

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Pembukaan Undang Undang Dasar 1945 (UUD 1945) alinea keempat menyebutkan bahwa tujuan negara adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tanah tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Tujuan negara sebagaimana dituangkan dalam Pembukaan UUD 1945 tersebut diwujudkan melalui pelaksanaan penyelenggaraan negara yang berkedaulatan rakyat dan demokratis dengan mengutamakan persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Penyelenggaraan negara dilaksanakan melalui pembangunan nasional. Pembangunan nasional pada dasarnya merupakan upaya peningkatan kualitas manusia dan masyarakat Indonesia yang dilakukan secara berkelanjutan berlandaskan kemampuan nasional dengan memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta memperhatikan tantangan perkembangan global. Pelaksanaan pembangunan nasional tersebut mengacu kepada kepribadian bangsa dan nilai luhur yang universal untuk mewujudkan kehidupan bangsa yang berdaulat, mandiri, berkeadilan, sejahtera, maju dan kukuh kekuatan moral dan etikanya.

Salah satu unsur yang memegang peranan penting dalam proses pembangunan nasional adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS). Menurut Undang Undang Nomor 43 tahun 1999 (UU No. 43 tahun 1999) tentang Perubahan atas Undang Undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok Pokok Kepegawaian menyebutkan bahwa PNS adalah unsur aparatur negara untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan

dalam rangka usaha mencapai tujuan nasional dengan kata lain bahwa kelancaran penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan nasional terutama tergantung dari kesempurnaan aparatur negara dan kesempurnaan aparatur negara pada pokoknya tergantung dari kesempurnaan PNS.

Usaha mencapai tujuan nasional sebagai tersebut di atas maka diperlukan adanya PNS yang penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, UUD 1945, Negara dan Pemerintah yang bersatu padu, bermental baik, berwibawa, kuat, berdaya guna, berhasil guna, bersih, berkualitas tinggi dan sadar akan tanggungjawabnya sebagai unsur aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat. Oleh sebab itu maka perlu adanya pembinaan PNS secara menyeluruh.

Pelaksanaan pembinaan PNS tidak hanya melihat dan memperlakukan PNS sebagai aparatur negara saja tetapi juga harus dilihat dan diperlakukan sebagai warga negara yang mempunyai hak dan kewajiban yang sama dengan warga negara yang lainnya. Hal ini mengandung pengertian bahwa dalam melaksanakan pembinaan PNS seharusnya terdapat keserasian antara kepentingan dinas dan kepentingan PNS sebagai perorangan maka kepentingan dinaslah yang diutamakan.

Pembinaan PNS perlu diatur secara menyeluruh yaitu dengan pengaturan pembinaan yang seragam bagi segenap PNS baik PNS Pusat maupun PNS Daerah. Dengan perkataan lain peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi PNS Pusat dengan sendirinya berlaku pula bagi PNS Daerah kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan. Keseragaman pembinaan tersebut akan memudahkan pelaksanaan pembinaan PNS sehingga terdapat keseragaman perlakuan dan jaminan kepastian hukum bagi segenap PNS. Berdasarkan ketentuan yang teruat dalam UU Nomor 42 tahun 1999 maka pembinaan PNS pada saat ini tertuang dalam misi

1. Perencanaan yang meliputi Formasi dan Pengadaan PNS
2. Pengembangan yang meliputi Cuti, Pengangkatan dalam Pangkat, Pengangkatan dalam Jabatan, Izin Perkawinan dan Perceraian, Kenaikan Pangkat, Sumpah/Janji, Daftar Urut Kepangkatan, Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan, Disiplin dan lain-lain
3. Kesejahteraan yang meliputi gaji dan tunjangan
4. Pemberhentian dan Pensiun

Menejemen PNS ini mengalami perubahan sangat signifikan khususnya semenjak terjadinya reformasi pada tahun 1998. Proses reformasi tersebut telah mengakibatkan perubahan mendasar dalam sistem pemerintahan di negara ini. Salah satu perubahan tersebut adalah adanya desentralisasi kewenangan kepada daerah untuk mengurus urusannya sendiri, termasuk kewenangan mengurus urusan yang berkaitan dengan kepegawaian. Pada awalnya pembinaan kepegawaian dilakukan secara tersentral oleh pemerintah pusat, namun seiring dengan proses reformasi terjadiln desentralisasi kewenangan dalam pembinaan PNS. Desentralisasi tersebut secara nyata kemudian tertuang dalam berbagai produk peraturan perundang-undangan dibidang kepegawaian. Berbagai peraturan perundang-undangan tersebut antara lain Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 2003 tentang Kewenangan Pejabat Pembina Kepegawaian dalam Mengangkat, Memindahkan dan Memberhentikan Pegawai Negeri Sipil di lingkungan kewenangannya.

Sebagai akibat proses desentralisasi tersebut maka berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 2003, Bupati/Walikota merupakan pejabat pembina kepegawaian yang mempunyai kewenangan untuk melakukan pembinaan kepegawaian khususnya dalam hal mengangkat, memindahkan serta memberhentikan

Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 2003 tentang Kewenangan Pejabat Pembina Kepegawaian (Kekubutan/Kota). Disamping itu berdasar

Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 2002, Bupati/Walikota juga berwenang untuk mengangkat Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural, kemudian berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 100 tahun 2002, Bupati/Walikota berwenang menetapkan kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil.

Disisi lain berdasarkan sistem pemerintahan di Indonesia Bupati/Walikota dipilih secara langsung oleh rakyat dari pengajuan partai politik. Hal ini menunjukkan bahwa Bupati/Walikota terpilih merepresentasikan partai politik yang mengusulkannya dalam pemilihan Bupati/Walikota. Hal ini menimbulkan ambiguitas kedudukan dan peran Bupati/Walikota sebagai pejabat pembina kepegawaian yang harus netral tetapi pada sisi yang lain Bupati/Walikota adalah representasi dari partai politik.

Dalam praktek sejauh ini belum ada aturan yang mengatur secara jelas dan tegas tentang netralitas pejabat negara seperti Bupati/Walikota, berbeda dengan netralitas Pegawai Negeri Sipil yang sudah diatur dalam Undang Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang perubahan atas Undang Undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok Pokok Kepegawaian. Akibatnya sering terjadi sengketa berkaitan dengan netralitas Bupati/Walikota sebagai pejabat pembina kepegawaian sebagaimana yang terjadi pada Bupati Temanggung Totok Ary Prabowo (partai Golkar), Bupati Banyuwangi Ratna Ani Lestari (Gabungan beberapa partai politik kecil) dan Walikota Depok Nur Mahmudi Ismail (Partai Keadilan Sejahtera).

Kondisi di atas menuntut adanya pedoman/standar baku ataupun aturan yang dapat dijadikan acuan dalam pelaksanaan prinsip netralitas jabatan.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas maka perumusan masalahnya adalah sebagai berikut : "Bagaimanakah peranan Walikota dalam pembinaan kepegawaian berkaitan dengan prinsip netralitas birokrasi di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta ?"

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini untuk mengetahui peranan Walikota sebagai pejabat pembina kepegawaian berkaitan dengan prinsip netralitas birokrasi di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta

## **D. Kontribusi Penelitian**

Kontribusi penelitian ini adalah :

1. Memperluas khasanah ilmu Hukum Administrasi Negara khususnya Hukum Kepegawaian
2. Memberikan masukan terhadap praktisi kepegawaian terhadap masalah-masalah kepegawaian khususnya yang berkaitan dengan prinsip netralitas birokrasi

## **E. Metode Penelitian**

Penelitian ini pada dasarnya menggunakan pendekatan kualitatif, meskipun demikian dalam beberapa unsur akan dipadukan dengan pendekatan kuantitatif. Pendekatan kuantitatif akan dilakukan melalui wawancara dan observasi, sedangkan pendekatan kualitatif akan digunakan dalam penentuan subyek penelitian, teknik pengumpulan data melalui angket dan teknik analisis data statistik

Penelitian ini berupa studi kasus yang berupa netralitas pejabat pembina kepegawaian dalam hal ini Walikota Yogyakarta. Model berpikir data analisis dalam menganalisis prinsip netralitas pejabat pembina kepegawaian ini menggunakan model holistik yaitu penelitian akan berusaha untuk mencari semua faktor secara menyeluruh yang berpotensi mendukung hal-hal berkaitan dengan netralitas Walikota.

Penelitian ini akan dilakukan di Kota Yogyakarta, sedangkan secara kelembagaan, penelitian ini akan dilakukan di :

1. Kantor Regional I Badan Kepegawaian Negara Yogyakarta
2. Pemerintah Kota Yogyakarta

Adapun subyek dalam penelitian ini adalah :

#### 1. Responden

Responden dalam penelitian ini adalah PNS di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta. Adapun peentuan responden menggunakan metode *purposive random sampling*, dimana ciri-ciri responden mewakili ciri-ciri PNS Pemerintah Kota pada umumnya

#### 2. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan dengan wawancara dengan alat pedoman wawancara. Angket digunakan untuk mengungkap data tentang potensi konflik berkaitan dengan netralitas pejabat pembina kepegawaian

#### 3. Metode Pengolahan Data

Seluruh data yang diperoleh akan diolah mulai ketika penelitian di lapangan dengan langkah-langkah sebagai berikut : data yang diperoleh akan ditulis dalam catatan saku atau direkam dalam tape rekorder, kemudian ditulis ulang ke dalam buku catatan deskripsi dan refleksi yang digolongkan dalam beberapa kelompok berdasarkan masalah dan tujuan penelitian. Untuk data yang diperoleh dari responden akan diolah

dengan menggunakan koding, editing dan tabulasi yang kemudian disajikan dalam bentuk tabel.

#### 4. Analisis Data

Analisis yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah analisis isi mulai dari mengkategorikan dan menemukan konsep sistem pembinaan kepegawaian. Data yang terkumpul akan dipilah ke dalam data kualitatif dan kuantitatif. Khusus data kuantitatif akan dianalisis dengan menggunakan statistik sederhana. Konsep Statistik 011