

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Negara merupakan suatu organisasi kekuasaan yang dalam penyelenggaraan pemerintah dipegang oleh beberapa orang yang memegang kekuasaan tersebut. Dengan demikian baik buruknya penyelenggaraan kekuasaan negara pada dasarnya sangat dipengaruhi oleh orang-orang tersebut.

Sondang P. Siagian mengemukakan adanya 3 bentuk negara yang memberikan peranan dan fungsi yang berbeda yaitu : bentuk *political state* atau semua kekuasaan dipegang oleh raja sebagai pemerintah, bentuk *legal state* atau pemerintah sebagai pelaksana peraturan, dan bentuk *welfare state* atau tugas pemerintah diperluas untuk menjamin kesejahteraan umum.<sup>1</sup>

Di dalam batang tubuh Undang-undang Dasar 1945 (UUD 45) disebutkan bahwa negara Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machstaat*) berarti bahwa negara termasuk didalamnya pemerintah dan lembaga-lembaga negara yang lain dalam melaksanakan dalam melaksanakan tindakan apapun harus dilandasi oleh hukum yang berlaku. Sesuai dengan semangat dan ketegasan Pembukaan UUD 1945, yang dimaksud dengan hukum bukanlah sekedar negara yang berdasarkan hukum dalam arti formal melainkan negara berdasarkan hukum dalam arti materiil yaitu

<sup>1</sup> Sondang P. Siagian, *Administrasi Pemerintahan*, PT Gunung Agung, 1982, hal. 11, 101

yang hendak menciptakan kesejahteraan bagi rakyatnya sesuai yang dimaksud dalam alinea IV UUD 1945

Pembukaan Undang Undang Dasar 1945 alinea keempat menyebutkan bahwa tujuan Negara antara lain 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. Pelaksanaan pembangunan nasional membutuhkan sumber daya baik sumber daya berupa benda, uang maupun manusia. Sumber daya berupa manusia dalam pelaksanaan pembangunan nasional maupun pemerintahan dikenal dengan istilah aparatur Negara.

Aparatur Negara khususnya Pegawai Negeri Sipil (PNS) memegang peranan penting dalam hal kelancaran pelaksanaan tugas baik tugas pembangunan maupun pemerintahan, oleh sebab itu dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional tersebut diperlukan PNS yang merupakan unsure aparatur Negara yang bertugas sebagai abdi masyarakat yang harus menyelenggarakan pelayanan secara adil dan merata kepada masyarakat dengan dilandasi kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945.

Dengan demikian PNS yang diperlukan adalah pegawai negeri yang mempunyai standar tertentu guna kepentingan organisasi. Menurut teori manajemen Sumber Daya Manusia yang dibutuhkan oleh organisasi pada dasarnya adalah Sumber Daya Manusia yang mampu memberikan tambahan nilai

Daya Manusia merupakan *competitive advantage* bagi organisasi. Dengan demikian organisasi memerlukan Sumber Daya Manusia yang sempurna baik dari segi kualitas maupun kuantitas sehingga mampu menjadi *human capital* yang bernilai bagi organisasi

Menurut sumber yang berasal dari situs Kulon progo jumlah PNS Daerah Kabupaten Kulon Progo sampai dengan bulan Agustus 2005 sebanyak 8.863 orang, terdiri 5.036 laki-laki dan 3.827 perempuan. Berdasarkan kualifikasi tingkat pendidikan, 3.260 orang (36,78%) memiliki pendidikan umum tingkat diploma, 2.319 orang (26,16%) pendidikan DIV/S1, 46 orang (0,52%) berpendidikan S2, 486 orang (5,4%) berpendidikan SD dan 2.752 orang (31,05%) berpendidikan SLTA.

Sehubungan dengan hal tersebut maka perlu dilakukan kaji ulang terhadap jumlah dan mutu Pegawai Negeri Sipil dengan kebutuhan formasi yang ada di Pemerintah Kabupaten Kulon Progo. Sehingga akan menciptakan kinerja yang baik dalam meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat.

Berlakunya UU No 22 Tahun 1999 Juncto UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah di mana titik berat penyelenggaraan Otonomi Pemerintahan Daerah berada di Kabupaten, maka hal itu membawa dampak yang sangat luas dalam penyelenggaraan system pemerintahan di daerah. Pemerintah Daerah diberi kewenangan penuh untuk menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri. Hal yang perlu diperhatikan adalah...

dengan UU No 22 Tahun 1999 Junto UU No 32 Tahun 2004 sudah didesentralisasikan menjadi urusan pemerintah daerah.

Perubahan sistem tersebut pemerintah di daerah tersebut maka pemerintah daerah harus menata ulang organisasi disesuaikan dengan kebutuhan daerah masing-masing. Pembentukan perangkat daerah sebagaimana diamanatkan dalam pasal 60 UU No 22 Tahun 1999 Junto UU No 32 Tahun 2004 yang memberi keleluasaan kepada masing-masing daerah sesuai dengan kebutuhannya menjadi perangkat antara perangkat daerah yang satu dengan yang lain menjadi tidak sama. Hal itu sangat berbeda pada saat berlakunya UU No 5 Tahun 1974 dimana pembentukan perangkat daerah adalah paket dari pusat sehingga terjadi penyeragaman, yang satu.

Berdasarkan Keputusan Presiden NO 159 Tahun 2000 Tentang pedoman pembentukan BKD, yang terdapat pada pasal 1. Badan Kepegawaian Daerah yang selanjutnya dalam Keputusan Presiden ini disingkat BKD adalah perangkat daerah yang melaksanakan manajemen Pegawai Negeri Sipil Daerah dalam membantu tugas pokok Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah dan Pasal 3 yang menyebutkan Manajemen Pegawai Negeri Sipil Daerah adalah keseluruhan upaya-upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan derajat profesionalisme penyelenggaraan tugas fungsi dan kewajiban.

yang meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kesejahteraan, dan pemberhentian.<sup>2</sup>

Berdasarkan uraian tersebut maka dapat dirumuskan permasalahan “Tinjauan Yuridis Terhadap Jumlah Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Kulon Progo ?

### **C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

“ Bagaimana kebijakan Pemerintah Kabupaten Kulon Progo terhadap kekurangan Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Kulon Progo.?”

### **D. Tujuan Penelitian**

Untuk mengetahui kebijakan Pemerintah Kabupaten Kulon Progo terhadap jumlah pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Kulon Progo

### **E. Manfaat Penelitian**

Dengan dilakukannya penelitian ini, diharapkan dapat memberikan manfaaf baik bagi ilmu pengetahuan dan bagi pembangunan.

#### **1. Bagi Ilmu Pengetahuan**

Memberi sumbangan bagi ilmu pengetahuan dibidang hukum pada umumnya dan bagi hukum administrasi negara pada khususnya.

#### **2. Bagi Pembangunan**

a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan-masukan kepada Pemerintah Kabupaten Kulon Progo di dalam menata dan

<sup>2</sup> www. Google.co.id

mengoptimalkan Pegawai Negeri Sipil demi kelacaran tugas dan fungsinya.

- b. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah untuk mengembangkan dan memacu perkembangan daerah.

**F. Tinjauan Pustaka**

PNS menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia W.J.S. Poerwadaminta, kata pegawai berarti : "orang yang bekerja pada pemerintah (Perusahaan dan sebagainya). " Sedangkan 'negeri' berarti : "negara atau " pemerintah ." Jadi pegawai negeri adalah orang yang bekerja pada pemerintah atau negara. "<sup>3</sup>

Pegawai Negeri yang dimaksud oleh Undang-undang ini meliputi juga orang-orang yang menerima gaji atau upah dari suatu badan /badan hukum yang menerima bantuan dari keuangan negara atau daerah atau badan hukum lain yang menggunakan modal dan kelonggaran-kelonggaran dari negara atau masyarakat.<sup>4</sup>

Pengertian tentang Pegawai negeri di dalam pasal 1 sub a dan pasal 3 UU No. 8 tahun 1974 jo UU No 43 tahun 1999. Pengertian yang terdapat dalam pasal 1 sub a berkaitan dengan masalah hubungan pegawai negeri dengan hukum (administrasi), sedangkan yang terdapat dalam pasal 3 berkaitan dengan masalah hubungan pegawai negeri dengan pemerintah, atau mengenai kedudukan pegawai negeri.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> W.J.S.Poerwadaminta, Kamus Umum Bahasa Indonesia,halaman 514-478  
<sup>4</sup> Basri Akhlak, Hukum Perencanaan, CM, D, M, F, 1996, 111.

Pasal 1.a menyebutkan, "Pegawai Negeri adalah mereka yang setelah memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jawaban Negeri atau disertai tugas negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku."

Pasal 3 : Pegawai Negeri adalah unsur aparatur negara, dan abdi masyarakat yang dengan penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, UUD 1945, Negara dan Pemerintah menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan.

Selanjutnya dalam pasal 1 ayat (2) Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 jo UU No 43 tahun 1999 menyebutkan Pegawai Negeri Sipil terdiri atas :

1. Pegawai Negeri Sipil Pusat
2. Pegawai Negeri Sipil Daerah dan
3. Pegawai Negeri Sipil ialah yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Pegawai negeri sipil pusat adalah :

- a. Pegawai negeri sipil yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan bekerja pada departemen, lembaga pemerintah, non-departemen, kesekretariatan lembaga tertinggi/ tinggi negara, instansi vertikal di daerah-daerah dan kepaniteraan pengadilan.

- b. Pegawai Negeri Sipil Pusat diperbantukan atau dipekerjakan pada daerah otonom.
- c. Pegawai Negeri Sipil Pusat yang bekerja pada perusahaan jawatan.
- d. Pegawai Negeri Sipil Pusat yang berdasarkan sesuatu peraturan perundangan diperbantukan atau dipekerjakan pada suatu badan lain seperti perusahaan umum, yayasan, dan lain-lain.

Pegawai Negeri Sipil Daerah adalah Pegawai Negeri Sipil daerah otonom. Sudah barang tentu gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dari daerah otonom yang bersangkutan.

Penjelasan UU No 22 Tahun 1999 Junto UU No 32 Tahun 2004 dijelaskan bahwa pemberian kewenangan otonomi kepada daerah kabupaten dan kota didasarkan pada asas desentralisasi saja dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab.

Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan kecuali kewenangan dibidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiscal, agama serta kewenangan dibidang lainnya yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Selain itu mencakup kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan , pengendalian dan evaluasi. Yang dimaksud dengan otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah

berkembang di daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan, pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan NKRI.

Beberapa hal yang berkaitan dengan prinsip-prinsip pelaksanaan penyelenggaraan pemerintah daerah otonom :

- a. Pelaksanaan otonomi kepada daerah harus menunjang aspirasi rakyat yaitu memperkokoh persatuan dan mempertinggi tingkat kesejahteraan rakyat Indonesia seluruhnya.
- b. Pemberian otonomi kepada daerah harus merupakan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab.
- c. Asas desentralisasi dilakukan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi dengan memberikan kemungkinan pula bagi pelaksanaan asas tugas pembantuan.
- d. Pemberian otonomi kepada daerah mengutamakan aspek keserasian dengan tujuan di samping aspek pendemokrasian.
- e. Tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk meningkatkan daya

pelaksanaan pembanguana dan pelayanan kepada masyarakat serta untuk meningkatkan pembinaan, kestabilan politik dan kesatuan bangsa.

f. Titik berat otonomi dibebankan pada daerah tingkat II.<sup>6</sup>

Menurut Tap MPR No XI / MPR / 1998 dijelaskan bahwa rakyat menghendaki adanya penyelenggara negara yang mampu menjalankan fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh dan tanggungjawab agar reformasi pembanguana dapat berdaya guna dan berhasil guna. Hal ini mengandung arti bahwa penyelenggara harus menjalankan tugas dan fungsinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk mewujudkan penyelenggara negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Berarti ditujukan kepada pemerintah daerah karena pemerintah daerah merupakan penyelenggara negara di daerah.

UU No 22 Tahun 1999 Junto UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dalam pelaksanaannya lebih mengutamakan asas desentralisasi. Pengertian desentralisasi pada dasarnya mempunyai makna bahwa melalui proses desentralisasi unsure-unsur pemerintahan yang semula termasuk wewenang dan tanggungjawab pemerintah pusat sebagian diserahkan kepada badan/ lembaga pemerintah daerah dan menjadi urusn RT nya, sehingga urusan beralih kepada dan menjadi wewenag dan tanggungjawab pemerintah prakarsa untuk menentukan prioritas, memilih alternatif, dan mengambil keputusan yang menyangkut kepentingan daerahnya baik dalam hal pemerintah

se penuhnya diserahkan kepada daerah. Salah satu aspek penting dalam pemerintahan adalah manajemen kepegawaian. Hal ini bertujuan untuk meningkatkan efisiensi / memana jemen pegawai negeri sipil dalam upaya-upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektifitas, dan derajat profesionalisme penyelenggaraan tugas, fungsi, dan kewajiban kepegawaian didaerah. Diatur dalam Keputusan Presiden No159 Tahun 2000 pasal 3

### **G. Metode Penelitian**

Metode penelitian membahas konsep teoritik berbagai metode, kelebihan dan kelemahannya, yang dalam karya ilmiah dilanjutkan dengan pemilihan metode yang digunakan, sedangkan, Metode Penelitian mengemukakan secara teknis tentang metode-metode yang digunakan dalam penelitian.<sup>7</sup>

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

#### **1. Lokasi Penelitian**

Penelitian yang akan dilakukan ini mengambil lokasi di Daerah Kabupaten Kulon Progo.

#### **2. Metode Pengumpulan Data**

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

Data Primer, atau data yang diperoleh langsung dari nara sumber pertama melalui penelitian lapangan, diperoleh melalui adanya proses wawancara langsung.

---

<sup>6</sup> Josep Riwu Kabo. 2001. Prospek Otonomi Daerah di NRI. Rajawali Pers : Jakarta. Hal 57

**b Data sekunder**

Adalah data yang diperoleh melalui studi kepustakaan, mempelajari literature, dokumen resmi, peraturan perundang-undangan, maupun putusan-putusan hakim atau yurisprudensi yang berkaitan dengan obyek atau permasalahan dalam penelitian. Bahan-bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

1) Bahan-bahan Hukum Primer adalah peraturan perundang-undangan dan dokumen resmi yang berhubungan erat dengan permasalahan yang diteliti. Bahan hukum primer dalam penelitian ini bersumber dari :

- a. UUD 1945
- b. UU no.43 tahun 1999
- c. PP 48 tahun 2005
- d. PP no 96 tahun 2000

2) Bahan Hukum Sekunder

- a. Literatur-literatur Hukum Administrasi Negara dari berbagai pengarang
- b. Makalah-makalah dari hasil penelitian terdahulu

3) Bahan Hukum Tertier

Kamus Hukum

**c. Nara Sumber**

Nama sumber adalah Kamus Hukum Administrasi Negara

#### d. Metode Penyajian Data dan Analisis

Dalam melakukan penyajian terhadap data yang diperoleh, penulis menggunakan teknik penyajian deskriptif kualitatif. Data yang diperoleh akan dijelaskan, dipilih, dan diolah berdasarkan kualitasnya yang relevan dengan tujuan dan masalah yang diteliti. Selanjutnya, untuk melakukan terhadap data hasil penelitian, penulis akan melakukan komparasi fakta-fakta empiris mengenai jumlah Pegawai Negeri Sipil serta kebijakan Pemerintah Kabupaten Kulon Progo terhadap kelebihan dan kekurangannya terhadap fakta-fakta yuridis yang terdapat dalam ketentuan peraturan perundang-undangan dan pendapat dari berbagai pakar hukum yang berkaitan dengan administrasi kepegawaian. Dengan demikian penulis, dapat menarik kesimpulan tentang kebijakan yang telah diambil Pemerintah Kabupaten Kulon Progo terhadap kelebihan dan kekurangannya terhadap fakta-fakta yuridis yang terdapat dalam ketentuan peraturan perundang-undangan dan pendapat dari berbagai pakar hukum yang berkaitan dengan administrasi kepegawaian.