

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG MASALAH**

Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut ASN<sup>1</sup> adalah salah satu profesi pekerjaan bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah, dengan perjanjian kerja dan melakukan suatu pekerjaan, kemudian diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian yang diserahi tugas Negara, dalam suatu jabatan pemerintahan pada instansi pemerintah dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>2</sup>

Aparatur Sipil Negara terbagi menjadi dua yaitu, Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja atau disebut PPPK dan Pegawai Negeri Sipil atau yang disebut PNS. Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja adalah setiap warga negara Indonesia yang ingin diangkat sebagai pegawai, tentunya harus memenuhi syarat-syarat berdasarkan perjanjian kerja dengan jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan dan digaji sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>3</sup> Sedangkan yang dimaksud dengan Pegawai Negeri Sipil adalah setiap warga negara Indonesia yang telah memenuhi syarat tertentu, akan diangkat sebagai pegawai Aparatur Sipil

---

<sup>1</sup> Kitab Undang-Undang Republik Indonesia, Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Pasal 1 Ayat 1

<sup>2</sup> *Ibid* Pasal 1 Ayat 2

<sup>3</sup> *Ibid* Pasal 1 Ayat 4

Negara (ASN) secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian yang berwenang untuk menduduki jabatan dan menjalankan tugas Negara yang telah diberikan oleh pemerintah dan digaji sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>4</sup>

Aparatur Sipil Negara mempunyai peran penting dalam menciptakan masyarakat taat pada hukum yang berlaku, berperadaban *modern*, berpikiran demokratis, makmur, adil, dan bermoral tinggi dalam menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat secara adil dan merata, menjaga persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia dengan penuh kesetiaan kepada Pancasila dan Undang Undang Dasar Tahun 1945.<sup>5</sup>

Hubungan dalam mewujudkan sistem pemerintahan yang baik (*good governance*) serta mewujudkan pelayanan publik yang efektif, efisien, dan berkualitas diperlukan adanya pendukung Sumber Daya Manusia (SDM) aparatur khususnya Pegawai Negeri Sipil yang professional, dalam rangka usaha mencapai tujuan nasional untuk mewujudkan masyarakat yang taat hukum, demokratis, makmur, adil dan bermoral tinggi, maka diperlukan Pegawai Negeri yang bertugas sebagai abdi masyarakat dalam menyelenggarakan pelayanan secara adil dan merata, menjaga kesatuan dan

---

<sup>4</sup>*Ibid* Pasal 1 Ayat 3

<sup>5</sup> [kepri.kemenkumham.manajemen.asn](http://kepri.kemenkumham.manajemen.asn)

persatuan bangsa dengan penuh kesetiaan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945.<sup>6</sup>

Kesadaran dalam hal peran penting sebagai pejabat pemerintah, yang bersih dan berkualitas serta efektif dalam melakukan pekerjaan, merupakan hal terpenting yang diinginkan oleh setiap warga negaranya. Maka adanya Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) yaitu sebagai tuntutan terhadap meningkatnya kualitas sumber daya manusia menjadi suatu pertimbangan besar bagi pejabat pemerintah. Peraturan dalam undang-undang tersebut mempengaruhi dalam meningkatkan profesionalitas kerja Aparatur Sipil Negara (ASN). Pengaturan terhadap ASN dengan Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 diperjelas dengan Undang Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dapat dijadikan acuan yang meningkatkan kualitas kinerja pelayanan publik untuk masyarakat. Badan Kepegawaian Negara mempunyai kewenangan mengatur dan menyelenggarakan administrasi kepegawaian yang mengandung nilai strategis bagi hak dan kewajiban Pegawai Negeri Sipil.<sup>7</sup> Menurut pendapat dari Kranenburg-Vegting yaitu : “Pegawai Negeri adalah pejabat yang ditunjuk, jadi tidak termasuk yang memangku jabatan mewakili (*Vertegen*

---

<sup>6</sup> Tedi Sudrajat dan Dewi Kania Sugiarti, “Konsep Keadilan dalam Sistem Promosi Jabatan; Pencarian Makna Berdasarkan Evaluasi Substansi UU-ASN dan Perbandingan dengan Negara Singapura”, *Civil Service; Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS*, Pusat Pengkajian dan Penelitian Kepegawaian Badan Kepegawaian Negara, Jakarta, Vol. 10 No 1 Juni 2016, hlm. 86.

<sup>7</sup> Sukanto satoto, 2004, *Pengaturan Eksistensi dan Fungsi Kepegawain Negara*, Yogyakarta. CV, Hanggar Kreator, hlm 19.

*Woordgendifuntie*) seperti anggota parlemen seorang Menteri, seorang Presiden dan sebagainya”.<sup>8</sup>

Dewasa ini dalam pelaksanaan pengadaan ASN yaitu melalui Manajemen ASN, peranan pemerintah dan administrasi publik itu sangat penting. Maka sebagaimana disebutkan bahwa upaya pelaksanaan pengadaan tersebut terdapat pada fungsi-fungsi pemerintahan secara profesional. Effendi dilihat dari sudut pandang teoritis yaitu, pentingnya pembinaan ASN disamping untuk melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan guna mencapai tujuan nasional dan membentuk ASN yang berkemampuan dunia.<sup>9</sup>

Peran dalam kebijakan publik menjadi hal terpenting bagi pegawai pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Kebijakan publik mempunyai beberapa komponen yang menyertainya yakni; formulasi kebijakan, implementasi dan evaluasi kebijakan. Beberapa aspek tersebut merupakan syarat yang harus terpenuhi untuk melakukan kebijakan publik dalam mencapai tujuan organisasi. Oleh karena itu, kebijakan atas penilaian publik menjadi penting dilakukan secara profesional karena berimplikasi pada mekanisme *rewards* dan *punishment*. Sehingga bertujuan untuk mengukur sertameningkatkan kualitas sumber daya aparatur menjadi lebih berkualitas dan kompeten dalam bidang pekerjaannya, sehingga profesionalitas pekerjaan

---

<sup>8</sup>Muchsan, 1982, *Pengangkatan dalam pangkat Pegawai Negeri Sipil*, Cetakan Pertama, Liberty, Yogyakarta, hal 5

<sup>9</sup>Sofian Effendi, 2013, *Godot dan Reformasi Birokrasi*, hlm. 6.

dapat tercapai secara maksimal dan tujuan *good governance* akan lebih mudah tercapai dengan komprehensif, meningkatkan kapasitas infrastruktur birokrasi yang lebih unggul<sup>10</sup>, serta reformasi birokrasi berjalan dengan baik dan berkelanjutan.

Manajemen Pegawai Negeri Sipil diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdayaguna dan berhasilguna. Untuk mewujudkan penyelenggaraan tugas pemerintah dan pembangunan maka, diperlukan Pegawai Negeri Sipil yang profesional, bertanggung jawab, jujur, dan adil melalui pembinaan yang dilaksanakan berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karier yang dititikberatkan pada sistem prestasi kerja.<sup>11</sup> Namun pada kenyataannya tidak sedikit para pegawai Aparatur Sipil Negara Daerah di wilayah Indonesia khususnya di kota Daerah Istimewa Yogyakarta atau diluar kota Yogyakarta yang sering ditemui kasus para pegawai yang tidak profesionalitas dalam melakukan pekerjaannya, sehingga menimbulkan terjadinya para pegawai yang semena-mena, tidak bertanggung jawab dalam melakukan tugas yang telah diamanahkan oleh negara, yang dimana telah di atur pada Undang Undang No. 5 Tahun 2014 yang mengatur tentang Aparatur Sipil Negara, dan telah diatur dalam

---

<sup>10</sup> Andika Hardiansyah, 2010, Pengaruh pengawasan fungsional terhadap kinerja pemerintah daerah, Skripsi mahasiswa Universitas Pasundan Bandung, hal 15.

<sup>11</sup> UU No. 43 Pasal 12 Tahun 1999

Peraturan Pemerintah No. 11 tahun 2017 yang mengatur tentang manajemen ASN.

Dewasa ini Masih banyak terdapat para pegawai ASN yang belum mengimplementasikan Undang-Undang tersebut dan setiap para pegawai mempunyai alasan yang menjadi faktor dimana melatarbelakangi mengapa para pegawai tidak sesuai dengan tujuan visi misi yang seharusnya para pegawai jalankan sesuai dengan peraturan yang sudah di tetapkan.

Badan Kepegawaian Daerah tersebar diseluruh provinsi di Indonesia yang salah satunya berada di Pemerintah Kota Yogyakarta. Badan Kepegawaian Daerah Kota Yogyakarta yang dalam nomenklatur disebut BKPP (Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan) dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 9 Tahun 2008 tentang Pembentukan Susunan Kedudukan dan Tugas Pokok Lembaga Teknis Daerah, bernama: Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan (BKPP).

BKPP adalah unsur pendukung Tugas Walikota di Bidang Kepegawaian Daerah, Pendidikan dan Pelatihan, dan Pengelolaan Kepegawaian Daerah. Badan Kepegawaian Daerah Kota Yogyakarta adalah: Penyelenggara Manajemen Kepegawaian yang Handal Dalam Mewujudkan Aparatur Pemerintah Kota Yogyakarta yang Profesional, Akuntabel dan Sejahtera. Dengan adanya badan kepegawaian pemerintah tersebut, pemerintah berharap agar badan kepegawaian tersebut bisa menciptakan para pegawai aparatur sipil Negara yang berkualitas dan berkompeten dalam

bidang pekerjaannya, sehingga profesionalitas pekerjaan dapat tercapai secara maksimal dan tujuan *good governance* akan lebih mudah tercapai dengan komprehensif, serta meningkatkan kapasitas infrastruktur birokrasi yang lebih unggul<sup>12</sup>, serta reformasi birokrasi berjalan dengan baik dan berkelanjutan, yang akan memberikan arah perjalanan kepegawaian khususnya di Daerah Kota Yogyakarta.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka timbul rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan pengadaan Aparatur Sipil Negara Daerah berdasarkan PP 11/2017 di lingkungan pemerintah kota Yogyakarta?
2. Apa faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan pengadaan Aparatur Sipil Negara Daerah berdasarkan PP 11/2017 di lingkungan pemerintah kota Yogyakarta?

## **C. TUJUAN MASALAH**

Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka tujuan penelitian ini antara lain ialah :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pengadaan Aparatur Sipil Negara Daerah berdasarkan PP 11/2017 di lingkungan pemerintah kota Yogyakarta.

---

<sup>12</sup> Andika Hardiansyah,2010, Pengaruh pengawasan fungsional terhadap kinerja pemerintah daerah, Skripsi mahasiswa Universitas Pasundan Bandung, hal 15.

2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan pengadaan Aparatur Sipil Negara Daerah berdasarkan PP 11/2017 di lingkungan pemerintah kota Yogyakarta.

#### **D. MANFAAT PENELITIAN**

1. Secara Teoritis
  - a. Pemikiran hukum tentang pelaksanaan pengadaan PPPK dalam lingkungan pemerintah kota Yogyakarta.
  - b. Memperkaya pustaka dan referensi tentang hukum kepegawaian khususnya dalam hal pelaksanaan terhadap pengadaan PPPK dalam lingkup pemerintahan kota Yogyakarta.
2. Secara praktis
  - a. Mengembangkan daya nalar dan pola pikir penulis pada khususnya dan masyarakat pada umumnya dalam hal pelaksanaan pengadaan terhadap PPPK oleh Pemerintah di lingkungan kota Yogyakarta
  - b. Memberikan wawasan kepada pejabat berwenang dalam kepegawaian khususnya berkaitan dengan pelaksanaan terhadap pengadaan Aparatur Sipil Negara dilingkungan pemerintah kota Yogyakarta oleh Bupati atau Walikota dan lembaga-lembaga pengawas lainnya.