

Pembangunan yang dilaksanakan secara bertahap di Indonesia diharapkan untuk mencapai suatu kemajuan yang lebih tinggi, lebih baik, lebih sejahtera dan lebih maju terhadap masyarakat bangsa Indonesia. Pembangunan dirumuskan sebagai proses perubahan yang terencana dari situasi nasional yang satu ke instansi yang lain yang dimiliki lebih tinggi.

“Pembangunan Nasional bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil makmur yang merata materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila di dalam wadah Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, bersatu, dan berkedaulatan rakyat dalam suasana prikehidupan Bangsa yang aman, tentram, tertib, dan dinamis serta dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib, dan damai.”<sup>1</sup>

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 konsekuensi di bidang ketatanegaraan ialah keharusan mewujudkan asas dan cita politik desentralisasi dan dekonsentrasi. Dalam usaha mencapai tujuan nasional diperlukan adanya Pegawai Negeri yang penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintah serta bersatu padu, bermental baik, berwibawa, berdayaguna, bersih, berkualitas tinggi dan sadar akan tanggung jawabnya sebagai unsur Aparatur Negara dan Abdi Masyarakat.<sup>2</sup> Dengan adanya kriteria Pegawai Negeri tersebut diharapkan semua tugas, baik skala kecil (unit kerja) maupun skala besar (tugas kenegaraan), seperti pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) akan berjalan dengan

<sup>1</sup> Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Tahun 1983 TAP MPR No. II/MPR/1983.

<sup>2</sup> Berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945.

baik. Pegawai Negeri adalah pemikir, perencana, pelaksana dan sekaligus penikmat pembangunan dan hasil pembangunan nasional.

Dalam rangka otonomi daerah, daerah diberi hak, wewenang, dan kewajiban mengurus rumah tangganya sendiri, sehingga perlu ditunjang oleh aparatur daerah yang baik. Aparatur daerah ini lebih dikenal dengan istilah pegawai daerah, hakikatnya adalah pegawai sipil yang berstatus sebagai pegawai daerah otonom.

Adapun Yang terdapat dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Pegawai Negeri terdiri dari :

- a. Pegawai Negeri Sipil
- b. Anggota Tentara Nasional Indonesia; dan
- c. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia

Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf a terdiri dari :

- a. Pegawai Negeri Sipil Pusat; dan
- b. Pegawai Negeri Daerah

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian menyatakan untuk menjadi Pegawai Negeri Sipil ada beberapa unsur-unsur yang harus dipenuhi yaitu :

1. Memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan dalam Peraturan Pemerintah

2. Diangkat oleh pejabat yang berwenang.
3. Diserahi tugas dalam Jabatan Negara atau Tugas Negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundangan
4. Digaji menurut peraturan perundangan yang berlaku.

Penataan kepegawaian daerah atau istilah lain administrasi kepegawaian daerah, pada intinya tidak lepas dari prinsip-prinsip administrasi kepegawaian pada umumnya. Lingkup pengaturan kepegawaian daerah tidak jauh berbeda dengan administrasi kepegawaian pada umumnya, yakni penerimaan dan pengangkatan calon-calon tenaga pegawai daerah, dimana proses perencanaan dan pengadaan tenaga pegawai dapat disatukan dengan penamaan penerimaan dan pengangkatannya pada formasi yang telah direncanakan tersebut.

Menurut catatan kepustakaan Indonesia Administrasi mempunyai konotasi tiga macam (The Liang Gie 1972) :

1. Administrasi diartikan sebagai kegiatan ketatausahaan yang meliputi pengolahan penciptaan informasi ke dalam warkat-warkat tertentu, pengadaan, pengiriman dan penyimpanan informasi yang telah dijadikan warkat tersebut.
2. Administrasi diartikan sebagai proses kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang yang bekerja sama untuk mencapai sesuatu tujuan tertentu.
3. Administrasi diartikan sebagai administrasi negara atau perusahaan.<sup>3</sup>

Agar menjamin penyelenggaraan tugas pemerintah dan pembangunan secara berdayaguna dan berhasilguna perlu adanya pokok-pokok umum yang dilakukan dalam administrasi kepegawaian itu meliputi antara lain pengadaan, pengembangan, dan penggunaan.

Dalam rangka meningkatkan pelaksanaan pengadaan Pegawai Negeri Sipil, Pemerintah mengatur kembali ketentuan mengenai pengadaan Pegawai Negeri Sipil dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2002 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 Tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil.

Pengadaan menurut Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2002 Tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil adalah proses kegiatan untuk mengisi formasi yang lowong. Formasi dalam suatu organisasi negara pada umumnya disebabkan adanya Pegawai Negeri Sipil yang berhenti, meninggal dunia, mutasi jabatan dan adanya pengembangan organisasi baik yang dikeluarkan secara hormat ataupun secara tidak hormat, maka pengadaan dilaksanakan atas dasar kebutuhan, baik dalam arti jumlah dan mutu pegawai, maupun kompetensi jabatan yang diperlukan untuk mewujudkan Pegawai Negeri Sipil yang profesional, bertanggung jawab, jujur, dan adil.

Puskesmas Kraton Yogyakarta merupakan salah satu instansi pemerintah daerah di Indonesia yang terletak di wilayah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Puskesmas tersebut bergerak di bidang kesehatan masyarakat

Pelaksanaan pengadaan Pegawai Negeri Sipil yang diadakan di Puskesmas Kraton pada dasarnya dikaitkan dengan kegiatan untuk mengelola pengadaan tenaga kerja sesuai dengan kebutuhan daerah. Kepegawaian daerah mutlak perlu ada, sebab ini ciri dari otonomi daerah. Daerah mempunyai kebebasan untuk menentukan kebutuhan dan mengatur tenaga kerja yang menjadi pegawai daerahnya.

Berdasarkan gagasan di atas menyangkut Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2002 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 menjadi menarik untuk kemudian mengkaji skripsi ini dengan judul **“Pelaksanaan Pengadaan Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2002 Di Pemerintah Kota Yogyakarta (Studi Kasus di Puskesmas Kraton Yogyakarta)”**, yang di dalamnya menyangkut berbagai hal mengenai pengadaan pegawai negeri sipil di Puskesmas Kraton Yogyakarta.

## **B. Perumusan Masalah**

Untuk dapat mencapai sasaran yang diharapkan perlu untuk merumuskan masalah yang akan diteliti yaitu :

1. Bagaimana mekanisme pelaksanaan pengadaan Pegawai Negeri Sipil berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2002 di Puskesmas Kraton Yogyakarta ?

2. Upaya-upaya apa saja yang ditempuh dalam menghadapi hambatan-hambatan yang terjadi dalam pelaksanaan pengadaan Pegawai Negeri Sipil?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan pengadaan Pegawai Negeri Sipil di Puskesmas Kraton Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui upaya-upaya apa saja yang ditempuh dalam menghadapi hambatan-hambatan yang terjadi dalam pelaksanaan pengadaan Pegawai Negeri Sipil.

### **D. Manfaat Penelitian**

#### **1. Manfaat Teoritis**

Bagi ilmu pengetahuan diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan masukan pemikiran hukum pada umumnya dan pengembangan Ilmu Hukum Administrasi Negara pada khususnya tentang pelaksanaan pengadaan Pegawai Negeri Sipil.

#### **2. Manfaat Praktis**

Memberikan sumbangsih sebagai bahan pertimbangan agar pembangunan bisa merata melalui masyarakat yang rukun dan sejahtera

## **E. Tinjauan Pustaka**

Pegawai Negeri Sipil merupakan salah satu bagian dari pokok-pokok Hukum Kepegawaian yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Pengertian Pegawai Negeri sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian adalah :

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

Menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian kewajiban Pegawai Negeri Sipil ditetapkan sebagai berikut :

1. Wajib setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintahan (Pasal 4).
2. Wajib menaati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepadanya dengan penuh tanggung jawab (Pasal 5).
3. Wajib menyimpan rahasia jabatan dan hanya mengemukakan rahasia jabatan kepada dan atas perintah yang berwajib atas kuasa Undang-Undang (Pasal 6).

Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 Tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil menyatakan Pengadaan Pegawai Negeri Sipil adalah kegiatan untuk mengisi formasi yang kosong

Formasi yang lowong tersebut mulai dari perencanaan, pengumuman, pelamaran, penyaringan, pengangkatan menjadi Pegawai Negeri Sipil yang dilaksanakan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian. Formasi dalam suatu satuan organisasi negara pada umumnya disebabkan oleh 2 (dua) hal, yaitu adanya Pegawai Negeri Sipil yang berhenti atau adanya perluasan organisasi. Karena pengadaan Pegawai Negeri Sipil adalah untuk mengisi formasi yang lowong, maka pengadaan ini harus berdasarkan keperluan baik dalam arti jumlah maupun dalam arti mutu.

Formasi Pegawai Negeri Sipil adalah jumlah susunan pangkat Pegawai Negeri Sipil yang diperlukan oleh suatu satuan organisasi Negara untuk mampu melaksanakan tugas pokok untuk jangka waktu tertentu yang ditetapkan oleh pejabat yang bertanggungjawab dalam bidang penertiban dan penyempurnaan Aparatur Negara. Dalam menyusun formasi ada beberapa hal yang perlu diperhatikan, yaitu :

- a. Dasar penyusunan formasi
- b. Sistem penyusunan formasi
- c. Analisa kebutuhan Pegawai Negeri Sipil
- d. Anggaran Belanja Negara yang tersedia.

Dasar penyusunan formasi Pegawai Negeri Sipil pada umumnya yang

Adalah macam pekerjaan yang harus dilakukan oleh sesuatu unit organisasi dalam melaksanakan tugas pokoknya (umpamanya : pekerjaan menetik, jaga malam, mengobati penyakit, mengadakan penyelidikan, memeriksa perkara dan lain-lain).

Jenis-jenis pekerjaan yang ada pada setiap Departemen/Lembaga harus dikumpulkan, dikelompokkan dan disusun secara sistematis, sehingga mudah dicari apabila diperlukan.

Pada umumnya, jenis-jenis pekerjaan dapat dikelompokkan ke dalam 2 kelompok, yaitu :

- a. Jenis-jenis pekerjaan yang bersifat umum, yaitu jenis-jenis pekerjaan yang ada pada setiap Departemen/Lembaga (menetik, urusan kepegawaian, urusan keuangan dan lain-lain).
- b. Jenis-jenis pekerjaan yang bersifat khusus, yaitu jenis pekerjaan yang khusus (umpamanya pekerjaan mengobati penyakit hanya ada pada lingkungan Departemen Kesehatan, memeriksa perkara hanya ada pada lingkungan Kejaksaan dan Pengadilan dan lain-lain).

Apabila sudah diketahui jenis-jenis pekerjaan yang akan dilakukan, maka dapatlah ditetapkan kualitas Pegawai Negeri Sipil yang diperlukan.

Penetapan kualifikasi pegawai yang tepat dapat meningkatkan dayaguna dan hasilguna dalam melaksanakan pekerjaan setiap perkembangan organisasi

## 2. Sifat Pekerjaan

Dapat ditinjau dari beberapa sudut umpamanya waktu kerja, pemusatan perhatian, risiko pribadi, yang mungkin timbul dalam melaksanakan pekerjaan.

Yang paling berpengaruh dalam menentukan formasi adalah tindakan meninjau dari sudut waktu kerja, seperti jenis pekerjaan, mana yang umumnya dapat dikerjakan dalam jam kerja dan jenis pekerjaan mana yang harus dikerjakan secara terus-menerus tanpa memandang waktu, memerlukan jumlah pegawai yang lebih banyak.

## 3. Perkiraan Beban Kerja

Adalah frekuensi kegiatan rata-rata dan masing-masing jenis pekerjaan dalam jangka waktu tertentu.

Pada umumnya beban kerja itu dapat dibagi dalam :

- a. Beban kerja yang dapat diukur (per hari, per minggu, per bulan, per tahun).
- b. Beban kerja yang sulit diukur, adalah beban kerja yang ferkuensinya tergantung pada keadaan.
- c. Beban kerja yang tidak mungkin diukur.

## 4. Perkiraan Kapasitas Pegawai

Adalah perkiraan kemampuan rata-rata satu orang pegawai untuk menyelesaikan sesuatu jenis pekerjaan dalam jangka waktu tertentu

Kapasitas pegawai dibagi dalam :

- a. Yang dapat diukur
- b. Yang sulit diukur, dan
- c. Yang tidak mungkin diukur

Perkiraan kapasitas pegawai perlu diketahui guna menentukan jumlah pegawai yang diperlukan untuk masing-masing pekerjaan, meskipun jenis pekerjaan sama, tetapi beban kerja dan perkiraan kapasitas pegawai berlainan, maka berlainan pula jumlah pegawai yang diperlukan.

Kalau beban kerja dari beberapa jenis pekerjaan sedikit, maka kepada satu orang pegawai dapat ditugaskan untuk mengerjakan beberapa jenis pekerjaan.

#### 5. Alat Yang Tersedia

Diperkirakan tersedia dalam melaksanakan tugas sangat penting artinya dalam melaksanakan sesuatu tugas. Makin tinggi mutu peralatan dan tersedia dalam jumlah yang cukup dapat mengakibatkan makin sedikit jumlah Pegawai Negeri Sipil yang dibutuhkan untuk mengerjakan sesuatu jenis pekerjaan tertentu, tetapi makin menghendaki kualitas Pegawai Negeri Sipil yang makin tinggi.

Dalam menyusun formasi Pegawai Negeri Sipil, hendaknya diperhatikan pertimbangan rasional, yang berarti bahwa pertimbangan dayaguna (efisiensi) haruslah mendapat perhatian yang sewajarnya. Setiap Warga Negara Indonesia

mempunyai kesempatan yang sama untuk melamar dan diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil. Hal ini berarti bahwa pengadaan Pegawai Negeri Sipil harus didasarkan semata-mata atas syarat obyektif yang telah ditentukan dan tidak boleh didasarkan atas golongan, agama, atau daerah. Untuk menjamin obyektifitas dan keseragaman dalam pelaksanaan dipandang penting mengatur syarat-syarat dan tata cara pengadaan Pegawai Negeri Sipil.

Pengadaan Pegawai Negeri Sipil menurut Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 menyatakan pengumuman formasi Pegawai Negeri Sipil diumumkan seluas-luasnya oleh Pejabat Pembina kepegawaian dengan dicantumkan :

- a. Jumlah dan jenis jabatan yang lowong.
- b. Syarat yang harus dipenuhi oleh setiap pelamar.
- c. Alamat dan tempat lamaran ditujukan.
- d. Batas waktu pengajuan lamaran

Berdasarkan Pasal 6 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2002 Tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 dinyatakan bahwa syarat yang harus dipenuhi oleh setiap pelamar adalah :

- a. Warga Negara Indonesia
- b. Berusia serendah serendah 18 (delapan belas) tahun dan setinggi tingginya

- c. Tidak pernah dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum yang tetap, karena melakukan suatu tindak pidana kejahatan.
- d. Tidak pernah diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri atau tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil atau diberhentikan tidak dengan hormat sebagai Pegawai Swasta.
- e. Tidak berkedudukan sebagai calon/Pegawai Negeri.
- f. Mempunyai pendidikan, kecakapan, keahlian, dan ketrampilan yang diperlukan.
- g. Berkelakuan baik.
- h. Sehat jasmani dan rohani.
- i. Bersedia ditempatkan di seluruh Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia atau negara lain yang ditentukan oleh pemerintah.
- j. Syarat lain yang ditentukan dalam persyaratan jabatan.

Untuk kelancaran pelaksanaan tugas-tugas pemerintah, baik pada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dibutuhkan pegawai yang berkompeten, sebab keberadaannya sangat diperlukan oleh pemerintah.

Hubungan hukum antara Pegawai Negeri merupakan hubungan dinas publik. Hubungan dinas publik ini timbul semenjak seseorang mengikatkan

jabatan tertentu. Sehingga untuk menentukan seseorang yang layak atau tidak diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil merupakan keputusan Pemerintah Pusat.

## **F. Metodologi Penelitian**

### **1. Metode Pengumpulan Data**

#### **a. Data Primer**

Penelitian lapangan yaitu : cara memperoleh data berupa fakta dengan mengadakan peninjauan langsung pada subyek yang diteliti. Adapun data yang dikumpulkan oleh peneliti adalah dengan angket dan wawancara yaitu proses tanya jawab kepada narasumber dan responden untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan permasalahan. Dalam wawancara ini akan dilakukan dengan menggunakan pedoman wawancara yang sudah dipersiapkan sebelumnya.

#### **b. Data Sekunder**

Penelitian Kepustakaan yaitu : memperoleh data dari buku, literatur, serta publikasi ilmiah lainnya yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti. Yaitu dengan cara membaca dan memahami peraturan perundang-undangan dan buku-buku literatur yang dimaksudkan sebagai referensi bagi penulisan untuk memperoleh data sekunder tentang permasalahan yang erat

a. Bahan Hukum Primer

Yaitu dengan mempelajari Undang-Undang dan peraturan yang berlaku yang sesuai dengan obyek penelitian. Bahan hukum primer terdiri dari :

- 1) Undang-Undang Dasar 1945.
- 2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.
- 3) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 Tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil.
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2002 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 Tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil.
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 Tentang Pendidikan Dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan ini merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan

..... dapat membantu dalam

menganalisis dan memahami bahan hukum sekunder. Bahan hukum sekunder terdiri dari :

- 1) Buku-buku yang membahas mengenai kepegawaian.
- 2) Buku-buku yang membahas mengenai pengadaan Pegawai Negeri Sipil.
- 3) Makalah-makalah dari internet, dan sumber lain yang mendukung penelitian ini.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan ini merupakan bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder dari Kamus Umum Bahasa Indonesia.

## **2. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilakukan di Puskesmas Kraton Yogyakarta.

## **3. Metode Pemilihan Sampel**

Dalam pengambilan sampel metode yang digunakan adalah metode random sampling, dimana penentuan sample tersebut ditentukan secara acak. Dalam hal ini semua responden tidak mempunyai kesempatan yang sama untuk

#### **4. Analisis Data**

Analisis dalam penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif yang menggambarkan data yang didapat dari teori maupun hasil penelitian lapangan kemudian ditarik kesimpulan setelah data dikumpulkan.

#### **5. Responden dan Narasumber**

Dalam penelitian ini, responden dan narasumber yang akan dimintai keterangan adalah :

##### **a. Narasumber**

1. Badan Kepegawaian Daerah Yogyakarta
2. Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta
3. Puskesmas Kraton Yogyakarta

##### **b. Responden**

Responden yang akan dimintai keterangan adalah 20 orang