

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam ketatanegaraan Indonesia yang menganut negara hukum, demokrasi adalah suatu impian yang sangat disayangkan jika tidak diterapkan dalam negara yang berbentuk hukum seperti Indonesia, penerapan demokrasi harus berjalan dengan baik dan benar dari segi ketatanegaraan maupun kehidupan bermasyarakat. Baik dalam tingkat terkecil hingga tingkat tertinggi. Demokrasi adalah suatu upaya dalam pencapaian musyawarah mufakat dalam sebuah persoalan yang dihadapi, demokrasi dalam ketatanegaraan Indonesia adalah suatu hal yang harus dijunjung tinggi. Hal tersebut membuat demokrasi sebagai tujuan nasional yang harus dicapai oleh bangsa Indonesia.

Usaha dalam mencapai tujuan nasional bukan hanya diperuntukkan kepada masyarakat umum melainkan juga diperlukan adanya pegawai yang penuh dengan kesetiaan dan ketaatan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, Negara

dan pemerintahan bersatu padu, bermental baik dan berwibawa, berdaya guna dan berhasil guna, berkualitas tinggi, serta abdi masyarakat.

Kelancaran dalam mencapai tujuan nasional bergantung kepada kesempurnaan aparatur negara, dimana aparatur negara sebagai alat negara yang sebagian besar berpengaruh kepada pembangunan nasional dan pelaksanaan pemerintahan. Dalam Pasal 1 ayat (4) PP Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil

“Pegawai Negeri Sipil adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat-syarat tertentu, diangkat menjadi pegawai ASN (Aparatur Sipil Negara) secara tetap oleh pegawai Pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan”.

Dalam keikutsertaan Pegawai Negeri Sipil dalam pelaksanaan pemerintah bukan berarti Pegawai Negeri Sipil terhindar dari kritik-kritik yang timbul dari masyarakat, ada beberapa permasalahan yang dihadapi oleh birokrasi Indonesia, permasalahan tersebut antara lain besarnya jumlah PNS Daerah dan tingkat pertumbuhan yang tinggi dari tahun ke tahun, rendahnya kualitas dan ketidaksesuaian kompetensi yang

dimiliki, kesalahan penempatan dan ketidakjelasan jalur karier yang dapat ditempuh.¹

Sebuah gambaran mengenai birokrasi menyatakan bahwa Pegawai Negeri Sipil kerja santai, pulang cepat dan mempersulit urusan serta identik dengan sebuah adagium “mengapa harus dipermudah apabila dapat dipersulit”. Gambaran umum tersebut sudah sedemikian melekatnya dalam benak publik di Indonesia sehingga banyak kalangan yang berasumsi bahwa perbedaan antara dunia preman dengan birokrasi hanya terletak pada pakaian dinas saja.²

Pada saat awal kemerdekaan hukum kepegawaian belum diatur dalam bentuk undang undang, melainkan diatur dalam berbagai bentuk peraturan perundang undangan. Aturan hukum kepegawaian dalam bentuk undang undang baru dapat diterbitkan pada tahun 1950 melalui Undang Undang Darurat nomor 25 tahun 1950 tentang Hak Mengangkat Pegawai Negeri Sipil.³

¹ Marsono, *Pembahasan undang-undang Republik Indosenia 8 tahun 1974 tentang poko-poko kepegawaian*, (Jakarta:Ikhtiar Baru,1974), h.66.

² Krisna Widya Wicaksono, *Administrasi dan birokrasi pemerintah*, (Yogyakarta: Penerbit Graha ilmu ,2006), h 7.

³ Bagus sarnawa hayu sukioprati, SH.MHum, *Menejemen Pegawai Negri Sipil* (Jombor : Cipta Prima Persa da, 1961) h 2.

Pentingnya posisi Pegawai Negeri Sipil dalam pelaksanaan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) menjadikan Pegawai Negeri Sipil sebagai salah satu aktor penting dalam mewujudkan tujuan-tujuan yang ingin dicapai untuk kesejahteraan masyarakat. Sehingga Kedudukan dan peranan pegawai negeri dalam setiap organisasi pemerintahan sangatlah menentukan, sebab Pegawai Negeri Sipil merupakan tulang punggung pemerintahan dalam melaksanakan pembangunan nasional dan pegawai negeri sipil diatur dalam undang-undang.

Salah satu indikasi rendahnya kualitas PNS adalah adanya pelanggaran disiplin yang banyak dilakukan oleh PNS. Dalam upaya meningkatkan kedisiplinan Pegawai Negeri Sipil tersebut, sebenarnya Pemerintah Indonesia telah memberikan suatu regulasi dengan di keluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Rendahnya kualitas Pegawai Negeri Sipil juga terlihat pada jabatan yang diemban oleh PNS, kerap kali PNS merangkap jabatan dalam badan atau lembaga baik menyangkut

pemerintahan maupun non pemerintahan, sehingga membuat PNS dipandang rendah oleh sebagian masyarakat karena ketamakan jabatan yang lebih tinggi atau lebih menghasilkan penghasilan yang cukup menjanjikan, atau hanya sekedar ingin dipandang sebagai seseorang yang memiliki kualitas lebih dibanding masyarakat pada umumnya justru ada sebagian masyarakat yang melihat kebalikan.

Permasalahan seputar rangkap jabatan dalam praktik ketatanegaraan Indonesia masih sebagai topik yang terus menerus diperdebatkan, bukan hanya sekedar terbatas pada persoalan belum banyaknya peraturan perundang-undangan yang mengatur rangkap jabatan tetapi juga mengenai moral dan kultur birokrasi didalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Hal tersebut dikarenakan rangkap jabatan seringkali memberikan dampak yang luas dan berpotensi kepada konflik kepentingan yang mendorong terjadinya tindak pidana korupsi.⁴

⁴May Lim Charity "Ironi Praktik Rangkap Jabatan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", Jurnal Legislasi Indonesia, Vol.13, Nomor 01, (Maret, 2016), Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia seharusnya rangkap jabatan menjadi hal yang sangat dilarang, baik sebagai Presiden hingga tingkatan terendah dalam pemerintahan diharapkan menjunjung tinggi kode etik sebagai alat kelengkapan negara. Seperti halnya rangkap jabatan yang dilakukan oleh Ketua BPD (Badan Permusyawaratan Desa) Desa Sukamukti, Kecamatan Bojongmangu, Kabupaten Bekasi yang menjadi Pegawai Negeri Sipil sekaligus menjadi Ketua BPD.

Hal tersebut tidak mencerminkan kode etik yang dijunjung tinggi oleh Pegawai Negeri Sipil yang didalamnya termasuk Profesionalitas dan Netralitas, jika ada Pegawai Negeri Sipil pada struktur BPD dalam sebuah desa maka hal tersebut juga merusak substansi dari sebuah aturan yang tertuang dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 110 tahun 2016 tentang Badan Permusyawarata Desa yang mengatur mengenai pemilihan umum ketua dan anggota BPD di setiap Desa.

Adanya Pegawai Negeri Sipil yang merangkap jabatan sehingga menghambat kinerja yang semestinya fokus di satu

bidang menjadi dua bidang sehingga tidak maksimal dalam melaksanakan kinerja yang sudah ditetapkan oleh undang-undang

Maka berdasarkan latar belakang yang di uraikan di atas, maka penulis bermaksud untuk melakukan penelitian skripsi yang berjudul :

“Tinjauan Hukum Positif Terhadap Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai Ketua Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Studi Kasus di Desa Sukamukti Kec. Bojongmangu Kab.Bekasi”

B. Fokus Penelitian

Fokus penelitian yang di teliti adalah Tinjauan Hukum Positif Terhadap Pegawai Negeri Sipil (PSN) sebagai Ketua Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Studi Kasus Desa Sukamukti Kecamatan Bojong Mangu Kabupaten Bekasi.

C. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, penulis merumuskan masalahnya sebagai berikut:

1. Bagaimana Tinjauan Hukum Positif terhadap pegawai Negeri Sipil yang mempunyai dua jabatan sebagai ketua Badan Permusyawaratan Desa di Desa Sukamukti ?
2. Bagaimana Pengawasan dan Sanksi Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai Ketua Badan Permusyawaratan Desa (BPD) ?

D. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah tersebut maka penelitian ini bertujuan sebagai berikut :

1. Untuk Mengetahui Tinjauan Hukum Positif tentang Pelaksanaa Pegawai Negeri Sipil sebagai ketua Badan permusyawaratan Desa di Desa Sukamukti Kecamatan Bojong mangu Kabupaten Bekasi.
2. Untuk Mengetahui Pengawasan dan Sanksi Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai Ketua Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

E. Manfaat Penelitian

Dalam penelitian ini di harapkan adanya manfaat yang dapat di ambil, adapun manfaat dari peletitian ini terbagi menjadi dua ialah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu pengetahuan Hukum Tata Negara umumnya, khususnya pererapan kedudukan pegawai negeri sipil supaya mengikuti peraturan yang sudah di tetapkan oleh pemerintah.

2. Manfaat Praktis

Diharapkan hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai referensi oleh masyarakat di bidang karya ilmiah serta bahan masukan bagi penelitian sejenis di masa yang akan datang.

F. Penelitian Terdahulu Yang Relevan

Untuk menghindari suatu duplikasi, penelitian ini melakukan penelusuran terhadap penelitian terdahulu dan dari hasil penelusuran penelitian terdahulu, diperoleh beberapa

masalah tentang pegawai negeri sipil dengan masalah yang akan diteliti, yakni dengan penelitian yang dilakukan oleh :

No.	PENELITI	JUDUL PENELITIAN	PERSAMAAN	PERBEDAAN
1.	Novi Chasanatun Fadhillah/Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya/2019.	<i>“Larangan Pegawai Negeri Sipil Untuk Mencalonkan Diri dalam Pemilu dan Pilkada”</i>	Peneliti membahas mengenai Pegawai Negeri Sipil yang mempunyai dua instansi didalam pemerintahan, dimana hal tersebut melanggar hak konstitusional yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Rangkap jabatan yang dimaksud adalah Pegawai	Dalam peneliti terdahulu yang relevan hanya membahas tentang pertimbangan hakim dalam mahkamah konstitusi Nomer 41/PUU-X11 /2014 tentang larangan Pegawai Negeri Sipil yang mencalonkan diri dalam pemilu dan pilkada. Sedangkan penulis lebih spesifik menjelaskan tentang bagaimana Tinjauan hukum

			Negeri Sipil mencalonkan diri dalam pemilukada.	positif terhadap Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang merangkap jabatan sebagai Ketua Badan Permusyawaratan Desa (BPD). .
2.	Rahma Andayani/Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta/2018.	<i>“Pelaksanaan Prinsip Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah di Kota Yogyakarta ”</i>	Peneliti membahas mengenai Pegawai Negeri Sipil yang semestinya bersikap netral terhadap Pemilukada di Kota Yogyakarta.	Dalam peneliti yang di lakukan oleh Rahma Andayani ini hanya membahas tentang pengatur prinsip Netral Pegawai Negeri Sipil. Dan membahas juga tentang pelaksanaan prinsip Netralisir

				<p>Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam pemilihan Kepala Daerah. Sedangkan pada peneliti yang penulis lakukan membahas tentang Pengawasan Rangkap jabatan dan sanksi Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang mempunyai dua instansi jabatan.</p>
3.	<p>Krisnanda Maya Sandhi/Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia/2018.</p>	<p><i>“Urgensi Pelarangan Rangkap Jabatan Menteri di</i></p>	<p>Peneliti membahas mengenai Pelarangan Rangkap Jabatan</p>	<p>Dalam peneliti yang di lakukan oleh Krisnanda Maya sandhi hanya membahas tentang</p>

		<p><i>Partai Politik</i></p>	<p>yang dilakukan oleh Menteri diPartai Politik, dan pelarangan tersebut tidak dijelaskan secara tajam oleh Perundang-undangan.</p>	<p>pelarangan pembatasan rangkap jabatan di partai partai politik sedangkan pada penulis lakukan membahas tentang Pegawai Negeri Sipil yang mempunyai dua jabatan dan pengawasan rangkap jabatan dan sanksi Pegawai Negeri Sipil mempunyai dua jabatan dan aktif di dua instansi pemerintah.</p>
--	--	------------------------------	---	--

G. Kerangka Pemikiran

Demokrasi menjadi sebuah kata yang paling dimintai oleh siapapun di dunia kekuasaan. Bahkan ketika ini sering di salah gunakan oleh para pemerintah-pemerintah paling otoriter sekalipun. Mereka ucap kali menggunakan selogan-selogan demi memperoleh dukungan politik dari masyarakatnya.

Dalam sejarahnya demokrasi sering bersanding dengan kebebasan (*freedom*). Namun demikian, demokrasi dan kebebasan tidaklah identik: Demokrasi merupakan sebuah kumpulan ide dan prinsip tentang kebebasan, bahkan juga mengandung sejumlah praktis menggapai kebebasan yang terbentuk melalui perjalanan sejarah yang panjang dan berliku. Sejalan dengan perkembangan, demokrasi mengalami pemaksaan yang berkembang dikalangan para ahli tentang demokrasi.⁵ Dengan demikian dapat dikatakan bahwa Demokrasi bukanlah sebuah kebebasan mutlak yang terbentuk dari budaya dan sejarah sedangkan kebebasan adalah suatu upaya yang menjamin

⁵ Ubaidilah dan Abdul Rozak *pancasila, Demokrasi, Ham dan masyarakat madani* (Jakarta: Pranada Media Grup 2015) h 66-67.

individu terlepas dari tuntutan individu, pemerintah, agama dan masyarakat.

Peran BPD dengan fungsi dan wewenangnya dalam membahas rancangan serta menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa merupakan sebagai kerangka kebijakan dan hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan Desa. Penyusunan peraturan Desa merupakan penjabaran atas berbagai kewenangan yang dimiliki Desa, tentu berdasarkan kepada kebutuhan dan kondisi Desa setempat, serta mengacu pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sebagai sebuah produk hukum, peraturan Desa tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan tidak boleh merugikan kepentingan umum. Sebagai sebuah produk politik, peraturan Desa disusun secara demokratis dan partisipatif, yakni proses penyusunannya melibatkan partisipasi masyarakat. Masyarakat mempunyai hak untuk mengusulkan atau memberi masukan kepada BPD maupun Kepala Desa dalam proses penyusunan

peraturan Desa.⁶ Hal ini menunjukkan bahwa Kepala Desa tidak dapat membuat suatu rancangan peraturan desa tanpa persetujuan BPD sesuai dengan tupoksi yang diberikan kepada BPD jika dalam sistem pemerintahan secara luas BPD dapat dikatakan sebagai lembaga legislatif dan kepala desa sebagai lembaga eksekutif.

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan sumber dari segala sumber hukum. Pasal 27 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menetapkan bahwa setiap warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak terkecuali. Sedangkan Pasal 2 menyatakan bahwa tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Dalam pasal tersebut dapat dikatakan bahwa warga negara memiliki hak penuh atas pekerjaan dan penghidupan yang menjadi tanggung jawab negara, dengan demikian negara wajib

⁶ Emilda firdaus, *Jurnal Ilmu Hukum* Jalan Cemara Gading No. 23 Komplek Pemda Pekanbaru, Vol. 2, No 2.

memberikan pekerjaan dan penghidupan yang layak untuk tiap warga negara Indonesia.

Sidang DPR bersama pemerintah untuk membentuk Undang-undang sebagai produk hukum, pada hakikatnya merupakan adegan kontestasi agar kepentingan dan aspirasi semua kekuatan politik dapat terakomodasi di dalam keputusan politik menjadi Undang-undang.⁷ Tujuan Nasional untuk mewujudkan masyarakat madani yang taat hukum, bermoral tinggi dan ber peradaban modern yang setia pada Undang-undang Dasar 1945 diperlukan sosok pegawai negeri. Aturan hukum mengenal pegawai negeri diatur dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dan Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Asas hukum kepegawaian menjelaskan bahwa suatu jabatan bukan merupakan hak dari pegawai melainkan amanah sehingga atasan yang mengangkat dan memiliki wewenang untuk

⁷ Moh.Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012), h. 10.

memposisikan pegawai sesuai dengan kompetensinya. Upaya untuk melakukan penataan unit organisasi dengan jumlah pegawai yang tepat untuk keperluan melaksanakan tugas kewajiban organisasi itu umumnya dalam literatur disebut *rightsizing*.⁸ *Rightsizing* adalah pendekatan untuk mengurangi staff dimana jabatan-jabatan diurutkan menurut prioritas untuk mengidentifikasi dan menghilangkan pekerjaan yang tidak perlu, hal ini harus dijalankan oleh pegawai karena merupakan amanah dari atasan.

Pegawai Negeri Sipil diharapkan mampu mengabdikan kepada bangsa dan rakyat Indonesia dan menjalankan tugas secara professional serta mampu memberikan layanan kepada publik secara jujur, tanggap cepat berhasil guna dan santun. Karena birokrasi yang profesional memang masih menjadi isu aktual dan kerap kali menjadi diskursus yang tidak pernah habis untuk dibicarakan. Hal ini dilakukan agar birokrasi bisa menampilkan performance kerja yang baik dan mau menunjukkan sikap profesional. Di dalam birokrasi ada pimpinan

⁸ Miftah Thoha, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, Cetakan Ke-5. (Jakarta: Penerbit Prenadamedia Group, 2014), h 106.

dan ada yang memimpin. Menurut Max Weber, sedikitnya birokrasi mengandung 5 unsur:

- a. Organisasi
- b. Pengerahan Tenaga
- c. Sifat yang teratur
- d. Bersifat terus menerus
- e. Mempunyai tujuan

H. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif, yaitu prosedur penelitian yang menghasilkan data dekriptif kualitatif berupa kata-kata tulisan atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati. hakikatnya penelitian kualitatif merupakan sesuatu kegiatan sistematis untuk menemukan teori dan praktiknya di lapangan atau field riset.⁹

2. Lokasi Penelitian

Lokasi atau objek dalam penelitian ini, berlokasi di Desa Sukamukti Kec. Bojong Mangu Kab. Bekasi.

⁹Andi prastowo Mode penelitian kualitatif dalam perspektif Rancangan Penelitian (Jogjakarta: Ar RUZZ Media,2012),h 22.

3. Sumber Data

Dalam pelaksanaan penelitian ini penulis menggunakan teknik pengumpulan data, sebagai berikut:

a. Library Research (penelitian perpustakaan) dengan teknik ini penulis

mengumpulkan data dengan cara menelaah buku-buku yang ada kaitannya dengan materi pembahasan, sebagai landasan yang digunakan untuk bahan perbandingan dan realita yang ada.

b. Field research (penelitian lapangan), yaitu pengumpulan data yang diperoleh dari lapangan dengan menggunakan teknik.

Dalam pengumpulan data peneliti menggunakan beberapa metode yaitu:

1) Wawancara

Proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan Tanya jawab sambil bertatap muka antara penanya dengan responden menggunakan alat yang dinamakan interview guide (panduan wawancara). Wawancara yang dilakukan oleh Peneliti adalah dengan Bapak Abas selaku Ketua BPD Desa Sukamukti, Bapak Udoy sebagai Anggota Badan

Permusyawaratan Desa di Desa Sukamukti, Bapak Awaludin selaku Kepala Sekolah MTS Jamiatul Huda, dan perwakilan siswa dari MTS Jamiatul Huda yaitu Agus dan Novi.

2) Observasi

Penulis menggunakan observasi dengan mengamati dan memahami kondisi lingkungan wilayah di Desa Sukamukti Kec. Bojong Mangu Kab. Bekasi.

3) Dokumentasi

Penulis melakukan dokumentasi melalui media kamera dan *type record*. Karena untuk bukti nyata bahwa penelitian yang dilakukan apa adanya.

4. Teknik Pengolahan Data

Setelah data terkumpul kemudian penulis menggunakan metode yaitu:

a. Metode Deduktif

Yaitu mengumpulkan data yang berkaitan dengan masalah atau peneliti yang bersipat umum untuk kemudian ditarik dalam kesimpulan yang bersipat khusus.

5. Analisis data dilakukan dengan cara kualitatif

Yaitu suatu metode penelitian dimana penelitian mengumpulkan data dengan cara berinteraksi langsung dengan narasumber penelitian.

I. Sistematika Pembahasan

Bab I Pendahuluan, meliputi : Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Penelitian Terdahulu yang Relevan, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian dan Sistematika Pembahasan.

Bab II Meliputi : Kondisi Objektif dan Lokasi, Geografi dan Demografi, Sejarah Desa, Struktur organisasi Desa, Visi dan Misi Desa Sukamukti Kec, Bojongmangu Kab, Bekasi.

Bab III Landasan Teori meliputi: Pegawai Negeri Sipil dan Badan Permusyawaratan Desa, pengertian Pegawai Negeri Sipil, Syarat Menjadi Pegawai Negeri Sipil , Tugas dan Peran pegawai Negeri sipil, Jenis pegawai Negeri Sipil, kewajiban Pegawai Negeri Sipil, Hak Pegawai Negeri Sipil, Pemerintah Desa, Tugas, wewenang dan kewajiban Kepala Desa, Pelayanan Pemerintah Desa, Pengertian Badan Permusyawaratan Desa,

Persyaratan calon BPD, Tugas BPD, Fungsi BPD, Hak BPD,.
Kewajiban BPD, Kewajiban anggota BPD.

Bab IV Meliputi Tinjauan Hukum Positif Terhadap
Pegawai Negeri Sipil sebagai Ketua Badan Permusyawaratan
Desa (BPD), Pengawasan dan Sanksi bagi Pegawai Negeri Sipil
sebagai ketua BPD.

Bab V Penutup, berisi Kesimpulan, dan Saran-saran.

