

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pegawai Negeri Sipil sebagai salah satu unsur Aparatur Negara mempunyai peranan yang sangat strategis dalam menyelenggarakan tugas-tugas umum pemerintahan dan tujuan pembangunan nasional. Sosok Pegawai Negeri Sipil yang mampu memainkan peran tersebut adalah Pegawai Negeri Sipil dengan kompetensi yang diindikasikan dari sikap dan perilakunya yang penuh dengan kesetiaan dan ketaatan kepada Negara, bermoral dan bermental baik, profesional, sadar akan tanggung jawabnya sebagai seorang pelayan publik serta mampu sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa.

Membentuk sosok Pegawai Negeri Sipil tersebut di atas merupakan salah satu tuntutan jaman, di samping tuntutan untuk membenahi kualitas pelaksanaan kerja dan mampu memberikan pelayanan publik yang berkualitas. Dari segi inilah diperlukan kepedulian tiap Pegawai Negeri Sipil dalam kedudukannya sebagai unsur Aparatur Negara, Abdi Negara dan Abdi masyarakat, terhadap peningkatan kualitas diri dan mutu kinerjanya.

Pengelolaan sumber daya manusia dalam lingkungan birokrasi pemerintahan diberlakukan pembinaan Pegawai Negeri Sipil yang berdasar pada sistem karier dan sistem prestasi kerja. Peran pembinaan administratif

secara terpusat dilakukan oleh suatu lembaga yang disebut Badan Kepegawaian Negara (BKN). Hal ini sebagai perwujudan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, yang terakhir diubah menjadi Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas UU No 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Badan Kepegawaian Negara mempunyai kewenangan mengatur dan menyelenggarakan administrasi kepegawaian, mengandung nilai strategis bagi hak dan kewajiban pegawai negeri sipil di Indonesia.¹

Pembinaan PNS dimaksud dilakukan dengan berbagai bentuk kegiatan dan tindakan, antara lain kenaikan pangkat, penggajian dan kesejahteraan, promosi jabatan, pendidikan dan pelatihan, disiplin, maupun penghargaan. Penilaian pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan secara rutin setahun sekali diharapkan dapat memberi informasi prestasi kerja yang selanjutnya dapat memotivasi para pegawai untuk meningkatkan prestasi kerja di masa berikutnya. Dengan demikian jelas bahwa salah satu fungsi dan tujuan dalam pengelolaan sumber daya manusia adalah memotivasi karyawan/pegawai. Pemotivasian itu sendiri secara sistematis diantaranya dilakukan melalui penilaian kinerja/prestasi kerja (*performance appraisal*).

Meningkatnya peran Pemerintah Daerah dalam pemerintahan dan pembangunan sebagai mana tuntutan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengisyaratkan tersedianya pegawai pemda dengan

¹ Sukanto Satoto, 2004, *Pengaturan Eksistensi dan Fungsi Badan Kepegawaian Negara*, Yogyakarta, CV. Hanggar Kreator, hlm 19.

kuantitas dan kualitas yang memadai untuk menjalankan fungsi pemda secara efektif dan efisien. Dalam rangka pembentukan wawasan kebangsaan, kepribadian dan etika PNS, serta pengetahuan dasar tentang sistem penyelenggaraan pemerintahan negara, bidang tugas, administrasi kepegawaian, budaya organisasi, etika birokrasi dan komitmen dan integritas moral serta tanggung jawab dalam peran sertanya mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*), Pemkab Sleman melalui Kantor Kepegawaian Daerah yang mempunyai tugas melakukan upaya dalam meningkatkan kualitas sumber daya manusia dilingkungan Pemerintah Kabupaten Sleman dilakukan karena hanya dengan SDM yang berkualitas maka kualitas pelayanan kepada masyarakat dapat ditingkatkan. Upaya peningkatan kemampuan dan wawasan aparat Pemerintah Kabupaten Sleman melalui pendidikan dan pelatihan. Dengan makin bertambahnya wawasan dan pengetahuan diharapkan kualitas kerja juga semakin meningkat.

Diklat ini dilaksanakan untuk memberikan pengetahuan dalam rangka pembentukan, wawasan, kebangsaan, kepribadian dan etika PNS, disamping pengetahuan dasar tentang sistem penyelenggaraan pemerintahan negara, bidang tugas, administrasi kepegawaian, budaya organisasi, etika birokrasi dan komitmen dan integritas moral serta tanggung jawab dalam peran sertanya mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*).

Struktur kelembagaan Pemerintah Kabupaten Sleman yang sudah terbentuk serta diisi dengan personil-personil sesuai dengan *background*

didalamnya tidak memiliki motivasi dan semangat untuk berkarya. Oleh karena itu untuk meningkatkan kualitas kinerja serta memotivasi aparatnya, Pemda Sleman senantiasa melakukan *empowerment* atau pemberdayaan sumberdaya manusia. Para PNS maupun CPNS Pemerintah Kabupaten Sleman harus mengetahui hak dan kewajiban yang harus dilaksanakan. Kita perlu memahami realita di lapangan pada saat ini yang menunjukkan bahwa belum seluruh pegawai negeri di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sleman mampu melaksanakan tugasnya dengan baik dan profesional. Bahkan masih ada pegawai negeri yang tidak memiliki disiplin kerja dan etos kerja yang baik, serta tidak memahami bidang tugasnya.

Kenyataan tersebut masih diperburuk lagi dengan adanya anggapan di kalangan masyarakat maupun di kalangan pegawai negeri sendiri, bahwa pegawai negeri adalah pegawai yang santai, enak, dan tidak pernah menghadapi tantangan yang berarti. Selain itu masih ada pula anggapan bahwa tanpa berprestasi pun, seorang pegawai negeri tetap digaji dan naik pangkat.

Hal ini dikarenakan dalam kenyataannya, pegawai negeri justru dituntut dengan tantangan dan tanggung jawab yang lebih berat. Lebih-lebih setiap ada peningkatan kesejahteraan pegawai negeri, maka pasti disertai dengan tuntutan masyarakat untuk mendapat pelayanan yang sebaik-baiknya. Selain dituntut untuk memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat, pegawai negeri juga dibebani tuntutan untuk senantiasa menjaga citranya selaku aparat pemerintah dan abdi masyarakat. Sampai saat ini citra pegawai negeri di mata masyarakat masih belum baik. Hal tersebut ditandai dengan adanya beberapa pengaduan masyarakat tentang masalah indiscipliner pegawai,

ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas pelayanan yang diberikan serta ketidakpuasan terhadap kredibilitas aparat pemerintah.

Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sleman sesuai dengan tugas dan fungsinya dalam Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2003 tentang Perubahan Pertama atas Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2000 tentang Organisasi Perangkat Daerah Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman menyatakan bahwa :

1. Badan Kepegawaian Daerah berkedudukan sebagai unsur penunjang pemerintah daerah yang dipimpin oleh seorang kepala yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah
2. Badan Kepegawaian Daerah mempunyai tugas membantu bupati dalam penyelenggaraan pemerintah daerah di bidang pengelolaan kepegawaian daerah
3. Badan Kepegawaian Daerah dalam menyelenggarakan tugas mempunyai fungsi :
 - a. Perumusan kebijakan teknis bidang pengelolaan kepegawaian daerah
 - b. Pemberian pelayanan penunjang penyelenggaraan pemerintah daerah

Dalam menjalankan tugas dan fungsinya tersebut Badan Kepegawaian Daerah dilakukan melalui pendidikan dan pelatihan yang dilakukan oleh Sub Bidang Pembinaan Pegawai dan Sub Bidang Pendidikan dan Pelatihan Pegawai. Berdasarkan permasalahan tersebut di maka maka penulis tertarik untuk mengetahui bagaimana peranan Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sleman dalam meningkatkan kualitas sumber daya manusia Pegawai Negeri

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah peranan Badan Kepegawaian Daerah Dalam Meningkatkan Kualitas Sumber Daya Manusia Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Sleman Tahun 2005-2006?
2. Faktor apakah yang menghambat dan mendukung dalam meningkatkan kualitas sumber daya manusia Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Sleman Tahun 2005-2006?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan mengkaji peranan Badan Kepegawaian Daerah dalam Meningkatkan Kualitas Sumber Daya Manusia Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Sleman Tahun 2005-2006.
2. Untuk mengetahui faktor pendukung dan penghambat Badan Kepegawaian Daerah dalam Meningkatkan Kualitas Sumber Daya Manusia Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Sleman Tahun 2005-2006.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis

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

2. Manfaat praktis

Memberikan masukan dalam pelaksanaan peningkatan Kualitas Sumber Daya Manusia Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Sleman

E. Tinjauan Pustaka

Dalam pengetahuan Hukum Kepegawaian ada beberapa pendapat yang perlu dikemukakan tentang pengertian Pegawai Negeri, yang pertama menurut pendapat *Kranenburg-Vegting* bahwa untuk membedakan Pegawai Negeri dengan Pegawai lainnya dilihat dari sistem pengangkatannya untuk menjabat dalam dinas publik. Menurut pendapat dari *Kranenburg-Vegting* yaitu:

“Pegawai Negeri adalah pejabat yang ditunjuk, jadi tidak termasuk yang memegang jabatan mewakili (*Vertegenwoordigend*) seperti anggota parlemen seorang Menteri, seorang Presiden dan sebagainya”.²

Pengertian Pegawai Negeri menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-undang No. 43 Tahun 1999, tentang Undang-undang Pokok Kepegawaian adalah sebagai berikut:

“Pegawai Negeri adalah setiap warga Negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diserahi tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Dari uraian Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, dijelaskan bahwa ada empat unsur yang harus dipenuhi agar dapat disebut sebagai Pegawai Negeri yaitu:

² Muchsan, 1982, *Pengangkatan dalam Pangkat Pegawai Negeri Sipil*, Cetakan Pertama, Liberty, Yogyakarta, hlm.5

1. Memenuhi syarat-syarat yang ditentukan
2. Diangkat oleh pejabat yang berwenang
3. Diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri atau tugas negara
4. Digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, pegawai negeri adalah pegawai pemerintah yang berada di luar politik, bertugas melaksanakan administrasi pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan. Dengan demikian, Aparatur atau Pegawai Pemerintah Daerah dapat didefinisikan sebagai alat kelengkapan pemda yang bertugas melaksanakan roda pemda sehari-hari, yang berada diluar politik, bertugas melaksanakan administrasi pemerintah di daerah dan mendapatkan imbalan (gaji) berdasarkan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan.

Sehingga dari pengertian di atas dapat disimpulkan tentang syarat-syarat seseorang dikatakan seorang pegawai negeri yaitu:

- a. Memenuhi syarat-syarat yang ditentukan.
- b. Diangkat oleh pejabat yang berwenang.
- c. Diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri.
- d. Digaji menurut peraturan perundang-undangan.³

Dalam setiap menjalankan tugasnya, Pegawai Negeri Sipil mempunyai kewajiban yang harus ditaati yaitu:

- a. Setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintah.

³ Pratisto Prawotosoediro, *Pegawai Negeri Sipil*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983, hlm: 17.

- b. Melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepadanya dengan penuh pengabdian, kesadaran dan tanggungjawab.
- c. Menyimpan rahasia jabatan.⁴

Kewajiban tersebut harus dijalankan dengan penuh tanggung jawab sesuai dengan peraturan yang berlaku, dan seorang pegawai harus dapat menyimpan rahasia jabatannya dan tidak boleh mengemukakan rahasia tersebut pada orang lain, kecuali pada pejabat yang berwenang.

Untuk mencapai efektifitas kerja yang tinggi menurut M. Manullang diperlukan adanya pengembangan pegawai yang tujuannya untuk:

- a. Supaya pegawai dapat melakukan pekerjaan lebih efisien.
- b. Supaya pengawasan lebih sedikit terhadap pegawai.
- c. Supaya pegawai lebih cepat berkembang.
- d. Menstabilkan pegawai.⁵

Adanya pengembangan tersebut diharapkan para pegawai dapat meningkatkan kualitas kinerjanya dalam menjalankan tugasnya dengan efektif dan mewujudkan disiplin dan prestasi kerja yang baik sesuai dengan tujuan dan sasaran yang hendak dicapai, salah satunya adalah melalui manajemen pegawai negeri sipil. Manajemen pegawai negeri sipil merupakan keseluruhan upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektifitas dan derajat profesionalisme penyelenggaraan tugas, fungsi dan kewajiban kepegawaian yang meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan

⁴ Sudiman, *Kepengawain*, Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1999, hlm: 5.

⁵ M. Manullang, *Pengembangan Pegawai*, BKLM, Medan, 1978, .hlm 17

kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kesejahteraan dan pemberhentian.⁶

Kemampuan kerja pegawai negeri sipil dapat dilihat dari peningkatan pengabdian, mutu kualitas dan keterampilan. Masing-masing bagian ini diharapkan mengalami peningkatan produktivitas dan pengembangan sumber daya manusia. Terkait dengan kualitas kinerja pegawai maka perlu diketahui tentang definisi kualitas. Kualitas mengandung banyak arti dan makna. Menurut Soedarmayanti pengertian mengenai kualitas adalah:

- a. Kesesuaian dengan persyaratan/ tuntutan
- b. Kecocokan untuk pemakaian.
- c. Perbaikan atau penyempurnaan berkelanjutan.
- d. Bebas dari kerusakan atau cacat.
- e. Pemenuhan kebutuhan pelanggan semenjak awal dan setiap saat.
- f. Melakukan segala sesuatu secara benar semenjak awal.
- g. Sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan.⁷

Sumber Daya Manusia (SDM) adalah faktor sentral dalam suatu organisasi. Apapun bentuk serta tujuannya, organisasi dibuat berdasarkan berbagai visi untuk kepentingan manusia dan dalam pelaksanaan misinya dikelola dan diurus oleh manusia. Jadi, manusia merupakan faktor strategis dalam semua kegiatan institusi/organisasi.

Sumber Daya merupakan faktor penting dalam manajemen, misi, tujuan dan hasil organisasi. Tanpa adanya sumber daya, proses yang ada dalam organisasi tidak dapat dijalankan. Dari berbagai sumber daya paling penting dalam usaha mencapai keberhasilan. Sebab Sumber Daya Manusia

⁶ Bagus Sarnawa dan Hayu Sukiyoprati, *Manajemen Pegawai Negeri Sipil*, Yogyakarta, Lab Hukum UMY, 2007, hlm 21

⁷ Soedarmayanti, *Restrukturisasi dan Pemberdayaan Organisasi untuk Menghadapi Dinamika Pembangunan Lingkungan*, Bandung, C.V. Masdar Maju, 2000, hlm. 202.

(SDM) merupakan satu-satunya sumber daya yang mempunyai akal, perasaan, keinginan, kemampuan, ketrampilan, pengetahuan, dorongan, daya dan karya⁸.

Arti Penting manusia dalam organisasi dikemukakan oleh Miftah Thoha "Betapapun majunya suatu organisasi dan betapapun modernnya peralatan yang digunakan manusia dalam organisasi tetap menduduki peranan yang menentukan"⁹. Berdasarkan pendapat tersebut, manusia merupakan salah satu faktor penentu keberhasilan maupun kegagalan organisasi.

Masalah sumber daya manusia menyangkut dua aspek, kuantitatif dan kualitatif. Kuantitatif menyangkut jumlah atau banyaknya SDM sebagai staff atau anggota dalam organisasi, sedangkan kualitatif menyangkut mutu SDM yang dapat dilihat dari kemampuan fisik, misalnya kesehatan jasmani dan kekuatan bekerja serta kemampuan non fisik, misalnya kecerdasan dan mental, maka pendidikan dan pelatihan sangat dibutuhkan.

Pendidikan Pegawai Negeri adalah pendidikan yang dilakukan pegawai negeri untuk meningkatkan kepribadian, pengetahuan dan kemampuan sesuai dengan tuntutan persyaratan jabatan dan pekerjaannya sebagai pegawai negeri. Latihan pegawai negeri adalah bagian dari pendidikan pegawai negeri untuk meningkatkan pengetahuan dan

⁸ Faustino Cardoso Gomes, "*Manajemen Sumber Daya Manusia*" Andi Offset, Yogyakarta, 1999, hlm. 12

⁹ Miftah Thoha, "*Pembinaan Organisasi: Proses Diaknosa dan Intervensi*", Rajawali, Jakarta, 1989. hlm. 60

keterampilannya sesuai dengan tuntutan persyaratan pekerjaannya sebagai pegawai negeri.¹⁰

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 101 tahun 2000 tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil, pendidikan dan pelatihan jabatan pegawai negeri sipil yang selanjutnya disebut Diklat adalah proses penyelenggaraan belajar mengajar dalam rangka meningkatkan kemampuan pegawai negeri sipil.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil, tujuan diklat pegawai adalah sebagai berikut :

1. Meningkatkan pengetahuan, keahlian, keterampilan dan sikap untuk melaksanakan tugas jabatan secara profesional dengan dilandasi kepribadian dan etika PNS sesuai dengan kebutuhan instansi
2. Menciptakan aparatur yang mampu berperan sebagai pembaru dan perekat persatuan dan kesatuan bangsa
3. Mementapkan sikap dan semangat pengabdian yang berorientasi pada pelayanan, pengayoman dan pemberdayaan masyarakat
4. Menciptakan kesamaan visi dan dinamika pola pikir dalam melaksanakan tugas pemerintahan umum dan pembangunan demi terwujudnya pemerintahan yang baik.

Pegawai yang mendapatkan pendidikan secara berencana dan yang memberikan kemungkinan untuk mengembangkan diri sendiri dan memangku jabatan yang lebih tinggi, pada umumnya cenderung lebih

¹⁰ Lembaga Administrasi Negara RI, Sistem Administrasi Negara RI

lama bekerja pada perusahaan yang memberikan kesempatan, jika dibandingkan dengan pegawai pada perusahaan yang tidak memberikan kesempatan seperti itu.¹¹

Pasal 16 ayat (2) Keputusan Kepala Lembaga Administrasi Negara Nomor 193/XIII/10/6/2001 tentang Pedoman Umum Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil dijelaskan bahwa tenaga pendidikan dan pelatihan pegawai negeri sipil dijelaskan mengenai persyaratan umum bagi calon peserta diklat adalah sebagai berikut :

- a. Memiliki potensi untuk dikembangkan
- b. Memiliki motivasi tinggi untuk pengembangan diri
- c. Mampu menjaga reputasi dan kredibilitas sebagai pegawai negeri sipil
- d. Memiliki dedikasi dan loyalitas terhadap tugas dan organisasi
- e. Berprestasi baik dalam melaksanakan tugas
- f. Sehat jasmani dan rohani

F. Ruang Lingkup Penelitian

Pembinaan PNS dimaksud dilakukan dengan berbagai bentuk kegiatan dan tindakan, antara lain kenaikan pangkat, penggajian dan kesejahteraan, promosi jabatan, pendidikan dan pelatihan, disiplin, maupun penghargaan. Penelitian ini akan membatasi pada peningkatan kualitas melalui pendidikan dan pelatihan pegawai negeri sipil untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia.

¹¹ Ahmad Ghufron dan Sudarsono, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, hlm 45-46

G. Metode Penelitian

1. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Sleman

2. Metode Pengumpulan Data

a. Penelitian Lapangan

Yaitu penelitian yang dilakukan di lapangan secara langsung memperoleh bahan-bahan mengenai masalah yang diteliti dengan wawancara terbuka yaitu teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan tanya jawab secara langsung oleh penulis kepada para narasumber.

b. Penelitian kepustakaan

Yaitu mengumpulkan, menghimpun dan kemudian mempelajari serta meneliti bahan hukum yang berkaitan dengan masalah yang diteliti, terdiri dari :

1) Bahan hukum primer, yaitu :

- a) Undang-Undang Dasar 1945
- b) Undang-Undang No. 43 Tahun 1999, tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.
- c) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- d) Peraturan Pemerintah Nomor 101 tahun 2000 tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil
- e) Keputusan Kepala Lembaga Administrasi Negara Nomor 193/XIII/10/6/2001 tentang Pedoman Umum Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil

f) Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 12 Tahun 2003
Tentang Perubahan Pertama Atas Peraturan Daerah Kabupaten
Sleman Nomor 12 Tahun 2000 Tentang Organisasi Perangkat
Daerah Pemerintah Kabupaten Sleman

2) Bahan hukum sekunder, yaitu :

- a) Buku-buku tentang lingkungan
- b) Literatur-literatur yang sesuai dengan masalah yang diteliti

3) Bahan hukum tersier, yaitu :

Badan hukum yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap
bahan hukum primer dan sekunder, terdiri dari Kamus Umum Bahasa
Indonesia dan Kamus-kamus Hukum Indonesia.

3. Narasumber

Narasumber dalam penelitian ini adalah Kepala Badan Kepegawaian
Daerah Kabupaten Sleman

4. Metode Analisis Data

Data yang diperoleh dari penelitian di lapangan dan data dari
kepuustakaan selanjutnya di analisis secara kualitatif yaitu hanya mengambil
data yang bersifat khusus dan berkaitan dengan permasalahan yang sedang
dibahas. Dengan demikian akan menghasilkan kesimpulan yang deskriptif
kualitatif yaitu dengan melukiskan kenyataan-kenyataan yang sebenarnya
berdasarkan data yang diperoleh.