

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Tujuan pembangunan nasional sebagaimana telah termaktub di dalam 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 dengan 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 makmur, merata dan berkesinambungan antara materiil dan spirituil yang berdasarkan pada Pancasila di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kedudukan Pegawai Negeri Sipil 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.

Undang-Undang Pokok Kepegawaian yaitu Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 telah dirubah melalui Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil, adalah suatu landasan hukum untuk menjamin pegawai

negeri dan dapat dijadikan dasar untuk mengatur penyusunan aparatur negara yang baik dan benar. Penyusunan aparatur negara menuju kepada administrasi yang sempurna sangat bergantung kepada kualitas pegawai negeri dan mutu kerapian organisasi aparatur itu sendiri.

Kelancaran penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan nasional terutama tergantung pada kesempurnaan pegawai negeri. Dalam rangka 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 system karier dan system prestasi kerja.

Sistem karir adalah suatu sistem kepegawaian di mana suatu pengangkatan pertama didasarkan atas kecakapan yang bersangkutan, sedangkan di dalam pengembangannya selanjutnya yang dapat menjadi pertimbangan adalah masa kerja, kesetiaan, pengabdian serta syarat-syarat objektif lainnya.<sup>1</sup>

Adapun sistem prestasi kerja adalah sistem kepegawaian, di mana pengangkatan seseorang untuk menduduki suatu jabatan atau untuk kenaikan

---

<sup>1</sup> Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Kepegawaian.

pangkat didasarkan atas kecakapan dan prestasi kerja yang dicapai oleh pegawai. Kecakapan tersebut harus dibuktikan dengan lulus dalam ujian dinas dan prestasi dibuktikan secara nyata dan sistem prestasi kerja ini tidak memberikan penghargaan terhadap masa kerja.<sup>2</sup>

Pengertian negara yang bersih, kuat dan berwibawa yaitu aparatur yang seluruh tindakannya dapat dipertanggung jawabkan, baik dilihat dari segi moral dan nilai-nilai luhur bangsa maupun dari segi peraturan perundang-undangan serta tidak mengutamakan orientasi kekuasaan yang ada dalam dirinya untuk melayani kepentingan umum dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan nasional. Tetapi kadang kenyataannya, berdasarkan pada observasi mengenai pembangunan menunjukkan bahwa hambatan pelaksanaan pembangunan terkadang justru muncul dari kalangan aparatur negara sendiri. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh The Liang Gie adalah sebagai berikut:

1. Dalam prakteknya Pegawai Negeri Indonesia pada umumnya masih banyak kekurangan yaitu kurang mematuhi peraturan kedisiplinan pegawai, sehingga dapat menghambat kelancaran pemerintahan dan pembangunan nasional, antara lain adalah masih adanya jiwa kepegawaian dengan berfikir mengikuti kebiasaan bagian, bukan terletak pada kesatuan yang harmonis melainkan kesatuan pada bagian-bagian tersendiri, mempunyai bentuk dan corak yang berbeda serta kurang menghargai ketepatan waktu.

---

<sup>2</sup> Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Kepegawaian.

Jiwa kepegawaian yang mempunyai sifat seperti tersebut di atas akan berakibat negatif terhadap prestasi kerja Pegawai Negeri yang bersangkutan karena tidak adanya pengembangan pola pikir kerja sama dan pemakaian kelengkapan peralatan dalam mendukung kelancaran tugas. Berdasarkan pada hal tersebut, Pegawai Negeri Indonesia dipandang masih banyak kekurangan yaitu kurang adanya menghargai waktu, mengefisienkan tenaga dan kedisiplinan kerja.

2. Agar Pegawai Negeri Sipil dapat melaksanakan tugasnya secara berdaya guna dan berhasil guna, maka perlu diatur pembinaan Pegawai Negeri Sipil secara menyeluruh yaitu suatu pengaturan pembinaan yang berlaku baik Pegawai Negeri Sipil pusat maupun Pegawai Negeri Sipil yang ada di tingkat daerah. Dengan demikian peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi Pegawai Negeri Sipil pusat dengan sendirinya berlaku pula pada Pegawai Negeri yang ada di tingkat daerah, kecuali ditentukan lain oleh Undang-Undang. Selain dari pada itu perlu dilaksanakan usaha penertiban dan pembinaan aparatur negara yang meliputi baik struktur, prosedur kerja, kepegawaian maupun sarana dan fasilitas kerja, sehingga keseluruhan aparatur negara baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah benar-benar merupakan aparatur yang ampuh, berwibawa, kuat, berdaya guna, penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila dan Undang-Undang 1945, Negara dan Pemerintah. Terkait dengan pembinaan Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 tersebut, maka salah satu faktor yang dipandang sangat penting dan prinsipil dalam

mewujudkan Aparatur Negara yang bersih dan berwibawa adalah masalah kedisiplinan para Pegawai Negeri Sipil dalam melaksanakan tugas pemerintahan sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Dalam meningkatkan kedisiplinan Pegawai Negeri Sipil tersebut, sebenarnya pemerintah telah memberikan suatu kebijaksanaan dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 yaitu tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Pegawai Negeri Sipil sebagai Aparat pemerintah dan abdi masyarakat diharapkan selalu siap sedia menjalankan tugas yang telah menjadi tanggung jawabnya dengan baik, akan tetapi sering terjadi di dalam suatu instansi pemerintah pegawainya melakukan pelanggaran disiplin seperti datang terlambat, pulang sebelum waktunya, bekerja sambil ngobrol dan penyimpangan-penyimpangan lainnya yang menimbulkan kurang efektifnya pegawai yang bersangkutan.

Kaitannya dengan hal tersebut di atas, maka pendayagunaan aparatur negara terus ditingkatkan terutama yang berkaitan dengan kualitas, efisiensi pelayanan dan pengayoman pada masyarakat serta kemampuan profesional dan kesejahteraan aparat sangat diperhatikan dalam menunjang pelaksanaan tugas.

Pegawai negeri bukan saja unsur aparat negara tetapi juga merupakan abdi negara dan abdi masyarakat yang selalu hidup di tengah masyarakat dan bekerja untuk kepentingan masyarakat, oleh karena itu dalam pelaksanaan pembinaan pegawai negeri bukan saja dilihat dan diperlakukan sebagai aparatur negara, tetapi juga dilihat dan diperlakukan sebagai warga negara. Hal ini

mengandung pengertian, bahwa dalam melaksanakan pembinaan hendaknya sejauh mungkin diusahakan adanya keserasian antara kepentingan dinas dan kepentingan pegawai negeri sebagai perorangan, dengan ketentuan bahwa apabila ada perbedaan antara kepentingan dinas dan kepentingan pegawai negeri sebagai perorangan, maka kepentingan dinaslah yang harus diutamakan.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas maka penulis dapat merumuskan permasalahan yang akan dibahas dalam penulisan skripsi. Perumusan masalah tersebut adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan pengadaan Calon Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta?
2. Apakah hambatan-hambatan yang timbul dalam proses pengadaan Calon Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta serta bagaimana cara mengatasinya?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang akan dicapai oleh penulis di dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pengadaan Calon Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui hambatan-hambatan yang timbul dalam proses pengadaan Calon Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta serta bagaimana cara mengatasinya.

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

Adapun manfaat penelitian adalah:

1. Manfaat teoritis: menambah pengetahuan serta wawasan di bidang ilmu hukum khususnya Hukum Administrasi Negara (HAN).
2. Manfaat praktis: mendapatkan informasi yang lebih jelas dalam realita yang terjadi di sebuah instansi dan pemerintah.