

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pegawai Negeri Sipil merupakan sumber daya manusia organisasi negara memiliki posisi yang strategis dalam pembuatan kebijakan dan pelayanan publik. Meskipun demikian tahun 2011 pemerintah membuat kebijaksanaan moratorium penerimaan CPNS yang disebabkan berbagai hal, misalnya akan dilakukan penataan. Pada tanggal 4 September 2011 tiga kementerian (Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Keuangan dan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara) telah sepakat menghentikan sementara (moratorium) dalam penerimaan calon pegawai negeri sipil (CPNS). Kesepakatan ini berlaku pada tanggal 1 September 2011 – 31 Desember 2012. Pengecualian dalam moratorium ini terutama untuk memperhitungkan kebutuhan pelayanan publik salah satunya adalah sisa tenaga honorer yang diatur dengan PP Nomor 48 Tahun 2005 tetap akan diangkat menjadi CPNS.

Pada saat ini diperkirakan jumlah pegawai negeri sipil tercatat 4,708.330 orang. Besarnya kuantitas pegawai negeri sipil tidak diimbangi dengan kualitas, kapabilitas dan kompetensi termasuk integritas dan moral PNS tersebut. Baik-buruknya suatu pemerintahan sangat tergantung pada baik-buruknya mesin birokrasi sebagai penyelenggara pemerintahan. Sementara itu, birokrasi pemerintah sangat bergantung pada SDM aparaturnya (PNS) di dalamnya sebagai aparatur penyelenggara pemerintah. Aparatur negara merupakan salah satu pilar

dalam mewujudkan *Good Governance* bersama dengan dua pilar lainnya, yaitu dunia usaha (*corporate governance*) dan masyarakat (*civil society*). Ketiga unsur tersebut harus berjalan selaras dan serasi sesuai dengan peran dan tanggung jawab masing-masing. Aparatur sebagai penyelenggara negara dan pemerintahan bertanggungjawab untuk merumuskan sekaligus melaksanakan langkah strategis dan upaya kreatif guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat secara adil, demokratis dan bermartabat. Untuk itu, akuntabilitas kinerja setiap penyelenggara negara dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya harus selalu ditingkatkan dan menjadi fokus perhatian bagi pemerintah.

Sumber daya manusia aparatur (PNS) yang profesional, yang mempunyai sikap dan perilaku yang penuh kesetiaan, ketaatan, disiplin, bermoral, bermental baik, akuntabel dan memiliki kesadaran yang tinggi terhadap tanggung jawab sebagai pelayan publik yang baik sangat dibutuhkan. Untuk mendukung tujuan ini diperlukan suatu sistem pendayagunaan SDM aparatur yang baik dan tepat sebagai suatu proses berkelanjutan dari manajemen sumber daya aparatur. Saat ini, dasar hukum yang digunakan dalam pendayagunaan SDM aparatur di Indonesia adalah UU No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian.

Kenyataannya implementasi kebijakan tersebut ternyata belum seperti yang diharapkan. Kondisi SDM aparatur saat ini masih jauh dari profesional. Hal ini terlihat dari rendahnya kinerja pegawai yang ada, kurang baiknya pelayanan yang diberikan, rendahnya gaji yang diterima, maraknya praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) di kalangan PNS, tidak efektifnya pelaksanaan diklat pegawai, tidak jelasnya jenjang karier PNS dan masih banyak gambaran lainnya

yang menunjukkan masih kurang bagusnya potret PNS di Indonesia. Gambaran tersebut memberikan indikasi adanya sesuatu yang salah dalam pengelolaan kepegawaian (PNS) di Indonesia yang berdampak kurang berdayagunanya PNS Indonesia.

Kondisi diatas sangat erat kaitannya dengan sistem pengelolaan pegawai yang saat ini diterapkan. Pengelolaan kepegawaian pada dasarnya bertujuan untuk mengelola atau mengatur sehingga kemampuan pegawai dapat lebih ditingkatkan supaya lebih berdaya guna dan berhasil guna yang pada akhirnya pelaksanaan tugas pemerintahan dan pembangunan yang menjadi tanggung jawabnya dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien.

Dari semua proses tersebut, ada tiga unsur yang secara signifikan sangat berpengaruh dalam proses pendayagunaan aparatur, yaitu rekrutmen, pola karir dan pengukuran beban kerja pegawai. Gambaran saat ini menunjukkan bahwa dalam setiap pelaksanaan rekrutmen PNS selalu ada ketidakpuasan masyarakat karena prosesnya yang tidak transparan dan sarat dengan isu KKN. Dampaknya adalah PNS yang dihasilkan tidak memenuhi kualifikasi sebagaimana yang diharapkan.

Pendayagunaan atau pemberdayaan mengandung makna adanya perubahan pada diri seseorang dari tidak mampu menjadi mampu, dari tidak memiliki kewenangan menjadi memiliki kewenangan, dari tidak mampu untuk bertanggung jawab menjadi memiliki tanggung jawab terhadap sesuatu yang dikerjakan. Dengan demikian, pemberdayaan aparatur memiliki arti memberikan kesempatan kepada pegawai untuk melakukan suatu aktivitas dengan kewenangan

dan tanggung jawab yang dimilikinya. Sebagai suatu sistem, pendayagunaan aparatur merupakan rangkaian aspek yang saling berhubungan dan saling terkait satu sama lain dan menjadi satu kesatuan, sehingga pelaksanaan pendayagunaan aparatur dapat berjalan secara optimal. Secara garis besar, kondisi SDM aparatur di Indonesia saat ini mempunyai beberapa masalah, yaitu:

- (1) Dari segi kepegawaian, sistem manajemen kepegawaian berdasarkan *merit system* sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 7, 12 dan 17 UU Nomor 43 Tahun 1999 belum dapat diterapkan dengan baik karena belum adanya instrumen pendukung;
- (2) Distribusian pegawai belum merata baik di lihat antar pusat dan daerah maupun antar instansi dan diindikasikan tidak sesuai dengan beban kerja yang ada;
- (3) Komposisi pegawai yang ada belum/tidak mampu mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi karena tidak sesuai dengan kompetensi yang dimiliki; dan
- (4) Struktur gaji belum/tidak dapat berfungsi sebagai pemicu peningkatan kinerja karena tidak terkait dengan kinerja, kompetensi dan tanggung jawab. Dan sebagainya.¹

Masalah manajemen kepegawaian sipil telah banyak menyimpan persoalan, apalagi setelah pengelolaannya didesentralisasi, maka banyak terjadi kebingungan dan ketidakefektifan pengelolaan kewenangan kepegawaian sipil di Indonesia.² Manajemen Pegawai Negeri Sipil diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna. Kebijakan manajemen Pegawai Negeri Sipil berada pada presiden selaku kepala pemerintahan, dengan demikian segala pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dilakukan oleh presiden. Untuk kelancaran pelaksanaan pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian Pegawai

¹ Agustinus Sulisty, *Sistem Pendayagunaan SDM Aparatur*, Jakarta : LAN, hlm 2

² Miftah Thoha, 2005, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, hlm. Cover

Negeri Sipil, presiden dapat mendelegasikan sebagian wewenangnya kepada pejabat pembina kepegawaian baik pusat maupun daerah.³

Permasalahan tersebut menunjukkan perlunya dilakukan perbaikan dalam sistem manajemen kepegawaian dalam rangka pendayagunaan aparatur negara. Seperti halnya dalam pengadaan pegawai negeri sipil di Kabupaten Bantul yang difokuskan pada tiga unsur utama dalam upaya menciptakan kinerja aparatur yang bersih dan profesional, yaitu metode dan pola rekrutmen, sistem pengembangan pola karir dan sistem pengukuran beban kerja. Ketiga unsur ini merupakan *core* (inti) dari sistem pendayagunaan aparatur. Metode dan pola pengadaan penting karena dari sinilah bibit aparatur mulai dipilih dan diterima. Bibit aparatur negara yang baik harus memenuhi persyaratan pendidikan, keahlian khusus, integritas dan kompetensi yang sesuai dengan jabatannya. Gambaran tersebut menunjukkan perlunya dilakukan perbaikan dalam sistem pengadaan pegawai untuk mendapatkan PNS yang profesional, berkualitas dan kompeten terhadap pekerjaan.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimanakah pelaksanaan pengadaan calon Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Bantul ?
2. Apakah faktor yang mendukung dan menghambat pelaksanaan pengadaan calon Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Bantul ?

³ Johan Erwin Isharyanto dan Bagus Sarnawa, 2010, *Etika Birokrasi & Pelayanan Publik*, Yogyakarta, Lab. Hukum UMY, hlm. 86

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pengadaan calon Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Bantul.
2. Untuk mengetahui faktor yang mendukung dan menghambat pelaksanaan pengadaan calon Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Bantul.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis

Untuk memberikan sumbangan kepada ilmu pengetahuan hukum, khususnya Hukum Administrasi Negara.

2. Manfaat praktis

Memberikan bahan masukan atau rekomendasi bagi pemerintah Kabupaten Bantul dalam pengadaan pegawai negeri sipil