

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Kelancaran penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan nasional sangat tergantung pada kesempurnaan aparatur negara, khususnya Pegawai Negeri, oleh karena itu dalam rangka mencapai tujuan pembangunan yakni mewujudkan masyarakat madani yang taat hukum, berperadaban modern, demokratis, makmur, adil dan bermoral tinggi, diperlukan Pegawai Negeri yang merupakan unsur aparatur negara yang bertugas sebagai abdi masyarakat yang harus menyelenggarakan pelayanan secara adil dan merata kepada masyarakat dengan dilandasi kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Tujuan nasional hanya dapat dicapai melalui pembangunan nasional yang berdaya guna dan berhasil guna. Sehingga terwujud dasar suatu masyarakat adil dan makmur yang merata dan berkesinambungan antara materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila. Kelancaran penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan nasional yang pada pokoknya tergantung dari kesempurnaan pegawai negeri.

Oleh karena itu, semenjak Program Pembangunan Nasional (PROPENAS), pemerintah Indonesia telah berusaha mengadakan penyempurnaan aparatur negara secara menyeluruh, dimana arah penyempurnaan tersebut pada pokoknya meliputi 3 (tiga) bidang yaitu bidang kelembagaan, bidang ketatalaksanaan dan bidang kepegawaian.

Bidang kelembagaan, diarahkan untuk menempatkan aparatur negara agar sesuai dengan fungsinya, agar jelas bidang tugas dan tanggung jawab masing-masing. Bidang ketatalaksanaan diarahkan pada pengembangan aturan dan hubungan kerja antar departemen atau lembaga dan inter-departemen atau lembaga itu sendiri. Sedangkan dibidang kepegawaian diarahkan agar satuan-satuan organisasi aparatur negara mempunyai jumlah dan mutu pegawai yang sesuai dengan jenis dan besarnya beban tugas.<sup>1</sup>

Pegawai Negeri dapat melaksanakan tugasnya secara berdaya guna dan berhasil guna, maka perlu diatur pembinaan Pegawai Negeri secara menyeluruh yang berlaku bagi semua Pegawai Negeri, oleh karena itu kemudian diterbitkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang kemudian dirubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 menentukan bahwa yang dimaksud dengan Pegawai Negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 dengan tegas ditetapkan kedudukan Pegawai Negeri, yaitu Pegawai Negeri adalah Aparatur Negara yang bertugas untuk memberi pelayanan kepada masyarakat secara

---

<sup>1</sup> C.S.T. Kansil. *Pokok-pokok Kepegawaian Republik Indonesia*, Pradya Paramita, Jakarta, 1998. hlm. 9-10.

profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan. Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 menentukan bahwa Pegawai Negeri yang diangkat menjadi pejabat negara diberhentikan dari jabatan organiknya selama menjadi pejabat negara tanpa kehilangan statusnya sebagai Pegawai Negeri. Adapun pengertian dari Pejabat Negara sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 adalah pimpinan dan anggota Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Pejabat Negara lainnya yang ditentukan oleh undang-undang.

Pasal 11 ayat (1) menentukan bahwa Pejabat Negara terdiri atas :

1. Presiden dan Wakil Presiden;
2. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Ketua, Wakil Ketua dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat;
4. Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda dan Hakim Agung pada Mahkamah Agung, serta Ketua, Wakil Ketua dan Hakim pada semua Badan Peradilan;
5. Ketua, Wakil Ketua dan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan;
6. Menteri dan Jabatan setingkat menteri;
7. Kepala Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh;
8. Gubernur dan Wakil Gubernur;
9. Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota; dan
10. Pejabat Negara lainnya yang ditentukan oleh undang-undang.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah termasuk sebagai Pejabat Negara. Demikian juga anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indramayu adalah pejabat negara dan sebagian dari anggota DPRD Kabupaten Indramayu ada yang sebelumnya adalah Pegawai Negeri, oleh karena itu terhadap anggota yang sebelumnya adalah Pegawai Negeri berlaku ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999.

Penjelasan umum angka 6 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 menyatakan bahwa dalam upaya menjaga netralitas Pegawai Negeri dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan dan persatuan Pegawai Negeri, serta agar dapat memusatkan segala perhatian, pikiran dan tenganya pada 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 tersebut dapat dilakukan dengan hormat atau tidak dengan hormat.

Pelaksanaan terhadap ketentuan tersebut di atas, maka diterbitkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil yang menjadi Anggota Partai Politik.

Hal tersebut di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian guna penyusunan skripsi dengan judul : Aspek Hukum Kedudukan Pegawai

Negeri Sipil Sebagai Anggota Desa Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di Kabupaten Indramayu Jawa Barat.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah sebagaimana telah diuraikan di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

“Bagaimana aspek hukum kedudukan Pegawai Negeri Sipil sebagai Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di Kabupaten Indramayu Jawa Barat?”

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan mengkaji aspek hukum kedudukan Pegawai Negeri Sipil sebagai Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di Kabupaten Indramayu Jawa Barat.

## **D. Manfaat Penelitian**

### **1. Bagi Ilmu Pengetahuan**

Untuk menambah ilmu pengetahuan di bidang hukum administrasi negara, khususnya mengetahui tentang Pegawai Negeri dan tentang DPRD.

## 2. Bagi Pembangunan

Untuk memberikan dorongan dan masukan kepada pemerintah, khususnya pemerintah daerah agar pembangunan bisa merata menuju masyarakat yang sejahtera.

## E. Tinjauan Pustaka

Pegawai Negeri Sipil merupakan salah satu bagian dari pokok-pokok hukum kepegawaian yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian.

Pengertian Pegawai Negeri sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 dengan perumusan bahwa Pegawai Negeri adalah mereka yang telah memenuhi syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam sesuatu jabatan negeri atau disertai tugas negara yang lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan pengertian tersebut di atas maka diperoleh empat unsur yang harus dipenuhi seseorang untuk dapat disebut sebagai Pegawai Negeri yaitu sebagai berikut:

1. Memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Diangkat oleh pejabat yang berwenang.

3. Diserahi tugas dalam sesuatu jabatan negeri atau diserahi tugas negara lainnya.
4. Digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Mereka yang memenuhi syarat-syarat dalam keempat tersebut termasuk Pegawai Negeri, sedangkan yang tidak memenuhi syarat-syarat tersebut tidak termasuk Pegawai Negeri.

Kewajiban Pegawai Negeri Sipil diatur dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 yang menentukan bahwa:

“Setiap Pegawai Negeri Sipil wajib setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintah, serta wajib menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Hak-hak Pegawai Negeri Sipil yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Pasal 7, 8, 9, dan 10, diantaranya adalah:

1. Hak untuk memperoleh gaji
2. Hak atas cuti
3. Hak untuk memperoleh perawatan, tunjangan cacat, dan uang duka
4. Hak atas pensiun

Dalam rangka untuk meningkatkan profesionalisme dan kesejahteraan pegawai negeri, maka pegawai negeri berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban kerja dan tanggung jawabnya. Ketentuan mengenai hak Pegawai Negeri Sipil yang berupa gaji diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, antara lain:

1. Setiap Pegawai Negeri Sipil berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban kerja dan tanggung jawabnya
2. Gaji yang diterima oleh Pegawai Negeri Sipil harus mampu memacu produktifitas dan menjamin kesejahteraan
3. Gaji Pegawai Negeri Sipil yang layak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dengan Peraturan Pemerintah.

Hak atas gaji ini mulai berlaku pada bukan Calon Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan secara nyata telah melaksanakan tugasnya yang dinyatakan dengan syarat pernyataan atasan langsung yang membawahi Calon Pegawai Negeri Sipil.<sup>2</sup>

Pegawai Negeri Sipil sebagai aparatur negara yang menjalankan tugas pemerintahan dan pembangunan berhak mendapatkan kenaikan pangkat dalam jabatan tertentu. Kenaikan tentang pangkat Pegawai Negeri Sipil ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999. Sebagai pelaksanaan dari ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tersebut, telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2002 tentang Pengangkatan dalam Pangkat Pegawai Negeri Sipil.

Kenaikan pangkat diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil yang dengan tekun, penuh pengabdian dalam melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan yang dibebankan kepadanya. Karena kenaikan pangkat merupakan penghargaan, maka sudah sepantasnya bila diberikan pada orang yang tepat dan tepat pada waktunya.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Muchsan, *Pengangkatan Dalam Pangkat Pegawai Negeri Sipil*, hlm 25

<sup>3</sup> Ahmad Ghufron Dan Sudarsono, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, hlm 65



Pasal 8 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 menentukan bahwa setiap Pegawai Negeri berhak atas cuti, dan yang dimaksud dengan cuti adalah tidak masuk kerja yang diizinkan dalam jangka waktu tertentu untuk menjamin kesegaran jasmani dan rohani serta kepentingan Pegawai Negeri. Sedangkan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 menetapkan setiap Pegawai Negeri yang telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan, berhak atas pensiun. Pensiun adalah jaminan hari tua yang diberikan sebagai balas jasa terhadap Pegawai Negeri yang telah bertahun-tahun mengabdikan dirinya kepada negara.

Guna menjamin hari tuanya setiap Pegawai Negeri diwajibkan menjadi peserta dari suatu badan asuransi sosial yang dibentuk oleh pemerintah, dan dari asuransi inilah dana pensiun dikelola. Pegawai Negeri Sipil untuk mendapatkan hak pensiun harus memenuhi 3 syarat pokok yaitu:

1. Telah mencapai usia sekurang-kurangnya 50 tahun.
2. Telah diberhentikan dengan hormat sebagai pegawai negeri.
3. Memiliki masa kerja untuk pensiun sekurang-kurangnya 20 tahun.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan kewenangan kepada Kabupaten dan Kota untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri melalui otonomi daerah. Oleh karena itu komponen-komponen dan sumber daya yang ada di daerah, yang bukan kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi sepenuhnya diserahkan kepada daerah untuk diurus dan diatur secara luas, nyata dan bertanggung jawab. Dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

disebutkan bahwa kewenangan daerah adalah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan, kecuali kewenangan dalam politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, agama serta kewenangan bidang lain.

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara kesatuan yang menganut sistem demokrasi, ketentuan mengenai sistem ini sangat jelas disebutkan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang Undang Dasar 1945 yang berbunyi, "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar 1945". Asas kedaulatan ini merupakan ruh bagi sebuah negara demokrasi yang berarti dalam negara tersebut pemerintahan dijalankan oleh rakyat melalui sebuah pemerintahan yang mendapatkan legitimasi dari rakyat.

Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah ini antara lain mengatur kedudukan dan fungsi Kepala Daerah dan peran DPRD. Untuk dapat memainkan peran dan fungsinya seperti yang dikehendaki oleh masyarakat. DPRD mempunyai wewenang, hak dan kewajiban yang diatur oleh undang-undang.

DPRD dibentuk guna melaksanakan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi "Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum".

Dalam penjelasan undang-undang tentang Pemerintahan Daerah ini antara lain dinyatakan, "Oleh karena itu, hak-hak Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat menjadi kebijakan daerah dan melakukan fungsi pengawasan”.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Sumber Data**

- a. Data primer, yaitu data yang diperoleh dari penelitian lapangan. Dalam penelitian ini pengumpulan data dilakukan dengan cara wawancara dan mengajukan daftar pertanyaan kepada subyek penelitian
- b. Data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yang berupa bahan-bahan hukum yang terdiri dari :<sup>4</sup>
  - 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat yang terdiri dari :
    - a) Undang-Undang Dasar 1945
    - b) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian
    - c) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil yang menjadi Anggota Partai Politik
    - d) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 95 Tahun 2000 tentang Hak Mendapatkan Cuti Pegawai Negeri Sipil

---

<sup>4</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 13.

- e) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 168 Tahun 2000 tentang Hak Tunjangan Bagi Pegawai Negeri Sipil
- f) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2002 tentang Pengangkatan dalam Pangkat Pegawai Negeri Sipil
- g) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, yang terdiri dari buku-buku literatur, makalah, hasil penelitian, artikel dan karya ilmiah lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini.

3) Bahan hukum tertier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang terdiri dari :

- a) Kamus Umum Bahasa Indonesia
- b) Kamus Inggris – Indonesia
- c) Kamus Hukum

## 2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Indramayu Jawa Barat

## 3. Narasumber dan Responden Penelitian

Narasumber dalam penelitian ini adalah :

- a. Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indramayu
- b. Kepala Kantor Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Indramayu

Adapun sebagai responden dalam penelitian ini adalah anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Indramayu yang sebelumnya adalah Pegawai Negeri Sipil.

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

- a. Penelitian Kepustakaan; dalam penelitian ini pengumpulan data dilakukan dengan cara studi dokumen, yaitu mengkaji, menelaah dan mempelajari bahan-bahan hukum yang ada kaitannya dengan penelitian ini.
- b. Penelitian Lapangan; dalam penelitian ini pengumpulan data dilakukan dengan cara observasi/pengamatan langsung pada obyek penelitian dan melakukan wawancara serta mengajukan daftar pertanyaan kepada subyek penelitian.

#### 5. Analisis Data

Analisis data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah secara yuridis kualitatif, yaitu suatu metode analisis data dengan cara mengelompokkan dan menseleksi data yang diperoleh menurut kualitas dan kebenarannya, kemudian dihubungkan dengan peraturan perundang-undangan dan teori-teori yang diperoleh dari penelitian perundang-undangan dan teori-teori yang diperoleh dari penelitian kepustakaan, sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan dalam penelitian ini yang merupakan kesimpulan.