

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Negara Republik Indonesia merupakan negara yang merdeka dan berdaulat, Indonesia mempunyai tujuan negara sebagaimana yang telah tertuang dalam alenia keempat Pembukaan Undang – Undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa tujuan Negara yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tanah tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta melaksanakan perdamaian dunia. Tujuan negara tersebut dapat tercapai melalui pembangunan nasional. Pembangunan nasional dilaksanakan untuk membangun manusia Indonesia seutuhnya menuju masyarakat adil dan makmur. Dalam mewujudkan tujuan pembangunan nasional, perlu dilaksanakan pembangunan disegala bidang kehidupan, seperti pembangunan dibidang ketenagakerjaan, baik tenaga kerja swasta maupun Pegawai Negeri Sipil.

Pembangunan nasional disegala bidang melalui Pegawai Negeri Sipil merupakan suatu tindakan Negara untuk melayani masyarakat. Seperti fungsi dari Pegawai Negeri Sipil yaitu pelaksanaan kebijakan publik, pelayanan publik, perekat dan pemersatu bangsa. Fungsi-fungsi tersebut harus selalu menjadi sebuah prioritas dimana harus ada sebuah kesadaran dalam meningkatkan mutu maupun kinerja Pegawai Negeri Sipil guna memperoleh suatu maksimalitas

suatu pekerjaan dalam masing-masing tugasnya. Hal tersebut dapat dilakukan dengan upaya pelatihan, pembinaan maupun peningkatan jenjang pendidikan bagi Pegawai Negeri Sipil.

Jenjang Pendidikan adalah jenjang pendidikan formal yang terdiri atas pendidikan dasar, pendidikan menengah dan pendidikan tinggi. Jenjang pendidikan merupakan tahapan pendidikan yang ditetapkan berdasarkan tingkat perkembangan peserta didik, tujuan yang akan dicapai, dan kemampuan yang dikembangkan.<sup>1</sup> Dengan hal tersebut maka jenjang pendidikan bagi Pegawai Negeri Sipil memang sangat diperlukan dalam rangka meningkatkan kualitas sumber daya aparatur dengan pendidikan formal yang menjadi prioritas organisasi dapat di laksanakan melalui program tugas belajar ataupun izin belajar dengan memperhatikan kebutuhan organisasi sehingga akan meningkatkan keahlian dan profesionalitas Pegawai Negeri Sipil dalam bidang ilmu atau keahlian tertentu yang dibutuhkan bagi perkembangan dan kemajuan negara khususnya Pemerintah Kota Yogyakarta.

Sejalan dengan kebutuhan tuntutan kualitas Sumber Daya Manusia Pegawai Negeri Sipil dalam menangani tugas yang semakin kompleks, telah mendorong inisiatif dan kemauan Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta untuk melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi pada sekolah atau perguruan tinggi baik yang dibiayai pemerintah daerah maupun dengan biaya sendiri. Keberadaan perguruan tinggi memegang

---

<sup>1</sup> <http://zurrez.blogspot.com/2012/10> diakses tanggal 10 April 2015 jam 20.00

peranan penting dalam pengembangan sumber daya aparatur pemerintah. Dalam sistem pendidikan nasional telah dijelaskan bahwa pendidikan tinggi merupakan jenjang pendidikan setelah pendidikan menengah yang mencakup program pendidikan Diploma, Sarjana, Magister, Spesialis dan Doktor yang diselenggarakan oleh perguruan tinggi.

Pegawai Negeri Sipil di Kota Yogyakarta memang perlu ditingkatkan agar Pegawai Negeri Sipil tersebut dapat meningkatkan kemampuannya sesuai dengan bidangnya. Peraturan tentang Peningkatan Jenjang Pendidikan Bagi Pegawai Negeri Sipil di Kota Yogyakarta diatur didalam Peraturan Walikota Kota Yogyakarta Nomor 127 Tahun 2009 tentang Peningkatan Jenjang Pendidikan bagi Pegawai Negeri Sipil, tetapi dengan berjalannya waktu di era birokrasi ini Peraturan Walikota Kota Yogyakarta Nomor 127 Tahun 2009 tersebut diganti dengan Peraturan Walikota yang baru. Peraturan tersebut sekarang diganti karena Peraturan Nomor 127 Tahun 2009 sudah tidak relevan lagi, jadi sekarang yang menjadi pedoman dalam Peningkatan jenjang pendidikan bagi Pegawai Negeri Sipil di Kota Yogyakarta yaitu Peraturan Waliota Kota Yogyakarta Nomor 37 tahun 2014.

Pegawai Negeri Sipil sebagai salah satu unsur aparatur negara mempunyai peranan yang sangat penting dalam menyelenggarakan tugas-tugas umum pemerintahan dan tujuan pembangunan nasional.<sup>2</sup>Tugas-tugas tersebut memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan

---

<sup>2</sup> Sudibyo Triatmodjo, 1983, *Hukum Kepegawaian* hlm.106, Yudhistira, Jakarta

merata dalam penyelenggaraan tugas negara pemerintahan dan pembangunan. Tugas Pegawai Negeri Sipil tersebut harus netral dari semua golongan dan partai politik, serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Didalam hal tersebut Pegawai Negeri Sipil dapat dipahami sebagai pegawai dalam memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas.

Pembangunan bangsa tidak lepas dari Peranan aparatur pemerintah yang berkualitas, untuk dapat meningkatkan kualitas, efesiensi dan efektifitas seluruh tatanan administrasi pemerintahan dan pembangunan, yang didalamnya termasuk kemampuan, pengabdian dan kesejahteraan aparatnya, dengan hal itu maka perlu dilaksanakan manajemen yang modern, pendidikan dan pelatihan sehingga tujuan yang ingin dicapai dapat terwujud. Dalam hal tersebut adalah peningkatan jenjang pendidikan bagi Pegawai Negeri Sipil.

Peningkatan jenjang pendidikan bagi Pegawai Negeri Sipil perlu dilaksanakan untuk meningkatkan kompetensi, kualitas dan pengembangan karir. Peningkatan jenjang pendidikan tersebut sebagai sarana untuk meningkatkan prestasi kerja yang berujung pada pencapaian karier pegawai. Hal tersebut merupakan salah satu langkah untuk meningkatkan profesionalisme, kesetiaan, pengabdian dan pengembangan kualitas kerja pegawai dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Peningkatan jenjang pendidikan adalah termasuk syarat obyektif dalam pengembangan jenjang karier.

Gagasan mengenai jenjang karier seorang pegawai merupakan sebuah upaya untuk memperoleh pengembangan atas dasar pokok bahwa seseorang

akan tetap bekerja dalam bidangnya tertentu, untuk itulah pengembangan jenjang karier sangatlah dibutuhkan mengingat adanya penghargaan dalam sistem prestasi kerja. Sedangkan dalam pengembangan karier tersebut lebih didasarkan pada masa kerja, pengalaman, kesetiaan, pengabdian dan syarat obyektif lainnya.<sup>3</sup> Syarat obyektif lainnya pada pengembangan karier termasuk peningkatan jenjang pendidikan bagi Pegawai Negeri Sipil, seperti yang tersurat dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang ditegaskan didalam Pasal 70 ayat (1) dan (2), bahwa “ setiap pegawai ASN memiliki hak dan kesempatan untuk mengembangkan kompetensi dan seperti yang tercantum pada ayat (2) mengenai Pengembangan kompetensi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) antara lain melalui pendidikan dan pelatihan, seminar, kursus, dan penataran.

Penjelasan di atas maka Pegawai Negeri Sipil yang mampu berperan maksimal dalam pelaksanaan pembangunan yaitu Pegawai Negeri Sipil dengan kompetensi dan kualitas profesionalitas kerja. Hal tersebut perlu ditingkatkan mengingat bahwa jenjang pendidikan sebagian besar Pegawai Negeri Sipil adalah pendidikan pada tingkat formal. Dalam peningkatan jenjang pendidikan bagi Pegawai Negeri Sipil sudah ada dalam Peraturan Walikota Kota Yogyakarta Nomor 37 Tahun 2014 tentang Pemberian Tugas Belajar dan Izin Belajar bagi Pegawai Negeri Sipil di Pemerintahan Kota Yogyakarta, dimana peraturan tersebut pada garis besarnya adalah membahas tentang syarat-syarat

---

<sup>3</sup>A.W. Widjaja, *Adiministrasi Kepegawaian Suatu Pengantar* hlm 67, 1986, C.V. Rajawali, Jakarta

untuk melanjutkan jenjang pendidikan lanjutan diantaranya dengan tugas belajar dan izin belajar bagi Pegawai Negeri Sipil di Pemerintahan Kota Yogyakarta.

Pegawai Negeri Sipil merupakan unsur utama sumber daya manusia, aparatur negara mempunyai peran yang sangat strategis dalam mengembang tugas pemerintahan dan pembangunan. Pegawai Negeri Sipil dituntut untuk lebih meningkatkan kemampuannya sesuai dengan kompetensinya melalui jalur pendidikan formal, disisi lain organisasi juga harus dapat mendorong dalam meningkatkan prestasi kerja pegawai untuk mendayagunakan kemampuan profesionalnya sesuai dengan bidangnya.

Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 37 Tahun 2014 sangatlah diharapkan mampu untuk mendorong minat Pegawai Negeri Sipil untuk meningkatkan jenjang pendidikan lanjutan guna pencapaian prestasi, maupun jenjang karier yang lebih tinggi dan sebagai pegawai yang lebih berkualitas. Diera globalisasi ini adanya tantangan, persaingan, perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta untuk mencapai efektifitas dan efisiensi dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan, tidak ada hal lain kecuali meningkatkan kualitas profesionalisme Pegawai Negeri Sipil yang memiliki keunggulan kempetitif dan memegang teguh etika birokrasi dalam pemberian pelayanan yang sesuai dengan tingkat keinginan dan tingkat kepuasan masyarakat. Permasalahan yang ada dalam birokrasi pemerintah Kota Yogyakarta adalah rendahnya kualitas pegawai dan kurang memiliki daya saing dalam menghadapi era globalisasi yang berujung pada prestasi kerja yang lebih berkompeten.

Upaya pengembangan kualitas merupakan suatu keharusan dalam suatu organisasi untuk mencapai hasil maksimal dalam pelaksanaan pekerjaannya.

Kualitas pegawai dalam suatu birokrasi sudah terlihat suatu peningkatan dalam prestasi kerjanya, maka tanggung jawab yang lebih besar akan dibebankan kepada pegawai, hal tersebut merupakan bentuk dari sebuah penghargaan yang lebih kearah suatu promosi terhadap pegawai dalam tingkatan karier jabatan yang lebih tinggi. Setelah memahami penjelasan di atas mengenai kualitas kerja yang dapat dicapai dari sebuah peningkatan jenjang pendidikan dan yang bertujuan pada prestasi kerja maupun kenaikan pangkat seorang pegawai, hal tersebut merupakan sebuah alasan yang seharusnya mampu diselesaikan melalui pelaksanaan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 37 Tahun 2014 tentang Pemberian Tugas Belajar dan Izin Belajar bagi Pegawai Negeri Sipil di Pemerintahan Kota Yogyakarta.

Data yang ada di Pemerintah Kota Yogyakarta bahwa Pegawai Negeri Sipil di Pemerintah Kota Yogyakarta yang menurut tingkat pendidikan terakhir, yang melakukan pendidikan lanjutan dan yang mengikuti pendidikan dan pelatihan (diklat) telah dirinci sebagai berikut bahwa dari jumlah seluruh Pegawai Negeri Sipil Pemerintah Kota Yogyakarta yang berjumlah 7.742. Dengan jumlah Pegawai Negeri Sipil tersebut yang berpendidikan SD ada 173 orang, SLTP 245 orang, SMU/K 1723 orang, DIPLOMA 1.723 orang, S.1 3.677 orang. Sedangkan Pegawai Negeri Sipil Pemerintah Kota Yogyakarta yang meningkatkan pengetahuan dan ketrampilannya dengan melaksanakan tugas

belajar terdapat 68 PNS , yang melakukan izin belajar ada 314 PNS dan yang melaksanakan pendidikan dan pelatihan (diklat) kepemimpinan ada 21 PNS serta yang melaksanakan pendidikan dan pelatihan (diklat) teknis/ fungsional yaitu 720 orang.<sup>4</sup>

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis tertarik untuk meneliti dan membahas mengenai “ **Pelaksanaan Peningkatan Jenjang Pendidikan Bagi Pegawai Negeri Sipil di Kota Yogyakarta Berdasarkan Peraturan Walikota Kota Yogyakarta Nomor 37 Tahun 2014 Tentang Pemberian Tugas Belajar dan Izin Belajar**”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan peningkatan jenjang pendidikan bagi PNS Kota Yogyakarta berdasarkan Peraturan Walikota Kota Yogyakarta Nomor 37 Tahun 2014?
2. Apakah faktor penghambat dalam pelaksanaan peningkatan jenjang pendidikan bagi PNS Kota Yogyakarta?

---

<sup>4</sup> Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kota Yogyakarta

### **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian yang dilakukan dalam bentuk penulisan skripsi ini mempunyai tujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan peningkatan jenjang pendidikan bagi Pegawai Negeri Sipil di Kota Yogyakarta berdasarkan Peraturan Walikota Kota Yogyakarta Nomor 37 Tahun 2014.
2. Untuk mengetahui hambatan dalam pelaksanaan peningkatan jenjang pendidikan bagi Pegawai Negeri Sipil di Kota Yogyakarta.

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Secara Teoritis

Untuk menambah perbendaharaan bahan pustaka dalam pengetahuan ilmu pengetahuan khususnya hukum kepegawaian.

2. Secara Praktis

Skripsi ini dapat dijadikan pertimbangan atau sumbang saran bagi Pegawai Negeri Sipil di Kota Yogyakarta dalam upaya meningkatkan kompetensi, kualitas dan pengembangan karier Pegawai Negeri Sipil.