

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. LATAR BELAKANG MASALAH

Peran utama pemerintah terhadap rakyatnya adalah memberikan pelayanan dalam rangka memenuhi kebutuhan yang diinginkan oleh masyarakat. Peranan pemerintah memang mengalami perubahan sesuai dengan tuntutan dan dinamika masyarakat yang berkembang. Walaupun peran pemerintah mengalami berbagai perubahan namun pada pokoknya tugas pemerintah adalah memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat.<sup>1</sup> Pembangunan nasional adalah rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara untuk melaksanakan tugas mewujudkan tujuan nasional yang termaktub dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu, :

- melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia,
- memajukan kesejahteraan umum,
- mencerdaskan kehidupan bangsa,
- serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.<sup>2</sup>

Dalam rangka mewujudkan tujuan nasional Negara telah

---

<sup>1</sup> Sutopo, Adi Suryanto, *Pelayanan Prima*, Jakarta, Lembaga Administrasi Negara RI, 2009. hlm 1.

<sup>2</sup> UU Nomor 25 Tahun 2000 Tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000 – 2004, Landasan Propenas.

membentuk Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah.<sup>3</sup>

Ketentuan Pasal 1 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah untuk periode 20 (dua puluh) tahun terhitung sejak tahun 2005 sampai tahun 2025 yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah<sup>4</sup>

Secara umum tujuan Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025, yaitu memantapkan penataan kembali Indonesia di segala bidang dengan menekankan upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia termasuk pengembangan kemampuan ilmu dan teknologi serta penguatan daya saing perekonomian. RPJMN 2010-2014 merupakan tahap kedua dari RPJPN 2005-2025 yang ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007.<sup>5</sup>

RPJP Nasional merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya

---

<sup>3</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Psl 1 ayat 3.

<sup>4</sup> Perda Nomor 3 Tahun 2008 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2005-2025

<sup>5</sup> Program pembangunan tahun RPJMN 2010-2014 tentang strategi, kebijakan umum

pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan Nasional.<sup>6</sup>

Program Pembangunan Nasional tahun RPJMN 2010-2014 tentang strategi, kebijakan umum, dan kerangka ekonomi makro yang Demokratis, dan Berkeadilan. memperkuat pilar-pilar demokrasi dan memperkuat dimensi keadilan di semua bidang. Buku II memuat rencana pembangunan yang mencakup bidang-bidang kehidupan masyarakat sebagaimana tertuang dalam RPJPN 2005-2025 yang bertema memperkuat sinergi antar bidang pembangunan dalam rangka mewujudkan visi pembangunan nasional yang tercantum dalam Buku I. Dalam Propenas dijabarkan 5 (lima) agenda kebijakan yang merupakan prioritas pembangunan nasional yaitu :<sup>7</sup>

1. Upaya untuk mempertahankan kesatuan dan persatuan serta meningkatkan kehidupan demokrasi.
2. Mewujudkan supremasi hukum dan pemerintahan yang bersih.
3. Mempercepat pemulihan ekonomi dan memperkuat landasan pembangunan ekonomi berkelanjutan.
4. Membangun kesejahteraan rakyat dan ketahanan budaya.
5. Meningkatkan kapasitas daerah dan memberdayakan masyarakat.

---

<sup>6</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Psl 4 Ayat 1

<sup>7</sup> Program pembangunan tahun RPJMN 2010-2014 tentang strategi, kebijakan umum,

Agenda kebijakan ini kemudian diuraikan lagi ke dalam strategi kebijakan dan program-program pembangunan nasional yang bersifat prioritas disertai dengan indikator-indikator kerjanya secara rinci dan terukur. Penggunaan indikator kinerja ini merupakan alat ukur untuk menilai keberhasilan suatu program. Untuk menjabarkan kelima agenda kebijakan tersebut.

Sebagai sumber daya manusia penggerak pembangunan, pegawai negeri sipil harus mampu memadukannya dengan aspirasi dan kepentingan kedalam gerak pembangunan bangsa secara aktif. Peran pegawai negeri sipil adalah salah satu pelaksanaan pemerintah untuk menyelenggarakan tugas-tugas pemerintah dan melancarkan tugas-tugas pembangunan dalam rangka usaha mencapai tujuan nasional.

Keberadaan Pegawai Negeri Sipil diatur didalam Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Pada Undang-Undang No. 43 tahun 1999, pada Bab 1 Pasal 1 tentang Ketentuan Umum menyatakan bahwa yang dimaksud dengan Pegawai Negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diserahi tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan pada pengertian sebagaimana tersebut di atas, maka untuk dapat disebut sebagai pegawai negeri harus memenuhi beberapa unsur yaitu:

1. Warga negara Republik Indonesia
2. memenuhi syarat yang telah ditentukan undang-undang
3. diangkat oleh pejabat yang berwenang
4. disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya
5. digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku

Selain pegawai negeri yang telah disebutkan di atas, maka dalam jabatan negeri masih terdapat banyak orang-orang yang bekerja untuk negara, pemerintah dan masyarakat seperti misalnya:

- a. Pejabat Negara;
- b. Pekerja;
- c. Pegawai dengan ikatan dinas;
- d. Pegawai dengan ikatan dinas untuk waktu terbatas;
- e. Pegawai bulanan;
- f. Pegawai Desa;
- g. Pegawai perusahaan umum

Pekerja sebagaimana yang disebutkan pada sub b di atas terdiri dari pekerja pemerintah dan pekerja honorair, yang dimaksud dengan pekerja pemerintah adalah mereka yang terutama berhubungan dengan kebutuhan jasmani dan ketangkasan mereka dalam suatu jenis pekerjaan, seperti

misalnya Cleaning Service yang bekerja pada instansi pemerintah, walaupun ia bekerja pada instansi pemerintah ia bukanlah pegawai negeri sipil.

Perbedaannya dengan pekerja lain adalah bahwa seorang pekerja pemerintah dipekerjakan tidak untuk waktu sementara atau untuk suatu pekerjaan tertentu, melainkan untuk waktu yang tidak terbatas dan terus menerus, bahkan mungkin untuk selama hidupnya, sehingga kadangkala pekerja semacam ini dikatakan sebagai pegawai tetap dengan memperoleh imbalan gaji menurut peraturan yang ditetapkan oleh tiap-tiap instansi yang mempekerjakannya dengan memperhatikan peraturan Upah Minimum Regional (UMR) setempat.

Pekerja Honorair atau pegawai honorair adalah mereka yang terdiri dari lulusan-lulusan sekolah lanjutan atau universitas yang karena ketentuan yuridis dan prosedural tidak dapat diangkat menjadi pegawai negeri atau calon pegawai negeri, tetapi dipekerjakan pada instansi-instansi pemerintah. Pegawai honorair berkedudukan sama seperti pekerja pemerintah tetapi sebagai pekerja lepas, mereka disebut pegawai honorair, hanya karena asalnya tidak sama seperti pekerja biasa yang tidak berijazah, mereka ini pekerja yang berijazah baik ijazah sekolah menengah maupun ijazah perguruan tinggi, hanya menunggu lowongan dalam formasi untuk diangkat menjadi pegawai negeri.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup>LAN, *Administrasi Kepegawaian Negara*, 2002, hal 41

Kebijakan Pemerintah menerima CPNS yang berasal dari Tenaga Honorer sebagaimana di atur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, perlu di antisipasi dalam proses penyelenggaraan Diklat Prajabatan agar kompetensi pembentukan PNS seperti yang diuraikan di atas tetap dapat tercapai. Oleh karena itu, Lembaga Administrasi Negara ( LAN ) selaku Instansi Pembina Diklat PNS perlu mengatur penyelenggaraan Pendidikan dan Pelatihan Prajabatan Golongan I, II, III bagi CPNS yang diangkat dari tenaga honorer, yang selanjutnya disebut CPNS ex-honorer, melalui Peraturan Kepala Lembaga Administrasi Negara Nomor 2 Tahun 2007 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pendidikan dan Pelatihan Prajabatan Calon Pegawai Negeri Sipil Yang Diangkat Dari Tenaga Honorer dan Peraturan Kepala Lembaga Administrasi Negara Nomor 5 Tahun 2007 tentang Perubahan Peraturan Kepala Lembaga Administrasi Nomor 2 Tahun 2007 tentang Pedoman Penyelenggaraan dan Pelatihan Prajabatan Calon Pegawai Negeri Sipil Yang Diangkat Dari Tenaga Honorer.<sup>9</sup>

Berdasarkan uraian di atas penulis tertarik untuk mengetahui lebih lanjut betapa pentingnya pelaksanaan pendidikan dan pelatihan ( diklat ) prajabatan calon pegawai negeri sipil ex-honorer dalam rangka pembentukan wawasan kebangsaan, kepribadian, etika serta kedudukan dan peran pegawai negeri sipil di dalam penyelenggaraan tugas-tugas

<sup>9</sup> ..... Petunjuk Pelaksanaan Diklat Prajabatan Gol I Dan II Angkatan XXXIX Dan XL Provinsi Jawa Tengah, 2009.

pemerintah dan melancarkan tugas-tugas pembangunan dalam rangka untuk mencapai tujuan nasional. Oleh sebab itu dalam penulisan skripsi ini, penulis akan mencoba membahas suatu topik tentang pelaksanaan pendidikan dan pelatihan (diklat) prajabatan CPNS, Adapun penyusunan skripsi dengan judul ” **Kebijakan Pemda Provinsi Jawa Tengah Dalam Pelaksanaan Pendidikan dan Pelatihan bagi CPNS Dalam Rangka Peningkatan Mutu Pegawai Negeri Sipil** “.

## **B. Perumusan Masalah**

Rumusan permasalahan dalam penelitian ini adalah ”

1. Bagaimanakah kebijakan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Tengah dalam Pelaksanaan pendidikan dan pelatihan CPNS Dalam Rangka Peningkatan Mutu Pegawai Negeri Sipil ?
2. Bagaimana kendala dalam pelaksanaan pendidikan dan pelatihan (Diklat) Prajabatan CPNS Di Jawa Tengah ?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui kebijakan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Tengah dalam Pelaksanaan pendidikan dan pelatihan CPNS Dalam Rangka Peningkatan Mutu Pegawai Negeri Sipil
2. Untuk mengetahui kendala dalam pelaksanaan pendidikan dan pelatihan (Diklat) Prajabatan CPNS Di Jawa Tengah

#### **D. Kegunaan Penelitian**

##### **1. Secara Teoritis,**

Memberikan sumbangan pikiran dalam bidang kajian ilmu hukum khususnya HTN/ HAN

##### **3. Secara praktis,**

- a. Untuk memenuhi tugas akhir, sebagai syarat memperoleh gelar sarjana hukum (S1) di fakultas hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang
- b. Dapat dimanfaatkan instansi-instansi yang terkait dalam bidang pendidikan dan pelatihan pegawai.

#### **E. Metode Penelitian**

##### **1. Metode Pendekatan**

Metode pendekatan yang dipakai dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis sosiologis, yaitu penelitian yang menggunakan faktor-faktor aspek hukum serta mendasarkan pada faktor-faktor sosiologis, yakni mengkaji kaedah hukum yang berkaitan dengan pendidikan dan pelatihan CPNS dan pelaksanaannya di Jawa Tengah

##### **2. Spesifikasi Penelitian**

Spesifikasi penelitian ini adalah deskriptif analitis. Deskriptif karena penelitian ini bertujuan memberikan gambaran secara rinci, sistematis dan menyeluruh mengenai pelaksanaan kebijakan pendidikan prajabatan di Provinsi Jawa Tengah Bersifat analitis yaitu

dengan cara menganalisa data yang diperoleh dengan perundang – undangan yang berlaku, pendapat para ahli, dan dokumen-dokumen ilmu hukum, kebijakan-kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan pelaksanaan diklat prajabatan

### 3. Sumber Data

Dalam pengumpulan data yang diperoleh yang berhubungan dengan penelitian ini.

Data-data yang dipergunakan dalam penelitian ini antara lain :

#### a. Data Primer

Untuk mendapatkan data primer dilakukan pengumpulan data yang berupa wawancara memperoleh penjelasan secara langsung dari bapak Drs.Edi Wahyono, M.Si, pejabat Kasubbid Diklatpim Dasar dan Prajabatan Badan Diklat Provinsi Jawa Tengah beserta salah satu peserta diklat prajabatan CPNS golongan III terkait pada permasalahan yang diteliti.

#### b. Data Sekunder

Data sekunder diperoleh melalui dokumen-dokumen, literatur-literatur, Yaitu ;

Bahan primer berupa peraturan perundang-undangan yang meliputi, :

1. Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
3. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah
4. Perda Nomor 3 Tahun 2008 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2005-2025
5. Perda Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Perencanaan Daerah, Inspektorat dan Lembaga Teknis Daerah
6. Peraturan Gubernur Nomor 89 Tahun 2008 tentang Tugas Fungsi Dan Tata Kerja Badan Pendidikan Dan Pelatihan Provinsi Jawa Tengah
7. Peraturan Kepala Lembaga Administrasi Negara Nomor 3 Tahun 2007 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pendidikan Dan Pelatihan Prajabatan Golongan I Dan II
8. Peraturan Kepala Lembaga Administrasi Negara Nomor 18 Tahun 2010 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pendidikan Dan Pelatihan Prajabatan
9. Peraturan Bersama Kepala LAN dan BKN Nomer 1 tahun 2010 dan Nomer 2 tahun 2010 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Jabatan Fungsional Widyaiswara (Juklak) Jabatan Fungsional Widyaiswara dan Angka kreditnya.

Bahan sekunder terdapat pada dalam jurnal-jurnal dan bahan data tertier berupa kamus / insiklupedi

#### 4. Analisis Data

Metode analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini bersifat kualitatif, yaitu tata cara penelitian yang menghasilkan data deskretif analisis, yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan dan juga perilakunya yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai suatu yang utuh, Untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini.