

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 mengamanatkan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur serta memajukan kesejahteraan umum. Tujuan ini tidak lepas dari peran aparatur negara sebagai pelaksana dan alat pemerintah dalam mencapai tujuan negara. Aparatur negara merupakan pegawai yang diangkat oleh badan/lembaga yang bertanggung jawab dalam pengadaan pegawai pemerintah.

Dalam organisasi pemerintahan, pegawai merupakan bagian penting sebagai pelaksana tugas pemerintahan. Pelaksana tugas pemerintah atau Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah profesi bagi pegawai negeri sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang bekerja pada instansi pemerintah. Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang diangkat oleh pejabat Pembina Kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Pegawai Negeri Sipil adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat

pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan, sedangkan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang selanjutnya disingkat PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan. Perbedaan antara Pegawai Negeri Sipil dengan PPPK adalah masa kerjanya. Seperti dituangkan dalam Pasal 90 Undang-Undang No.5 Tahun 2014 dimana masa kerja bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah hingga pensiun yaitu berusia 58 tahun bagi pegawai administrasi dan 60 tahun bagi pejabat Pimpinan Tinggi, sedangkan masa kerja Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) sesuai dengan perjanjian kerja yang telah disepakati minimal 1 tahun dan bisa diperpanjang sesuai kebutuhan instansi.

Perjanjian kerja untuk pegawai pemerintah berbeda dengan pegawai perusahaan swasta. Dalam Pasal 22 Undang-Undang No.5 Tahun 2014 disebutkan bahwa PPPK berhak memperoleh gaji, tunjangan, cuti, perlindungan, dan pengembangan kompetensi. Masa kerja PPPK berakhir jika jangka waktu perjanjian kerja berakhir, meninggal dunia, atas permintaan sendiri, perampangan organisasi atau kebijakan pemerintah yang mengakibatkan pengurangan PPPK, atau tidak cakap jasmani dan/atau rohani sehingga tidak dapat menjalankan tugas dan kewajiban sesuai perjanjian kerja yang disepakati. Selain itu pemutusan hubungan kerja PPPK dapat dilakukan oleh pejabat berwenang apabila PPPK dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan

tindak pidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan tindak pidana tersebut dilakukan dengan tidak berencana, melakukan pelanggaran disiplin PPPK tingkat berat atau tidak memenuhi target kinerja yang telah disepakati sesuai dengan perjanjian kerja.

Meskipun PPPK dikategorikan sebagai Aparat Sipil Negara namun pegawai ini berbeda dengan PNS. Pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) tidak memiliki nomor induk pegawai (NIP). Sebagaimana yang dikemukakan oleh Kepala Biro Hukum dan Humas Kementerian Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi (Karo Hukmas Kemen PAN-RB), Imanuddin menuturkan :

“Pemerintah tidak menggunakan istilah PNS dengan kontrak jangka waktu tertentu, akan tetapi dalam draft sementara disepakati namanya PPPK. Dalam RUU ASN yang disahkan, seluruh PNS yang sudah ada saat ini akan dirubah dulu namanya menjadi Aparatur Sipil Negara dan dipisah menjadi dua yakni Pegawai Negeri Sipil (PNS) seperti umumnya saat ini, dan satu lagi PPPK. Hak dan kewajiban Aparatur Sipil Negara kelompok PNS tidak memiliki perbedaan dengan yang ada saat ini mulai dari usia pensiun, NIP dan sebagainya. Selanjutnya bagi Aparatur Sipil Negara kelompok PPPK, mereka tidak dibekali NIP layaknya seorang PNS. Jika PNS itu diangkat negara, kalau PPPK diangkat dengan perjanjian kerja sesuai kebutuhan instansi. PPPK nantinya tidak bisa menjadi PNS secara otomatis walaupun kinerja mereka mereka bagus selama menjalankan kontrak. Bagi PPPK yang ingin menjadi PNS harus mengundurkan diri sebagai PPPK.”¹

Dalam pengadaan pegawai, terdapat berbagai permasalahan. Seperti dikemukakan Siagian bahwa ada berbagai permasalahan yang terjadi di bidang kepegawaian, yaitu:

1. Simpang siurnya peraturan perundangan yang mengatur bidang kepegawaian.

¹Anonim, "Pegawai Negeri Kontak Tidak Dapat NIP", <http://www.jpnn.com/read/2013/02/11/157824/Pegawai-Negeri-Kontrak-Tidak-Dapat-NIP> diakses tanggal 4 Maret 2016 jam 07.55 WIB.

2. Merajalelanya “*spoils*” system dalam penerimaan, pengangkatan, penempatan dan promosi pegawai.
3. Tidak adanya data statistik yang akurat tentang jumlah pegawai negeri yang menimbulkan kesukaran dalam merumuskan kebijaksanaan di bidang kepegawaian.
4. Sistem penilaian yang tidak obyektif.
5. Pendidikan dan latihan pegawai yang tidak terarah.
6. Banyaknya instansi yang turut campur tangan dalam memecahkan masalah kesejahteraan pegawai.
7. Pendapatan pegawai negeri yang rendah dengan implikasinya di bidang kegairahan bekerja, kesukaran dalam menegakkan disiplin pegawai.²

Permasalahan-permasalahan di bidang kepegawaian seperti diatas sangat banyak terjadi di lingkungan masyarakat kita, dan ini merupakan titik kelemahan hukum kepegawaian yang ada di Indonesia. Salah satu kasus hukum dalam hal *spoil system* terkait bidang kepegawaian yang terjadi di Kepulauan Selayar yaitu :

“PNS yang menjadi korban *spoil system* dan arogansi kekuasaan Pejabat, Pembina Kepegawaian Daerah (Bupati Kepulauan Selayar) dan kemudian disahkan oleh lembaga peradilan intern sengketa kepegawaian Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK) berdasarkan PP No. 24 tahun 2011 merupakan salah seorang PNS yang merasakan betul bagaimana rapuhnya penegakan aturan kepegawaian di negeri ini. Sebagai PNS yang dikorbankan akibat dianggap tidak mendukung terhadap Bupati Kepulauan Selayar (Syahrir Wahab) saat menjadi calon *incumbent* pada Pilkada Kabupaten Kepulauan Selayar tahun 2010 lalu dengan hukuman pemberhentian dari jabatan sebagai Kepala Bagian Kepegawaian Daerah

² Sondang P. Siagian, 1987, *Administrasi Pembangunan*, Jakarta, Haji Masagung, hlm.155-156.

(BKD), kini diberikan hukuman disiplin Pemberhentian Dengan Hormat Tidak Atas Permintaan Sendiri (Pensiun Dini) oleh BAPEK disaat masa kerja sebagai PNS masih tersisa 10 (sepuluh) tahun lagi.³

Dalam bidang kepegawaian spoil sytem ini juga sering terjadi diberbagai wilayah yang ada di Indonesia. Semua ini karena lemahnya penegakkan aturan kepegawaian saat ini.

Selain itu, rekrutmen sebagai perencanaan strategis dan langkah awal untuk mendapatkan ASN yang handal harus dilaksanakan secara terprogram dan komprehensif. Hal ini untuk memprediksi kebutuhan PNS baik dari sisi kuantitas maupun kualitas di seluruh unit instansi pemerintah baik pusat maupun daerah secara nasional. Secara teoritis, banyak metode dan teknik seleksi untuk mengevaluasi pelamar sesuai jabatan yang lowong dalam organisasi. Fenomena yang terjadi pada jajaran birokrasi pemerintah menunjukkan bahwa ASN saat ini belum memiliki kualitas yang sebanding dengan tuntutan perubahan strategis dan dinamika-dinamika yang berkembang guna memenuhi tuntutan kebutuhan masyarakat yang semakin kompleks. Sehubungan dengan itu, maka diperlukan langkah-langkah strategis sebagai upaya perbaikan untuk merespon tuntutan masyarakat terhadap peningkatan profesionalisme dan kompetensi ASN.⁴

Kabupaten Kapuas Hulu merupakan kabupaten terluas kedua (setelah Kabupaten Ketapang) di Kalimantan Barat. Luas Kabupaten Kapuas Hulu seluruhnya adalah 31.162 km², setara dengan 20,33% dari luas Kalimantan

³ Muh.Arsad, "Rapuhnya Penegakan Aturan Kepegawaian di Negeriku", Kompasiana.com diakses pada tanggal 4 maret 2016 jam 10.12 Wib

⁴Badan Kepegawaian Daerah, 2014, *CAT BKN Untuk Indonesia*, Jakarta, Badan Kepegawaian Negara hlm.12

Barat secara keseluruhan yang mencapai 146.807 km². Kabupaten Kapuas Hulu terdiri dari 23 kecamatan dengan 3 kecamatan terluas yaitu Kecamatan Putussibau Utara, Putussibau Selatan dan Embaloh Hulu.

Mengenai Kelembagaan Pemerintah di Kabupaten Kapuas Hulu, diatur dalam “Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Pasal 209 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menetapkan bahwa perangkat daerah kabupaten/kota terdiri dari Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, inspektorat, dinas, badan, dan kecamatan.⁵ Ketentuan tersebut ditegaskan lebih lanjut dalam “Pasal 212 ayat (1) yang menyatakan bahwa pembentukan dan susunan perangkat daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 209 ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan dengan Perda. Pasal 212 ayat(4) kedudukan, susunan organisasi, perincinan tugas dan fungsi, serta tata kerja Perangkat Daerah sebagaimana dimaksud ayat (1) ditetapkan dengan Perkada.⁶

Dengan memperhatikan faktor-faktor tertentu dan berpedoman kepada Peraturan Kepala Daerah. Dalam rangka pelaksanaan amanat pasal 209 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Pemerintah telah menerbitkan Peraturan Bupati Kapuas Hulu Nomor 01 Tahun 2014 tentang perubahan kedua atas Peraturan Bupati Kapuas Hulu Nomor 20 Tahun 2008 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah Kabupaten Kapuas Hulu. Peraturan Bupati ini pada prinsipnya dimaksudkan untuk memberikan arah dan pedoman yang jelas bagi daerah dalam menata organisasi yang

⁵ Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 209 ayat (2)

⁶ Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 212 ayat (1) dan ayat (4).

efisien, efektif dan rasional sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah serta adanya koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplikasi serta komunikasi kelembagaan antara pusat dan daerah.

“Penataan organisasi perangkat daerah Kabupaten Kapuas Hulu, dilakukan dengan mempertimbangkan faktor keuangan, kebutuhan daerah, cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas, luas wilayah kerja dan kondisi geografis, jumlah dan kepadatan penduduk, potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani, sarana dan prasarana penunjang tugas. Penataan organisasi perangkat daerah ini juga dimaksudkan dalam rangka merumuskan fungsi dari lembaga-lembaga yang baru dibentuk sesuai dengan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah Kabupaten Kapuas Hulu serta sebagai upaya pemberdayaan organisasi Perangkat Daerah yang lebih meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat dalam rangka Negara Kesatuan Reuplik Indonesia.⁷”

Melihat permasalahan dalam pengadaan pegawai yang umumnya terjadi peneliti tertarik untuk meneliti mengenai pelaksanaan pengadaan Aparatur Sipil Negara (ASN) di Kabupaten Kapuas Hulu, Kalimantan Barat.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pelaksanaan pengadaan Aparatur Sipil Negara (ASN) di Kabupaten Kapuas Hulu Kalimantan Barat?
2. Faktor-faktor apa saja yang menghambat pelaksanaan pengadaan Aparatur Sipil Negara (ASN) di Kabupaten Kapuas Hulu Provinsi Kalimantan Barat?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah maka tujuan penelitian adalah:

⁷ *Ibid.*,

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pengadaan Aparatur Sipil Negara (ASN) di Kabupaten Kapuas Hulu Provinsi Kalimantan Barat.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor penghambat pelaksanaan pengadaan Aparatur Sipil Negara (ASN) di Kabupaten Kapuas Hulu Provinsi Kalimantan Barat.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pada kajian hukum dalam Pelaksanaan Pengadaan Aparatur Sipil Negara di Kabupaten Kapuas Hulu, khususnya instansi pemerintah Kabupaten Kapuas Hulu Provinsi Kalimantan Barat.

2. Manfaat Praktis

1. Bagi Pemerintah Kabupaten Kapuas Hulu Provinsi Kalimantan Barat

Hasil penelitian ini dapat memberi masukan kepada Pemerintah Kabupaten Kapuas Hulu Provinsi Kalimantan Barat mengenai manajemen pegawai dan menjadi bahan evaluasi sebuah instansi untuk mengetahui kelebihan atau kekurangan sehingga kedepan dapat dijadikan bahan pertimbangan dalam memajukan pelaksanaan manajemen selanjutnya.

2. Bagi penelitian selanjutnya

Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai sumber referensi dan acuan bagi peneliti selanjutnya yang mengambil topik yang sama yaitu mengenai pelaksanaan pengadaan PPPK di Kabupaten Kapuas Hulu.

