

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kehidupan partai politik di Indonesia kembali marak. Seluruh partai politik yang ada di Indonesia sibuk untuk mempersiapkan diri dengan sasaran utama yaitu tampil sebagai partai pemenang dalam pemilihan umum. Sosialisasi untuk menarik perhatian masyarakat umum terus-menerus dilakukan oleh partai-partai peserta Pemilu tersebut. Salah satu target utama untuk memperoleh suara terbanyak adalah suara yang berasal dari jalur birokrasi yaitu Pegawai Negeri Sipil.

Hal ini dikarenakan peran penting birokrasi dalam proses pembangunan selama ini. Dimana birokrasi berperan sebagai perumus kebijakan pembangunan, pelaku pembangunan yang dominan dan sekaligus juga sebagai evaluator yang menilai pelaksanaan dan keberhasilan suatu pembangunan.¹⁾ Singkatnya, akan dibayangkan bagaimana akan berkuasanya suatu partai politik apabila dapat meraih suara terbanyak dari jalur birokrasi dalam hal ini PNS.

Dalam menghadapi situasi seperti ini, PNS sebenarnya telah dibentengi oleh Peraturan Per-Undang-Undangan seperti UU No. 43 tahun 1999 tentang perubahan atas UU No. 8 tahun 1974 tentang pokok-pokok kepegawaian serta pemberlakuan PP No. 5 tahun 1999 yang disempurnakan melalui PP No. 12 tahun 1999 tentang PNS yang menjadi anggota partai politik.

¹ Cokrowinoto, Moeljarto, 2001, *Birokrasi dalam Polemik*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar. hlm.50

Dalam UU No. 43 tahun 1999 tentang perubahan atas UU No. 8 tahun 74 tentang pokok-pokok kepegawaian, Bab II pasal 3. disebutkan:

(Ayat 1), Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional serta jujur adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara serta pemerintahan dan pembangunan.

(Ayat 2), Dalam kedudukan dan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), pegawai negeri harus netral dari semua golongan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

(Ayat 3), Untuk menjamin netralitas pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), pegawai negeri dilarang menjadi anggota dan atau pengurus partai politik.²⁾

Kemudian pada bagian umum No. 6 bab penjelasan dari UU No. 43 tahun 1999 juga dinyatakan sebagai berikut:

“Dalam upaya menjaga netralitas pegawai negeri dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan dan kesatuan pegawai negeri serta agar dapat memusatkan perhatian, pemikiran, dan tenaganya kepada tugas yang dibebankan kepadanya, maka pegawai negeri dilarang menjadi anggota dan atau pengurus partai politik. Oleh karena itu, pegawai negeri yang menjadi anggota dan atau pengurus partai politik harus diberhentikan sebagai pegawai negeri. Pemberhentian tugas dapat dilakukan dengan hormat atau tidak dengan hormat.”

Maksud disusunnya undang-undang tersebut adalah demi terselenggaranya pemerintahan yang mengembangkan dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalisme, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efesien, efektivitas, supremasi hukum, dan dapat diterima oleh seluruh lapisan masyarakat, ditentukan oleh kesempurnaan sumber daya aparatur negara yaitu Pegawai Negeri khususnya PNS. Karena PNS merupakan tulang punggung sekaligus motor

² Undang-undang tentang Kepegawaian tahun 1999. hlm. 5-6

penggerak dalam penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan berdaya guna dan berhasil guna.

Pegawai Negeri Sipil yang dibutuhkan dalam mensukseskan pemerintahan dan pembangunan adalah PNS yang setia dan taat kepada Pancasila, UUD 1945, negara dan pemerintah, profesional, jujur, adil, bertanggung jawab, berdisiplin, bersih dan bebas dari KKN serta berorientasi pada penyelenggaraan tugas umum pemerintahan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat dengan dilandasi sikap tanggap dan semangat pengabdian kepada masyarakat, bangsa, dan negara.³⁾

Sebagai tindak lanjut dari UU No. 43 tahun 1999 diberlakukan PP No. 5 tahun 1999 tentang PNS yang menjadi anggota parpol, dan peraturan tersebut telah disempurnakan menjadi PP No. 12 tahun 1999 tentang perubahan atas PP No. 5 tahun 1999 tentang PNS yang menjadi anggota parpol. Peraturan ini merupakan peraturan operasional dari UU No. 43 tahun 1999.

Peraturan Pemerintah No. 5 tahun 1999, terutama pasal 3 dan pasal 4, menyebutkan hal-hal sebagai berikut:

"(pasal 3), Dalam kedudukan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2, pegawai negeri sipil harus bersikap netral dan menghindari penggunaan fasilitas negara untuk golongan tertentu."

"(pasal 4), Pegawai negeri sipil dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 tidak diskriminatif, khususnya dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat." ⁴⁾

³ Nirwandar, Sapta dan Ibrahim Taju (penyunting), 1992, *Birokrasi dan Administrasi Pembangunan*, cetakan II, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan

⁴ Undang-undang Politik Tahun 2003, Fokus Media, Anggota IKAPI, hlm 161

Menurut Miftah Thoha, bahwa yang dimaksud dengan netralitas birokrasi atau PNS ialah pelayanan pegawai pemerintah kepada pejabat politik siapa dan dari parpol apapun tak akan berubah sedikitpun walaupun pejabat politiknya telah berganti.⁵⁾ Artinya Pegawai Negeri Sipil tidak akan mengurangi atau memberikan kelebihan pelayanan kepada pejabat politik dari partai politik manapun yang memerintah. Dengan demikian netralitas PNS adalah sikap PNS dalam menjalankan roda administrasi pemerintahan tidak bergeser walaupun pejabat politik dari partai politik yang memerintah itu berubah.

Namun proses pelaksanaan seluruh perundang-undangan atau peraturan yang telah ada disebutkan di atas, pada kenyataannya belum dilaksanakan secara efektif. Maksudnya, masih terdapat pegawai negeri sipil yang rangkap jabatan dengan tetap bekerja di badan atau instansi publik padahal yang bersangkutan juga terdaftar sebagai anggota parpol, atau anggota DPRD serta ada pula yang mencalonkan menjadi kepala daerah atas nama anggota parpol tertentu.

Di dalam peraturan tersebut disebutkan bahwa dapat dilakukan pengaktifan kembali PNS apabila sudah berhenti menjadi salah satu anggota parpol tersebut. Menurut penulis, hal ini sudah tidak sesuai lagi dengan semangat yang mengatakan bahwa sebagai abdi masyarakat, PNS harus memberikan pelayanan yang sifatnya netral dan tidak diskriminatif. Karena bagaimanapun, walaupun si pegawai telah melepaskan status keanggotaan parpolnya dan memilih aktif kembali menjadi PNS, setidaknya pegawai yang bersangkutan akan sulit melepas pengaruh dari parpol itu

⁵ Thoha, Miftah, 2003, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press. hlm.8

sendiri. Dengan kata lain si pegawai tersebut telah kehilangan jati dirinya menjadi seorang abdi masyarakat yang netral dan tidak diskriminatif.

Disamping itu dengan diterimanya kembali pegawai tersebut dapat mengakibatkan pandangan negatif yaitu menomorkan keberadaan PNS. Sebagai contoh, seorang pegawai yang mengalami kegagalan dalam pencalonannya sebagai anggota Legislatif dan akhirnya hanya menjadi pengurus biasa dari parpol tersebut. Karena menjadi pengurus biasa tidak menjamin kesejahteraannya (sebagai contoh dalam hal gaji dan fasilitas lainnya), maka si pegawai tadi memutuskan untuk kembali menjadi PNS. Karena dalam PP No. 12 Tahun 1999 terutama Pasal 9 memungkinkan pengaktifan kembali hak menjadi PNS dalam kurun waktu 1 tahun.

Untuk lebih jelasnya berikut adalah isi dari pasal 9, Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 1999:

"Ayat (1), Pegawai negeri sipil yang telah diberhentikan dari jabatan negeri karena keanggotaan dan atau kepengurusannya dalam partai politik, dapat diaktifkan kembali dalam jabatan negara apabila ia melepaskan keanggotaan dan atau kepengurusannya."

*"Ayat (2), Pengaktifan kembali sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) hanya dapat dilakukan dalam jangka waktu satu tahun sejak yang bersangkutan secara resmi menjadi anggota atau pengurus partai politik."*⁶⁾

Dalam penelitian ini, penulis melihat bahwa UU No. 43 tahun 1999 dan PP No. 5 tahun 1999 yang disempurnakan melalui PP No. 12 tahun 1999 ini dirumuskan untuk menuju reformasi birokrasi pemerintah atau administrasi publik, demi merubah demokrasi yang tadinya menjadi alat kekuasaan politik atau penguasa yang sering

⁶ Undang-undang Politik. 2003. Fokus Media. Anggota IKAPI dan redaksi. Hlm. 156

memaksa (GOLKAR), menjadi birokrasi yang *publik service*, netral dari partai atau partisan politik.

Birokrasi yang dimaksud penulis adalah aparatur pemerintah dalam hal ini pegawai negeri sipil. Melalui sikap netral (atau keadaan tidak berpihak atau tidak membantu salah satu pihak) yang disertai dengan sikap profesionalisme, maka diharapkan birokrasi atau aparatur pemerintah (PNS) tersebut dapat berfungsi lebih baik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Namun selain permasalahan tentang kenetralitasan seorang PNS, penulis berpendapat juga bahwa terdapat ketidakkonsistenan antara UU No. 43 tahun 1999 dengan PP No. 5 tahun 1999 yang disempurnakan melalui PP No. 12 tahun 1999. Seharusnya ketika Peraturan Pemerintah akan disusun, yang menjadi dasarnya adalah UU. Karena Peraturan Pemerintah merupakan pelaksanaan operasional dari UU yang ada (dalam hal ini PP No. 5 tahun 1999 yang telah disempurnakan melalui PP No. 12 tahun 1999 merupakan peraturan operasional dari UU No. 43 tahun 1999). Karena pada PP No. 5 tahun 1999 yang disempurnakan melalui PP. No. 12 tahun 1999 masih diberikannya kesempatan secara tersirat kepada pegawai negeri sipil untuk menjadi anggota dari salah satu parpol. Sementara pada UU No. 43 tahun 1999 telah dinyatakan dengan tegas bahwa pegawai negeri sipil dilarang menjadi anggota dari salah satu parpol. Akibat dari ketidakkonsistenan ini, sehingga implimentasi dari PP No. 5 Tahun 1999 yang disempurnakan melalui PP. NO. 12 tahun 1999 tidak berjalan sesuai dengan yang diharapkan semula, dimana efek dari ketidakkonsistenan tersebut

telah dijadikan alasan oleh para PNS untuk dapat berkiprah di salah satu parpol dan suatu saat kemudian kembali lagi menjadi Pegawai Negeri Sipil.

Di awal penelitian, penulis memperoleh data beberapa pegawai negeri sipil dilingkungan SETDA JABAR yang memiliki status sebagai Pegawai Negeri Sipil yang merangkap juga sebagai anggota/pengurus salah satu partai politik, yaitu sebagai berikut:

Tabel 1: Pegawai Negeri Sipil yang berstatus menjadi anggota Partai Politik di Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Barat.

No	Nomor Induk Pegawai	Berstatus sebagai Anggota Partai Politik juga sebagai Pegawai Negeri Sipil	Partai Politik
1.	131.613.453	1 Oktober 1999 s.d. 1 September 2004	Partai PAN
2.	130.610.670	1 Oktober 1999 s.d. 1 September 2004	Partai PDK
3.	130.616.538	1 April 1995 s.d. 1 September 1999	Partai Golkar
4.	080.067.533	1 April 1993 s.d. 1 Juli 1999	Partai Golkar
5.	130.769.288	1 Oktober 1993 s.d. 1 September 1999	Partai Golkar
6.	480.077.103	1 April 1997 s.d. 1 September 1999	Partai Golkar
7.	480.048.716	1 April 1994 s.d. 1 September 1999	Partai Golkar
8.	480.092.669	1 Oktober 1990 s.d. 1 April 2004	Partai Golkar
9.	480.022.253	1 Oktober 1998 s.d. 1 November 2004	Partai Golkar
10.	010.057.762	1 Oktober 1997 s.d. 1 September 2004	Partai Golkar
11.	480.045.712	1 Oktober 1997 s.d. 1 September 2004	Partai Golkar
12.	130.641.118	1 April 1990 s.d. 1 September 2004	Partai Golkar
13.	480.114.303	1 Oktober 1997 s.d. 1 September 2004	Partai Golkar
14.	480.078.027	1 April 1998 s.d. Januari 2000	Partai Golkar
15.	480.067.451	1 Oktober 1998 s.d. 1 Juli 2000	Partai Golkar
16.	480.068.386	1 April 1999 s.d. 1 September 2000	Partai Golkar
17.	480.079.793	1 Oktober 1996 s.d. 1 Oktober 2000	Partai Golkar
18.	480.039.794	1 April 1997 s.d. 1 Juli 2000	Partai Golkar
19.	131.917.742	1 Oktober 1997 s.d. 1 Agustus 2000	Partai Golkar
20.	480.070.151	1 April 1994 s.d. 1 November 2000	Partai Golkar
21.	131.020.240	1 April 1998 s.d. 1 September 2000	Partai Golkar
22.	130.412.111	1 Oktober 1997 s.d. 1 September 2000	Partai Golkar
23.	130.449.748	1 April 1992 s.d. 1 September 2000	Partai Golkar
24.	130.954.155	1 oktober 1991 s.d. 1 Oktober 2000	PDI
25.	130.234.083	1 Oktober 1998 s.d. 1 September 2000	PDI
26.	131.076.628	1 Oktober 1998 s.d. 1 September 2000	PDI
27.	131.476.506	1 Oktober 1996 s.d. 1 September 2000	PDI

28.	131.612.850	1 Oktober 1997 s.d. 1 Juli 2000	Partai Golkar
29.	131.252.941	1 Oktober 1996 s.d. 1 September 2000	Partai Golkar
30.	130.252.941	1 April 1998 s.d. 1 September 2000	Partai Golkar
31.	131.234.039	1 Oktober 1991 s.d. 1 Agustus 2000	Partai Golkar
32.	130.607.914	1 Oktober 1997 s.d. 1 September 2000	Partai Golkar
33.	130.514.963	1 Oktober 1995 s.d. 1 September 2000	Partai Golkar
34.	130.224.352	1 April 1995 s.d. 1 Oktober 2000	Partai Golkar
35.	131.404.217	1 Oktober 1995 s.d. 1 November 2000	Partai Golkar
36.	131.470.223	1 Oktober 1996 s.d. 1 November 2000	Partai Golkar
37.	130.608.774	1 April 1995 s.d. 1 September 2000	Partai Golkar
38.	131.630.491	1 April 1997 s.d. 1 September 2000	Partai Golkar
39.	130.887.146	1 Oktober 1998 s.d. 1 Agustus 2000	PDI
40.	130.366.763	1 April 1997 s.d. 1 Oktober 2000	Partai Golkar
41.	131.120.020	1 April 1997 s.d. 1 September 2000	Partai Golkar
42.	130.413.501	1 Oktober 1992 s.d. 1 Juli 2000	Partai Golkar
43.	130.813.216	1 April 1992 s.d. 1 Oktober 2000	PDI
44.	130.797.619	1 Oktober 1990 s.d. 1 September 2000	PDI
45.	130.216.157	1 Oktober 1997 s.d. 1 Oktober 2000	Partai Golkar
46.	130.414.775	1 April 1996 s.d. 1 November 1999	Partai Golkar
47.	130.604.389	1 Oktober 1993 s.d. 1 Mei 2000	Partai Golkar
48.	131.853.672	1 Oktober 1993 s.d. 1 Oktober 1999	Partai Golkar
49.	130.794.258	1 April 1993 s.d. 1 Mei 2000	Partai Golkar
50.	131.591.995	1 April 1993 s.d. 1 Januari 2000	Partai Golkar

Sumber: Badan Kepegawaian Negara Provinsi Jawa Barat

Berangkat dari masalah-masalah yang telah dikemukakan tersebut, maka penulis sangat tertarik untuk meneliti permasalahan tentang ketidakkonsistenan antara PP No.5 tahun 1999 yang disempurnakan melalui PP No.12 tahun 1999 (pasal 9) dihubungkan dengan UU No.43 tahun 1999 tentang Kepegawaian (PNS) dan pengaruhnya terhadap sikap netral pegawai negeri sipil dalam menjalankan kehidupan sosialnya sebagai pengemban pelayanan publik kedalam penelitian, sehingga penulis dapat melakukan analisis terhadap PP No.5 tahun 1999 yang disempurnakan melalui PP No.12 tahun 1999 (pasal 9). Penelitian ini juga memantau kemungkinan berkembangnya berbagai macam intrik yang mempengaruhi tidak efektifnya penerapan peraturan ini, sehingga upaya peningkatan fungsi PNS sebagai

abdi masyarakat menjadi kurang bermakna. Berdasarkan hal tersebut di atas maka penulis merasa terdorong dan tertarik untuk menelitinya dalam skripsi ini, dengan mengambil judul: **“Pelaksanaan Pasal 9 Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 1999 Tentang Pegawai Negeri Sipil Yang Menjadi Anggota Partai Politik” (Studi Penelitian Di Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Barat)”**

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan tadi, maka untuk mempermudah pembahasan, penulis akan mengidentifikasikan masalah yang diteliti sebagai berikut:

1. Bagaimanakah proses peralihan pegawai negeri sipil non-aktif menjadi aktif kembali di lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Barat dihubungkan dengan UU No. 43 Tahun 1999 Bab II Pasal 3 tentang Kepegawaian?
2. Kendala-kendala apa yang dihadapi dalam pelaksanaan PP No.12 tahun 1999 khususnya pasal 9 demi menjaga netralitas seorang PNS di Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Barat?

C. Maksud dan Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah di atas, maka penelitian tentang pembahasan ini bertujuan untuk menjawab permasalahan-permasalahan di antaranya yaitu:

1. Untuk mengetahui proses peralihan pegawai negeri sipil non-aktif dan kemudian menjadi aktif kembali di lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi

Jawa Barat dihubungkan dengan UU No. 43 Tahun 1999 Bab II Pasal 3 tentang Kepegawaian.

2. Untuk mengetahui kendala-kendala apa yang dihadapi Pemerintah Jawa Barat dalam pelaksanaan PP No.12 tahun 1999 khususnya pasal 9, dalam menjaga kenetralitasan PNS yang berada di lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Barat.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan kegunaan, baik secara teoritis maupun praktis.

1. Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam usaha pengembangan ilmu pengetahuan di bidang hukum pada umumnya, khususnya yang menyangkut masalah administrasi negara dalam bidang kajian analisis kebijakan publik.

2. Secara Praktis

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan masukan kepada para pegawai negeri sipil di lingkungan Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Barat dalam menjaga netralitas pegawai negeri sipil dari partai politik.

E. Kerangka Pemikiran

Negara Republik Indonesia merupakan negara kesatuan, sebagaimana tercantum dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (1) yang berbunyi:

“Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik”

Sebagai konsekuensi dari negara kesatuan ini, Negara Republik Indonesia membagi wilayahnya menjadi daerah-daerah yang terdiri dari daerah propinsi dan daerah kabupaten dan kota, dimana daerah-daerah ini saling berhubungan erat dengan pemerintah pusat dengan sistem desentralisasi.

Dengan adanya ketentuan ini, maka Negara Republik Indonesia mencoba untuk menerapkan sistem demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dimana setiap kebijakan tentang pemerintahan berdasarkan aspirasi dan kepentingan rakyat.

Dalam bingkai demokrasi modern, partai politik masih dipercaya sebagai lembaga yang mampu mewadahi aspirasi rakyat. Oleh karena itu keberadaan partai politik adalah hal yang niscaya dalam suatu negara demokrasi. Menurut UU Republik Indonesia No. 31 Tahun 2002 tentang Partai politik bahwa yang dimaksud dengan partai politik adalah organisasi politik yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Republik Indonesia secara suka rela atas dasar persamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan anggota masyarakat, bangsa dan negara melalui pemilihan umum⁷⁾.

Klasifikasi juga dapat dilakukan berdasarkan jumlah partai yaitu sistem partai tunggal, sistem dwi partai, dan sistem multi partai. Selain itu tipologi partai politik

⁷ Undang-Undang RI No. 31 tahun 2002, Tentang partai Politik, Folus media, Bandung, 2002.

dapat dibedakan dari faktor-faktor sebagai berikut yaitu sumber-sumber dukungan partai, organisasi integral partai, dan dari cara bertindak dan berfungsi partai tersebut.

Kebijakan publik yang lahir adalah suatu keputusan yang dimaksud untuk mengatasi permasalahan tertentu, melakukan kegiatan tertentu, atau untuk mencapai tujuan tertentu, yang dilakukan oleh instansi yang berkewenangan dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan negara dan pembangunan. Dalam lingkup administrasi negara secara formal, keputusan tersebut lazimnya dituangkan dalam berbagai bentuk per-Undang-undangan.⁸⁾

Mengingat Indonesia menganut sistem trias Politica (Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif), kebijakan publik yang ada terbagi menjadi tiga:⁹⁾ *Pertama*, Kebijakan publik yang dibuat oleh Legislatif. *Kedua*, Kebijakan publik yang dibuat dalam bentuk kerjasama antara legislatif dan eksekutif. *Ketiga*, Kebijakan publik yang dibuat oleh eksekutif saja. Jadi, Pada dasarnya ada tiga kegiatan pokok yang berkenaan dengan kebijakan publik, yaitu: Perumusan/Formulasi/Analisis kebijakan, Implimentasi kebijakan, Evaluasi kebijakan

William N. Dunn, seorang ahli analisis kebijakan dari Amerika, menjabarkan analisis kebijakan secara komprehensif dan integral. Hal ini juga karena analisis kebijakannya mencerminkan suatu proses yang disebut sebagai *logic of inquiry* untuk merumuskan masalah sebagai bagian dari pencarian solusi. Salah satu karakteristik penting lainnya dari metode analisis kebijakan adalah hubungan hierarki mereka,

⁸ Musthofa Didjaja. AR. Mei 2002. *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*. Bandung: Tarsita.hlm.5

⁹ Dwi Djojowijoto, Riang Nugraha. 2003. *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta. PT. Elek Media Komputindo.hlm 59-61.

dimana setiap tahapan mempunyai karakteristik tersendiri yang saling mempengaruhi¹⁰⁾. Dengan demikian analisis kebijakan dapat diharapkan menghasilkan informasi-informasi yang masuk akal yang berkaitan dengan nilai-nilai yang pencapaiannya mencapai tolak ukur apakah suatu masalah telah terpecahkan, fakta-fakta yang keberadaannya dapat membatasi atau mempertinggi pencapaian nilai-nilai, tindakan-tindakan yang pelaksanaannya dapat menghasilkan pencapaian nilai-nilai dan pemecahan masalah-masalah.

Dalam menghasilkan informasi dan argumen yang masuk akal mengenai tiga tipe pertanyaan di atas, analisa dapat menggunakan satu atau lebih dari tiga pendekatan analisis berikut ini, yaitu *Pendekatan Empiris*, *Pendekatan Valuatif*, *Pendekatan Normatif*.

Menurut Pasal 1 Undang-undang No. 43 tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian bahwa yang dimaksud Pegawai Negeri pada dasarnya adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang telah ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan undang-undang¹¹⁾.

Pegawai Negeri Sipil disebut juga birokrasi dalam menjalankan pemerintahan. Dalam menjalankan tugas sebagai pengemban pemerintahan memiliki tugas yang beragam, di satu sisi PNS sebagai individu warga negara yang berhak melakukan apa saja, namun di sisi lain PNS pun bagian yang tidak terpisahkan dari pemerintahan

¹⁰ Dunn William N, 2000, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (cetakan III), Yogyakarta, UGM Press, hlm 1

¹¹ Undang-Undang RI No. 43 tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil

yang dituntut untuk bertindak dan bersikap secara netral tanpa kepentingan apapun dan untuk golongan manapun.

Persoalan netralisasi birokrasi sebagai pemegang atau pusat dimana kebijakan itu lahir adalah bukan persoalan baru. Perkembangan awal dari konsep birokrasi ini, kenetralan birokrasi itu sudah ramai dibicarakan pakar diantaranya Karl Marx, Woodrow Wilson, Frank Goodnow, Nicholas Henry dan sebagainya. Dari beberapa pendapat yang dikemukakan oleh para pakar di atas tentang netralisasi birokrasi memberikan kesimpulan bahwa ¹²⁾: Jika dihadapkan kepada persoalan kekuatan sosial politik (kelas menurut Marxis, Partai Politik menurut Wilson, Goodnow, White) maka birokrasi menurut Mark tidak netral dan harus berpihak pada kelas. Birokrasi merupakan tangan pemerintah yang harus mempunyai kekuasaan untuk membuat keputusan (Politicized).

Netralitas birokrasi pada hakikatnya adalah suatu sistem dimana birokrasi tidak akan berubah di dalam pemberian pelayanan kepada pemimpinnya (dari parpol yang memerintah), biarpun pemimpinnya berganti dengan pemimpin dari (partai politik) lain. Pemberian pelayanan tidak bergeser sedikit pun meskipun pemimpinnya berubah. Birokrasi dalam pemberian pelayanan dalam profesionalisme bukan karena kepentingan politik¹³⁾ Di lingkungan pemerintahan, PNS merupakan alat vital yang senantiasa diupayakan mampu meningkatkan produktivitas kerja yang telah

¹² Thoha, Miftah, 2003, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Jakarta, Rajawali Press, hlm.17-18

¹³ Thoha. Op.Cit. hlm 168

dicapainya, dengan harapan tercipta konsistensi pemerintahan yang dapat berjalan dengan lancar.

Dalam berbagai upaya dilakukan dengan tetap memandang pegawai negeri sebagai pelaksana pemerintahan merupakan aset negara yang tetap diperhitungkan peranannya, antara lain dengan ditetapkannya suatu sistem yang mengatur pola pengembangan karir bagi pegawai negeri sipil dengan jelas secara struktural atua dengan memenuhi kebutuhan, keinginan, dan kesejahteraan mereka sehingga mereka termotivasi dalam bekerja. Dengan demikian keberhasilan pemerintah dalam menjalankan suatu pemerintahan akan sangat tergantung dari kinerja atau produktivitas kerja pegawai serta faktor-faktor atau hal-hal secara langsung ataupun tidak langsung mempengaruhinya.

Menurut pasal 1 UU No.43 tahun 1999 tentang Kepegawaian disebutkan bahwa yang dimaksud dengan orang-orang yang diserahi tugas memerintah adalah “Pegawai Negeri”. Selengkapnya pasal tersebut berbunyi sebagai berikut:

“Pegawai Negeri adalah mereka yang telah memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam jabatan negeri dan negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan suatu peraturan perundang-undangan dan gaji berdasarkan peraturan perundangan-undangan”.

Jadi berdasarkan ketentuan pasal 1 UU No.43 tahun 1999 yang menjalankan kegiatan pemerintahan untuk melaksanakan tugas pemerintahan disebut Pegawai Negeri. Hubungan Pegawai Negeri dengan pemerintah dapat diketahui dari pasal 3 UU No.43 tahun 1999 yang menyatakan:

"Pegawai Negeri adalah aparatur negara, abdi negara, dan taat kepada Pancasila, UUD 1945 negara dan pemerintah menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunannya".¹⁴⁾

F. Langkah-langkah Penelitian

Pada dasarnya penelitian hukum sebagai sebuah proses penelitian ilmiah tidak begitu saja dilakukan, tetapi melalui tahapan-tahapan ilmiah yang dilakukan secara sistematis, baik yang dilakukan oleh perorangan atau kelompok dalam penelitian yang bersifat normatif dan empiris.¹⁵⁾

Sebelum mengadakan pengkajian mengenai masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini, maka disusunlah langkah-langkah penelitian sebagai berikut:

1. Menentukan Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analisis untuk memperoleh gambaran umum yang menyeluruh dan sistematis serta menguraikan fenomena-fenomena yang ada. Sedangkan pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif, yaitu pendekatan dengan metode pengkajian dan pengujian secara logis terhadap kaidah-kaidah hukum yang sedang berlaku, mengenai ketentuan pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 12 tahun 1999 yang dihubungkan dengan Undang-Undang No. 43 tahun 1999 tentang kepegawaian.

¹⁴ Kumpulan Peraturan dan Undang-undang Kepegawaian tahun 1999

¹⁵ Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986.

2. Menentukan Jenis Data

Jenis data yang akan dipilih dan sesuai dengan jenis penelitian hukum ini adalah jenis data kualitatif yang berupa data deskriptif, yakni sumber data yang diambil dari kata-kata, tindakan, data tertulis dan dokumen lainnya yang diambil dari buku-buku penunjang penelitian ini¹⁶.

3. Sumber Data

Penentuan sumber data didasarkan atas jenis data yang telah ditentukan. Pada penelitian ini ditentukan data sekunder dan data primer. Data sekunder (studi kepustakaan), yaitu data yang diambil dari bahan pustaka yang didasarkan pada sumber dokumen atau bahan bacaan. Sedangkan data primer didapat dari penelitian di lapangan.

Data sekunder dari sudut kekuatan mengikatnya, digolongkan ke dalam¹⁷ :

- a. Bahan hukum primer: yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, di antaranya adalah:
 - 1) Undang-Undang Dasar 1945
 - 2) Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 Tentang Pegawai Negeri sipil
 - 3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 5 dan 12 Tahun 1999 Tentang Pegawai Negeri sipil yang menjadi anggota Partai Politik
 - 4) Kumpulan Peraturan Tentang Kepegawaian tahun 1999

¹⁶ Lexy J. Moleong, "*Metodologi Penelitian Kualitatif*", Remaja Rosda Karya, Bandung, 1995, hlm.112

¹⁷ Soerjono Soekanto, *Loc.Cit.*

5) Keputusan Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara No. 2 tahun 1999 tentang Ketentuan Pelaksanaan Pegawai Negeri sipil Yang Menjadi Nggota Partai Politik.

- b. Bahan hukum sekunder, adalah yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti : Rancangan Undang-Undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum.
- c. Bahan hukum tertier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus.

4. Tehnik Pengumpulan Data

Dalam tehnik pengumpulan data, penulis mengambil data lokasi penelitian dengan langkah pengumpulan data sebagai berikut:

a. Studi kepustakaan (book survey)

Pada penelitian ini, teknik pengumpulan data yang ditempuh penulis adalah dengan tehnik penelaahan terhadap sumber-sumber data yang telah ditentukan dan berkaitan dengan masalah penelitian ini.

b. Studi lapangan (*wawancara*)

Adapun wawancara (*interview*) dilakukan dengan mengajukan beberapa pertanyaan kepada penyelenggara Pemerintahan Daerah yang berkaitan dengan masalah penelitian ini. Penulis mengadakan pengamatan langsung (*observasi*) kelokasi penelitian yang di lakukan di Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Barat dimulai pada hari senin tanggal 09 Agustus s/d hari selasa tanggal 31 Agustus 2004, dengan objek wawancara sebagai berikut:

- 1) Kepala Biro Kepegawaian: Bpk. H. Mohammad Hidayat S.H.,Msi.
- 2) Kepala Bagian Mutasi Kepegawaian: Ibu. Dra. Dedeh Rohayati.
- 3) Sub bagian Kedudukan Hukum: Bpk. Pepen Ependi.
- 4) Kepala Pengadaan dan Informasi Hukum: Bpk. Agus Suparman.
- 5) Kepala Bagian Pensiun: Bpk. Drs. Sopandi.

5. Analisis Data

Analisis data adalah proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori, dan satuan dasar sehingga dapat ditentukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data.

Penarikan kesimpulan dari hasil penelitian yang sudah terkumpul di analisis dengan metode analitis yuridis kualitatif. Yuridis karena penelitian ini bertitik tolak dari perundang-undangan yang ada dari hukum positif. Kualitatif karena merupakan analisis data yang berasal dari informasi-informasi wawancara yang diuraikan oleh responden. Dengan demikian akan merupakan analisis baru tanpa mempergunakan rumus dan angka-angka.

G. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian pembuatan skripsi ini adalah bertempat di Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Barat (Gedung Sate) Jl. Diponegoro No. 22 Bandung Jawa Barat.