

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Penyusunan aparatur negara menuju kepada administrasi yang sempurna sangat bergantung kepada kualitas pegawai negeri dan mutu kerapian organisasi aparatur itu sendiri. Dapat di ketahui bahwa kedudukan Pegawai Negeri Sipil adalah sangat penting dan menentukan. Berhasil tidaknya misi dari pemerintah tergantung dari aparatur negara karena pegawai negeri merupakan aparatur Negara untuk menyelenggarakan pemerintahan dalam mewujudkan cita-cita pembangunan nasional.

Tujuan pembangunan nasional sebagaimana telah tercantum didalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 ialah melindungi segenap bangsa Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Tujuan pembangunan tersebut dapat dicapai melalui pembangunan nasional yang direncanakan dengan terarah dan realitas serta dilaksanakan secara bertahap dan bersungguh-sungguh. Tujuan pembangunan nasional adalah untuk mewujudkan suatu masyarakat yang adil dan

pada Pancasila di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. kelancaran penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan nasional terutama tergantung pada kesempurnaan pegawai negeri.

Usaha mencapai tujuan nasional tersebut di atas diperlukan adanya pegawai negeri yang penuh kesetiaan dan ketaatan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, negara dan pemerintah bersatu padu, bermental baik, berwibawa, berdaya guna dan berhasil guna, berkualitas tinggi, mempunyai kesadaran tinggi akan tanggung jawabnya sebagai aparatur negara, abdi negara, serta abdi masyarakat. Untuk mewujudkan pegawai negeri sebagaimana tersebut di atas maka perlu adanya pembinaan dengan sebaik-baiknya atas dasar sistem karir dan sistem prestasi kerja. Sistem karir adalah suatu sistem kepegawaian di mana suatu pengangkatan pertama di dasarkan atas kecakapan yang bersangkutan, sedangkan di dalam pengembangan selanjutnya yang dapat menjadi pertimbangan adalah masa kerja, kesetiaan, pengabdian serta syarat-syarat objektif lainnya.

Pegawai Negeri Sipil berkedudukan sebagai unsur aparatur Negara yang bertugas untuk memberikan layanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan, oleh karena itu terdapat hubungan antara Pegawai Negeri dengan Negara berupa kaidah-kaidah yang termaktub dalam hukum Kepegawaian. Berdasarkan hal ini, objek hukum administrasi Negara adalah kekuasaan pemerintah, dan dalam kekuasaan tersebut sebagian besar dilaksanakan oleh Pegawai Negeri. Jadi objek hukum

negara, yaitu hukum yang berlaku bagi pegawai negeri yang bekerja pada Administrasi Negara sebagai Pegawai Negeri.

Ciri khas yang melekat pada lembaga pegawai negeri adalah hubungan dinas publik. Menurut Logemann, bilamana seorang mengikat dirinya untuk tunduk pada perintah dan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau beberapa macam jabatan yang dalam melakukan suatu atau beberapa macam jabatan itu dihargai dengan pemberian gaji dan beberapa keuntungan lain. Berarti inti dari hubungan dinas publik adalah kewajiban bagi pegawai yang bersangkutan untuk tunduk pada pengangkatan dalam beberapa macam jabatan tertentu yang berakibat bahwa pegawai yang bersangkutan tidak menolak (menerima tanpa syarat) pengangkatannya dalam satu jabatan yang telah ditentukan oleh pemerintah, sebaliknya pemerintah berhak mengangkat seseorang pegawai dalam jabatan tertentu tanpa harus adanya penyesuaian kehendak dari yang bersangkutan<sup>1</sup>

Keberadaan Pegawai Negeri Sipil di Indonesia dirasakan semakin penting untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunana, kelancaran atau kemendegan pemerintah dan pembangunan yang sedang dilaksanakan tidak terlepas dari keikutsertaan Pegawai Negeri.

Pegawai Negeri dipandang lebih mapan dan stabil, sebab perundang-undangan yang mengaturnya meliputi berbagai segi, yakni mengenai formasi dan upaya pengadaan Pegawai Negeri. Demikian pula masalah gaji dan tunjangan

telah diatur sedemikian rupa di dalam perundang-undangan. Pegawai Negeri sebagai unsur Aparatur Negara, Abdi Negara dan Abdi Masyarakat berkewajiban mengangkat sumpah/janji yang secara otentik diatur di dalam Peraturan Pemerintah dan hal tersebut diatur lebih lanjut di dalam surat keputusan Pimpinan Instansi Pemerintah yang memiliki wewenang untuk mengaturnya. Adapun kepangkatan, pendidikan dan latihan Pegawai Negeri secara yuridis memiliki dasar hukum yang kuat. Dalam meningkatkan kualitas Pegawai Negeri telah diatur hal-hal yang menyangkut Angka Kredit Bagi Jabatan Fungsional. Formasi Pegawai disusun sedemikian rupa dengan berdasarkan jenis pekerjaan, sifat pekerjaan, perkiraan beban kerja dan kepastian pegawai, pelaksanaan dan peralatan, jenjang dan jumlah pangkat serta jabatan, keadaan keuangan Negara.

Penyusunan formasi digunakan dua sistem, yakni : sistem sama dan sistem ruang lingkup. Pengadaan Pegawai Negeri pada hakekatnya merupakan upaya/ mekanisme dan kegiatan untuk mengisi formasi yang terluang dan kegiatan tersebut meliputi perencanaan secara menyeluruh, pengumuman proses pelamaran dan pelaksanaan penyaringan baik tertulis maupun lisan.

Pentingnya kedudukan dan peranan Pegawai Negeri dalam Republik Negara Indonesia, maka perlu diadakan pembinaan secara terus-menerus, sehingga dapat

Pengadaan Pegawai Negeri merupakan langkah awal dari pelaksanaan rencana kepegawaian, yang bertujuan untuk memperoleh tenaga-tenaga potensial dari masyarakat. Pengadaan pegawai didasarkan atas Peraturan Pemerintah No.78 Tahun 2013 tentang pengadaan Pegawai Negeri Sipil. Dalam peraturan ini tercantum batasan mengenai pengadaan Pegawai Negeri Sipil yakni suatu proses kegiatan untuk mengisi formasi yang lowong, yang mulai dari perencanaan , pengumuman (pengadaan), pelamaran, penyaringan, sampai dengan pengangkatan menjadi Pegawai Negeri Sipil.<sup>2</sup>

Pengadaan adalah upaya untuk menarik minat tenaga kerja dimasyarakat agar bersedia mengajukan lamaran sebagai calon pegawai negeri sipil. Sedangkan istilah yang digunakan dalam Peraturan Pemerintah No.78 Tahun 2013 adalah pengumuman yakni suatu pernyataan yang diterbitkan oleh suatu instansi tentang lowongan pekerjaan yang ada dalam organisasinya, sesuai dengan penjelasan Peraturan Pemerintah No 78 Tahun 2013, pengadaan Pegawai Negeri Sipil dilakukan seluas-luasnya oleh pejabat yang berwenang atau pejabat lain yang ditunjuk olehnya. Ini berarti pengadaan pegawai harus dilakukan secara terbuka, melalui pengumuman yang luas di pers dan media, dalam prakteknya pengadaan dapat dibedakan menjadi terbuka dan tertutup.

Kelemahan yang terdapat dalam pengadaan tertutup corak pertama adalah terdapatnya calon-calon Pegawai yang kurang berkemampuan. Hal ini disebabkan

---

<sup>2</sup>Sri Hartini SH,Kepegawaian di Indonesia,hlm 31

oleh terbatasnya jumlah pelamar yang mengikuti seleksi atau penyaringan, sehingga dalam rangka memenuhi jumlah tenaga yang diperlukan maka batas nilai kelulusan pun terpaksa diturunkan.

Kegiatan untuk memilih tenaga-tenaga yang bermutu diantara pelamar yang mengikuti proses pengadaan. Bahwa diantara pelamar mungkin banyak memenuhi syarat, namun diantaranya terpilih sejumlah orang dimiliki kemampuan yang lebih baik. Untuk itu perlu diadakan seleksi yang terdiri dari : tes intelegensi, tes kecakapan, tes untuk menjaga minat seseorang bekerja dan tes kepribadian melalui ujian tertulis. Tes kecakapan terbatas dilakukan oleh instansi-instansi yang hanya memerlukan sejumlah kecil tambahan pegawai. Bagi tenaga kejuruan tes kecakapan telah dilakukan pada menempuh ujian akhir, misalnya lulusan sekolah paramedis, dll.

Seleksi merupakan bagian yang terpenting dari pengadaan pegawai yang akan menentukan mutu pegawai dimasa depan. Yang berarti kelemahan seleksi akan mempercepat upaya pembinaan pegawai, karena pembinaan dilakukan pada orang yang kurang kemampuan. Kelemaahan dalam seleksi mudah diatasi pada perusahaan swasta, yang memiliki fleksibilitas dalam menejemen personalianya, yakni dengan mengadakan pemutusan hubungan kerja terhadap karyawan yang dinilainya kurang cakap. Namun tidak demikian pada sistem kepegawaian tenaga yang jarang

Seseorang diterima sebagai pegawai negeri maka sampai pensiun ia akan berkedudukan sebagai Pegawai Negeri, sepanjang masa kedinasannya ia tidak melakukan pelanggaran disiplin berat.

Pengangkatan seseorang tenaga kerja sebagai Pegawai Negeri atau pun karyawan swasta mengalami masa percobaan yang dalam administrasi kepegawaian disebut Calon Pegawai Negeri Sipil. Masa menjalani masa percobaan tergantung kebijakan masing-masing organisasi. Pada perusahaan masa percobaan berkisar dari 3 bulan hingga 1 tahun, sedangkan pada system kepegawaian antara 1 sampai 2 tahun. Selama menjalani masa percobaan Tenaga Kerja yang diangkat mengikuti latihan, sebagai persiapan kerja, dimana diberikan petunjuk mengenai Peraturan Perundangan yang berlaku dalam Organisasi, hasil-hasil pekerjaan yang dinilai, serta hak-hak yang diterimakan seperti gaji sebesar 80% dari gaji pokok pada pengangkatannya yang pertama pelanggaran disiplin selama masa percobaan dapat berakibat seseorang tenaga kerja diberhentikan.

Proses pendayagunaan pegawai dengan menetapkan calon pegawai pada unit kerja yang telah direncanakan menerima tambahan tenaga. Penempatan dapat pada kantor Departemen dipusat atau diunit unit kerja daerah. Penempatan diluar daerah disertai dengan biaya perjalanan yang besarnya telah distandardisir. Setibanya ditempat kerja, seseorang Calon Pegawai wajib melaporkan diri pada atasan untuk ditunjuk pada lapangan kerja yang telah direncanakan. Atasan segera menerbitkan

guna mengajukan gaji pegawai pada kantor KPKN setempat. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 12 Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2013. Dalam banyak kejadian sering Calon Pegawai yang telah menerima surat keputusan pengangkatan tidak segera berangkat ketempat tugas. Pada kejadian ini hak atas gaji tetap baru dibayarkan setelah seseorang melaporkan diri untuk melaksanakan tugas.

Kelancaran pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, baik pada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, sebagian adalah dilakukan oleh tenaga Honorer. Diantara Tenaga Honorer tersebut ada yang telah lama bekerja kepada Pemerintah dan keberadaannya sangat dibutuhkan oleh Pemerintah. Maka seharusnya Pemerintah memberikan perlakuan secara khusus dalam pengangkatan menjadi Pegawai Negeri Sipil dan walaupun berdasarkan peraturan perundang-undangan tidak dapat diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil tetapi Pemerintah harus mempunyai kebijakan yang memihak pada Tenaga Honorer tersebut. Sehubungan dengan kebijakan Pemerintah tersebut maka munculah Peraturan Pemerintah mengenai Tenaga Honorer yang dapat diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil dengan melalui seleksi administratif, disiplin, integritas, kesehatan dan kompensasi. Hal tersebut bagi Tenaga Honorer yang berusia 35 (tiga puluh lima) tahun sampai dengan 46 (empat puluh enam) tahun dan bekerja terus menerus.

Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil ini dapat dilakukan apabila Honorer tersebut telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan

pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. Hal ini dimaksudkan agar untuk memenuhi kebutuhan Tenaga tertentu pada instansi Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah yang lowongan atau kosong di Pemerintah Daerah dan tidak bertentangan dengan peraturan undang-undangan lainnya.<sup>3</sup>

Kebijakan tersebut Pemerintah telah melaksanakan Peraturan Pemerintah Nomor 56 tahun 2012 tersebut diatas yaitu mengangkat Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. Dalam hal ini Badan Kepegawaian Daerah sangatlah berperan terhadap kelancaran yang berkaitan dengan Tenaga Honorer yang akan diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. Oleh sebab itu Badan Kepegawaian Daerah disibukkan dengan pendataan terhadap semua Tenaga Honorer yang telah memenuhi syarat yang sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri sipil dan tidak bertentangan dengan Peraturan yang lainnya sebelum Tenaga Honorer tersebut menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.

Kabupaten Bantul meningkatkan kinerja pegawai negeri sipil sebagai pelaksana di pemerintahan dalam upaya meningkatkan pelayanan publik bagi masyarakat merupakan bagian yang tak terpisahkan sebagai kewajiban Negara untuk mensejahterakan rakyatnya. Masalah yang ingin dikaji adalah mengenai kebijakan

yang membawa dampak kekurangan pegawai negeri sehingga terganggunya pelayanan publik terhadap masyarakat daerah Kabupaten Bantul sendiri yang memperoleh pegawai negeri yang dapat yang memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintah, dan pembangunan.

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dalam latar belakang diatas tersebut, maka dapat diajukan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Bantul?
2. Faktor-faktor apa yang menghambat pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Bantul?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui mekanisme pelaksanaan pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Bantul
2. Untuk menemukan hambatan-hambatan dalam pelaksanaan pengangkatan Tenaga

