

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Berdasarkan sejarah Indonesia, khususnya pada era Orde Baru terdapat berbagai permasalahan dalam pelaksanaan sistem pemerintahan Indonesia. Bentuk permasalahannya berupa pola pikir pemerintah dalam struktur pemerintahan, di mana titik berat kekuasaan berada pada tangan penguasa birokrasi pemerintah yang mengakibatkan rakyat sebagai unsur utama demokrasi tidak mempunyai peran yang dapat mengontrol birokrasi pemerintah secara maksimal. Kekuasaan ini disalahgunakan oleh penguasa Orde Baru untuk menguasai struktur birokrasi pemerintahan dengan konsep *monoloyalitas*. Semua pejabat termasuk pegawai dari berbagai lini dan *layer* mempunyai jabatan dan kewajiban rangkap memihak kepentingan golongan yang berkuasa. Keadaan seperti ini membuat sistem sentralisasi pemerintahan menjadi kuat. Konsep *monoloyalitas* ini berdampak terhadap penataan kepegawaian atau sumber daya aparatur pemerintah. Dibentuknya organisasi tunggal Korps Pegawai Republik Indonesia (Korpri) menunjukkan bahwa tidak ada alternatif lain bagi semua pegawai pemerintah kecuali hanya untuk memihak kepada golongan politik yang memerintah. Penataan kepegawaian menjadi semakin jauh kompetensinya dari yang seharusnya dipunyai oleh aparatur pemerintah yang menjalankan tugas untuk melayani masyarakat.

Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan kedaulatan hukum. Pemerintahan yang berkonstitusi yaitu Pemerintahan yang dilaksanakan untuk kepentingan umum, pemerintahan yang dilaksanakan menurut hukum berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, dan pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan-tekadan yang dilaksanakan pemerintahan despotik.<sup>1</sup>

Pada era reformasi ini, upaya untuk mewujudkan sistem pemerintahan yang demokratis, bersih, dan berwibawa telah menjadi prioritas utama bagi rakyat dan pemerintahan Indonesia. Peristiwa dramatis yang membawa kondisi perekonomian Indonesia terpuruk telah menjadikan awal timbulnya kesadaran akan mekanisme birokrasi dan menjadi tonggak kesadaran pemerintah untuk menata sistem pemerintahan yang baik sejalan dengan ilmu pengetahuan dan teknologi, di bidang pemerintahan telah terjadi perubahan yang mendasar. Salah satu perubahan itu adalah (*democratic and good governance*) yaitu, perwujudan tata pemerintahan yang demokratis dan baik. Salah satu unsur penyelenggaraan pemerintahan yang perlu memperoleh perhatian dalam upaya reformasi itu adalah penataan aparatur pemerintah.

Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai alat pemerintah (aparatur pemerintah) memiliki keberadaan yang sentral dalam membawa komponen kebijaksanaan-kebijaksanaan atau peraturan-peraturan pemerintah guna terealisasinya tujuan nasional. Komponen tersebut terakumulasi dalam bentuk pendistribusian tugas, fungsi, dan kewajiban PNS. Dengan adanya pergeseran paradigma dalam

---

1 Ridwan HR,1994, *Hukum Administrasi Negara*,Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 2.

pelayanan publik, secara otomatis hal tersebut akan menciptakan perubahan sistem dalam hukum kepegawaian dengan adanya penyesuaian-penyesuaian dalam pelaksanaan tugas, fungsi dan kewajiban, dari PNS meliputi penataan kelembagaan birokrasi pemerintahan, sistem, dan penataan manajemen kepegawaian.

Bidang Sumber Daya Manusia (SDM) aparatur sebagai pilar utama penyelenggaraan pemerintahan menghadapi tantangan untuk dapat mengembangkan sistem perencanaan SDM aparatur pemerintah sesuai hasil penataan struktur dan perangkat kelembagaan daerah. Konsekuensinya adalah pembentukan disiplin, etika, dan moral di tingkat pelaksana yaitu PNS yang bertujuan untuk meningkatkan produktivitas kerja dan tuntutan terhadap perwujudan aparatur pemerintah yang bebas Korupsi, Kolusi, Nepotisme (KKN), dan lebih profesional.<sup>2</sup>

Dari data Dinas Kesehatan Kota Bandar Lampung pada tahun 2013, tingkat pendidikan PNS di Dinas Kesehatan Kota Bandar Lampung memiliki tingkat pendidikan, baik SMA, Diploma-III, Strata-1, Strata-2. Berjumlah 104 orang dengan tingkat pendidikan setingkat SMA (15 orang), Diploma-III (21 orang), Strata-1 (43 orang), Strata-2 (25 orang).

Berdasarkan data diatas terlihat bahwa masih ada PNS di Dinas Kesehatan Kota Bandar Lampung yang berpendidikan rendah. Maka hal inilah yang telah mendorong PNS di Dinas Kesehatan Kota Bandar Lampung untuk melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi, guna mengembangkan karirnya serta

---

2 Sri Hartini, dkk, 2007, *Hukum Kepegawaian Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 4.

meningkatkan kualitas kerjanya sehingga PNS tersebut menjadi lebih profesional dan mampu bersaing di era globalisasi ini.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 merupakan bagian dari penataan manajemen kepegawaian yang seragam melalui penetapan norma, standar, dan prosedur yang jelas dalam pelaksanaan manajemen kepegawaian. Dengan adanya keseragaman tersebut, diharapkan dapat diciptakan kualitas PNS yang seragam di seluruh Indonesia. Pasal 1 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 menegaskan PNS adalah mereka yang setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan Negeri atau disertai tugas Negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>3</sup>

Kedudukan dan peranan dari PNS dalam setiap organisasi pemerintahan sangatlah menentukan, sebab PNS merupakan tulang punggung pemerintahan dalam melaksanakan pembangunan nasional, perananan dari PNS diistilahkan dalam dunia kemiliteran yang berbunyi *not the gun, the man behind the gun*, yaitu bukan senjata yang penting melainkan manusia yang menggunakan senjata itu. Senjata yang modern tidak berarti apa-apa apabila manusia yang dipercaya menggunakan senjata itu tidak melaksanakan kewajibannya dengan benar.<sup>4</sup>

---

3 Lihat Pasal 1 Undang-Undang No. 43 Tahun 1999.

4 Muchsan, 1982, Hukum Kepegawaian, Jakarta, Bina Aksara, hlm. 12.

Upaya pengembangan kualitas merupakan suatu keharusan dalam pemerintahan untuk mencapai hasil yang maksimal dalam pelaksanaan pekerjaannya. Permasalahan yang terjadi dalam struktur birokrasi Indonesia adalah rendahnya kualitas PNS dan kurang memiliki daya saing dalam menghadapi era globalisasi.

*Salah satu upaya untuk meningkatkan kualitas PNS yaitu, dengan melanjutkan pendidikan. Dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional memberikan pengertian bahwa Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa, dan negara.<sup>5</sup> Artinya pendidikan sangatlah penting dan juga berlaku bagi PNS dalam mengembangkan kualitas dan kinerjanya.*

Selanjutnya dalam, Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian menegaskan bahwa untuk mencapai daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya diadakan pengaturan dan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan jabatan PNS yang bertujuan untuk meningkatkan pengabdian, mutu keahlian, kemampuan, dan keterampilan.<sup>6</sup>

Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Pemberian Izin Belajar PNS di Lingkungan Kementerian Kesehatan. Izin belajar adalah pemberian izin oleh Pejabat Pembina Kepegawaian kepada PNS untuk melanjutkan pendidikan formal ke jenjang yang lebih tinggi atas

---

5 Lihat Pasal 01 Undang-Undang No. 20 Tahun 2003.

6 Lihat Pasal 31 Undang-Undang No. 43 Tahun 1999.

kemauan sendiri, dengan biaya sendiri yang di selenggarakan di luar jam kerja dan tidak mengganggu tugas kedinasan.<sup>7</sup>

Peraturan Gubernur Lampung Nomor 08 Tahun 2007 memberikan pengertian Izin Belajar adalah Izin yang diberikan kepada PNS di lingkungan Pemerintah Provinsi Lampung untuk mengikuti suatu pendidikan formal tertentu yang berkaitan atau sesuai dengan Tupoksi yang bersangkutan, dengan biaya pendidikan ditanggung oleh PNS yang bersangkutan atau mendapat bantuan beasiswa dari pihak ketiga (Sponsor), serta pelaksanaannya tidak mengganggu jam kerja.<sup>8</sup>

Peraturan Walikota Bandar Lampung Nomor 10 Tahun 2012 memberikan pengertian Izin Belajar adalah Izin yang diberikan kepada PNS di lingkungan Pemerintah Kota Bandar Lampung untuk mengikuti suatu pendidikan formal tertentu yang berkaitan atau sesuai dengan Tupoksi yang bersangkutan, dengan biaya pendidikan ditanggung oleh PNS yang bersangkutan atau mendapat bantuan beasiswa dari pihak ketiga (Sponsor), serta pelaksanaannya tidak mengganggu jam kerja.<sup>9</sup>

Kualitas atau profesionalisme penyelenggaraan izin belajar merupakan tuntutan yang harus segera direspon, profesionalisme penyelenggaraan izin belajar secara signifikan dapat mempengaruhi kualitas sumber daya aparatur suatu instansi. Oleh karena itu, upaya-upaya konstruktif dalam mengembangkan sumber daya aparatur

---

7 Lihat Pasal 1 Peraturan Menteri Kesehatan No. 43 Tahun 2012.

8 Lihat Pasal 1 Peraturan Gubernur Lampung No. 08 Tahun 2007.

9 Lihat Pasal 1 Peraturan Walikota Bandar Lampung No. 10 Tahun 2012.

harus dilakukan secara terencana, konsisten, dan berkelanjutan. Dengan demikian, harapan akan tersedianya aparatur pemerintah yang profesional dapat tercapai.

Badan Kepegawaian Daerah (BKD) sebagai instansi pelaksana memiliki peranan penting dalam pemberian izin belajar dan tugas belajar kepada PNS yang melanjutkan pendidikan pada perguruan tinggi, yakni harus lebih meneliti keterkaitan antara kebutuhan pendidikan yang diminati dengan tugas pokok yang dimiliki instansi yang bersangkutan.

Hal ini tercantum dalam Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 802/303/SJ tanggal 09 Januari 1990 hal Petunjuk Pemberian Izin Belajar PNS poin 3.b. yang menyatakan dalam pemberian Izin Belajar untuk mengikuti pendidikan harus dipertimbangkan keterkaitan dan kebutuhan pendidikan yang ditempuh dengan tugas pokok instansi yang bersangkutan.

Sebagai gambaran Tahun 2013, PNS di lingkungan Dinas Kesehatan Kota Bandar Lampung yang sedang melaksanakan izin belajar, dengan jumlah keseluruhan yakni 11 orang.<sup>10</sup>PNS yang mengajukan izin belajar dan melaksanakan perkuliahan di luar domisili menyebabkan PNS meninggalkan pekerjaan karena jarak Perguruan Tinggi yang diminati dandomisilinya berjauhan, sehingga yang bersangkutan meninggalkan kewajiban sebagai PNS di jam kerja.

Implementasi kebijakan pemberian izin belajar terkesan masih belum optimal dan belum memperhatikan aspek kebutuhan kepegawaian secara utuh, hal tersebut diperlihatkan dengan pemberian izin yang selama ini masih banyak terdapat kelemahan, seperti PNS yang melanjutkan pendidikan pada perguruan tinggi

---

<sup>10</sup> Data dari Dinas Kesehatan Kota Bandar Lampung Tahun 2013.

meninggalkan tugas-tugas kedinasan,hal ini bertentangan dengan Pasal 9 Peraturan Walikota Bandar Lampung Nomor 10 Tahun 2012 Tentang Pedoman dan Tata Cara Seleksi Calon Peserta Tugas Belajar dan Izin Belajar bagi Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Kota Bandar Lampung.

Sehubungan dengan latar belakang yang ada, maka penulis tertarik untuk mengangkat dalam suatu tulisan ilmiah sebagai persyaratan untuk menyelesaikan studi dengan mengambil judul : **“Pelaksanaan Pemberian Izin Belajar Pegawai Negeri Sipil di Dinas Kesehatan Kota Bandar Lampung”**.

## **1.2 Permasalahan dan Ruang Lingkup**

### **1.2.1 Permasalahan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang, maka perumusan masalahnya dapat ditetapkan sebagai berikut :

- a. Bagaimanakah Pelaksanaan Pemberian Izin Belajar Pegawai Negeri Sipil di Dinas Kesehatan Kota Bandar Lampung?
- b. Faktor-faktorapa sajakah yang menjadi penghambat dan pendukung Pelaksanaan Pemberian Izin Belajar Pegawai Negeri Sipil di Dinas Kesehatan Kota Bandar Lampung?

### **1.2.2 Ruang Lingkup Penelitian**

Ruang lingkup penelitian ini adalah Pelaksanaan Pemberian Izin Belajar PNS di Dinas Kesehatan Kota Bandar Lampung. Adapun kajian dalam penelitian ini mengenai Pelaksanaan Pemberian Izin Belajar dan Faktor-faktor apa sajakah yang



menjadi penghambat dan pendukung Pelaksanaan Pemberian Izin Belajar PNS di Dinas Kesehatan Kota Bandar Lampung. Penelitian ini melibatkan PNS di Instansi Dinas Kesehatan Kota Bandar Lampung dan Instansi terkait pemberian izin belajar.

### **1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

#### **1.3.1 Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan perumusan masalah tujuan penelitian adalah :

- a. Untuk Mengetahui Pelaksanaan Pemberian Izin Belajar Pegawai Negeri Sipil di Dinas Kesehatan Kota Bandar Lampung.
- b. Untuk Mengetahui Faktor-faktor apa sajakah yang menjadi penghambat dan pendukung Pelaksanaan Pemberian Izin Belajar PNS di Dinas Kesehatan Kota Bandar Lampung.

#### **1.3.2 Kegunaan Penelitian**

- a. Kegunaan Teoritis

Dengan adanya penelitian ini diharapkan kedepannya menjadi salah satu sumbangan pemikiran dan informasi mengenai Pelaksanaan Pemberian Izin Belajar Pegawai Negeri Sipil di Dinas Kesehatan Kota Bandar Lampung.

- b. Kegunaan Praktis

Memberikan tambahan wawasan bagi penulis mengenai Pelaksanaan Pemberian Izin Belajar Pegawai Negeri Sipil di Dinas Kesehatan Kota Bandar Lampung.