

**IMPLEMENTASI PASAL 3 UNDANG-UNDANG NO. 43
TAHUN 1999 TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-
UNDANG NOMOR 8 TAHUN 1974 TENTANG POKOK-
POKOK KEPEGAWAIAN TERHADAP NETRALITAS
PEGAWAI NEGERI SIPIL DALAM PEMILIHAN UMUM
KEPALA DAERAH
(Studi di Kabupaten Sidoarjo)**

SKRIPSI

Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat
Untuk Memperoleh Gelar Kesarjanaan
Dalam Ilmu Hukum

Oleh:
M. HANANG PRASETYO ADI
0610113143



**KEMENTERIAN PENDIDIKAN NASIONAL
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS HUKUM
MALANG
2010**

LEMBAR PERSETUJUAN

**IMPLEMENTASI PASAL 3 UNDANG-UNDANG NO. 43
TAHUN 1999 TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-
UNDANG NOMOR 8 TAHUN 1974 TENTANG POKOK-
POKOK KEPEGAWAIAN TERHADAP NETRALITAS
PEGAWAI NEGERI SIPIL DALAM PEMILIHAN UMUM
KEPALA DAERAH
(Studi di Kabupaten Sidoarjo)**

Oleh :

M. HANANG PRASETYO ADI 0610113143

Disetujui pada tanggal :

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

Agus Yulianto. SH. MH
NIP. 195 907 171 986 011
001

A. Dimiyati, SH. MH
NIP. 194 612 141 976 031
003

Mengetahui,
Ketua Bagian
Hukum Administrasi Negara

Agus Yulianto. SH. MH
NIP. 195 907 171 986 011 00

LEMBAR PENGESAHAN

**IMPLEMENTASI PASAL 3 UNDANG-UNDANG NO. 43
TAHUN 1999 TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-
UNDANG NOMOR 8 TAHUN 1974 TENTANG POKOK-
POKOK KEPEGAWAIAN TERHADAP NETRALITAS
PEGAWAI NEGERI SIPIL DALAM PEMILIHAN UMUM
KEPALA DAERAH
(Studi di Kabupaten Sidoarjo)**

Disusun oleh:

**M. HANANG PRASETYO ADI
NIM. 0610113143**

Skripsi ini telah disahkan oleh Dosen Pembimbing pada tanggal:

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

Agus Yulianto, SH. MH
NIP. 195 907 171 986 011
001

A. Dimiyati, SH. MH
NIP. 194 612 141 976 031
003

Ketua Majelis Penguji

Ketua Bagian
Hukum Administrasi Negara

Agus Yulianto, SH. MH
NIP. 195 907 171 986 011 001

Agus Yulianto, SH. MH
NIP. 195 907 171 986 011 001

Mengetahui
Dekan

Herman Suryokumoro, S.H., M.S.
NIP: 1956 0528. 1985 03. 1002

KATA PENGANTAR

Segala puji penulis panjatkan hanya kehadirat Tuhan Yang Maha Kuasa yang maha pengasih dan maha penyayang yang telah memberikan rahmat, karunia dan hidayah yang tiada henti hingga penulis dapat menyelesaikan tahap demi tahap penulisan skripsi ini hingga selesai.

Terima kasih yang mendalam juga penulis ucapkan kepada:

1. Bapak Herman Suryokumoro, S.H., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
2. Bapak Agus Yulianto, S.H., M.H. selaku Ketua Bagian Administrasi Negara dan selaku Pembimbing Utama atas pengarahan selama pembuatan skripsi ini.
3. Bapak A. Dimiyati, SH, MH selaku Pembimbing Pendamping atas bimbingan, petunjuk serta waktu, tenaga dan motivasinya sehingga penulis benar-benar bias menyelesaikan penulisan skripsi ini dengan tepat waktu dan lancar.
4. Bu Endang yang memberikan motivasi dan saran untuk kelancaran skripsi saya ini.
5. Keluarga saya di rumah terutama Ayahnda dan Ibunda yang tercinta yang selalu memotivasi dan selalu mengingatkan serta memberi fasilitas dalam penyelesaian skripsi saya ini.

6. Sahabat PPM'09 di Pandan Ajeng Tumpang yang tak terlupakan, saudara-saudara komisariat HMI FHUB, dan semua temanku Fakultas Hukum yang tidak mungkin saya sebutkan satu persatu-satu, atas saran serta motivasinya.
7. Pihak-pihak lain yang turut membantu selesainya skripsi ini, yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Akhir kata penulis mohon maaf yang sebesar-besarnya jika dalam proses pembuatan skripsi ini penulis melakukan kesalahan baik yang disengaja maupun tidak disengaja. Penulis yakin skripsi ini masih sangat jauh dari kata sempurna, sehingga masukan dan kritik akan selalu penulis harapkan untuk memperbaiki skripsi ini.

Semoga Tuhan Yang Maha Esa mengampuni kesalahan kita dan menunjukkan jalan yang terbenar dalam hidup kita, sehingga kita dapat hidup selalu dalam ridho-Nya. Amien.

Malang, September 2010

Penulis

DAFTAR ISI

	Lembar Persetujuan.....	i
	Lembar Pengesahan.....	ii
	Kata Pengantar.....	iii
	Daftar Isi.....	v
	Abstraksi.....	viii
Bab I	PENDAHULUAN	
	A. Latar Belakang.....	1
	B. Rumusan Masalah.....	9
	C. Tujuan Penelitian.....	9
	D. Manfaat Penelitian.....	10
	E. Sistematika Penulisan.....	12
Bab II	KAJIAN PUSTAKA	
	A. Kajian Umum PNS.....	14
	B. Netralitas Pegawai Negeri Sipil.....	20
	a. Kebebasan Berserikat dan Partai Politik.	20
	b. Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Partai Politik.....	25
	C. Birokrasi.....	26
	D. Calon.....	27
	E. Desentralisasi.....	27
	F. Instansi.....	27
	G. Jabatan.....	27
	H. Wewenang.....	28
	I. Implementasi.....	28
	J. Pemilihan Umum.....	29
Bab III	METODE PENELITIAN	
	A. Jenis dan Pendekatan Penelitian.....	30
	B. Lokasi Penelitian.....	30
	C. Jenis dan Sumber Data.....	30
	1. Jenis Data.....	30
	a. Data Primer.....	31
	b. Data Sekunder.....	31
	2. Sumber Data.....	31
	a. Data Primer.....	31
	b. Data Sekunder.....	31
	D. Teknik Memperoleh Data.....	31
	1. Data Primer.....	31
	2. Data Sekunder.....	31
	E. Populasi dan Sampel.....	32
	1. Populasi.....	32
	2. Sampel.....	33
	F. Teknik Analisa Data Penelitian.....	33

Bab IV	HASIL DAN PEMBAHASAN	
A.	Implementasi pasal 3 undang-undang no. 43 tahun 1999 tentang perubahan atas undang-undang nomor 8 tahun 1974 tentang pokok-pokok kepegawaian terhadap netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilihan umum kepala daerah.....	34
	1. Hak atas kebebasan berserikat dan berkumpul.....	36
	2. Perkembangan demokrasi dan kepartaian.....	37
	3. Partai Politik.....	39
	4. Pegawai Negeri Sipil.....	43
	5. Kabupaten Sidoarjo.....	49
	6. Hasil Wawancara dengan disertai kuisioner pendapat pegawai negeri sipil di dalam pemilihan umum kepala daerah di Sidoarjo 2010.....	50
	7. Analisa hasil data dilapangan berdasarkan Implementasi pasal 3 undang-undang no. 43 tahun 1999 tentang perubahan atas undang-undang nomor 8 tahun 1974 tentang pokok-pokok kepegawaian terhadap netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilihan umum kepala daerah..	53
B.	Alternatif Solusi untuk menyelesaikan problematika terkait dengan netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilihan umum kepala daerah.....	56
Bab V	PENUTUP	
A.	Kesimpulan.....	58
B.	Saran.....	59

DAFTAR PUSTAKA

ABSTRAKSI

M. HANANG PRASETYO ADI, Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, September, 2010, Implementasi Pasal 3 Undang-undang No. 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian Terhadap Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah

Dalam penulisan skripsi ini, penulis membahas Implementasi Pasal 3 Undang-undang No. 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian Terhadap Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah, dalam hal ini netralitas PNS didalam pemilihan umum kepala daerah perlu dipertanyakan.

Dengan latar belakang tersebut, Bagaimana Implementasi Pasal 3 Undang-undang No. 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian Terhadap Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah di Kabupaten Sidoarjo.

Dalam penulisan ini metode pendekatan yang dipakai adalah metode pendekatan penelitian yuridis, dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*Statue Approach*). Kemudian bahan-bahan yang diperoleh dengan kuisioner dengan teknik wawancara bebas, metode analisis deskriptif kualitatif, nantinya penulis akan mendeskripsikan data-data yang diperoleh di lapangan dan kemudian terhadap data-data tersebut akan dilakukan suatu analisa yang dikaitkan dengan teori hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga dapat ditarik suatu kesimpulan dan saran.

Berdasarkan hasil analisa data dilapangan maka didapatkan hasil bahwa PNS telah mengetahui dan memahami maksud dan isi dari pasal 3 Undang – undang kepegawaian, selanjutnya akan mempengaruhi netralitas PNS didalam pemilihan umum kepala daerah, yang selanjutnya akan berdampak pada kemajuan daerah.

Jika ditinjau secara yuridis seharusnya Pegawai Negeri harus mengetahui kedudukannya sebagai aparatur negara, agar tidak terjadi ketimpangan dalam menjalankan tugasnya sebagai abdi negara.

Ditinjau dari segi peraturan perundang-undangan (*Statue Approach*), Pasal 3 ini sebenarnya bertentangan dengan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 28 Yang mengatur tentang kebebasan berserikat, berkumpul, mengeluarkan pikiran dan tulisan pada setiap warga negara indonesia.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tujuan pembangunan nasional Indonesia termuat didalam pembukaan Undang–Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 alinea 4 yakni, “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.”.

Akan tetapi hal tersebut tidak serta merta dapat terwujud tanpa adanya sumber daya manusia (SDM) dan sumber daya alam (SDA) Indonesia yang memadai. Secara umum pelaksanaan pembangunan suatu bangsa dipengaruhi oleh 2 hal, yaitu sumber daya manusia (SDM) dan sumber daya alam (SDA)¹. Sumber daya manusia (SDM) lebih mempunyai pengaruh yang sangat dominan, sehingga demi mewujudkan tujuan pembangunan nasional diperlukan sumber daya manusia (SDM) yang berkualitas. Penyelenggaraan suatu tata pemerintahan yang baik, sangat ditentukan oleh kualitas dan kemampuan aparat . Aparat sebagai pembentuk kebijakan publik dan pegawai negeri sipil (PNS) sebagai sumber daya aparatur Negara yang mendukung penyelenggaraan pemerintahan harus mampu mengimplementasikan kebijakan publik serta tugas–tugas

¹ Sri Hartini Tedi Sudrajat , HUKUM KEPEGAWAIAN INDONESIA 2008

pemerintahan dan pembangunan. Untuk mewujudkan hal tersebut, maka pemerintah mengangkat pegawai negeri sipil (PNS) sebagai petugas publik.

Pemberian tugas kedinasan kepada Pegawai Negeri Sipil pada dasarnya merupakan kepercayaan dari atasan yang berwenang, dengan harapan bahwa tugas itu akan dilaksanakan dengan sebaik-baiknya. Oleh karenanya, setiap PNS wajib melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepadanya dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggung jawab.

Pegawai negeri sipil memiliki suatu tatanan khusus tersendiri dengan struktur dan kultur tersendiri. Struktur merupakan formasi atau tatanan dari suatu barisan pegawai negeri sipil untuk mempermudah melakukan pembinaan terhadap pegawai negeri sipil. Kultur merupakan suatu nilai-nilai yang ada dalam sistem kebiasaan pelakunya dalam hal ini kaitannya dengan perilaku yang ada pada sumber daya manusia pegawai negeri sipil, maka segala sesuatu mengenai pegawai negeri sipil ini sangatlah menarik untuk di teliti dan di kaji dari berbagai sudut pandang baik normatif maupun empiris.

Reformasi di bidang kepegawaian yang merupakan konsekuensi dari perubahan di bidang politik, ekonomi dan sosial yang begitu cepat terjadi sejak separuh pertama tahun 1998 ditandai dengan berlakunya Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian. Peraturan perundang-undangan yang merupakan perubahan dan penyempurnaan dari Undang-undang Nomor 8 Tahun

1974 dengan pokok bahasan yang sama tersebut, kemudian diikuti dengan berbagai peraturan pelaksanaannya, baik yang berupa Peraturan Pemerintah (PP) maupun Keputusan Presiden (Keppres), untuk menjamin terlaksananya Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 ini secara baik dan terarah.

Pada dasarnya Pegawai Negeri Sipil (PNS) di negara manapun mempunyai tiga peran yang serupa. Pertama, sebagai pelaksana peraturan dan perundangan yang telah ditetapkan pemerintah. Untuk mengemban tugas ini, netralitas PNS sangat diperlukan. Kedua, melakukan fungsi manajemen pelayanan publik. Ukuran yang dipakai untuk mengevaluasi peran ini adalah seberapa jauh masyarakat puas atas pelayanan yang diberikan PNS. Apabila tujuan utama otonomi daerah adalah mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, sehingga desentralisasi dan otonomi terpusat pada pemerintah kabupaten dan pemerintah kota, maka PNS pada daerah-daerah tersebut mengerti benar keinginan dan harapan masyarakat setempat. Ketiga, PNS harus mampu mengelola pemerintahan. Artinya pelayanan pada pemerintah merupakan fungsi utama PNS. Setiap kebijakan yang diambil pemerintah harus dapat dimengerti dan dipahami oleh setiap PNS sehingga dapat dilaksanakan dan disosialisasikan sesuai dengan tujuan kebijakan tersebut. Dalam hubungan ini maka manajemen dan administrasi PNS harus dilakukan secara terpusat, meskipun fungsi-fungsi pemerintahan lain telah diserahkan kepada pemerintah kota dan

pemerintah kabupaten dalam rangka otonomi daerah yang diberlakukan saat ini.²

Pemilihan secara langsung bukanlah hal yang baru bagi rakyat karena sebelumnya telah dilaksanakan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung. Namun pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan hal yang berbeda, mengingat besarnya kewenangan daerah sejak bergulirnya otonomi daerah. Kepala daerahlah yang paling berperan dalam menentukan keberhasilan pembangunan suatu daerah. Dengan kata lain masyarakat lebih banyak berharap kepada kepala daerah dalam memperbaiki kondisi yang telah ada. Namun menjelang pelaksanaan Pilkada netralitas aparat PNS justru banyak dipertanyakan. Hal itu bisa dimaklumi mengingat sejarah birokrasi yang selama lebih dari 32 tahun dijadikan tunggangan politik oleh golongan penguasa untuk mempertahankan kekuasaannya. Pada satu sisi, Pegawai Negeri Sipil adalah aparat pemerintah yang dituntut untuk bersikap netral dalam pelaksanaan tugasnya, sedangkan di sisi lain mereka juga anggota masyarakat yang memiliki kepentingan-kepentingan politis maupun ekonomis tersendiri menyangkut siapa yang akan terpilih. Seringkali terjadi kepentingan-kepentingan tersebut lebih dominan sehingga apa yang diharapkan sebagai pemilihan yang jujur dan adil bisa terancam.

Pada masa Orde Baru malah semakin parah. Pegawai Negeri dijadikan sebagai alat untuk memenangkan partai politik tertentu

² <http://www.bappenas.go.id> oleh Prijono Tjiptoherijanto

melalui pemberlakuan monoloyalitas terhadap atasan, yaitu pemerintah yang berkuasa dan disertai kewajiban untuk memenangkan partai yang dominan pada saat itu. Pada awalnya pemerintahan Orde Baru berupaya membangun birokrasi melalui depolitisasi atau departisasi birokrasi dengan harapan posisi PNS akan netral dari kepentingan politik sehingga memberikan pelayanan publik yang lebih baik. Hal ini ditandai dengan dikeluarkannya Permendagri Nomor 12 Tahun 1968 yang antara lain berisi suatu perintah kepada pegawai departemen untuk loyal hanya kepada negara dan bangsa, dan dilarang menjadi anggota partai politik. Dilanjutkan dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1970 yang mengharuskan seluruh Pegawai Negeri masuk dalam Korp Karyawan Departemen Dalam Negeri (Kokarmendagri) serta dilarang mengikuti kegiatan partai politik. Kemudian berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 82 tahun 1971 dibentuklah KORPRI sebagai satu-satunya wadah pembinaan bagi PNS di luar kedinasan. Namun pada perkembangannya KORPRI kemudian menjadi kendaraan politik dan secara transparan berafiliasi kepada kekuatan politik tertentu.

Di era reformasi, netralitas Pegawai Negeri masih merupakan tanda tanya. Ada berbagai peraturan perundangan yang menjadi landasan hukum netralitas Pegawai Negeri Sipil, diantaranya Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, yang ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya , Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : SE/18.1/M.PAN/5/2004,

Surat Kepala Badan Kepegawaian Nasional K.26-17/V.19-14/99 perihal PNS Yang Menjadi Anggota Partai Politik, Surat Ketua KPU 1077/15/VI/2004, dan juga sikap ketiga dari 6 Sikap Keputusan Musyawarah Nasional ke-5 Korpri yang merupakan satu-satunya organisasi PNS di luar kedinasan, menyatakan “PNS tidak melibatkan diri dalam kegiatan parpol”. Namun tetap saja dalam Pemilu 2004 banyak dijumpai kasus dimana oknum Pegawai Negeri Sipil menjadi tim sukses partai tertentu seperti yang terjadi di Subang. Demikian juga dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) yang untuk pertama kalinya dilakukan pada bulan Juni 2005 yang lalu.³

12 tahun lalu tepatnya 1998 telah berakhirnya masa pemerintahan presiden Soeharto yang sering kita dengar sebagai masa orde baru, dan berganti menjadi masa reformasi, semuanya serba bebas dan berhak mengeluarkan pendapat bahkan dalam kehidupan berpolitik pun serba bebas, sistem pemerintahan juga berubah. Sistem pemerintahan di Indonesia yang pada mulanya menerapkan sistem pemerintahan yang terpusat (*sentralistik*) menjadi konsep pemerintahan yang desentralistik, Masa transisi dari pemerintahan yang sentralistik ke arah desentralisasi menghendaki setiap daerah baik di tingkat Provinsi, Kabupaten/Kota untuk melaksanakan otonomi daerah yang seluas-luasnya.

Dengan adanya desentralisasi kewenangan yang diberikan kepada daerah, ada kemungkinan jumlah dan struktur PNS di daerah

³ www.pikiran-rakyat.com (Pikiran Rakyat, 17/6/05) diakses 19 Agustus 2010

menjadi tidak terkendali. Apalagi bila dalam pengangkatan pegawai baru dan promosi serta mutasi tidak mengikuti prinsip “merit sistem” tetapi lebih pada “marriage sistem (sistem kekeluargaan)” yang dianut oleh pemerintah pusat selama ini. Karena sulit meninggalkan paradigma lama yang telah berakar selama 33 tahun itu, kewenangan yang besar kepada daerah tersebut dimungkinkan dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2000 yang memungkinkan Gubernur, Bupati dan Walikota mengangkat dan memberhentikan PNS di daerahnya mulai dari pangkat I/a sampai dengan golongan IV/e, Pembina Utama. Suatu kewenangan yang sebelum terbit Peraturan Pemerintah ini, hanya dimiliki oleh Presiden dan dilakukan secara terpusat.

Apalagi kalau mobilitas PNS antar daerah terhambat sebagai akibat dari kedaerahan. Tanpa kualitas memadai serta mobilitas yang tidak dimungkinkan ini, maka pembinaan karier PNS yang selama ini telah terjaga dan terjamin baik, kemungkinan besar akan terkorbankan. Apalagi dengan pemerintahan koalisi yang multi partai, pemimpin pemerintahan di daerah tidak akan terlepas dari sindrom kepartaian.

Pada era Orde Lama, PNS berhak terlibat dalam parpol, baik sebagai anggota ataupun pengurus. Karena itu, PNS memiliki peluang untuk menjadi anggota legislatif, baik di tingkat pusat maupun daerah. Sementara pada masa Orde Baru, PNS dimanfaatkan menjadi anggota dan pendukung Golkar. Bahkan, untuk menduduki jabatan tertentu, penilaiannya dikaitkan dengan seberapa besar dia loyal terhadap

pemerintah, yang juga diartikan loyal juga terhadap Golkar. Berkaca pada pengalaman itu, pemerintah dan DPR kemudian menetapkan Undang-undang nomor 43/1999 tentang Perubahan UU No 8/1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian. Salah satu isi yang cukup fundamentalis, PNS diharuskan bersifat netral dari pengaruh semua golongan dan parpol serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.⁴

Penelitian ini berdasarkan fakta yang ada di Kabupaten Sidoarjo, karena pada pemilihan kepala daerah di Sidoarjo calon bupati maupun calon wakil bupati, kebanyakan berasal dari kalangan pegawai negeri sipil yang telah mempunyai jabatan atau dapat dikatakan pejabat eselon ditingkat pemerintahan daerah Sidoarjo dari berbagai dinas.

Pada kenyataannya dari beberapa calon (bakal calon) ada yang independen (bukan perwakilan partai)dan tidak berasal dari struktur pemerintahan kabupaten Sidoarjo.

Dalam hal ini paradigma masyarakat terlepas dari Undang – undang pasti berfikir bahwa beliau – beliau ini telah menggunakan pegawai negeri sipil (PNS) sebagai kendaraan politik, baik secara terstruktur secara organisasi maupun tidak.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, dapat dirumuskan beberapa permasalahan yaitu :

⁴ Politik, Tarik Menarik Netralitas PNS, 2008, <<http://www.inilah.com>>, minggu 13 april 2009

1. Bagaimana implementasi Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian terhadap Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah di Sidoarjo?
2. Bagaimana alternatif solusi untuk menyelesaikan problematika terkait dengan netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilihan umum kepala daerah ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui, menganalisis, dan memberikan penjelasan mengenai implementasi pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian terhadap Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah.
2. Untuk mengetahui, menganalisis, dan memberikan penjelasan mengenai alternatif solusi untuk menyelesaikan problematika terkait dengan netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilihan kepala daerah.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritik

Manfaat teoritik suatu penelitian adalah apabila hasil penelitian akan menghasilkan sebuah pendapat baru atau hasil penerapan hukum.⁵ Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan keilmuan di bidang hukum, khususnya

⁵ Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2008, *Pedoman Penulisan (Tugas Akhir, Makalah, kuliah Kerja Lapangan, program Pemberdayaan Masyarakat)*, Malang

Hukum Administrasi Negara yang berkaitan dengan *Netralitas* Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Umum. sehingga, diperoleh solusi yang mampu memberikan sumbangsih untuk perbaikan pelaksanaan pemilihan umum secara langsung dengan reposisi pegawai negeri sipil yang tepat , di masa yang akan datang.

2. Manfaat Aplikatif

Bagi Mahasiswa (civitas akademik)

- a. Mengembangkan pemikiran mahasiswa sebagai mahasiswa fakultas hukum didalam proses administrasi perpolitikan di daerah.
- b. Memaksimalkan peran mahasiswa sebagai Agent Of Change dan Social Control, pembawa perubahan dan pengontrol sosial yang lebih maju, sehingga dapat memberikan perbaikan tata hukum di Indonesia.

Bagi Pemerintah

- a. Memberikan analisis penerapan sehingga dapat dijadikan bahan evaluasi dan penilaian mengenai implementasi pasal 3 undang-undang republik indonesia nomor 43 tahun 1999 tentang netralitas pegawai negeri dalam pemilihan umum kepala daerah khususnya di Kabupaten Sidoarjo.
- b. Memberikan gambaran berdasarkan fakta yang ada agar dalam pemilihan umum kepala daerah pegawai negeri sipil

(PNS) tetap netral dan menjalankan fungsinya sesuai dengan Peraturan Perundang–Undangan.

Bagi Masyarakat

- a. Menambah pengetahuan atau wawasan dalam kaca mata politik masyarakat.
- b. Agar supaya masyarakat mengetahui fungsi pegawai negeri sipil yang semestinya.

Bagi NGO (Non Government Organisation) / LSM

- a. Agar dapat menjadi inspirasi LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) sebagai lembaga pengawas pemerintah.
- b. Memberikan gambaran dan analisis terhadap kondisi perpolitikan yang ada saat ini.

E. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan skripsi nantinya akan dibagi menjadi 5 bab, yaitu:

BAB I. PENDAHULUAN

Bab I ini akan ditulis menguraikan mengenai latar belakang pentingnya permasalahan yang diangkat dalam penulisan skripsi ini, memuat rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II. TINJAUAN PUSTAKA

Bab II ini akan menguraikan kajian pustaka Implementasi Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia No. 43 Tahun 1999 Tentang Kepegawaian Terhadap Netralitas Pegawai Negeri

Sipil Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah. Bab ini akan menguraikan tentang bagaimana Implementasi dalam Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia No. 43 Tahun 1999 Tentang Kepegawaian, serta penerapannya didalam Pemilihan Umum Kepala Daerah.

BAB III. METODE PENELITIAN

Bab III ini menguraikan metode penelitian yang digunakan penulis dalam melakukan penelitian mulai dari jenis penelitian, metode pendekatan penelitian, alasan pemilihan lokasi penelitian, jenis dan sumber data penelitian, teknik pengumpulan data, populasi dan sampel, serta teknik analisis data penelitian yang digunakan penulis.

BAB IV. HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada bab IV ini akan menguraikan pembahasan terhadap permasalahan yang diangkat dalam tulisan penelitian ini yaitu Implementasi Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Kepegawaian Terhadap Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah.

BAB V. PENUTUP

Dalam bab V ini berisi kesimpulan-kesimpulan dari hasil pembahasan pada bab sebelumnya sekaligus saran yang berisi beberapa masukan yang diharapkan menjadi pertimbangan bagi pihak-pihak yang terkait.

BAB II

Kajian Pustaka

1. Pegawai Negeri Sipil

Pegawai Negeri menurut Kranenburg, yaitu pejabat yang ditunjuk. Jadi pengertian tersebut tidak termasuk terhadap mereka yang memangku jabatan mewakili seperti anggota parlemen, presiden dan sebagainya. Pegawai Negeri menurut Logemann dengan menggunakan kriteria yang bersifat materil mencermati hubungan antara negara dengan pegawai negeri dengan memberikan pengertian pegawai negeri sebagai tiap pejabat yang mempunyai hubungan dinas dengan negara.⁶

Pegawai Negeri Sipil, menurut kamus umum bahasa indonesia, Pegawai “berarti” orang yang bekerja pada pemerintah (perusahaan dan sebagainya) sedangkan “negeri” berarti negara atau pemerintah, jadi pegawai negeri sipil adalah orang yang bekerja pada pemerintah.⁷

Pegawai Negeri Sipil menurut Pasal 2 Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dibagi menjadi :

a. Pegawai Negeri Sipil yang terdiri dari :

1. Pegawai Negeri Sipil Pusat

⁶ Muchsan. 1982. Hukum Kepegawaian. Jakarta Bina Aksara hal 13

⁷ W.J.S Poerwadarminta, 1986 hal 478;514 dalam Sri Hartini SH,MH, Hj. Setiajeng K. SH,MH, Tedi Sudrajat SH, HUKUM KEPEGAWAIAN INDONESIA hal 32

Pegawai Negeri Sipil (PNS) Pusat adalah pegawai negeri sipil yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Bekerja pada Departemen, Kejaksaan Agung, Kesekretariatan, Lembaga Kepresidenan, Kantor Menteri Negara Koordinator, Kantor Menteri Negara, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Kesekretariatan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara, Badan Narkotika Nasional, Kesekretariatan Lembaga lain yang dipimpin oleh pejabat struktural eselon I dan bukan merupakan bagian dari Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen, Instansi vertikal di daerah Propinsi/Kabupaten/Kota, Kepaniteraan Pengadilan atau dipekerjakan untuk menyelenggarakan tugas negara lainnya.⁸

2. Pegawai Negeri Sipil Daerah

Pegawai Negeri Sipil Daerah adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang dibebankan pada anggaran dan belanja daerah dan bekerja pada Pemerintah Daerah Propinsi/Kabupaten/Kota/ atau dipekerjakan diluar Instansi induknya. Pegawai negeri sipil pusat dan pegawai negeri sipil daerah yang diperbantukan diluar

⁸ Hartini Sri, Hukum Kepegawaian Di Indonesia hal 36

instansi induk, gajinya dibebankan pada instansi yang menerima perbantuan.⁹

b. Anggota Tentara Nasional Republik Indonesia

c. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia

Pengertian tentang Pegawai Negeri dapat ditelusuri dari berbagai sumber baik dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kepegawaian maupun peraturan perundang-undangan lain yang berlaku di Indonesia. Peraturan perundang-undangan yang memberikan definisi tentang Pegawai Negeri, Antara lain :

1. Pasal 1 Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 Tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Ketentuan Pasal 1 Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No.8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian menyebutkan bahwa yang disebut Pegawai Negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia (WNI) 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 berlaku. dari pengertian Pegawai Negeri tersebut dapat ditarik unsur-unsur sebagai berikut :

⁹ Penjelasan Pasal 2 (2) UU No 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan UU No 8 Tahun 1974 Tentang Pokok – pokok Kepegawaian.

a. Setiap Warga Negara yang memenuhi syarat yang ditentukan Unsur pertama mengandung maksud bahwa setiap warga negara berhak menjadi Pegawai Negeri asalkna memenuhi syarat yang telah ditentukan. Syarat-syarat yang dimaksud terdiri :

1. Syarat administratif meliputi, tanda bukti lulus lembaga pendidikan (ijazah) yang dimiliki untuk mengukur tingkat kecakapan, sertifikat-sertifikat lain dari lembaga/kursus sebagai bukti bahwa yang bersangkutan mempunyai keahlian dan ketrampilan yang ditentukan, surat keterangan kelakuan baik serta surat keterangan sanggup ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).
2. Syarat kepribadian, berkenaan dengan usia, sehat jasmani dan rohani.

b. Diangkat oleh pejabat yang berwenang

Unsur ini mengandung pengertian bahwa Pegawai Negeri Sipil bukan berasal dari pemilihan, melainkan dari pengangkatan pejabat yang berwenang mengeluarkan Surat Keputusan (SK) pengangkatan menjadi Pegawai Negeri.

- c. Diserahi tugas dalam jabatan negeri atau tugas negara lainnya

Unsur ini mengandung pengertian bahwa Pegawai Negeri Sipil diangkat oleh pejabat yang berwenang dalam rangka melaksanakan tugas bukan untuk kepentingan pribadi atau golongannya.

2. Pasal 415-437 KUHP

Pasal 415-437 KUHP mengatur tentang kejahatan jabatan adalah mereka yang melakukan kejahatan berkenaan dengan tugasnya sebagai orang yang diserahi jabatan publik baik tetap maupun sementara. Orang yang diserahi jabatan publik mempunyai konotasi yang sama dengan tugas negara seperti yang dilakukan oleh pegawai negeri . Untuk itu barang siapa yang diserahi jabatan publik dipersamakan eksistensinya sebagai Pegawai Negeri.¹⁰

3. Pasal 92 KUHP menerangkan bahwa yang dimaksud pegawai negeri adalah orang-orang yang dipilih dalam pemilihan-pemilihan berdasarkan peraturan-peraturan umum dan juga mereka yang bukan dipilih, tetapi diangkat menjadi Anggota

¹⁰ Djatmika Sastra dan Marsono Hukum Kepegawaian di Indonesia, 1995, Jakarta : Penerbitan Djambatan, dalam Sri Hartini SH,MH, Hj. Setiajeng K. SH,MH, Tedi Sudrajat SH, HUKUM KEPEGAWAIAN INDONESIA hal 33

Dewan Perwakilan Pusat dan Daerah Serta Kepala Desa.¹¹

4. Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.¹²
5. Ketentuan Peraturan pemerintah nomor 6 tahun 1974 tentang pembatasan kegiatan pegawai negeri dalam usaha.¹³

Pegawai Negeri adalah meliputi :

- a. Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Tentang Kepegawaian.
- b. Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.
- c. Orang yang menerima gaji atau upah dari keuangan negara atau daerah.
- d. Orang yang menerima gaji atau upah dari suatu korporasi yang menerima bantuan dari keuangan negara atau daerah.
- e. Orang yang menerima gaji atau upah dari korporasi lain yang mempergunakan modal atau fasilitas dari negara atau masyarakat.

¹¹ ibid hal 33

¹² ibid hal 33

¹³ ibid hal 33

6. Peraturan pemerintah No. 6 tahun 1974 Tentang Pembatasan Pegawai Negeri Dalam Usaha Swasta yang Dipersamakan sebagai Pegawai Negeri adalah Pegawai Perusahaan (PERSERO) milik negara yang termasuk bagian dari Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dan Pegawai Perusahaan Daerah yang termasuk bagian dari Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

2. Netralitas Pegawai Negeri Sipil

a. Kebebasan Berserikat dan Partai Politik

Pada dasarnya manusia memang ditakdirkan untuk berkumpul, berserikat, yang berkaitan dengan hak-hak dasar manusia dan hak asasi manusia akan tetapi semua itu harus sesuai dengan ketentuan-ketentuan, aturan-aturan yang berlaku, dengan tidak berlaku tanpa batas hanya dengan menggunakan dasar hak asasi manusia sebagai tameng atau dasar pijakan sebagai landasaanya. Permasalahan yang terjadi biasanya bersumber dari adanya pertentangan antara hak-hak dasar dan hak asasi yang berkenaan dengan kebutuhan dasar manusia disatu pihak dengan kebebasan dasar penguasa dipihak lain. Hak-hak dasar dan hak asasi tidak bisa dilepaskan dari prinsip kebebasan. Prinsip kebebasan bersifat universal yang

meliputi bidang sosial, ekonomi, budaya, dan politik yang dituangkan dalam berbagai deklarasi dan perjanjian internasional.¹⁴

Pengakuan kebebasan yang merupakan hak dasar dalam konstitusi dinegara hukum terutama adanya pengakuan kebebasan dalam sistem politik. Inilah merupakan konsekuensi logis adanya pengakuan oleh hukum atau konstitusi atas hak-hak dasar dan hak asasi manusia dalam kehidupan kenegaraan dan kegiatan pemerintahan.¹⁵

Akan tetapi pada dasarnya kebebasan mengeluarkan pendapat dan pikiran merupakan cerminan dari suatu negara yang melaksanakan demokrasi, sesuai dengan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yaitu kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Kebebasan manusia untuk berserikat merupakan kesatuan dan perkumpulan yang biasanya dalam bentuk organisasi, dan agar dapat berperan aktif didalam pemerintahan salah satu caranya adalah melalui organisasi, organisasi merupakan realisasi kebebasan dan berserikat dan berkumpul bagi warga negara. Kebebasan untuk berorganisasi

¹⁴ Hartini Sri, Hukum Kepegawaian Di Indonesia, hal 60

¹⁵ Toto Pandoyo, 1981, Ulasan Terhadap Beberapa Ketentuan UUD 194, Sistem Politik dan Perkembangan Demokrasi, Liberty, Yogyakarta, hlm 1.dalam Sri Hartini SH,MH, Hj. Setiajeng K. SH,MH, Tedi Sudrajat SH, HUKUM KEPEGAWAIAN INDONESIA hal 61

merupakan suatu alat untuk mencapai tujuan oleh sebab itu organisasi harus selalu disesuaikan dengan perkembangan tugas pokok yang harus dilaksanakan untuk mencapai tujuan.¹⁶

Pengertian Organisasi menurut Victor A. Thompson *An organization is a highly rationalized and impersonal integration of a large number of specialist cooperating to achieve some announced specific objective.* (Suatu organisasi adalah suatu integrasi dari sejumlah spesialis-spesialis yang bekerja sama sangat rasional dan impersonal untuk mencapai beberapa tujuan spesifik yang telah diumumkan sebelumnya).

Sedangkan Menurut Chester Barnard *An organization is a system of consciously coordinated personal activities or forces of two or two or more persons* (suatu organisasi adalah suatu sistem dari aktifitas orang yang terkoordinasikan secara sadar atau kekuatan-kekuatan yang terdiri atas dua orang atau lebih.¹⁷

Dinegara kita kebebasan diatur dalam UUD 1945 dalam Pasal 28 bahwa kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-

¹⁶ Nainggolan, H. 1984. Pembinaan CPNS, Jakarta: Pemerintahan Republik Indonesia, Hartini Sri, Hukum Kepegawaian Di Indonesia hal 14

¹⁷ Miftah Thoha, 1986, Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara, Rajawali Jakarta. hal 123

undang. Dasar hukum adanya kebebasan berserikat adalah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan, dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang (LN No 32 Tahun 1975) tentang Partai Politik dan Golongan Karya, yang kemudian diubah menjadi Undang-Undang No.3 Tahun 1985 (LN N. 12 Tahun 1985), dan pada saat ini dalam kabinet reformasi tentang Partai Politik diatur didalam Undang-Undang No.2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (LN.No.2 Tahun 2008). Didalam Pasal 1 Undang-Undang No.2 Tahun 2008, *Partai Politik* adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok Warga Negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan, kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik, anggota, masyarakat, bangsa, dan negara serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 Republik Indonesia Tahun 1945.

Kebebasan untuk menjadi anggota dan pengurus organisasi kemasyarakatan diatur didalam Pasal 9 Undang-Undang No 8 Tahun 1985, Tentang Organisasi Kemasyarakatan, yaitu setiap warga negara Republik Indonesia dapat menjadi anggota organisasi

kemasyarakatan. Didalam Pasal 10 Undang-Undang No 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik, yang dapat menjadi anggota partai politik adalah warga negara Republik Indonesia dengan persyaratan sebagai berikut:

- i. telah berusia 17 tahun atau sudah pernah kawin.
- ii. bersifat sukarela, terbuka dan tidak diskriminatif bagi Warga Negara Indonesia yang menyetujui Anggaran Dasar dan Rumah Tangga.

Berdasarkan kriteria keanggotaan tersebut maka dapat ditarik kesimpulan bahwa yang sesuai dengan ketentuan atau kriteria diatas dapat menjadi keanggotaan dari suatu partai politik, maka tidak dapat ditepis bahwa pegawai negeri sipil dapat masuk menjadi keanggotaan suatu partai politik. Tuntutan agar pegawai negeri sipil netral dalam keanggotaan dan kepengurusan dalam partai politik adalah sesuatu yang wajar karena selama pada saat Orde Baru KORPRI (Korps Pegawai Republik Indonesia) digunakan sebagai mesin politik Golkar (Golongan Karya ; pada saat itu menjadi Elit Politik).

b. Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Partai Politik

Pegawai Negeri Sipil sebagai alat pemerintah (aparatur pemerintah) memiliki keberadaan yang sentral dalam membawa komponen kebijaksanaan-kebijaksanaan atau peraturan-peraturan pemerintah guna terealisasinya tujuan nasional.¹⁸ Akan tetapi pegawai negeri sipil kurang mendapat perhatian yang serius oleh pemerintah hal ini disebabkan adanya permainan politik yang tidak wajar dari partai/golongan tertentu sehingga menimbulkan kekacauan yang berlarut-larut. Akibat yang lebih parah dari timbulnya hireraki disiplin dan loyalitas ganda, yaitu disatu pihak seorang pegawai negeri harus tunduk kepada kepala unit kerja sebagai atasan resmi, dilain pihak ia harus tunduk kepada atasannya yang tidak resmi, yaitu pimpinan partai politik.¹⁹ *Netral* disini yang dimaksud adalah agar pegawai negeri sipil tidak menggunakan fasilitas negara serta tidak terlibat dalam kegiatan politik praktis.²⁰

3. Birokrasi

¹⁸ Hartini Sri, Hukum Kepegawaian Di Indonesia, hal 3

¹⁹ YKPI, 1984 Peranan dan Tugas Pegawai Republik Indonesia dalam Pembangunan, Jakarta hal 23 dalam Sri Hartini SH,MH, Hj. Setiajeng K. SH,MH, Tedi Sudrajat SH, HUKUM KEPEGAWAIAN INDONESIA

²⁰ Sri Hartini SH,MH, Hj. Setiajeng K. SH,MH, Tedi Sudrajat SH, HUKUM KEPEGAWAIAN INDONESIA hal 70

Birokrasi adalah keseluruhan daripada kesatuan-kesatuan organisasi administratif yang berkantor, yang tidak bergerak langsung ketengah-tengah masyarakat ramai ; sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah karena telah berpegang pada hireraki dan jenjang jabatan ; cara bekerja atau susunan kerja yang serba lamban, serta menurut tata aturan yang banyak lika-likunya.²¹

4. Calon

Orang yang akan menjadi, oarang yang dididik untuk dipersiapkan menduduki jabatan tertentu atau profesi tertentu. Calon Bupati atau Calon Wakil Bupati adalah seseorang yang telah memenuhi kriteria untuk menjabat sebagai Bupati atau Calon Wakil Bupati.²²

5. Desentralisasi

Penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.²³

6. Instansi

Instansi adalah badan atau pemerintahan umum (jawatan atau kantor).²⁴

²¹ *Ibid* hal 184

²² *Ibid* hal 184

²³ *Ibid* hal 185

²⁴ *Ibid* hal 187

7. Jabatan

Kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seorang PNS dalam suatu satuan organisasi negara. Jika Pejabat Negara adalah Pimpinan dan anggota lembaga tertinggi/tinggi negara sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945 dan pejabat negara lainnya yang ditentukan oleh undang-undang.²⁵

8. Wewenang

Suatu hak yang lahir karena adanya suatu kekuasaan, sehingga penguasaannya tidak hanya terkandung pada kepentingan diri melainkan tertuju juga bagi kepentingan orang lain ; kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik, misalnya wewenang menandatangani/menerbitkan surat-surat izin dari seorang pejabat atas nama menteri, sedangkan kewenangan tetap berada pada tangan menteri (delegasi wewenang).²⁶

9. Implementasi

Implementasi adalah proses untuk memastikan terlaksananya suatu kebijakan dan tercapainya kebijakan tersebut.²⁷

²⁵ *Ibid* hal 188

²⁶ *Ibid* hal 193

²⁷ <http://www.google.com/gwt/x?client=ms-sonyericsson&q=Implementasi+adalah&channel=bm&hl=id&resnum=2&ei=j6fIS9D>

Implementasi adalah proses untuk mewujudkan rumusan kebijakan menjadi tindakan kebijakan dari “politik” ke “administrasi”.²⁸

10. Pemilihan Umum

Pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah, atau seringkali disebut pilkada, adalah pemilihan umum untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung di Indonesia oleh penduduk daerah setempat yang memenuhi syarat. Kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah Gubernur dan wakil gubernur untuk provinsi Bupati dan wakil bupati untuk kabupaten Walikota dan wakil walikota untuk kota.²⁹

3B9O0rAf97qzIAw&sa=X&oi=blended&ct=res&cd=2&source=m&rd=1&u=http%3A%2F%2Fkumoro.staff.ugm.ac.id%2Fwp-content%2Fuploads%2F2008%2F12%2Fimplementasi-dan-monitoring-kebijakan.pdf

²⁸ <http://www.google.com/gwt/x?client=ms-sonyericsson&q=Implementasi+adalah&channel=bm&hl=id&resnum=1&ei=j6fIS9D3B9O0rAf97qzIAw&sa=X&oi=blended&ct=res&cd=1&source=m&rd=1&u=http%3A%2F%2Fkumoro.staff.ugm.ac.id%2Fwp-content%2Fuploads%2F2007%2F06%2Fimplementasi-kebijakan.pdf>

²⁹ www.wikipedia.com

BAB III

Metode Penelitian

A. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini termasuk Yuridis Empiris untuk mengetahui dan menganalisa Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Sidoarjo. Yuridis karena berdasarkan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Kepegawaian, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), Undang-Undang No.2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Empiris karena masalah ini berkaitan langsung dengan keadaan yang sebenarnya.

B. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Sidoarjo. Dengan pertimbangan Kabupaten Sidoarjo adalah tempat yang tepat untuk mengadakan penelitian terkait dengan masalah diatas mengenai Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah.

C. Jenis dan Sumber Data

1. Jenis Data

- a. **Data Primer**, data yang dikumpulkan dari sejumlah keterangan atau fakta-fakta yang secara langsung diperoleh dari penelitian lapangan. Data penelitian ini diperoleh dari Instansi Pemerintah.

- b. **Data Sekunder**, yaitu data yang diperoleh dari studi pustaka atas berbagai penelitian yang ada sebelumnya, buku literatur, peraturan perundangan yang berlaku dan relevan dengan masalah yang akan diteliti.

2. Sumber Data

- a. **Data Primer**, diperoleh langsung dari keterangan para pegawai negeri sipil dari beberapa instansi.
- b. **Data Sekunder**, diperoleh secara teknis dari sumber bacaan pada Perpustakaan kota Malang, Perpustakaan Universitas Brawijaya Malang, PDIH Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, Penelusuran Internet, Penelusuran Undang-undang, Kamus Hukum, maupun tulisan-tulisan dalam bentuk bahan yang sesuai dengan tema yang diteliti.

D. Teknik Memperoleh Data

1. Data Primer

Data Primer diperoleh dengan cara wawancara secara langsung disertai dengan kuisisioner dan akan dilakukan dengan teknik wawancara bebas dan menggunakan sebuah pedoman wawancara.

2. Data Sekunder

Data Sekunder diperoleh dengan menggunakan studi kepustakaan, penelusuran internet, dan studi dokumentasi

berkas-berkas penting dari instansi yang diteliti serta penelusuran undang-undang.³⁰

E. Populasi dan Sampel

1. Populasi adalah keseluruhan atau himpunan obyek dengan ciri-ciri tertentu.³¹ Populasi didalam penelitian ini adalah para pegawai negeri sipil dari beberapa instansi di Sidoarjo.
2. Sampel adalah himpunan bagian atau sebagian dari populasi. Sampel dalam penelitian ini dipilih secara *purposive sampling*, yaitu dengan cara pengambilan responden yang dilakukan didasarkan kriteria tertentu yang terkait dengan permasalahan penelitian.

F. Teknik Analisis Data Penelitian

Untuk data primer menggunakan metode analisis deskriptif kualitatif, nantinya penulis akan mendeskripsikan data-data yang diperoleh di lapangan dan kemudian terhadap data-data tersebut akan dilakukan suatu analisa yang dikaitkan dengan teori hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga dapat ditarik suatu kesimpulan dan saran.

³⁰ Bambang S, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta, Rajawali Pers, 2000

³¹ *Ibid* hal 122

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Implementasi Pasal 3 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian terhadap Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah di Sidoarjo.

Pada dasarnya undang – undang nomor 43 tahun 1999 tentang kepegawaian ini mengatur secara tegas tentang netralitas pegawai negeri didalam pemerintahan. Pasal 3 UU No 43/1999 mengatur :

- (1) Pegawai negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan;
- (2) Dalam kedudukan dan tugas sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1), pegawai negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Akan tetapi pada masa orde baru terdapat berbagai permasalahan dalam pelaksanaan sistem pemerintahan

indonesia. Bentuk permasalahannya berupa pola pikir pemerintah dalam struktur pemerintahan, titik berat kekuasaan berada pada tangan penguasa aparat 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 pemerintah dengan konsep *monoloyalitas*, semua pejabat termasuk pegawai dari berbagai lini dan layer mempunyai jabatan dan kewajiban rangkap memihak kepentingan golongan yang berkuasa.³²

Jika melihat sejarah birokrasi di Indonesia, netralitas birokrasi yang tidak terpengaruh kekuatan politik belum pernah terwujud, padahal untuk melahirkan tatanan pemerintahan yang demokratis diperlukan birokrasi pemerintah yang netral dari kepentingan penguasa, partai atau kekuatan politik.

Pegawai negeri sipil sebagai alat pemerintah (aparatur pemerintah) memiliki keberadaan yang sentral dalam membawa komponen kebijaksanaan – kebijaksanaan atau peraturan – peraturan pemerintah guna terealisasi tujuannya nasional. Komponen tersebut terakumulasi dalam bentuk pendistribusian tugas, fungsi, dan kewajiban pegawai negeri sipil. Dengan adanya pergeseran paradigma dalam pelayanan

³² Sri Hartini SH,MH, Hj. Setiajeng K. SH,MH, Tedi Sudrajat SH, HUKUM KEPEGAWAIAN INDONESIA hal 1

publik, secara otomatis hal tersebut akan menciptakan perubahan sistem dalam hukum kepegawaian dengan adanya penyesuaian – penyesuaian dalam pelaksanaan tugas, fungsi dan kewajiban pegawai negeri meliputi penataan kelembagaan birokrasi pemerintahan, sistem dan penataan manajemen kepegawaian.³³

A.1 Hak atas kebebasan berserikat dan berkumpul

Kebebasan untuk berserikat dan berkumpul, termasuk kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota partai politik merupakan salah satu hak asasi manusia (HAM) yang harus diakui dan dilindungi negara. Deklarasi Universal HAM (*universal declaration of human rights*) 10 Desember 1948 (disebut duham) dalam pasal 20 menyatakan (1) *Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and association;* (2) *No one may be compelled to belong to an association.* Hal itu ditegaskan lagi dalam pasal 22 ayat (1) *International covenant on civil and political rights* (ICCPR) tahun 1966 yang telah diratifikasi oleh pemerintah Indonesia dengan UU No. 12 Tahun 2005.³⁴

A.2 Perkembangan demokrasi dan kepartaian

Perkembangan kepartaian di Indonesia dalam perkembangan sistem ketatanegaraan dan politik Indonesia dari tahun 1945 sampai 2007, dikelompokkan menjadi :

³³ ibid hal 3

³⁴ Prof. H. A Muktie Fajar partai politik dalam kelembagaan sistem ketatanegaraan Indonesia

1. Demokarasi era orde lama (1945-1966) yang meliputi demokrasi liberal parlementer (1945-1959) dan demokrasi terpimpin (1959-1966);
2. Demokrasi era orde baru (1966-1998) atau demokrasi pancasila;
3. Demokrasi era reformasi (1998-sekarang/2008).

Ada perbedaan pengakuan antara hak – hak dasar (*grondrechten, fundamental rights*) dengan hak asasi manusia (*menschenrechten, rechten van demens atau human rights*).

Hak – hak dasar berhubungan dengan pengakuan hukum nasional yang melandasi hak –hak lain yang diatur dalam berbagai peraturan perundang – undangan, sedangkan hak –hak asasi manusia biasanya memperoleh pengakuan nasional.³⁵

Salah satu bentuk mengeluarkan pendapat dan pikiran adalah kebebasan untuk berserikat atau berkumpul yang merupakan bagian dari hak asasi manusia sehingga harus dijamin dan dijunjung tinggi. Masalah besar dalam hak asasi manusia adalah masih adakah didalam keterbatasan terdapat kebebasan warga negara untuk turut serta berperan aktif dalam pemerintahan.³⁶

Kebebasan berserikat merupakan kesatuan dan perkumpulan yang biasanya dalam bentuk organisasi. Jadi untuk dapat berperan aktif dalam pemerintahan ini salah

³⁵ Soewoto, Negara Hukum Berdasarkan Pancasila dan Hak Asasi Manusia

³⁶ Sri Hartini, 2005, Netralitas Pegawai Negeri Sipil M, Jakarta hal 24

satunya melalui organisasi. Dengan demikian, Organisasi merupakan realisasi kebebasan dan berserikat dan berkumpul bagi warga negara. Kebebasan berorganisasi merupakan alat untuk mencapai tujuan, oleh sebab itu organisasi harus selalu disesuaikan dengan perkembangan tugas pokok yang harus dilaksanakan untuk mencapai tujuan.³⁷

Jaminan warga negara terhadap kebebasan untuk berserikat atau berkumpul diatur dalam Pasal 28 UUD 1945, yaitu bahwa kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan atau tulisannya dan sebagainya ditetapkan dengan undang – undang . Jadi pembentukan organisasi kemasyarakatan salah satu perwujudan dari kemerdekaan berserikat dan berkumpul bagi warga negara Republik Indonesia.

A.3 Partai politik

Partai politik diatur didalam undang – undang partai politik sebagaimana diatur didalam pasal 1 undang – undang No. 2 tahun 2008, bahwa partai politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita – cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik, anggota, masyarakat, bangsa, dan negara serta

³⁷ Nainggolan, H 1984. Pembinaan PNS, Jakarta : Pemerintahan Republik Indonesia

memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan UUD Republik Indonesia Tahun 1945.

Pengertian partai politik menurut Prof. H. A. Muktie Fadjar partai politik dalam kelembagaan sistem ketatanegaraan indonesia, Dalam pengertian modern , parpol adalah "suatu kelompok yang mengajukan calon-calon bagi jabatan publik untuk dipilih oleh rakyat, sehingga dapat mengatasi atau mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintah". Menurut Mark N Hugopian (Amal, 1998 : xi), Partai politik adalah suatu organisasi yang dibentuk untuk mempengaruhi bentuk dan karakter kebijaksanaan publik dalam kerangka prinsip-prinsip dan kepentingan ideologis tertentu melalui praktek kekuasaan secara langsung atau partisipasi rakyat dalam pemilihan.³⁸

Keanggotaan dan kepengurusan suatu organisasi merupakan syarat mutlak untuk berdirinya suatu organisasi. Keanggotaan dan kepengurusan organisasi merupakan hak asasi manusia. Artinya setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama dalam keanggotaan dan kepengurusan organisasi, sepanjang memenuhi syarat yang ditentukan dalam undang – undang, sehingga pembatasan hak ini harus dengan undang – undang. Dengan demikian pembentukan undang – undang suatu yang sangat menentukan.³⁹

³⁸ Prof. H. A. Muktie Fadjar partai politik dalam kelembagaan sistem ketatanegaraan indonesia

³⁹ Sri Hartini SH,MH, Hj. Setiajeng K. SH,MH, Tedi Sudrajat SH, HUKUM KEPEGAWAIAN INDONESIA hal 64

Menurut Philipus M. Hadjon : "Ide negara hukum (*rechstaat*) cenderung kearah positivisme hukum, yang membawa konsekuensi bahwa hukum harus dibentuk secara sadar oleh badan pembentukan undang – undang. Selanjutnya dikatakan bahwa pembentukan undang – undang pada dasarnya dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan pemerintah secara tegas dan jelas. Pada sisi lain, pembentukan undang – undang dimaksudkan untuk melindungi hak – hak dasar ternyata juga dengan menggunakan instrumen undang – undang. Karena instrumen utama didalam negara hukum adalah undang – undang."⁴⁰

Untuk dapat menjadi anggota dan pengurus partai politik telah dijelaskan didalam Undang – Undang No.2 tahun 2008 tentang Partai Politik.⁴¹ Pasal 10 yaitu yang dapat menjadi anggota partai politik adalah warga negara Republik Indonesia dengan persyaratan sebagai berikut ;

- a. Telah berusia 17 (tujuh belas) tahun atau sudah pernah kawin;
- b. Bersifat sukarela, terbuka dan tidak diskriminatif bagi Warga Negara Indonesia yang menyetujui

Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga.

⁴⁰ Philipus M. Hadjon, *Ide Negara Hukum Dalam Sitem Ketatanegaraan Republik Indonesia, makalah simposium tentang politik, hak asasi dalam Pembangunan Hukum* (Universitas Airlangga) hal 5

⁴¹ Undang – Undang No.2 tahun 2008 tentang Partai Politik

Berdasarkan Undang – undang tersebut dengan menggaris bawahi Warga Negara Indonesia (WNI) maka dapat disimpulkan bahwa semua orang atau warga negara asli Indonesia dapat masuk untuk menjadi anggota ataupun pengurus partai politik, yang dalam hal ini pegawai negeri dapat masuk atau menjadi pengurus partai politik.

Dengan ikut sertanya pegawai negeri didalam partai politik ini tentunya akan menjadi polemik atau masalah baru didalam masyarakat mengingat kapasitas pegawai negeri di masyarakat adalah aparatur pemerintah yang harus bersifat netral didalam menjalankan tata pemerintahan.

Tuntutan agar pegawai negeri sipil netral dalam keanggotaan dan kepengurusan dalam partai politik adalah sesuatu yang wajar karena selama pada saat orde baru, KORPRI dijadikan sebagai mesin politik Golkar (Partai Politik).

Pada era reformasi ini, keanggotaan dan kepengurusan Pegawai Negeri Sipil di dalam partai politik diatur tersendiri di dalam peraturan pemerintah nomor 5 tahun 1999 yang telah diubah dengan peraturan pemerintah No. 37 Tahun 2004 Tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik. Peraturan tersebut dibuat agar pegawai negeri bersikap netral. Netral yang dimaksud adalah agar pegawai negeri sipil tidak menggunakan fasilitas negara serta tidak

terlibat dalam kegiatan politik praktis.⁴² Sebab permasalahan yang terjadi selama ini adalah adanya penggunaan fasilitas oleh birokrat/Pegawai Negeri Sipil dalam partai politik tertentu.

A.4 Pegawai Negeri Sipil

Pegawai Negeri menurut Kranenburg, yaitu pejabat yang ditunjuk. Jadi pengertian tersebut tidak termasuk terhadap mereka yang memangku jabatan mewakili seperti anggota parlemen, presiden dan sebagainya.

Pegawai Negeri menurut Logemann dengan menggunakan kriteria yang bersifat materiil mencermati hubungan antara negara dengan pegawai negeri dengan memberikan pengertian pegawai negeri sebagai tiap pejabat yang mempunyai hubungan dinas dengan negara.

⁴³Pegawai Negeri Sipil, menurut kamus umum bahasa indonesia, Pegawai “berarti” orang yang bekerja pada pemerintah (perusahaan dan sebagainya) sedangkan “negeri” berarti negara atau pemerintah, jadi pegawai negeri sipil adalah orang yang bekerja pada pemerintah.

Pegawai Negeri Sipil menurut Pasal 2 Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dibagi menjadi :

- a. Pegawai Negeri Sipil yang terdiri dari :

⁴² Sri Hartini SH,MH, Hj. Setiajeng K. SH,MH, Tedi Sudrajat SH, HUKUM KEPEGAWAIAN INDONESIA hal 66

⁴³ W.J.S Poerwadarminta, 1986

3. Pegawai Negeri Sipil Pusat

Pegawai Negeri Sipil (PNS) Pusat adalah pegawai negeri sipil yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Bekerja pada Departemen, Kejaksaan Agung, Kesekretariatan, Lembaga Kepresidenan, Kantor Menteri Negara Koordinator, Kantor Menteri Negara, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Kesekretariatan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara, Badan Narkotika Nasional, Kesekretariatan Lembaga lain yang dipimpin oleh pejabat struktural eselon I dan bukan merupakan bagian dari Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen, Instansi vertikal di daerah Propinsi/Kabupaten/Kota, Kepaniteraan Pengadilan atau dipekerjakan untuk menyelenggarakan tugas negara lainnya.⁴⁴

4. Pegawai Negeri Sipil Daerah

Pegawai Negeri Sipil Daerah adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang dibebankan pada anggaran dan belanja daerah dan bekerja pada Pemerintah Daerah Propinsi/Kabupaten/Kota/ atau dipekerjakan diluar Instansi induknya.

⁴⁴ Hartini Sri, Hukum Kepegawaian Di Indonesia hal 36

5. Pegawai Negeri Sipil Lain yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

b. Anggota Tentara Nasional Republik Indonesia

c. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia

Pengertian tentang Pegawai Negeri dapat ditelusuri dari berbagai sumber baik dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kepegawaian maupun peraturan perundang-undangan lain yang berlaku di Indonesia. Peraturan perundang-undangan yang memberikan definisi tentang Pegawai Negeri, Antara lain :

7. Pasal 1 Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 Tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Ketentuan Pasal 1 Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No.8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian menyebutkan bahwa yang disebut Pegawai Negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia (WNI) 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. dari pengertian Pegawai Negeri tersebut dapat ditarik unsur-unsur sebagai berikut :

- d. Setiap Warga Negara yang memenuhi syarat yang ditentukan

Unsur pertama mengandung maksud bahwa setiap warga negara berhak menjadi Pegawai Negeri asalkna memenuhi syarat yang telah ditentukan. Syarat-syarat yang dimaksud terdiri dari :

3. Syarat administratif meliputi, tanda bukti lulus lembaga pendidikan (ijazah) yang dimiliki untuk mengukur tingkat kecakapan, sertifikat-sertifikat lain dari lembaga/kursus sebagai bukti bahwa yang bersangkutan mempunyai keahlian dan ketrampilan yang ditentukan, surat keterangan kelakuan baik serta surat keterangan sanggup ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).
4. Syarat kepribadian, berkenaan dengan usia, sehat jasmani dan rohani.
- e. Diangkat oleh pejabat yang berwenang

Unsur ini mengandung pengertian bahwa Pegawai Negeri Sipil bukan berasal dari pemilihan, melainkan dari pengangkatan pejabat yang berwenang mengeluarkan Surat Keputusan (SK) pengangkatan menjadi Pegawai Negeri.

- f. Diserahi tugas dalam jabatan negeri atau tugas negara lainnya

Unsur ini mengandung pengertian bahwa Pegawai Negeri Sipil diangkat oleh pejabat yang berwenang dalam rangka melaksanakan tugas bukan untuk kepentingan pribadi atau golongannya.

8. Pasal 415-437 KUHP

Pasal 415-437 KUHP mengatur tentang kejahatan jabatan adalah mereka yang melakukan kejahatan berkenaan dengan tugasnya sebagai orang yang diserahi jabatan publik baik tetap maupun sementara. Orang yang diserahi jabatan publik mempunyai konotasi yang sama dengan tugas negara seperti yang dilakukan oleh pegawai negeri . Untuk itu barang siapa yang diserahi jabatan publik dipersamakan eksistensinya sebagai Pegawai Negeri.⁴⁵

9. Pasal 92 KUHP menerangkan bahwa yang dimaksud pegawai negeri adalah orang-orang yang dipilih dalam pemilihan-pemilihan berdasarkan peraturan-peraturan umum dan juga mereka yang bukan dipilih, tetapi diangkat menjadi Anggota Dewan Perwakilan Pusat dan Daerah Serta Kepala Desa.

⁴⁵ Djatmika, Sastra, Hukum Kepegawaian, 1987, Jakarta : Penerbitan Djambatan,

10. Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang No. 31 Tahun 1999

Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Pegawai Negeri adalah meliputi :

- f. Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Tentang Kepegawaian.
- g. Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.
- h. Orang yang menerima gaji atau upah dari keuangan negara atau daerah.
- i. Orang yang menerima gaji atau upah dari suatu korporasi yang menerima bantuan dari keuangan negara atau daerah.
- j. Orang yang menerima gaji atau upah dari korporasi lain yang mempergunakan modal atau fasilitas dari negara atau masyarakat.

11. Peraturan pemerintah No. 6 tahun 1975 Tentang

Pembatasan Pegawai Negeri Dalam Usaha Swasta yang

Dipersamakan sebagai Pegawai Negeri adalah Pegawai

Perusahaan (PERSERO) milik negara yang termasuk

bagian dari Badan Usaha Milik Negara(BUMN), dan

Pegawai Perusahaan Daerah yang termasuk bagian dari

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

A.5 Kabupaten Sidoarjo

Sidoarjo merupakan sebuah Kabupaten di Provinsi Jawa Timur, Indonesia. Ibukotanya adalah Sidoarjo. Kabupaten ini berbatasan dengan Kota Surabaya dan Kabupaten Gresik di utara, Selat Madura di timur, Kabupaten Pasuruan di selatan, serta Kabupaten Mojokerto di barat. Sidoarjo dikenal sebagai penyangga utama Kota Surabaya, dan termasuk kawasan Gerbangkertosusila.⁴⁶

Wilayah Kabupaten Sidoarjo berada di dataran rendah. Sidoarjo dikenal dengan sebutan Kota Delta, karena berada di antara dua sungai besar pecahan Kali Brantas, yakni Kali Mas dan Kali Porong. Kota Sidoarjo berada di selatan Surabaya, dan secara geografis kedua kota ini seolah-olah menyatu. Kabupaten Sidoarjo terdiri atas 18 kecamatan, yang dibagi lagi atas sejumlah desa dan kelurahan. Kota kecamatan lain yang cukup besar di Kabupaten Sidoarjo diantaranya Taman, Krian, Candi, Porong dan Waru.⁴⁷

Luas Daerah Sidoarjo : 591,59 km²

Jumlah Penduduk : 1.682.000 (2003)

Kepadatan : 2.843 jiwa/km²⁴⁸

⁴⁶ www.wikipedia.com

⁴⁷ ibid

⁴⁸ ibid

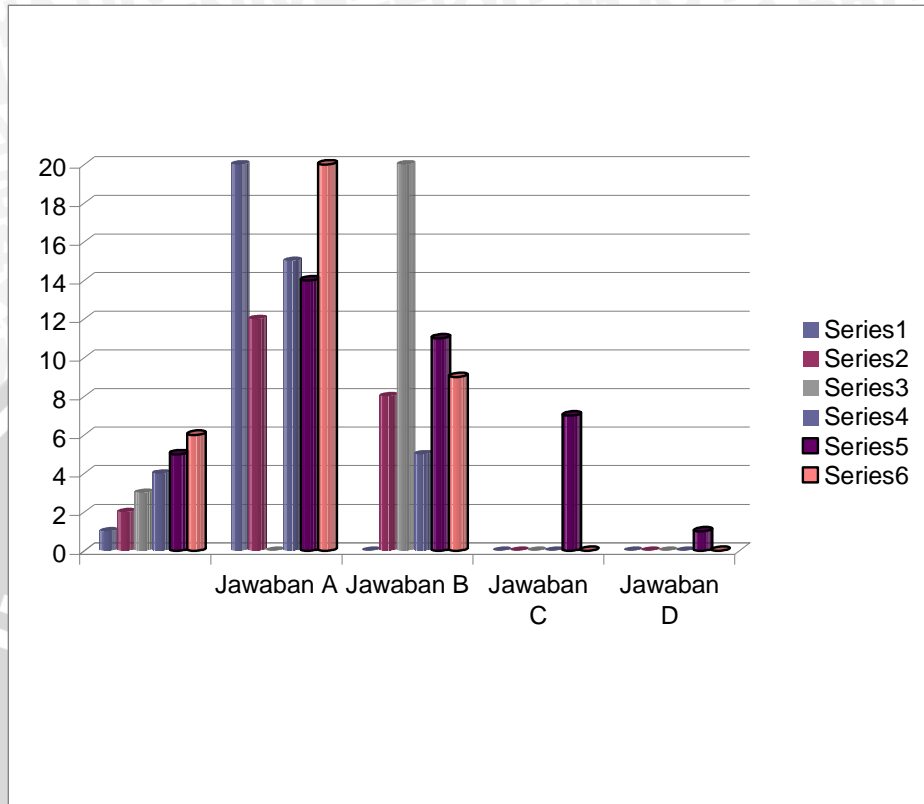


Gambar 1

Sumber : www.wikipedia.com

A.6 Hasil Wawancara dengan disertai Kuisiонер Pendapat Pegawai Negeri Sipil di Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Di Sidoarjo 2010

Berdasarkan hasil wawancara dengan disertai kuisiонер pegawai negeri sipil di Sidoarjo maka dapat diambil grafik sebagai berikut :



Gambar 2

Dengan pertanyaan :

Pertanyaan	A	B	C	D
1	20	-	-	-
2	12	8	-	-
3	-	20	-	-
4	15	5	-	-
5	14	11	7	1
6	20	9	-	-

Jawaban:

1. A. 20 =100% setuju jawaban A

- B. 0
2. A.12=60% setuju jawaban A
B. 8=40% setuju jawaban B
3. A. 0
B. 20=100% setuju jawaban B
4. A. 15=75% setuju jawaban A
B. .5= 25% setuju jawaban B
5. A.14=70% setuju jawaban A
B. 11= 55% setuju jawaban B
C. 7= 35% setuju jawaban C
D. 1= 5% setuju jawaban D
6. A. 20 =100% setuju jawaban A
B. 9= 45% setuju jawaban B

Keterangan (menggunakan metode *random sampling*) :

1. Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Sidoarjo : 1 Orang
2. Dinas Pendapatan Sidoarjo : 4 Orang
3. Guru Sma Negeri 3 Sidoarjo : 1 Orang
4. Dinas Koperasi Sidoarjo : 1 Orang
5. PDAM Delta Tirta Sidoarjo : 4 Orang
6. PDAM Surya Sembada Surabaya : 1 Orang
7. Dinas Kesehatan Sidoarjo : 1 Orang
8. Dinas Pendidikan Sidoarjo : 1 Orang
9. Kantor Kecamatan Kota sidoarjo : 2 Orang

- | | |
|---|-----------|
| 10. Satuan Polisi Pamong Praja Sidoarjo | : 1 Orang |
| 11. Bank Perkreditan Rakyat Daerah | : 1 Orang |
| 12. Bank Jawa Timur Cabang Sidoarjo | : 1 Orang |
| 13. Telkom Sidoarjo | : 1 Orang |

TOTAL RESPONDEN 20 Orang

A.7 Analisa Hasil Data di Lapangan Berdasarkan Implementasi Pasal 3 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian terhadap Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah di Sidoarjo.

Pasal 3 Undang – undang No 43 Tahun 1999 Tentang Kepegawaian :

1. Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara professional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan.
2. Dalam kedudukan dan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Pegawai Negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

3. Untuk menjamin netralitas Pegawai Negeri sebagaimana di maksud dalam ayat (2), Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan atau pengurus partai politik.

Berdasarkan hasil penelitian di Kabupten Sidoarjo 2010 maka didapatkan hasil :

1. 60% memahami hak – hak politik seorang Pegawai negeri sipil, berasal dari Diklat (pendidikan dan pelatihan) 20% tidak mengetahui.
2. 100% Menyetujui Netralitas Pegawai negeri sipil didalam pemilihan kepala daerah adalah dengan tidak menggunakan Jabatan, Fasilitas negara, bagi seorang calon kepala maupun wakil kepala daerah yang akan mencalonkan, yang berasal dari golongan pegawai negeri.
3. 75% koresponden memilih calon kepala atau wakil kepala daerah untuk menjadi seorang pemimpin kepala daerah, 25% tidak memilih calon yang berasal dari golongan pegawai negeri.
4. 70% memilih calon atau wakil beraskan dari pegawai negeri **karena berpengalaman di birokrasi**, 55% memilih calon atau wakil

berasalkan dari pegawai negeri **karena kualitas dalam menjalankan tugas dan wewenang serta kemajuan daerah telah terbukti**, 35% memilih calon atau wakil berasal dari pegawai negeri **karena merupakan penduduk asli sidoarjo**, sedangkan 5% memilih calon atau wakil berasal dari pegawai negeri karena alasan lain – lain (saudara, tetangga).

5. 100% koresponden menyetujui hak – hak yang diperbolehkan kepada Pegawai negeri sipil untuk prosesi pemilihan kepala daerah **hanya Menggunakan hak pilihnya tidak lebih dari itu**. Sedangkan 45% menyetujui adanya hak seorang pegawai negeri sipil untuk **berpolitik (sebagai tim sukses dengan catatan tidak menggunakan fasilitas negara, jabatan dan dengan diluar jam kerja)**.

A.8 Alternatif solusi untuk menyelesaikan problematika terkait dengan netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilihan umum kepala daerah

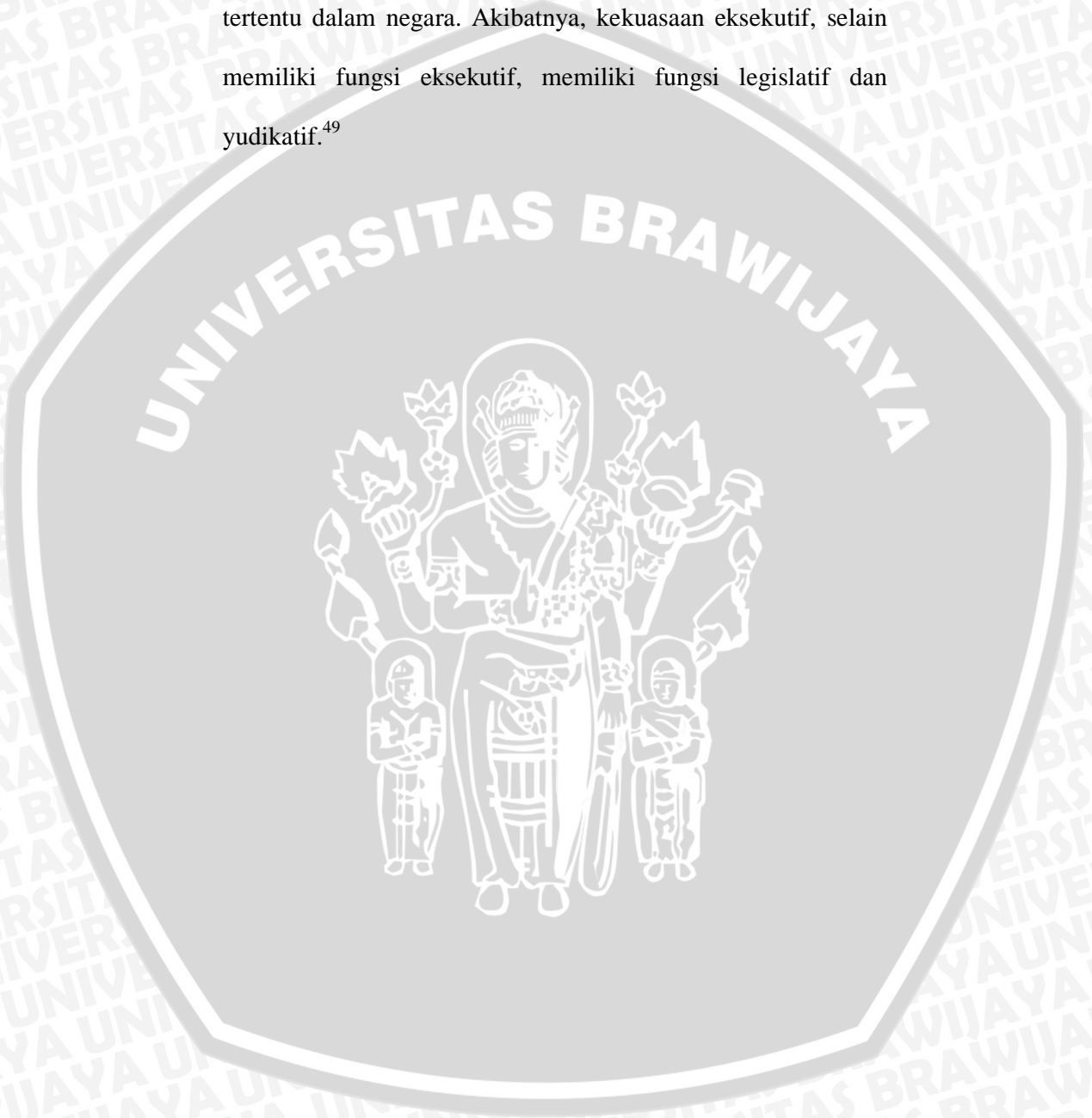
Penyelenggaraan negara pasti melibatkan masyarakat.

Singkatnya, Hubungan eksternal pemerintah dengan masyarakat membutuhkan birokrasi dan korelasi tersebut membutuhkan prosedur administrasi negara . Dalam hal ini

pemilihan umum kepala daerah. Jika konsep netralitas birokrasi dalam penyelenggaraan negara dapat diterapkan, otomatis akan terbentuk sistem administrasi negara Indonesia yang netral.

Dalam konteks Indonesia yang belum memiliki fondasi yang kuat untuk membentuk sistem administrasi negara, ada beberapa proses yang dapat dijalankan. Pertama, mempertegas pemisahan antara negara dan pemerintah. Selain menempatkan ketentuan ini dalam amendemen konstitusi berikutnya, konsep ini harus mulai dimasyarakatkan dan diterapkan dalam setiap bentuk penyelenggaraan negara. Pemerintah bukan negara dan negara pun tidak semata dikelola oleh pemerintah. Sistem negara modern yang menempatkan perwakilan rakyat dalam penyelenggaraan negara tidak serta-merta menghapus fungsi dan tanggung jawab negara atas rakyat. Penyelenggaraan negara harus berorientasi menjalankan pelayanan terhadap publik dalam mewujudkan tujuan negara. Kedua, memperkuat fungsi-fungsi lembaga negara. Penguatan kedudukan, fungsi, dan tanggung jawab negara harus diimbangi dengan penguatan fungsi lembaga negara. Lembaga negara di sini adalah setiap organisasi yang berfungsi dan berwenang dalam penyelenggaraan negara, termasuk di dalamnya lembaga negara yang memiliki fungsi eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Selama ini Indonesia lebih sering menggunakan pendekatan kekuasaan daripada pendekatan fungsi. Maka pembentukan

organisasi dilakukan berdasarkan adanya kekuasaan semata, tidak berdasarkan kebutuhan untuk menyelenggarakan fungsi tertentu dalam negara. Akibatnya, kekuasaan eksekutif, selain memiliki fungsi eksekutif, memiliki fungsi legislatif dan yudikatif.⁴⁹



⁴⁹ medicare online Oleh: Ida Syafrida Harahap, Peneliti pada MTIKoran Tempo - Rabu, 1 Agustus 2007. diakses 23 Agustus 2010

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan analisa data yang di peroleh maka didapat hasil :

1. Setiap pegawai negeri yang telah diangkat atau sudah menjadi pegawai tetap, pasti mengetahui Undang – undang Kepegawaian, khususnya pada pasal 3, minimal faham beserta penerapannya didalam tugas dan wewenang seorang pegawai negeri sipil.
2. Setiap pegawai negeri sipil di Kabupaten Sidoarjo sangat setuju dengan adanya netralitas pegawai negeri sipil didalam pemilihan kepala daerah adalah dengan **tidak menggunakan Jabatan, Fasilitas negara**, bagi seorang calon kepala maupun wakil kepala daerah yang akan mencalonkan, yang berasal dari golongan pegawai negeri.
3. Pegawai negeri sipil jika dihadapkan pada pilihan calon yang berasal dari pegawai negeri dan bukan pegawai negeri, maka akan lebih memilih pegawai negeri yang akan mencalonkan, hal ini didasarkan karena para responden menganggap pegawai negeri lebih

berkompeten, teruji dan berpengalaman didalam menjalankan roda pemerintahannya.

4. Dari hasil penelitian itu juga dapat disimpulkan bahwa pegawai negeri rata – rata menyetujui seorang pegawai negeri hanya menggunakan haknya pada pemilihan tidak lebih dari itu. Hal ini telah sesuai dengan Implementasi pada pasal 3 Undang – undang No 43 Tahun 1999 Tentang Kepegawaian.

B. Saran

1. Pasal 3 Undang-undang No. 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian Jika ditinjau dari segi peraturan perundang-undangan (*Statue Approach*), Pasal 3 ini sebenarnya bertentangan dengan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 28 Yang mengatur tentang kebebasan berserikat, berkumpul, mengeluarkan pikiran dan tulisan pada setiap warga negara indonesia, penulis menyarankan agar pemerintah segera merevisi Undang-undang No. 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

2. Bagi Pegawai Negeri Sipil agar menempatkan kedudukan Pegawai Negeri Sipil sebagai aparatur negara yang sebagaimana mestinya (netral).

Daftar Pustaka

Buku :

- A Muktie Fadjar partai politik dalam kelembagaan sistem ketatanegaraan indonesia
- Bambang S, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta, Rajawali Pers, 2000
- Djatmika, Sastra, *Hukum Kepegawaian*, 1987, Jakarta : Penerbitan Djambatan,
- Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2008, *Pedoman Penulisan (Tugas Akhir, Makalah, kuliah Kerja Lapang, program Pemberdayaan Masyarakat)*, Malang
- Hartini Sri, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia 2008*
- Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Soebekti R.
- Miftah Thoha, 1986, *Dimensi-Dmensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, Rajawali Jakarta.
- Muchsan. 1982. *Hukum Kepegawaian*. Jakarta Bina Aksara
- Nainggolan, H 1984. *Pembinaan PNS*, Jakarta : Pemerintahan Republik Indonesia

Philipus M. Hadjon, *Ide Negara Hukum Dalam Sitem Ketatanegaraan Republik Indonesia, makalah simposium tentang politik, hak asasi dalam Pembangunan Hukum* (Universitas Airlangga)

Soewoto, *Negara Hukum Berdasar kan Pancasila dan Hak Asasi Manusia*

Toto Pandoyo, 1981, *Ulasan Terhadap Beberapa Ketentuan UUD 1945, Sistem Politik dan Perkembangan Demokrasi, Liberty, Yogyakarta*

W.J.S Poerwadarminta, 1986

Undang-undang :

Undang-undang No. 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang No.2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

PP No 12 Tahun 1999 Tentang Pegawai Negeri Sipil yang Menjadi Anggota Partai Politik

Internet :

www.bappenas.go.id oleh Prijono Tjiptoherijanto Politik, Tarik Menarik Netralitas PNS, 2008, diakses pada tanggal 19 Agustus 2010

www.inilah.com, minggu 13 april 2009, diakses pada tanggal 19 Agustus 2010

www.google.com medicare online Oleh: Ida Syafrida Harahap, Peneliti pada MTIKoran Tempo - Rabu, 1 Agustus 2007. diakses pada tanggal 19 Agustus 2010

www.wikipedia.com diakses pada tanggal 19 Agustus 2010

www.pikiran-rakyat.com diakses pada tanggal 19 Agustus 2010

