

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tujuan nasional seperti yang termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 ialah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tanah tumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan Bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang 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. Demi kelancaran penyelenggaraan pemerintahan kedudukan dan peranan pegawai negeri sebagai unsur dari aparatur negara dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan untuk mencapai tujuan nasional tersebut.¹

Dalam rangka mencapai tujuan nasional diperlukan pegawai negeri yang merupakan unsur aparatur negara yang bertugas secara adil dan merata, menjaga kesatuan dan persatuan bangsa dengan penuh kesetiaan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, maka dari itu diperlukan adanya pengadaan bagi pegawai negeri agar bisa menghasilkan kinerja yang baik dan dapat memberikan pelayanan publik bagi masyarakat. Kinerja pelaksanaan

¹Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974, tentang Pokok-pokok Kepegawaian, LNRI Tahun 1974 Nomor 3041.

pembangunan nasional tidak lepas dari peran Pegawai Negeri Sipil sebagai pelaksana.

Definisi Pegawai Negeri ditetapkan dalam Pasal 1 huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 dengan perumusan sebagai berikut:

“Pegawai negeri adalah mereka yang setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan Negeri atau disertai tugas lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Definisi ini dapat diperinci dalam empat pokok sebagai berikut:

- a. memenuhi syarat-syarat yang ditentukan
- b. diangkat oleh pejabat yang berwenang
- c. disertai tugas dalam suatu jabatan Negeri, dan
- d. digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.²

Definisi serupa terdapat dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian khususnya terdapat dalam Pasal 1 angka 1 yang berbunyi sebagai berikut:

Pegawai Negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang

²Sastra Djatmika dan Marsono, 1995. *Hukum Kepegawaian Indonesia*, Djambatan, Jakarta. hlm10

berlaku. Kedudukan pegawai negeri atau hubungan pegawai negeri dengan pemerintah dijelaskan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 yang berbunyi sebagai berikut: “Pegawai negeri berkedudukan sebagai aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara professional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas Negara, pemerintahan, dan pembangunan.” Rumusan kedudukan pegawai negeri didasarkan pada pokok-pokok pikiran bahwa pemerintah tidak hanya menjalankan fungsi umum pemerintahan, tetapi juga harus mampu melaksanakan fungsi pembangunan atau dengan kata lain pemerintah bukan hanya menyelenggarakan tertib pemerintahan, tetapi juga harus mampu menggerakkan dan memperlancar pembangunan untuk kepentingan rakyat banyak.³

Dalam konteks publik, pegawai negeri sipil bertugas membantu Presiden sebagai kepala pemerintahan dalam menyelenggarakan pemerintahan, tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan, dalam arti kata wajib mengusahakan agar setiap peraturan perundang-undangan ditaati oleh masyarakat. Dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan pada umumnya, kepada pegawai negeri sipil diberikan tugas kedinasan untuk dilaksanakan sebaik-baiknya. Sebagai abdi negara seorang pegawai negeri sipil juga wajib setia dan taat kepada Pancasila sebagai falsafah dan ideologi negara, kepada Undang-Undang Dasar 1945, kepada negara, dan kepada pemerintah. Rumusan yang ada pada Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999

³Sri Hartini,. Setiajeng Kadarsih,, Tedi Sudrajat., 2008. *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta. hlm 38

Pegawai negeri sipil sebagai unsur aparatur negara, abdi Negara, dan abdi masyarakat dituntut untuk dapat melaksanakan tugasnya dengan baik, karenanya ia harus mempunyai kesetiaan, ketaatan penuh terhadap Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara dan pemerintah sehingga dapat memusatkan segala perhatian dan pikiran serta mengerahkan segala daya upaya dan tenaganya untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna.⁴

Sebagai abdi negara dan abdi masyarakat setiap pegawai negeri harus mampu meletakkan kepentingan negara dan kepentingan masyarakat diatas kepentingan pribadi dan golongan. Sebagai abdi Negara seorang pegawai negeri juga wajib setia dan taat kepada Pancasila sebagai falsafah dan idiologi Negara, kepada Undang-Undang Dasar 1945, kepada Negara dan kepada pemerintah. Kesetiaan dan ketaatan penuh ini berarti bahwa pegawai negeri berada sepenuhnya di bawah pimpinan pemerintah, dan sebagai abdi masyarakat pegawai negeri harus memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat.⁵

Kedudukan dan peranan pegawai negeri dalam Negara yang sedang berkembang adalah penting dan menentukan, karena pegawai negeri adalah alat pelaksana/penyelenggara pemerintahan dan pembangunan yang dicitakan oleh Negara. Setiap pegawai negeri diwajibkan menjalankan kewajiban sehari-hari yang telah dipercayakan kepadanya oleh pemerintah. Dijalankannya dan diperhatikannya kewajiban-kewajiban yang telah

⁴*Ibid*, hlm 38

⁵Rozali Abdullah.,1986. *Hukum Kepegawaian*, edisi 1, cetakan 1, Penerbit CV. Rajawali, Jakarta, hlm 19

dibebankan kepadanya itu merupakan syarat-syarat yang menentukan bagi tercapainya kelancaran pelaksanaan tugas Negara maupun untuk pegawai negeri itu sendiri. Jelasnya, pegawai negeri menjalankan tugas untuk kepentingan umum, maksudnya ialah bekerja dalam rangka usaha mencapai tujuan nasional. Pegawai negeri adalah pelaksana peraturan perundang-undangan. Didalam melaksanakan peraturan perundang-undangan pada umumnya kepada pegawai negeri sipil diberikan tugas kedinasan untuk dilaksanakan dengan sebaik-baiknya, yang merupakan kepercayaan yang diberikan oleh atasan yang berwenang dengan harapan, bahwa tugas itu akan dilaksanakan dengan sebaik-baiknya. Sebab itu maka setiap pegawai negeri wajib melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepadanya dengan penuh pengabdian, kesadaran dan tanggung jawab serta wajib mendahulukan kepentingan Negara (umum) diatas kepentingan diri sendiri, golongan dan daerah.⁶

Saat ini banyak sekali fakta yang terjadi dimana pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah selalu tidak memuaskan, bahkan cenderung selalu diskriminatif dan dengan tampilan wajah yang buruk. Padahal adanya pemerintah melalui birokrasi yang ada adalah untuk melayani rakyat bukan melayani diri sendiri, kolega, kelompok (golongan) atau atasan maupun penguasa. Menurut Ryaas Rasyid, dalam buku Agus Prianto, bahwa pegawai negeri (pemerintah-birokrasi) diadakan tidak untuk melayani dirinya sendiri tetapi untuk melayani masyarakat serta diharapkan mampu menciptakan

⁶D.A.Sumantri., 1988, *Hukum Administrasi Kepegawaian*, Penerbit IND-HILL-CO Jakarta, hlm 3

kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat bisa mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi tujuan bersama.⁷

Pelayanan publik adalah kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintahan di Pusat dan Daerah serta di lingkungan BUMN/BUMD sebagai penyelenggara Negara untuk memenuhi kebutuhan masyarakat (publik) sesuai dengan peraturan yang berlaku. Pemerintah yang disebut juga dengan birokrasi adalah suatu lembaga yang didirikan oleh masyarakat yang fungsinya adalah untuk memenuhi segala sesuatu yang dibutuhkan publik (masyarakat).⁸

Secara teoritis, tujuan dari pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat. Untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan prima yang tercermin dari :

- a) Transparansi, yakni pelayanan yang bersifat terbuka, mudah, dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan serta disediakan secara memadai serta mudah dimengerti;
- b) Akuntabilitas, yakni pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c) Kondisional, yakni pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas;
- d) Partisipasif, yakni pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat;
- e) Kesamaan hak, yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apapun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial, dan lain-lain;
- f) Keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik.

⁷Mustafa Luthfi dan Luthfi J.Kurniawan,2011. *Perihal Negara, Hukum dan Kebijakan Publik*, Setara Press, hlm 38

⁸Suman Kurik,2009.*Pelayanan Publik menuju Good Governance*,Cetakan Pertama,Indo Press, hlm 2

Pelayanan publik merupakan hak dasar bagi warga negara yang harus dipenuhi oleh Negara. Pelayanan Publik sebagai salah satu dari bagian pemenuhan kesejahteraan serta menjadi bagian dalam pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya saat ini, telah menjadi isu besar di negara ini.⁹

Kinerja pegawai negeri sipil sebagai pelaksana di pemerintahan dalam upaya meningkatkan pelayanan publik bagi masyarakat merupakan bagian yang tak terpisahkan sebagai kewajiban Negara untuk menyejahterakan rakyatnya. Masalah yang ingin dikaji adalah mengenai kebijakan pemerintah tentang moratorium pengadaan Pegawai Negeri Sipil tahun 2012 membawa dampak kekurangan Pegawai Negeri sehingga terganggunya pelayanan publik terhadap masyarakat daerah Kabupaten Bantul sendiri dan memperoleh Pegawai Negeri yang dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas Negara, Pemerintahan, dan pembangunan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang menjadi latar belakang dan permasalahannya yang dapat diajukan adalah:

Bagaimana upaya Pemerintah Kabupaten Bantul dalam mengatasi masalah kekurangan pegawai negeri sipil sehubungan dengan adanya kebijakan moratorium pengadaan pegawai negeri sipil?

⁹Dr.Ir.H.Juniarso Ridwan, M.Si., M.H. dan Achmad Sodik Sudrajat, S.H., M.H. 2009. *Hukum Administrasi Negara Dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Penerbit Nuansa, Bandung, hlm 20

C. Tujuan Penelitian

Berkaitan dengan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui upaya Pemerintah Kabupaten Bantul dalam mengatasi kekurangan Pegawai Negeri Sipil sehubungan dengan adanya kebijakan moratorium pengadaan Pegawai Negeri Sipil.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoretis

Bagi peneliti, penelitian ini diharapkan dapat memperluas dan menambah pengetahuan.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada Pemerintah Kabupaten Bantul dalam rangka mengatasi masalah kekurangan Pegawai Negeri Sipil sehubungan dengan adanya kebijakan moratorium pengadaan Pegawai Negeri Sipil.

E. Keaslian Penelitian

Penulisan proposal ini merupakan hasil karya asli penulis, bukan merupakan duplikasi ataupun plagiasi dari hasil karya penulis lain. Jika penulisan hukum ini terbukti merupakan duplikasi ataupun plagiasi dari hasil karya penulis lain, maka penulis bersedia menerima sanksi akademik dan/atau sanksi hukum yang berlaku.

F. Batasan Konsep

Dalam penelitian ini, batasan konsep diperlukan untuk memberikan batas dari berbagai pendapat yang ada mengenai konsep tentang upaya penanganan masalah kekurangan Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Bantul.

1. Pengertian Upaya ialah usaha, ikhtiar (untuk mencapai suatu maksud dan memecahkan persoalan, mencari jalan keluar).¹⁰
2. Pemerintah Kabupaten Bantul ialah Kabupaten Bantul terletak di sebelah Selatan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, berbatasan dengan :
Sebelah Utara: Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman
Sebelah Selatan : Samudera Indonesia
Sebelah Timur : Kabupaten Gunung Kidul
Sebelah Barat: Kabupaten Kulon Progo
Kabupaten Bantul mempunyai luas wilayah 508,85 km².¹¹
3. Mengatasi ialah menyelesaikan keadaan, menguasai keadaan.¹²
4. Masalah ialah sesuatu yang harus diselesaikan (dipecahkan).¹³
5. Kekurangan ialah tidak mempunyai (sesuatu yang diperlukan); tidak cukup mendapat sesuatu.¹⁴
6. Pegawai Negeri Sipil adalah Pegawai Negeri yang bukan anggota Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia. Definisi ini dirumuskan dari pasal 2 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 yang mengatur jenis-jenis Pegawai Negeri.

¹⁰Kamus Besar Bahasa Indonesia/Team Penyusun, 2001, Balai Pustaka, Jakarta, hlm 1250

¹¹ Database Profil Daerah Kabupaten Bantul tahun 2011

¹² Kamus Besar bahasa Indonesia/Team Penyusun, 2001, Balai Pustaka, Jakarta, hlm 74

¹³*Ibid*, hlm 618

¹⁴*Ibid*, hlm 719

7. Kebijakan. Menurut Carl I. Friedrich, kebijakan adalah serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada, dimana kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu.
8. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 angka 1, yang dimaksud dengan Pengadaan Pegawai Negeri Sipil adalah kegiatan untuk mengisi formasi yang lowong.
9. Moratorium adalah penangguhan pembayaran utang didasarkan pada undang-undang agar dapat mencegah krisis keuangan yang semakin hebat; (2) penundaan; penangguhan: negara itu memutuskan untuk memperpanjang.¹⁵

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini dapat dikategorikan sebagai suatu penelitian hukum empiris yaitu penelitian yang berfokus pada perilaku (hukum) masyarakat (*law in action*)¹⁶. Dalam penelitian ini diperlukan data primer sebagai data utama disamping data sekunder.

¹⁵<http://kamusbahasaindonesia.org/moratorium>, di unduh pada hari rabu, 19 September 2012, jam. 11.45 WIB

¹⁶ Soerjono Soekanto, 1984. *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta hlm 51

2. Sumber Data

Dalam melakukan penelitian hukum empiris, data primer berupa bahan hukum primer sebagai data utama dan data sekunder yang berupa hasil penelitian dipakai sebagai pendukung :

a. Data primer, yaitu data yang diperoleh secara langsung dari responden dan narasumber tentang obyek yang diteliti dengan cara mengumpulkan keterangan secara langsung kepada pihak-pihak yang terkait. Dalam penelitian ini data primer yang digunakan berupa hasil wawancara dengan :

1) Bapak Ir. Isa Budi Hartono, M.T., selaku Kepala Bidang Pengadaan dan Pengembangan Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Bantul, tanggal 22 Oktober 2012.

2) Bapak Marji Hidayat, S.T., selaku Kepala Sub bidang Pengadaan dan Pengembangan Badan Kepegawaian Daerah, tanggal 11 Oktober 2012

3) Bapak Dr. W. Riawan Tjandra, S.H., M. Hum., selaku dosen Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Atmajaya Yogyakarta, tanggal 20 November 2012.

b. Data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari bahan-bahan hukum yang bersifat mengikat (peraturan perundang-undangan).

1) Bahan hukum primer yang terdiri dari:

- a) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 nomor 3041.
 - b) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian.
 - c) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.
 - d) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil.
 - e) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 97 Tahun 2000 tentang Formasi Pegawai Negeri Sipil
- 2) Bahan hukum sekunder yang dipakai adalah:
- a) Buku-buku :
 - D.A. Sumantri, 1988, Hukum Administrasi Kepegawaian, IND-HILL-CO- Jakarta.
 - H.Juniarso Ridwan, dan Achmad Sodik Sudrajat, 2009, Hukum Administrasi Negara Dan Kebijakan Pelayanan Publik, Penerbit Nuansa, Bandung.
 - Mustafa Luthfi dan Luthfi J.Kurniawan,2011, Perihal Negara, Hukum dan Kebijakan Publik, Setara Press.
 - Riawan Tjandra, 2008, Hukum Administrasi Negara, Penerbit Universitas Atmajaya, Yogyakarta.

Rozali Abdullah, 1986, Hukum Kepegawaian, Penerbit CV. Rajawali, Jakarta.

Sastra Djatmika dan Marsono, 1995, Hukum Kepegawaian di Indonesia, Djambatan, Jakarta.

Sirajuddin, dkk, 2011, Hukum Pelayanan Publik, Penerbit Setara Press, Malang.

Soerjono Soekanto, 1984, Pengantar Penelitian Hukum, Penerbit Universitas Indonesia.

S.Nasution, 2006, Metode Research, Penerbit Bumi Aksara, Jakarta.

Sri Hartini, dkk, 2008, Hukum Kepegawaian di Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta.

Suman Kurik, 2009, Pelayanan Publik Menuju Good Governance, Indo Press, Malang.

Moh.Mahfud MD,1987, Hukum Kepegawaian Indonesia,Liberty, Yogyakarta.

Muchsan,1982, Pengangkatan Dalam Pangkat PNS, Liberty, Yogyakarta

b) Website :

<http://kamusbahasaIndonesia.org/moratorium>, diunduh pada hari Rabu 19 September 2012, jam 11.45 WIB

www.nasional.kompas.com/read/2011/08/25/moratoriumpns, diunduh tanggal 17 september 2012.

id.scribd.com/doc/65358742/moratoriumcpns, diunduh tanggal 30oktober 2012,

irfaangold99.blogspot.com/2012/05/kebijakan-moratorium-pns.html diunduh tanggal 2 november 2012.

didikatmaji.blogspot.com/2012/01/paska-moratorium-cpns.html diunduh tanggal 2november 2012.

3) Bahan Hukum Tertier

Kamus Bahasa Indonesia, Kamus Besar Bahasa Indonesia/Team Penyusun, 2001, Balai Pustaka, Jakarta.

3. Metode Pengumpulan Data

1) Dengan wawancara secara langsung dengan narasumber dan responden dengan menyiapkan daftar pertanyaan. Dalam penelitian ini penulis menyiapkan daftar pertanyaan secara tertulis dengan maksud dapat mengontrol dan mengatur berbagai dimensi wawancara seperti pertanyaan yang diajukan telah ditentukan. Keuntungan wawancara antara lain:

- a) Dengan wawancara kita dapat memperoleh keterangan yang sedalam-dalamnya tentang suatu masalah.
- b) Dengan wawancara peneliti dapat dengan cepat memperoleh informasi yang diinginkannya.
- c) Dengan wawancara peneliti dapat memastikan bahwa responden dapat memberikan jawaban.

d) Informasi yang diperoleh melalui wawancara akan lebih dipercayai kebenarannya karena apabila salah tafsiran dapat diperbaiki sewaktu wawancara berikutnya. Jika perlu peneliti/pewawancara dapat mengunjungi responden bila masih perlu penjelasan.¹⁷

2) Studi Pustaka yaitu dengan cara mengumpulkan data dari perundang-undangan, buku-buku, literature, majalah dan berita maupun dari internet yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

4. Lokasi penelitian

Penelitian ini dilakukan di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul, Yogyakarta.

5. Narasumber dan Reponden

1) Responden dalam penelitian hukum ini adalah Kepala Pengadaan dan Pengembangan Pegawai Negeri Sipil Badan Kepegawaian Daerah di Kabupaten Bantul, Kepala Sub Bidang Pengadaan dan Pengembangan Pegawai Negeri Sipil Badan Kepegawaian Daerah.

2) Narasumber dalam penelitian hukum ini adalah seseorang yang berkapasitas sebagai ahli, professional atau pejabat yang memberikan jawaban atas pertanyaan berdasarkan pedoman wawancara. Dalam penelitian ini narasumbernya adalah Bapak Dr. Riawan Tjandra, S.H.,M.Hum Sebagai Dosen Hukum Adminstrasi Negara Fakultas Hukum Atmajaya Yogyakarta.

¹⁷Nasution, 2006, *Metode Research*, Penerbit Bumi Aksara Jakarta, hlm 117.

H. Metode Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini dengan metode kualitatif adalah suatu tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif-analitis, yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan, dan juga perilakunya yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh. Dengan lain perkataan, seorang peneliti yang mempergunakan metode kualitatif, tidaklah semata-mata bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran belaka, akan tetapi untuk memahami kebenaran tersebut.¹⁸

Adapun proses penalaran dalam menarik kesimpulan dengan menggunakan metode deduktif, yaitu metode yang menerapkan hal-hal yang umum terlebih dahulu untuk seterusnya dihubungkan dengan hal-hal yang khusus.

I. Sistematika Penulisan

Data yang telah dikumpulkan kemudian akan dianalisis dan disusun dengan sistematika sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab Pendahuluan ini menguraikan tentang Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Keaslian Penelitian, Tinjauan Pustaka, Batasan Konsep, Metode Penelitian dan Sistematika Penelitian.

¹⁸Soerjono Soekanto, 1984. *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta

BAB II PEMBAHASAN

Bab Pembahasan ini menguraikan tentang :

A. Tinjauan tentang Pegawai Negeri Sipil

1. Pengertian Pegawai Negeri Sipil
2. Jenis-jenis Pegawai Negeri Sipil
3. Fungsi Pegawai Negeri dalam Pelayanan Publik
4. Manajemen Pegawai Negeri Sipil, Pengadaan Pegawai Negeri Sipil, dan Formasi Pegawai Negeri Sipil

B. Kebijakan Moratorium Pengadaan Pegawai Negeri Sipil

1. Pengertian Moratorium
2. Dasar Hukum

C. Upaya Pemerintah Kabupaten Bantul dalam mengatasi masalah kekurangan Pegawai Negeri Sipil sehubungan adanya kebijakan moratorium Pegawai Negeri Sipil.

1. Gambaran umum tentang Kabupaten Bantul
2. Gambaran tentang PNS di Kabupaten Bantul
3. Implikasi Kebijakan Moratorium Pengadaan PNS sepanjang tahun 2012
4. Upaya yang ditempuh Pemerintah Kabupaten Bantul mengatasi kekurangan PNS karena adanya kebijakan moratorium.

BAB III BAB PENUTUP

Bab ini menguraikan tentang kesimpulan dan saran.

