

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Pemerintahan Daerah harus didorong desentralisasi urusan kepegawaian kepada daerah. Untuk memberi landasan yang kuat bagi pelaksanaan desentralisasi kepegawaian tersebut, diperlukan adanya pengaturan kebijaksanaan manajemen Pegawai Negeri Sipil secara nasional tentang norma, standar dan prosedur yang sama dan bersifat nasional dalam setiap unsur manajemen kepegawaian.

Penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan nasional sangat tergantung pada kesempurnaan aparatur negara khususnya Pegawai Negeri. Karena itu, dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional yakni mewujudkan masyarakat madani yang taat hukum, peradaban modern, demokratis, adil, makmur, dan bermoral tinggi, diperlukan Pegawai Negeri yang merupakan unsur aparatur negara yang bertugas sebagai abdi, makmur, dan bermoral tinggi, diperlukan pegawai yang merupakan unsur aparatur negara yang bertugas sebagai abdi masyarakat yang harus menyelenggarakan pelayanan secara adil dan merata kepada masyarakat dengan dilandasi dengan kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Upaya mewujudkan sistem pemerintahan yang demokratis, bersih, dan berwibawa telah menjadi prioritas utama bagi rakyat dan pemerintahan

Indonesia. Peristiwa dramatis yang membawa kondisi perekonomian Indonesia terpuruk telah menjadikan awal timbulnya kesadaran akan mekanisme birokrasi dan menjadi tonggak kesadaran pemerintah untuk menata sistem pemerintahan yang baik. Sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, di bidang pemerintahan telah terjadi perubahan yang mendasar. Salah satu perubahan itu adalah perwujudan tata pemerintahan yang demokratis dan baik. Salah satu unsur penyelenggaraan pemerintahan yang perlu memperoleh perhatian dalam upaya reformasi itu adalah penataan aparatur pemerintah.

Tingkat daerah Gubernur bertindak sebagai Koordinator Pembinaan dan Pengawasan Manajemen Pegawai Negeri Sipil Daerah. Disamping itu, sebagai Kepala Daerah, Gubernur mempunyai kewenangan dalam hal pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian dari dan dalam jabatan Eselon II pada Pemerintah Daerah Provinsi. Demikian pula, Bupati/Walikota mempunyai kewenangan dalam hal pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dari dan dalam jabatan Eselon II pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota setelah berkonsultasi kepada Gubernur.

Badan Kepegawaian Daerah Kota Yogyakarta dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Pembentukan Organisasi Lembaga Teknis Daerah di Lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta, dengan kedudukan sebagai pendukung atas penyelenggaraan pemerintahan daerah di bidang Kepegawaian serta perumusan kebijakan teknis bidang kepegawaian.

Kedudukan, Tugas Pokok dan Fungsi Badan Kepegawaian Daerah Kota Yogyakarta diatur dalam Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 9 Tahun 2008 tentang Rincian Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Bidang Kepegawian Daerah Kota Yogyakarta.

Pegawai Negeri Sipil sebagai alat pemerintah (aparatur pemerintah) memiliki keberadaan yang sentral dalam membawa komponen kebijaksanaan-kebijaksanaan atau peraturan-peraturan pemerintah guna terealisasinya tujuan nasional. Komponen tersebut terakumulasi dalam bentuk pendistribusian tugas, fungsi dan kewajiban Pegawai Negeri Sipil. Dengan adanya pergeseran paradigma dalam pelayanan publik, secara otomatis hal tersebut akan menciptakan perubahan sistem dalam hukum kepegawaian dengan adanya penyesuaian-penyesuaian dalam pelaksanaan tugas, fungsi dan kewajiban dari Pegawai Negeri Sipil meliputi penataan kelembangaan birokrasi pemerintahan, sistem, dan penataan manajemen kepegawaian.<sup>1</sup>

Manajemen Pegawai Negeri Sipil perlu diatur secara menyeluruh, dengan menerapkan norma, standar, dan prosedur yang seragam dalam penetapan formasi, pengadaan, pengembangan, penetapan gaji dan program kesejahteraan serta pemberhentian yang merupakan unsur dalam manajemen Pegawai Negeri Sipil, baik Pegawai Negeri Sipil pusat maupun Pegawai Negeri Sipil Daerah. Dengan adanya keseragaman tersebut, diharapkan akan diciptakan kualitas Pegawai Negeri Sipil yang seragam di seluruh Indonesia. Disamping

---

<sup>1</sup>Sri Hartini, 2008, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, Hal 3

memudahkan penyelenggaraan manajemen kepegawaian, manajemen yang seragam dapat pula mewujudkan keseragaman perlakuan dan jaminan kepastian hukum bagi seluruh Pegawai Negeri Sipil. Manajemen Pegawai Negeri Sipil merupakan keseluruhan upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektifitas dan derajat profesionalisme penyelenggaraan tugas, fungsidan kewajiban kepegawaian yang meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kesejahteraan dan pemberhentian<sup>2</sup>.

Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN dinyatakan bahwa manajemen PNS (1) Manajemen PNS meliputi:

- a. penyusunan dan penetapan kebutuhan
- b. pengadaan
- c. pangkat dan jabatan
- d. pengembangan karier
- e. pola karier
- f. promosi
- g. mutasi
- h. penilaian kinerja
- i. penggajian dan tunjangan
- j. penghargaan
- k. disiplin

---

<sup>2</sup>Bagus Sarnawadan Hayu Sukiyoprati, 2007, *Manajemen Pegawai Negeri Sipil*, Yogyakarta, Lab Hukum UMY, hlm 21.

- l. pemberhentian
- m. jaminan pensiun dan jaminan hari tua
- n. perlindungan.

(2) Manajemen PNS pada Instansi Pusat dilaksanakan oleh pemerintah pusat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(3) Manajemen PNS pada Instansi Daerah dilaksanakan oleh pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) merupakan lembaga nonstruktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik untuk menciptakan Pegawai ASN yang profesional dan berkinerja, memberikan pelayanan secara adil dan netral, serta menjadi perekat dan pemersatu bangsa. Tugas KASN a. menjaga netralitas Pegawai ASN, b. melakukan pengawasan atas pembinaan profesi ASN, c. melaporkan pengawasan evaluasi pelaksanaan kebijakan Manajemen ASN kepada presiden. KASN berwenang untuk memutuskan adanya pelanggaran kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN untuk disampaikan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian dan pejabat yang berwenang untuk ditindaklanjuti.

Manajemen pegawai negeri sipil di Kota Yogyakarta tersebut diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna. Kebijakan pegawai negeri sipil berada pada presiden selaku kepala pemerintahan dengan demikian segala manajemen pegawai negeri sipil dilakukan oleh presiden untuk kelancaran pelaksanaan

manajemen pegawai negeri sipil presiden dapat mendelegasikan sebagian wewenangnya kepada pejabat Pembina kepegawaian baik pusat maupun daerah.

Pejabat yang berwenang melakukan pembinaan kepegawaian khususnya dalam hal mengangkat, memindahkan serta memberhentikan Pegawai Negeri Sipil di lingkungan pemerintah tingkat Kabupaten/Kota adalah Bupati/Walikota berwenang mengangkat Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural, serta Bupati/Walikota berwenang menetapkan kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil. Selain itu berdasarkan sistem pemerintahan Indonesia yang telah berubah ini, Bupati/Walikota dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilu daerah. Bupati/Walikota dapat dipilih oleh rakyat karena ada pengajuan calon dari partai politik. Sehingga Walikota terpilih sebagai representasi dari partai politik yang mengusulkannya dalam pemilihan Bupati/Walikota. Berdasarkan tugas walikota sebagaimana dimaksud dalam pasal 2, maka Walikota menjalankan fungsinya yaitu menentukan kebijakan perencanaan, menentukan kebijakan pelaksanaan, menentukan kebijakan evaluasi.

Peningkatan kinerja manajemen Pegawai Negeri Sipil daerah perlu percepatan pelaksanaan reformasi birokrasi di daerah tersebut. Dalam rangka peningkatan kinerja manajemen Pegawai Negeri Sipil daerah, pejabat pembina kepegawaian di daerah adalah pejabat karir tertinggi di daerah yang bersangkutan. Dalam rangka pembinaan terhadap penyelenggaraan pengelolaan Pegawai Negeri Sipil di daerah, dipandang perlu untuk melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan manajemen Pegawai Negeri Sipil di daerah secara

terprogram, terpadu, menyeluruh dan berkelanjutan yang dilakukan oleh instansi Pembina Aparatur Pemerintah. Penguatan kapasitas kelembagaan unit kerja yang secara fungsional mengelola Pegawai Negeri Sipil di daerah perlu ditingkatkan, terutama pada aspek sumberdaya manusia, ketatalaksanaan atau system maupun peningkatan sarana dan prasarana, tanpa didukung oleh kelembagaan yang kuat, pengelolaan Pegawai Negeri Sipil di daerah tidak akan optimal.

#### B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana fungsi Walikota dalam melaksanakan Manajemen Aparatur Sipil Negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta?
2. Apa faktor-faktor yang menghambat dalam pelaksanaan Manajemen ASN di Kota Yogyakarta?

#### C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui fungsi Walikota dalam pelaksanaan Manajemen ASN berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN di Kota Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui faktor penghambat dalam pelaksanaan Manajemen ASN di Kota Yogyakarta.

#### D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis

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

2. Manfaat praktis

Memberikan masukan dalam manajemen ASN di Kota Yogyakarta.