

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tujuan Nasional seperti termaksud di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 adalah melindungi Segenap Bangsa Indonesia dan seluruh Tanah Tumpah Darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan Bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Tujuan Nasional tersebut hanya dapat dicapai melalui pembangunan Nasional yang direncanakan dengan terarah dan realistis serta dilaksanakan secara bertahap, bersungguh-sungguh, berdaya guna, dan berhasil guna. tujuan Pembangunan Nasional adalah untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata dan bersinambungan antara materil dan spiritual berdasarkan Pancasila di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kelancaran penyelenggaraan Pemerintahan dan pelaksanaan Pembangunan Nasional terutama tergantung dari kesempurnaan Aparatur Negara, dalam hal ini adalah Tenaga Negeri. Karena itu, dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional yaitu mewujudkan masyarakat madani yang taat Hukum, berperadaban modern, demokratis, makmur, adil dan bermoral tinggi, oleh sebab itu maka diperlukan Tenaga Negeri yang merupakan unsur Aparatur Negara. yang bertugas sebagai eldi masyarakat yang harus menyelenggarakan pelayanan secara

adil dan merata kepada masyarakat dengan dilandasi kesetiaan, dan ketaatan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Pegawai Negeri sebagai Unsur Aparatur Negara, Abdi Negara dan Abdi Masyarakat, yang bertugas untuk menyelenggarakan pelayanan secara adil dan merata kepada masyarakat, yang hidup di tengah-tengah masyarakat dan oleh sebab itu perlu diadakan pembinaan dengan sebaik-baiknya. Dalam melaksanakan pembinaan, hendaknya sejauh mungkin diusahakan adanya keserasian antara kepentingan dinas dengan kepentingan kepentingan Pegawai Negeri sebagai perorangan. Apabila ada perbedaan antara kepentingan dinas dan kepentingan Pegawai Negeri itu sebagai perorangan maka kepentingan dinaslah yang diutamakan.¹

Pegawai Negeri Sipil dalam melaksanakan tugasnya, maka ia harus mempunyai kesetiaan dan ketaatan penuh terhadap Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintah. Pada umumnya yang dimaksud dengan kesetiaan dan ketaatan adalah tekad dan kesanggupan untuk melaksanakan dan mengamalkan sesuatu yang disetujui atau ditaati dengan penuh kesadaran dan tanggungjawab. Pegawai Negeri Sipil sebagai unsur Aparatur Negara, Abdi Negara, dan Abdi Masyarakat wajib setia dan taat kepada Pancasila sebagai falsafah dan ideologi 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.²

Untuk kelancaran pelaksanaan tugas-tugas Pemerintahan, baik pada Pemerintahan Pusat maupun Pemerintahan Daerah, sebagian adalah dilakukan oleh Tenaga Honorer. Di antara 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 Calon Pegawai Negeri Sipil dan walaupun berdasarkan peraturan perundangan-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) 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 Tenaga Honorer tersebut telah memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan tersebut diatas, berdasarkan 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 yang lowong atau kosong di Pemerintahan Pusat maupun Pemerintahan Daerah dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Dalam kebijakannya tersebut Pemerintah telah melaksanakan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tersebut diatas yaitu mengangkat Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. Pengangkatan tersebut akan dilakukan dengan 3 (tiga) tahap selama 3 (tiga) Tahun yaitu pada tahap pertama Tahun 2005, tahap kedua Tahun 2006, tahap ketiga Tahun 2007.

Dalam kaitannya dengan pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil tersebut Pemerintah Kabupaten Purworejo, 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 atas syarat-syarat yang harus di penuhi oleh setiap Tenaga Honorer di seluruh wilayah Kabupaten Purworejo. Oleh sebab itu badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Purworejo 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 lain sebab Tenaga Honorer tersebut diangkat menjadi Calon

B. Rumusan Masalah

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

1. Bagaimana pelaksanaan Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil Di Kabupaten Purworejo?
2. Hambatan-hambatan apa saja yang muncul dalam pelaksanaan Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil Di Kabupaten Purworejo?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan pelaksanaan pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil Di Kabupaten Purworejo.
2. Untuk menemukan hambatan-hambatan dalam Pelaksanaan pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil Di Kabupaten Purworejo.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara Teoritis :

Bagi ilmu pengetahuan diharapkan dapat memberikan tambahan sumbangan

pengetahuan. Hal ini pada umumnya dan Haluan Administrasi Negara pada

2. Secara Praktis :

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermafaat sebagai sumbang saran atau bahan pertimbangan bagi Pemerintah di Kabupaten Purworejo dalam pengadaan Pegawai Negeri Sipil terutama Tenaga Honorer.

E. Tinjauan Pustaka

1. Pegawai Negeri Sipil

Secara etimologi, Pegawai Negeri Sipil terdiri dari (3) tiga kata yaitu Pegawai yang berarti karyawan atau orang yang bekerja.³ Kata Negeri yang berarti Kota, Negara, Pemerintah atau Daerah,⁴ sedangkan kata Sipil memiliki arti rakyat biasa atau bukan tentara.⁵ Dengan demikian Pegawai Negeri Sipil secara etimologi berarti orang biasa atau bukan tentara yang bekerja pada Negara atau Pemerintah.

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 Sipil sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian adalah :

3. ...
4. ...
5. ...

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

Berdasarkan pengertian tersebut diatas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa untuk menjadi Pegawai Negeri Sipil harus dapat memenuhi syarat-syarat sebagai berikut⁶ :

1. Harus warga negara Indonesia.
2. Memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam perundang-undangan yang berlaku.
3. Setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan, harus diangkat oleh pejabat yang berwenang.
4. diserahkan tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diserahi tugas negara lainnya.
5. Digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Di dalam Bab II Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Pasal 2 pada bagian pertama tentang Jenis dan Kedudukan Pegawai Negeri yaitu :

- (1) Pegawai Negeri terdiri dari:
- a. Pegawai Negeri sipil;
 - b. Anggota Tentara Nasional Indonesia dan
 - c. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

⁶ Moch. Faisal Salam. *Penyelesaian Sengketa PNS di Indonesia menurut Undang-Undang No. 43 Tahun 1999*. hlm 4 dan 5.

- (2) Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf a, terdiri dari:
- a. Pegawai Negeri Sipil Pusat, dan
 - b. Pegawai Negeri Sipil Daerah.
- (3) Di samping Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Pejabat yang berwenang dapat mengangkat Tenaga Honorer atau Tenaga Tidak Tetap.

Berdasarkan Pasal 2 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian tersebut diatas menyebutkan bahwa Pegawai Negeri Sipil terdiri dari: Pegawai Negeri Sipil Pusat dan Pegawai Negeri Sipil Daerah.

Adapun yang dimaksud dengan Pegawai Negeri Sipil Pusat adalah Pegawai Negeri Sipil yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan bekerja pada Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, kesekretariatan Lembaga Tertinggi Negara, Instansi Vertikal di Daerah Propinsi, Kabupaten / Kota, Kepaniteraan Pengadilan, atau dipekerjakan untuk menyelenggarakan Negara lainnya. Sedangkan yang dimaksud dengan Pegawai Negeri Sipil Daerah adalah Tenaga Negeri Sipil Daerah Propinsi / Kabupaten / Kota yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan bekerja pada Pemerintah Daerah, atau di

1. Instansi di tingkat Instansi Induknya. Perbedaan Pegawai Negeri Sipil Pusat

dan Pegawai Negeri Sipil Daerah yang di pekerjakan di luar instansi induk gajinya dibebankan pada instansi yang menerima perbantuan⁷.

Dalam Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 tersebut diatas dengan jelas mengatakan bahwa Pejabat yang berwenang dapat mengangkat Tenaga Honorer atau Tenaga tidak tetap, di instansi Pemerintah Pusat maupun di instansi Pemerintah Daerah Propinsi dan Kabupaten / kota. Hal ini untuk mengatasi atau memenuhi kebutuhan tertentu yang kosong atau lowong pada instansi Pemerintahan, agar dalam suatu kinerjanya dapat berjalan dengan lancar sesuai dengan tugas-tugas di instansi-instansi Pemerintah.

Sehingga untuk memenuhinya, Pemerintah mengeluarkan Peraturan yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2002 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil atas perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000, yang sebagai pelaksana dari Undang-Undang Nomor 42 tahun 1999.

2. Tenaga Honorer

a. Pengertian Tenaga Honorer

Dalam kenyataannya, untuk menunjang kelancaran pelaksanaan tugas-tugas Pemerintahan dan Pembangunan, terdapat pejabat instansi Pemerintah yang mengangkat tenaga tertentu sebagai Tenaga Honorer. Tenaga Honorer

⁷ Moch. Faisal Salam. *Penyelesaian Sengketa PNS di Indonesia menurut Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999*. Hlm 6.

yang telah lama bekerja dan atau tenaganya sangat dibutuhkan oleh Pemerintah dan memenuhi syarat yang ditentukan dalam Peraturan Pemerintah dapat diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. Ketentuan yang mengatur pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005. Tenaga Honorer merupakan seseorang yang bekerja di suatu instansi Pemerintah dengan diangkat oleh Pejabat yang berwenang untuk melaksanakan tugas yang telah dibebankan kepadanya.

Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil menyatakan bahwa :

“Tenaga Honorer adalah seseorang yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atau Pejabat lain dalam Pemerintahan untuk melaksanakan tugas tertentu pada instansi Pemerintah atau yang penghasilannya menjadi beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah”.

Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan) Taufiq Effendi menjelaskan, secara prinsip semua Tenaga Honorer yang memenuhi syarat akan diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. Syarat-syarat tersebut diantaranya diangkat Pejabat yang berwenang dan mempunyai Surat Keputusan (SK), memiliki Daftar Gaji, memiliki Ijazah berlegalisir dari Institusi Pendidikan yang diakui bekerja secara tetap, menepi serta

kecocokan Nama dan Tanggal Lahir antara Surat Keputusan (SK) dengan Identitas Diri Tenaga Honorar⁸.

b. Prioritas Pengadaan Pegawai Negeri Sipil

Bahwa dalam Pengadaan Pegawai Negeri Sipil pada Tahun 2005, Pemerintah telah menetapkan kebijakan untuk memprioritaskan pengangkatan Tenaga Honorar tertentu yang telah mengabdikan kepada Pemerintah dengan perlakuan seleksi yang khusus, tetapi Pemerintah juga akan mengangkat Calon Pegawai Negeri Sipil diluar Tenaga Honorar yang dilakukan dengan seleksi secara umum.

Pasal 3 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorar menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, Menyatakan bahwa Pengangkatan Tenaga Honorar menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil diprioritaskan bagi yang melaksanakan tugas sebagai :

- (1) Tenaga Guru;
- (2) Tenaga Kesehatan pada Unit Pelayanan Kesehatan;
- (3) Tenaga Penyuluh di bidang Pertanian, Perikanan, Peternakan; dan
- (4) Tenaga teknis lainnya yang sangat dibutuhkan Pemerintah.

Hal tersebut diatas sangatlah membantu bagi Tenaga Honorar, mengingat masa bekerja mereka sudah lama dan keberadaannya sangat dibutuhkan oleh Pemerintah, dalam kenyataannya sebagian Tenaga atau

Tenaga Honorer tersebut telah berusia lebih dari 35 (tiga puluh lima) tahun dan berdasarkan peraturan perundang-undangan tidak dapat diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, maka bagi mereka perlu diberikan perlakuan secara khusus dalam pengangkatan menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. Dengan hadirnya Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil ini, bagi Tenaga Honorer yang berusia paling tinggi 46 (empat puluh enam) tahun dan telah bekerja 20 (dua puluh) tahun atau lebih, dapat diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil setelah melalui seleksi administratif, disiplin, integritas, kesehatan, dan kompetensi. Bagi Tenaga Honorer Yang telah bekerja kurang dari 20 (dua puluh) Tahun, pengangkatannya menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil selain harus melalui seleksi administratif, disiplin, integritas, kesehatan, dan kompetensi, mereka juga diwajibkan mengisi / menjawab daftar pertanyaan mengenai pengetahuan Tata Pemerintahan / Kepemerintahan yang baik antara sesama Tenaga Honorer yang pelaksanaannya dilakukan terpisah dari pelamar umum yang bukan Tenaga Honorer⁹.

c. Kebijakan Pengangkatan Tenaga Honorer

1. Diangkat langsung sebagai Calon Pegawai Negeri Sipil tanpa Ujian, yaitu dengan syarat :

⁹ Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga

- 01). Masa Kerja 20 (dua puluh) Tahun atau lebih secara terus-menerus dan berusia paling tinggi 46 (empat puluh enam) Tahun.
 - 02). Dokter yang telah selesai atau sedang melaksanakan tugas sebagai Tenaga Honorer pada Unit Pelayanan Kesehatan milik Pemerintah yang berusia maksimal 46 (empat puluh enam) Tahun serta bersedia ditempatkan di PUSKESMAS Daerah terpencil, sekurang-kurangnya 5 (lima) Tahun.
 - 03). Memenuhi syarat Administrasi meliputi : Ijazah sesuai persyaratan jabatannya, Keabsahan Surat Keputusan (SK) Pengangkatan sebagai Tenaga Honorer dan masih berstatus sebagai Honorer, Sehat Jasmani dan Rohani yang dibuktikan dengan surat Dokter, Surat pernyataan atasan langsung mengenai disiplin dan integritas yang disahkan oleh Pejabat Pembina Ketenagaan (PPK) atau Pejabat lain masih bersangkutan.
2. Diangkat sebagai Calon Pegawai Negeri Sipil setelah melalui seleksi Administrasi dan Ujian dengan syarat :
- 01). Masa Kerja 10 (sepuluh) tahun sampai dengan kurang dari 20 (dua puluh tahun) Tahun secara terus-menerus dan berusia paling tinggi 40 (empat puluh) Tahun.
 - 02). Masa Kerja 1 (satu) Tahun sampai dengan kurang dari 10 (sepuluh) Tahun secara terus-menerus dan berusia paling tinggi 35 (tiga puluh lima) Tahun.

03). Telah Lulus Seleksi Administrasi.

04). Telah Lulus Ujian Pengetahuan Umum.

F. Metode Penelitian

1. Penelitian kepustakaan

Yaitu dengan cara membaca, memahami dan menganalisis peraturan perundang-undangan, buku-buku literatur, dan dokumen-dokumen, yang dimaksudkan sebagai referensi bagi penulisan untuk memperoleh data sekunder tentang permasalahan yang erat hubungannya dengan objek yang akan diteliti. Bahan-bahan yang dipergunakan adalah sebagai berikut :

a. Bahan Hukum Primer

yaitu dengan mempelajari Undang-Undang dan peraturan yang berlaku sesuai dengan obyek penelitian.

Bahan hukum primer terdiri dari :

- 1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.
- 2) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 Tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2002

- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 97 tahun 2000 jo Peraturan Pemerintah Nomor 54 tahun 2003 tentang formasi Pegawai Negeri Sipil.
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 48 tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.
- 6) Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 21 Tahun 2005 Tentang Pedoman Pendataan dan Pengolahan Tenaga Honorer Tahun 2005.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan ini merupakan bahan Hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan Hukum primer, serta 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) Buku-buku yang membahas mengenai Hak dan Kewajiban Pegawai Negeri Sipil.

4) dan sumber lain yang mendukung

c. **Bahan Hukum Tersier**

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

2. **Penelitian Lapangan**

Penelitian ini dimaksudkan untuk memperoleh data langsung dari obyek penelitian.

Penelitian lapangan terdiri dari :

a. **Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilaksanakan di Badan Kepegawaian Daerah (BKD) di Kabupaten Purworejo.

b. **Nara Sumber**

Kepala Badan Kepegawaian Daerah di Kabupaten Purworejo.

c. **Responden**

Tenaga Honorer yang telah diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Purworejo.

d. **Teknik Pengumpulan Data**

Adapun data yang akan dikumpulkan oleh peneliti adalah dengan wawancara yaitu dengan melakukan tanya jawab secara lisan dengan nara

... .. untuk mendapatkan informasi yang berkaitan

3. Teknik Analisis Data

Data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan maupun penelitian lapangan dianalisis dengan metode : Analisis Kualitatif, yaitu data yang diperoleh dari hasil penelitian dikelompokkan dan dipilih, kemudian dihubungkan dengan masalah yang diteliti kualitas dan kebenarannya sehingga akan dapat