

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Pegawai Negeri merupakan bagian dari Aparatur Negara, sehingga kalau kita berbicara mengenai kedudukan pegawai dalam Negara Republik Indonesia berarti kita berbicara mengenai kedudukan Aparatur Negara secara umum, yang dalam Garis-garis besar haluan Negara (GBHN) antara lain disebut:

“Aparatur pemerintah sebagian dari Aparatur Pemerintah sebagai Abdi Negara dan Abdi Masyarakat, mungkin ditingkatkan pengabdian dan kesetiiaannya kepada cita-cita perjuangan Bangsa dan Negara yang berdasarkan Pancasila dan Undang-undang 1945.”

Mengingat pentingnya kedudukan dan peranan Pegawai Negeri dalam Republik Negara Indonesia, maka perlu diadakan pembinaan secara terus-menerus, sehingga dapat melaksanakan tugasnya dengan baik sesuai dengan kedudukan dan peranannya tadi.

Pengadaan pegawai merupakan langkah awal dari pelaksanaan rencana kepegawaian, yang bertujuan untuk memperoleh tenaga-tenaga potensial dari masyarakat. pengadaan pegawai didasarkan atas Peraturan Pemerintah No.6 Tahun 1976 tentang pengadaan Pegawai Negeri Sipil. dalam peraturan ini tercantum batasan mengenai pengadaan Pegawai Negeri Sipil yakni suatu proses kegiatan untuk mengisi formasi yang lowong, yang mulai dari perencanaan, pengguguman (rekrutmen),

pelamaran, penyaringan, sampai dengan pengangkatan menjadi Pegawai Negeri Sipil.

Rekrutmen adalah upaya untuk menarik minat tenaga kerja dimasyarakat agar bersedia mengajukan lamaran sebagai calon pegawai negeri sipil. sedang kan istilah yang digunakan dalam Peraturan Pemerintah No.6 tahun 1976 adalah pengumuman yakni suatu pernyataan yang diterbitkan oleh suatu instansi tentang lowongan pekerjaan yang ada dalam organisasinya, sesuai dengan penjelasan ayat 1, Pasal 4 Peraturan pemerintah No.6 tahun1976, pengadaan Pegawai Negeri Sipil dilakukan seluas-luasnya oleh pejabat yang berwenang atau pejabat lain yang ditunjuk olehnya. Ini berarti rekrutmen Pegawai harus dilakukan secara terbuka, melalui pengumuman yang luas dipers dan media. dalam perakteknya rekrutmen dapat dibeda menjadi terbuka dan tertutup.

Rekrutmen terbuka adalah : rekrutmen yang dilakukan dengan menggumumkan seluas-luasnya tentang penerimaan Calon Pegawai agar dapat diketahui oleh umum. hal ini diatur oleh Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun1976 yang menyebutkan bahwa “Setiap warga Negara yang memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam Peraturan Pemerintah ini mempunyai kesempatan yang sama untuk melamar dan diangkat sebagai Pegawai Negeri Sipil”.

Mungkin masih langkanya lapangan kerja disektor swasta setiap pengumuman penerimaan pegawai negeri selalu melimpahkan peminatnya. Akibatnya instansi penyelenggaraan kewalahan menerima sejumlah besar pelamar, sedangkan biaya penyelenggaraan ujian masuk terbatas adanya. keterbatasan inilah

yang mengakibatkan instansi-instansi pemerintah cenderung melakukan rekrutmen tertutup. ada dua corak dalam penyelenggaraan rekrutmen tertutup ini : yang pertama berupa pengumuman terbatas diatas sebuah papan pengumuman didalam kantor Instansi yang memerlukan tenaga; yang kedua adalah pengumuman melalui Kepala Sekolah atau Dekan Fakultas yang menghasilkan jenis tenaga tertentu, yang menurut Peraturan Perundangan wajib mengabdikan kepada Negara dan Pemerintah. Contoh, mahasiswa yang berikatan dinas pada Pemerintah; tenaga medis dan paramedis yang menurut ketentuan wajib bekerja pada Pemerintah sekurang-kurangnya 3 Tahun sebelum bebas memilih untuk bekerja pada swasta atau mandiri. tenaga-tenaga ini telah terseleksi pada saat penerimaan masuk sebagai siswa atau mahasiswa dimana pada saat penerimaannya sebagai Calon Pegawai tidak dengan seleksi masuk.

Kelemahan yang terdapat dalam rekrutmen tertutup corak pertama adalah terdapatnya Calon-calon Pegawai yang kurang berkemampuan. hal ini disebabkan oleh terbatasnya jumlah pelamar yang mengikuti seleksi atau penyaringan, sehingga dalam rangka memenuhi jumlah tenaga yang diperlukan maka batas nilai kelulusan pun terpaksa diturunkan.

Kegiatan untuk memilih tenaga-tenaga yang bermutu diantara pelamar yang mengikuti proses pengadaan. bahwa diantara pelamar mungkin banyak memenuhi syarat, namun diantaranya terpilih sejumlah orang dimiliki kemampuan yang lebih baik. untuk itu perlu diadakan seleksi yang terdiri dari: test intelegensi, test kecakapan, test untuk menjaga minat seseorang bekerja dan test keperibadian melalui

ujian tertulis. test kecakapan terbatas dilakukan oleh Instansi-instansi yang hanya memerlukan sejumlah kecil tambahan pegawai. Bagi tenaga kejuruan test kecakapan telah dilakukan pada menempuh ujian akhir, misalnya lulusan sekolah paramedis, sekolah pertanian menengah atas, STM, dan lain-lain, dimana untuk pentingnya praktis pada tenaga-tenaga tidak dilakukan test kecakapan. testing minat bekerja dan kepribadian dilakukan melalui wawancara. beberapa instansi melakukan penyempuraan terhadap seleksi kepegawaian ini menambahkan psiko test setelah pelamar mengikuti ujian tertulis dan wawancara. tujuan dari psiko test adalah daya analisis, kemampuan belajar, tempramen, dan kecakapan seseorang.

Seleksi merupakan bagian terpenting dari pengadaan pegawai yang akan menentukan mutu pegawai dimasa depan. yang berarti kelemahan seleksi akan mempercepat upaya pembinaan pegawai, Karena pembinaan dilakukan pada manusia-manusia yang kurang kemampuan. kelemahan dalam seleksi mudah diatasi pada perusahaan swasta, yang memiliki fleksibilitas dalam manajemen personalianya, yakni dengan mengadakan pemutusan hubungan kerja terhadap karyawan yang dinilai kurang cakap. Namun tidak demikian pada sistim kepegawaian tenaga yang jarang diberhentikan seseorang pegawai yang dianggap kurang tidak cakap. oleh karnanya demikian seseorang diterima sebagai pegawai negeri maka sampai pensiun ia akan berkedudukan sebagai Pegawai Negeri, sepanjang dalam masa kedinasannya ia tidak melakukan pelanggaran disiplin berat.

Pengangkatan seseorang tenaga kerja sebagai Pegawai Negeri atau pun karyawan swasta mengalami masa percobaan yang dalam administrasi kepegawaian

disebut Calon Pegawai Negeri Sipil. lama menjalani masa percobaan tergantung kebijakan masing-masing organisasi. pada perusahaan masa percobaan berkisar dari 3 bulan hingga 1 tahun, sedangkan pada sistim kepegawaian antara 1 sampai 2 tahun. selama menjalani masa percobaan tenaga kerja yang diangkat mengikuti latihan, sebagai persiapan kerja, dimana diberikan petunjuk mengenai Peraturan Perundangan yang berlaku dalam organisasi, hasil-hasil pekerjaan yang dinilai, serta hak-hak yang diterimakan seperti gaji sebesar 80% dari gaji pokok pada pengangkatannya yang pertama pelanggaran disiplin selama masa percobaan dapat berakibat sesorang tenaga kerja diberhentikan.

Suatu proses pendayagunaan pegawai dengan menenapkan calon pegawai pada unit kerja yang telah direncanakan menerima tambahan tenaga. Penempatan dapat pada kantor departemen dipusat atau diunit-unit kerja daerah. penempatan diluar daerah disertai dengan biaya perjalanan yang besarnya telah distandardisir. setibanya ditempat kerja seseorang Calon Pegawai wajib melaporkan diri pada atasan untuk ditunjuk pada lapangan kerja yang telah direncanakan. atasan segera menerbitkan surat pernyataan melaksanakan tugas bagi Calon Pegawai yang bersangkutan guna mengajukan gaji pegawai pada kantor KPKN setempat. ketentuan ini diatur dalam Pasal 12 Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 1967. dalam banyak kejadian sering Calon Pegawai yang telah menerima surat keputusan pengangkatan tidak segera berangkat ketempat tugas. pada kejadian ini hak atas gaji tetap baru dibayarkan setelah seseorang melaporkan diri untuk melaksanakan tugas.

Beberapa lama seseorang bertugas disuatu unit kerja, berdasarkan atas penjelasan Pasal 22, Undang-Undang No.8 Tahun 1974 adalah antara dua sampai lima tahun. Pada dokter PUKESMAS berlaku ketentuan penugasan minimal 2 tahun dipropinsi yang dinyatakan sebagai daerah terpencil, 3 tahun penugasan diluar jawa dan 5 tahun bagi penugasan dipulau jawa. ketentuan ini dibuat untuk dokter diseluruh PUKESMAS serta mengkaitkan penempatan dengan panjang karir berikutnya, yakni untuk mengikuti kesempatan untuk mengikuti pendidikan spesialis. pada beberapa departemen, perpindahan hanya berlaku bagi pejabat yang menduduki struktural yang rata-rata 3 sampai 4 tahun. perpindahan pegawai akan dibahas lebih lanjut dalam bab pembinaan

Pegawai Negeri sebagai Unsur Aparatur Negara, Abdi Negara dan Abdi Masyarakat, yang bertugas untuk menyelenggarakan pelayanan masyarakat, yang hidup ditengah-tengah masyarakat dan oleh sebab itu perlu diadakan pembinaan, hendak sejauh mungkin diusahakan adanya keserasian antara kepentingan dinas dan kepentingan Pegawai Negeri itu sebagai perorangan maka kepentingan dinaslah yang diutamakan<sup>1</sup>

Pegawai Negeri Sipil dalam melaksanakan tugasnya, maka ia harus mempunyai kesetiaan dan ketaatan penuh kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintah. pada umumnya yang bermaksud dengan kesetiaan dan ketaatan adalah tekad dan kesanggupan untuk melaksanakan dan mengamalkan

---

<sup>1</sup> Moch. Faisal Salam. *Penyelesaian Sengketa PNS di Indonesia menurut Unang-Uundang No. 43 Tahun 1999*, hlm 1

sesuatu yang disertai dan ditaati dengan penuh kesadaran dan mengamalkan dan bertanggung jawab. pegawai negeri sipil sebagai unsur Aparatur Negara, Abdi Negara, dan Abdi masyarakat wajib setia dan taat kepada Pancasila sebagai falsafah dan idiologi Negara, kepada Undang–Undang dasar 1945, kepada Negara dan Kepada Pemerintah. juga pada umumnya kesetiaan dan ketaatan timbul dari pengetahuan dan pemahaman yang mendalam, oleh karena itu setiap pegawai negeri sipil wajib mempelajari dan memahami secara mendalam tentang Pancasila, Undang-Undang dasar 1945, haluan Negara dan Politik Pemerintah.<sup>2</sup>

Untuk kelancaran pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, baik pada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, sebagian adalah dilakukan oleh Tenaga Honorer. Diantara Tenaga Honorer tersebut ada yang telah lama bekerja kepada Pemerintah dan keberadaannya sangat dibutuhkan oleh Pemerintah. Maka seharusnya Pemerintah memberikan perlakuan secara khusus dalam pengangkatan menjadi Pegawai Negeri Sipil dan walaupun berdasarkan Peraturan Perundang-undangan tidak dapat diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil tetapi Pemerintah harus mempunyai kebijakan yang memihak pada tenaga Honorer tersebut.

Sehubungan dengan kebijakan pemerintah tersebut maka muncullah Peraturan Pemerintah mengenai Tenaga Honorer yang dapat diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil dengan melalui seleksi administratif, disiplin, integritas, kesehatan dan kompensasi. Hal tersebut bagi Tenaga Honorer yang berusia 35 (tiga puluh lima)

---

<sup>2</sup> Moch. Mahfud MD. *Humum Ketatanegaraan Indonesia, Mengenai Kewajiban PNS* , hlm 24

Tahun sampai dengan yang berusia 46 (empat puluh enam) Tahun dan bekerja terus-menerus.

Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri sipil ini dapat dilakukan apabila Honorer tersebut telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan tersebut diatas, berdasarakan atas Peraturan Pemerintah nomor 48 Tahun 2005 tentang pengangkatan tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. hal ini dimaksudkan agar untuk memenuhi kebutuhan tenaga tertentu pada instansi Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah yang lowongan atau kosong di Pemerintah Daerah dan tidak bertentangan dengan peraturan undang-undang lainnya.

Dalam kebijakan tersebut Pemerintah telah melaksanakan Peraturan Pemerintah Nomor 48 tahun 2005 tersebut diatas yaitu mengangkat tenaga Honorer menjadi calon Pegawai Negeri Sipil. Dalam kaitannya dengan pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri sipil tersebut Pemerintahan Kabupaten Natuna, dalam hal ini adalah Badan Kepegawaian Daerah sangatlah berperan terhadap kelancaran yang berkaitan dengan Tenaga Honorer yang akan diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil berdasarkan diatas syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh setiap Tenaga Honorer diseluruh wilayah Kabupaten Natuna. oleh sebab itu badan Kepegawain Daerah Kabupaten Natuna Disibukkan dengan pendataan terhadap semua Tenaga Honorer yang telah memenuhi syarat yang sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 48 tahun 2005 tentang pengangkatan Tenaga Honorer menjadi calon Pegawai Negeri Sipil dan tidak bertentangan dengan

peraturan yang lainnya sebelum Tenaga Honorer tersebut diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah tersebut diatas maka dapat diajukan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaiman pelaksanaan Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil Di kabupaten Natuna?
2. Apa saja hambatan yang muncul dalam pelaksanaan Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil Di Kabupaten Natuna.

### **C. Tujuan penelitian**

1. Untuk mengetahui mekanisme pelaksanaan pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil dan juga untuk memperkaya ilmu pengetahuan peneliti.
2. Untuk menemukan hambatan-hambatan dalam pelaksanaan pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Negeri Sipil Di Kabupaten Natuna.

#### **D. Manfaat Penelitian**

##### 1. Secara Teoritis :

Bagi ilmu Pengetahuan diharapkan dapat memberikan tambahan sumbangan pengetahuan Hukum pada umumnya dan hukum Administarsi Negara pada khususnya.

##### 2. Secara Praktis :

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai sumbang saran atau bahan pertimbangan bagi Pemerintah di Kabupaten Natuna dalam pengadaan Pegawai Negeri Sipil Tenaga Honoror.