

**IMPLEMENTASI PENGANGKATAN BIDAN DESA DARI
PEGAWAI TIDAK TETAP MENJADI PEGAWAI
NEGERI SIPIL DI KABUPATEN
PRINGSEWU**

(Skripsi)

Oleh

ARI BUDI UTOMO



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2016**

ABSTRACT

IMPLEMENTATION OF LOCAL MIDWIFE NOMINATION FROM TEMPORARY EMPLOYEE TO PUBLIC SERVANT IN PRINGSEWU REGENCY

By

ARI BUDI UTOMO

The huge devotion of local midwife in health care should get proper appreciation. Based on Decree of President No. 77 2000 is about the change of Decree of President No. 23 1994 about Midwife Nomination as The Temporary Employee settles in nomination and the tenure for 9 years, after that they can be nominated as Public Servant.

The research questions in this research are: a) How is the implementation of local midwife nomination from temporary employee to public servant in Pringsewu Regency? And b) What are the inhibiting factors in implementing local midwife nomination from temporary employee to public servant in Pringsewu Regency?

The approaches used in this research are normative juridical and empiric juridical. The data used are primary and secondary data. The collected data are processed and served in description form, and then it is presented for doing discussion and the data are analyzed qualitatively and for the last, we can take conclusion.

Based on the research result, the Government of Pringsewu Regency through Health Service has never done local midwife nomination to be Temporary Employee as well as local midwife nomination to be Public Servant because of many factors such as there is no CPNS formation from Central Government, the amount of local midwives that are so many in Indonesia, and also the huge budget that is needed to implement that nomination. Midwives who have already finished their tenure for 9 years should start to their tenure again from the beginning.

Government through Health Service of Pringsewu Regency should be wiser so that midwives who have already finished their tenure for 9 years do not redoing their tenure from beginning again, but they can keep going their tenure until there is CPNS formation and they still have chances to be nominated as Public Servant.

Key Words: *Local Midwife, Temporary Employee, Public Servant.*

ABSTRAK

IMPLEMENTASI PENGANGKATAN BIDAN DESA DARI PEGAWAI TIDAK TETAP MENJADI PEGAWAI NEGERI SIPIL DI KABUPATEN PRINGSEWU

Oleh

ARI BUDI UTOMO

Besarnya pengabdian bidan desa dalam pelayanan kesehatan masyarakat harus mendapat apresiasi yang layak. Berdasarkan Keppres Nomor 77 Tahun 2000 tentang perubahan atas Keppres Nomor 23 Tahun 1994 tentang Pengangkatan Bidan Sebagai Pegawai Tidak Tetap mengatur tentang pengangkatan dan masa bakti bidan selama 9 tahun, setelah itu dapat diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil.

Perumusan masalah dalam penelitian ini adalah: a) Bagaimana pelaksanaan pengangkatan bidan desa Pegawai Tidak Tetap menjadi Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Pringsewu? dan b) Apasajakah yang menjadi faktor penghambat dalam pelaksanaan pengangkatan bidan desa menjadi Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Pringsewu?

Pendekatan masalah yang digunakan adalah pendekatan yuridis normatif dan yuridis empiris. Data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder. Data yang sudah diolah dan disajikan dalam bentuk uraian, lalu dipresentasikan untuk dilakukan pembahasan dan dianalisis secara kualitatif, kemudian untuk selanjutnya ditarik kesimpulan.

Berdasarkan hasil penelitian, Pemerintah Kabupaten Pringsewu melalui Dinas Kesehatan belum pernah melaksanakan pengangkatan bidan desa menjadi Pegawai Tidak Tetap maupun pengangkatan menjadi Pegawai Negeri Sipil karena berbagai faktor seperti belum adanya formasi CPNS dari Pemerintah Pusat, jumlah bidan desa yang banyak di Indonesia, serta besarnya anggaran yang dibutuhkan untuk melaksanakan pengangkatan tersebut. Bidan yang telah menyelesaikan masa bakti selama 9 tahun harus mengulang kembali masa baktinya dari awal.

Pemerintah melalui Dinas Kesehatan Kabupaten Pringsewu seharusnya dapat lebih bijaksana agar bidan desa yang telah menyelesaikan masa bakti 9 tahun tidak kembali mengulang masa bakti dari awal, namun tetap meneruskan masa baktinya sampai ada formasi CPNS dan tetap memiliki kesempatan untuk diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil.

Kata kunci: Bidan Desa, Pegawai Tidak Tetap, Pegawai Negeri Sipil.

**IMPLEMENTASI PENGANGKATAN BIDAN DESA DARI
PEGAWAI TIDAK TETAP MENJADI PEGAWAI
NEGERI SIPIL DI KABUPATEN
PRINGSEWU**

Oleh

Ari Budi Utomo

Skripsi

Sebagai salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar
SARJANA HUKUM

Pada

Bagian Hukum Administrasi Negara
Fakultas Hukum Universitas Lampung



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2016**

Judul Skripsi

**: IMPLEMENTASI PENGANGKATAN
BIDAN DESA DARI PEGAWAI TIDAK
TETAP MENJADI PEGAWAI NEGERI
SIPII DI KABUPATEN PRINGSEWU**

Nama Mahasiswa

: Ari Budi Utomo

Nomor Pokok Mahasiswa

: 1212011046

Bagian

: Hukum Administrasi Negara

Fakultas

: Hukum



MENYETUJUI

1. Komisi Pembimbing

Elman Eddy Patra, S.H., M.H.
NIP 19600714 198603 1 002

Eka Deviani, S.H., M.H.
NIP 19731020 200501 2 002

2. Ketua Bagian Hukum Administrasi Negara

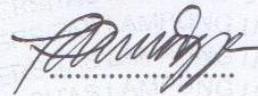
Upik Hamidah, S.H., M.H.
NIP 19600606 198703 2 012

MENGESAHKAN

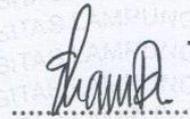
1. Tim Penguji

Ketua

: Elman Eddy Patra, S.H., M.H.

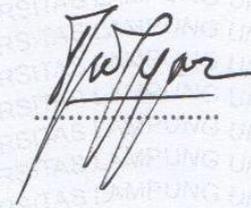


Sekretaris/Anggota : Eka Deviani, S.H., M.H.

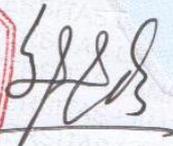


Penguji Utama

: Sri Sulastuti, S.H., M.H.



2. Dekan Fakultas Hukum



Prof. Dr. Heryandi, S.H., M.S.

NIP 19621109 198703 1 003

Tanggal Lulus Ujian Skripsi : 13 April 2016

RIWAYAT HIDUP



Penulis dilahirkan di Wonogiri, Jawa Tengah pada tanggal 02 Februari 1993, penulis merupakan anak pertama dari dua bersaudara dari pasangan Bapak Kardimin dan Ibu Nuryanti

Pendidikan Penulis dimulai di Taman Kanak-kanak (TK) Aisyiah II Bandar Lampung diselesaikan Tahun 1999, Sekolah Dasar (SD) diselesaikan di SDN 1 Pelita Bandar Lampung pada Tahun 2005, Sekolah Menengah Pertama (SMP) di SMPN 9 Bandar Lampung selesai pada Tahun 2008, dan Sekolah Menengah Atas (SMA) di SMA YP Unila Bandar Lampung yang diselesaikan pada tahun 2011.

Tahun 2012, Penulis terdaftar sebagai Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Lampung melalui jalur SNMPTN (Seleksi Nasional Masuk Perguruan Tinggi Negeri). Pada Januari 2015 Penulis melakukan Kuliah Kerja Nyata (KKN) di Kampung Kota Jawa Kecamatan Negara Batin Kabupaten Way Kanan. Selama menjadi mahasiswa, penulis aktif mengikuti organisasi kemahasiswaan, yaitu Unit Kegiatan Mahasiswa Fakultas Pusat Studi Bantuan Hukum (UKM-F PSBH) dan HIMA Hukum Administrasi Negara (HIMA HAN).

MOTTO

*“Ketahuilah! Setiap dari kamu adalah pemimpin, dan setiap kamu akan diminta
pertanggung jawaban atas kepemimpinanmu”*

(HR. Bukhari Muslim)

*“Allah mencintai pekerjaan yang apabila bekerja ia menyelesaikannya dengan
baik”*

(HR. Thabrani)

*“Hiduplah seperti pohon kayu yang lebat buahnya, hidup di tepi jalan dan
dilempari orang dengan batu, tetapi dibalas dengan buah”*

(Abu Bakar Sibli)

PERSEMBAHAN

Dengan mengucapkan syukur *Alhamdulillahirobbilalamin* atas kehadiran Allah SWT yang Maha Kuasa dan Maha Pengasih lagi Maha Penyayang.

Kupersembahkan Skripsi ini kepada:

Kedua orang tuaku, Bapak dan Mamak tercinta yang telah memberikan cinta, kasih sayang, doa, motivasi, semangat, serta pengorbanannya selama ini untuk
keberhasilanku

SANWACANA

Assalamualaikum, Wr. Wb.

Puji syukur kehadiran Allah SWT atas rahmat dan hidayah-Nya, penulis dapat menyelesaikan Skripsi dengan judul : **Implementasi Pengangkatan Bidan Desa Dari Pegawai Tidak Tetap Menjadi Pegawai Negeri Sipil Di Kabupaten Pringsewu**. Sebagai salah satu syarat untuk meraih gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Lampung.

Penulisan skripsi ini tidak akan terwujud tanpa adanya dukungan berupa pengarahan, bimbingan, dan kerja sama semua pihak yang telah turut membantu dalam proses menyelesaikan skripsi ini. Untuk itu penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih untuk:

1. Bapak Elman Eddy Patra, S.H., M.H., selaku Pembimbing I atas kesediaannya meluangkan waktu untuk memberikan bimbingan, saran dan kritik dalam proses penyelesaian skripsi ini;
2. Ibu Eka Deviani, S.H., M.H., selaku Pembimbing II yang telah meluangkan waktu, tenaga, dan pikiran untuk memberikan bimbingan dan pengarahan dalam penulisan skripsi ini;
3. Ibu Sri Sulastuti, S.H., M.H., selaku Pembahas I yang telah memberikan masukan, kritikan dan saran dalam penulisan skripsi ini;
4. Ibu Marlia Eka Putri, S.H., M.H., selaku Pembahas II yang telah memberikan masukan dan saran dalam penulisan skripsi ini;

5. Bapak Prof. Dr. Heryandi, S.H.,M S., selaku Dekan Fakultas Hukum Unila;
6. Ibu Upik Hamidah, S.H., M.H., selaku Ketua Jurusan Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Unila;
7. Bapak Dr. Maroni, S.H.,M.H. selaku Pembimbing Akademik;
8. Bapak dan Ibu Staf Administrasi Hukum Administrasi Negara;
9. Bapak Purhadi, selaku Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Pringsewu beserta jajarannya yang telah bersedia untuk diwawancarai dan memberikan data untuk penulisan skripsi ini;
10. Ibu Hulaemah dan Ibu Dian Novisa, selaku bidan yang bertugas di Kabupaten Pringsewu yang telah membantu penulis memperoleh informasi melalui wawancara dalam penulisan skripsi ini;
11. Orang tua penulis, Bapak Kardimin dan Mamak Nuryanti yang selalu berdoa untuk keberhasilan penulis dan memberikan bantuan moril maupun materil dalam penulisan skripsi ini;
12. Adikku, Anggi Kusuma yang telah mendoakan dan memberi semangat;
13. Keluarga besarku, yang selalu memberikan motivasi dan doa untuk kesuksesanku.
14. Adhistry Mariska, seseorang yang selalu ada untuk berbagi segala hal, mendoakan dan memberikan semangat serta motivasi.
15. Sahabat-sahabat terbaik selama berada di Fakultas Hukum Unila maupun saat berada diluar kampus (Coeuy Family), Abdul Ghani Pramono, Adji Setyawan, Adnan Alit Suprayogi, Agung Devri, Ahmad Renaldi, Ahmad Nurhidyat, Albar Diaz, Ananda Khumairoh, Andre Monifa, Andrie

Mahendra, Anggun Tri Mulyani, Apriyanto Nugroho, Ardi Wijaya, Aria Canggih, Ayu Octis, Batinta O.P.S.M., Benny Ferdianto, dan Bornok Manorsa

16. Sahabat dan Teman-temanku di Rumah, di Sekolah, di Kampus, di UKM-F PSBH Unila dan seluruh warga Kampung Kota Jawa dan teman-teman KKN, terimakasih atas semua kebersamaan, pengalaman dan pembelajaran yang tak ternilai harganya.

17. Semua pihak yang telah membantu secara langsung maupun tidak langsung dalam menyelesaikan skripsi ini;

Penulis menyadari bahwa penulisan skripsi ini masih jauh dari kata sempurna, oleh sebab itu Penulis mengharapkan kritik dan saran dari berbagai pihak. Semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi kita semua. Amin.

Wassalamualaikum Wr. Wb.

Bandar Lampung, 2016

Ari Budi Utomo

DAFTAR ISI

	Halaman
ABSTRACT	i
ABSTRAK	ii
COVER DALAM	iv
HALAMAN PERSETUJUAN	v
HALAMAN PENGESAHAN	vi
RIWAYAT HIDUP	vii
MOTTO	viii
HALAMAN PERSEMBAHAN	ix
SANWACANA	x
DAFTAR ISI	xiii
DAFTAR TABEL	xv
DAFTAR GAMBAR	xvi
BAB I PENDAHULUAN	
1.1.Latar Belakang Masalah.....	1
1.2.Rumusan Masalah.....	5
1.3.Tujuan dan Manfaat Penelitian.....	5
1.4.Ruang Lingkup.....	7
BAB II. TINJAUAN PUSTAKA	
2.1.Implementasi.....	8
2.2.Lembaga Pengelola Kepegawaian.....	12
2.2.1.Kementerian Pemberdayagunaan dan Aparatur Negara.....	13
2.2.2.Badan Kepegawaian Negaral.....	14
2.2.3.Lembaga Administrasi Negara.....	16
2.2.4.Badan Kepegawaian Daerah.....	17
2.3.Kepegawaian.....	20
2.3.1.Pegawai Tidak Tetap.....	21
2.3.2.Pegawai Negeri Sipil.....	23
2.3.2.1.Pengertian Pegawai Negeri Sipil.....	24
2.3.2.2.Kedudukan Pegawai Negeri Sipil.....	25
2.3.2.3.Hak dan Kewajiban Pegawai Negeri Sipil.....	27

2.4. Bidan Desa	29
2.4.1. Pengertian Bidan Desa	30
2.4.2. Tugas Bidan Desa	31
2.4.3. Wewenang Bidan Desa	32
2.4.4. Kewajiban dan Hak Bidan Desa	33
2.4.5. Fungsi Bidan Desa	34
2.5. Dasar Hukum Pengangkatan Bidan Desa dari PTT Menjadi PNS	34

BAB III METODE PENELITIAN

3.1. Pendekatan Masalah	37
3.2. Sumber Data	38
3.2.1. Sumber Data Primer	38
3.2.2. Sumber Data Sekunder	38
3.3. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Data	39
3.3.1. Prosedur Pengumpulan Data	39
3.3.2. Prosedur Pengolahan Data	40
3.4. Analisis Data	41

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	42
4.2. Pelaksanaan Pengangkatan Bidan Desa dari Pegawai Tidak Tetap menjadi Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Pringsewu	49
4.3. Faktor Penghambat dalam Pelaksanaan Pengangkatan Bidan Desa Pegawai Tidak Tetap menjadi Pegawai Negeri Sipil	59

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

5.1. Kesimpulan	65
5.2. Saran	66

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

Penyebaran Bidan Pegawai Tidak Tetap di Kabupaten Pringsewu	46
---	----

DAFTAR GAMBAR

Bagan Kepengurusan Dinas Kesehatan Kabupaten Pringsewu	48
--	----

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Kemajuan sebuah negara bergantung pada program pembangunan nasional di berbagai bidang yang harus terus dilakukan, hal tersebut akan dapat berjalan dengan baik dan berhasil apabila didukung dengan pegawai atau aparatur negara yang berkualitas, pembangunan di bidang kesehatan misalnya, tentunya akan dapat berjalan dengan baik dan akan berhasil jika sumber daya manusia dan aparatur negara mampu memberikan dedikasi dan tanggung jawab yang tinggi dalam memberikan pelayanan kesehatan bagi masyarakat.

Pembangunan di bidang kesehatan sangat diperlukan oleh masyarakat, terlebih bagi masyarakat yang tinggal di pedesaan. Memperoleh pelayanan kesehatan merupakan hak setiap warga negara yang wajib dipenuhi oleh pemerintah. Untuk memenuhi hak pelayanan kesehatan bagi masyarakat di pedesaan, maka dibutuhkan peran sumber daya manusia didalamnya untuk memberikan pelayanan kesehatan ibu dan anak sebagai prioritas utama dan yang paling penting.

Untuk memenuhi hak pelayanan kesehatan bagi ibu dan anak di pedesaan, pemerintah kemudian menggulirkan program penyebaran bidan desa di seluruh wilayah Indonesia. Bidan atau bidan desa sebenarnya sama, mereka memiliki

tugas, fungsi, dan kewenangan yang sama dalam melaksanakan pelayanan kesehatan bagi ibu dan anak, yang berbeda adalah bidan desa ditempatkan di satuan kerja di wilayah pedesaan. Sedangkan bidan ditempatkan di wilayah perkotaan.

Peran bidan desa di bidang kesehatan ibu dan anak di pedesaan bukan hal yang sederhana, dibutuhkan kebesaran hati dan kesabaran untuk menjalankannya, karena tidak jarang bidan desa harus rela hidup jauh dari keluarganya, ditempatkan di pedesaan terpencil dan pelosok yang minim fasilitas, terkadang harus berada di wilayah yang rawan dan daerah konflik, dan harus berhadapan dengan pandangan miring mengenai kemampuan dan kinerja mereka dari rekan sejawatnya di bidang kesehatan, tumbuh suburnya praktek nepotisme dalam pengangkatan menjadi Pegawai Negeri Sipil, serta sering mereka bekerja tanpa mengenal jam kerja dan harus siap jika sewaktu-waktu masyarakat desa membutuhkan pelayanannya.

Bidan atau bidan desa sendiri merupakan tenaga medis yang telah mengikuti pendidikan di bidang kebidanan dan telah lulus serta memenuhi kualifikasi untuk dapat diangkat dan dipekerjakan di puskesmas maupun di pedesaan. Peran bidan desa akan sangat berarti bagi masyarakat yang hidup jauh dari perkotaan dan berada di jenjang ekonomi menengah kebawah yang tidak memiliki kemampuan finansial yang mumpuni untuk dapat memperoleh pelayanan kesehatan dari dokter ahli di rumah sakit besar bagi ibu dan anak.

Pengabdian yang sangat besar ini tentunya harus di apresiasi dan diberikan penghargaan serta pemenuhan hak-hak nya untuk dapat hidup sejahtera, karena

mereka juga adalah rakyat Indonesia yang memiliki persamaan dihadapan hukum, memiliki kesamaan hak dengan warga Indonesia lainnya, termasuk hak yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 27 ayat (2) yang menegaskan bahwa tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, dan pada pasal 28D ayat (2) yang menyatakan bahwa setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapatkan imbalan dan perlakuan yang adil dan layak.

Kenyataannya yang terjadi saat ini adalah sebuah kontradiksi, dimana mereka para bidan desa saat ini harus menempuh masa bakti yang cukup lama untuk dapat diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil. Berdasarkan Keputusan Presiden No. 77 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Keputusan Presiden No. 23 Tahun 1994 tentang Pengangkatan Bidan Sebagai Pegawai Tidak Tetap, setidaknya para bidan desa harus melaksanakan masa bakti 3 tahun dengan perpanjangan 3 tahun dengan 2 kali perpanjangan masa bakti, maka setidaknya para bidan Pegawai Tidak Tetap harus menunggu selama 9 tahun untuk dapat diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil.

Kondisi ini diperparah dengan ketidakjelasan status kepegawaian yang melekat pada bidan desa, berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 77 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 23 Tahun 1994 tentang Pengangkatan Bidan Sebagai Pegawai Tidak Tetap, status bidan desa adalah pegawai tidak tetap atau honorer dan bekerja dengan sistem kontrak. Namun, setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara maka status kepegawaian bidan desa menjadi tidak jelas, karena dalam Pasal 6 Undang-

Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara ditegaskan bahwa jenis pegawai Aparatur Sipil Negara hanya terdiri dari 2 jenis yaitu PNS (Pegawai Negeri Sipil) dan PPPK (Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja). Hal ini jelas tidak relevan dan menyebabkan ketidakjelasan status bidan desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Kondisi memprihatinkan tersebut dipengaruhi oleh kurangnya perhatian pemerintah kepada kesejahteraan para pegawainya, termasuk kesejahteraan para bidan desa yang telah melaksanakan kewajiban dan tugas-tugasnya sebagai pelayan kesehatan ibu dan anak di pedesaan, faktor lain yang mempengaruhi mengapa kondisi ketidakadilan ini masih terjadi adalah ketidakseriusan pemerintah dalam melaksanakan perintah dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sudah seharusnya para bidan desa tersebut diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil berdasar pengabdian dan pengorbanan mereka untuk memberikan pelayanan kesehatan bagi ibu dan anak di pedesaan.

Perlindungan dan pemenuhan hak bagi bidan desa sebagai bukti persamaan dihadapan hukum sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 sangat diharapkan dapat dilakukan oleh pemerintah sebagai pemegang kewenangan akan hal tersebut. Terlebih Keputusan Presiden Nomor 77 Tahun 2000 tentang perubahan atas Keputusan Presiden Nomor 23 Tahun 1994 tentang Pengangkatan Bidan Sebagai Pegawai Tidak Tetap tidak dapat diberlakukan lagi karena tidak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan pemerintah sudah seharusnya membentuk peraturan perundang-undangan yang baru yang mengatur tentang status kepegawaian bidan dan syarat

pengangkatan bidan menjadi Pegawai Negeri Sipil yang relevan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara demi memberikan kejelasan status kepegawaian bidan dan melindungi hak-hak nya sebagai warga negara. Berdasarkan hal ini kemudian penulis tertarik untuk melakukan penelitian skripsi dengan judul **“IMPLEMENTASI PENGANGKATAN BIDAN DESA DARI PEGAWAI TIDAK TETAP MENJADI PEGAWAI NEGERI SIPIL DI KABUPATEN PRINGSEWU ”**

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas maka beberapa pokok permasalahan yang dirumuskan sebagai berikut:

- a. Bagaimanakah implementasi pengangkatan bidan desa dari Pegawai Tidak Tetap menjadi Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Pringsewu?
- b. Faktor-faktor apa sajakah yang menjadi penghambat dalam merealisasikan pengangkatan bidan desa dari Pegawai Tidak Tetap menjadi Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Pringsewu?

1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian

- a. Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:
 1. Untuk mengetahui bagaimana implementasi pengangkatan bidan desa dari Pegawai Tidak Tetap menjadi Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Pringsewu.

2. Untuk mengetahui faktor penghambat atau kendala dalam merealisasikan pengangkatan bidan desa dari Pegawai Tidak Tetap menjadi Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Pringsewu.
- b. Manfaat dari penulisan skripsi ini antara lain:
1. Manfaat Teoritis
 - 1) Untuk mengembangkan ilmu pengetahuan khususnya di bidang Hukum Administrasi Negara terkait dengan Hukum Kepegawaian di Indonesia.
 - 2) Bagi mahasiswa dapat dijadikan acuan atau referensi untuk penelitian berikutnya
 2. Manfaat Praktis
 - 1) Bagi masyarakat umum dan peneliti khususnya dapat mengetahui bagaimana implementasi pengangkatan bidan desa dari Pegawai Tidak Tetap menjadi Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Pringsewu.
 - 2) Bagi peneliti dan masyarakat memberikan informasi lebih jelas tentang faktor penghambat yang dihadapi serta upaya yang dilakukan dan memberikan solusi agar terealisasinya pengangkatan bidan desa dari Pegawai Tidak Tetap menjadi Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Pringsewu.
 - 3) Dapat menjadi masukan untuk pemerintah dalam hal ini penyusunan peraturan perundang-undangan yang tepat di dalam pelaksanaan pengangkatan bidan desa dari Pegawai Tidak Tetap menjadi Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Pringsewu pada khususnya dan di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan pada hukum kepegawaian selanjutnya.

1.4. Ruang Lingkup

Ruang lingkup dalam penelitian ini di batasi dan hanya pada implementasi pengangkatan bidan desa dari Pegawai Tidak Tetap menjadi Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Pringsewu dengan melihat peraturan yang menjadi sasaran kajian dari penelitian ini.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Implementasi

Implementasi secara etimologis dapat disamakan dengan kata “Pelaksanaan”. Pengertian implementasi secara etimologis menurut kamus *Webster* yang dikutip oleh Solichin Abdul Wahab adalah sebagai berikut, bahwa konsep implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu “*to implement*”, yang dalam kamus besar *Webster*, “*to implement*” (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), dan *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu). Sesuatu tersebut dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, keputusan pengadilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan.¹

Menurut Abdullah Syukur, definisi implementasi adalah suatu proses rangkaian kegiatan tindak lanjut setelah sebuah rencana dan kebijaksanaan ditetapkan yang terdiri atas pengambilan keputusan. Langkah-langkah strategis maupun

¹ *Tinjauan Pustaka*, <http://elib.unikom.ac.id/download.php?id=112335> (diakses tanggal 30 Januari 2016, Pukul 20:00 wib)

operasional yang ditempuh guna mewujudkan suatu program atau kebijaksanaan menjadi kenyataan guna mencapai sasaran dan program yang ditetapkan semula.²

Implementasi adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun matang dan terperinci. Implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap sempurna. Menurut Nurdin Usman, implementasi sendiri bermuara pada aktivitas, aksi, tindakan atau adanya mekanisme suatu system, implementasi bukan hanya sekedar aktivitas, tapi suatu kegiatan yang terencana dan untuk mencapai tujuan kegiatan.³ Sedangkan menurut Guntur Setiawan, implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan proses interaksi antara tujuandan tindakan untuk mencapainya, serta memerlukan jaringan pelaksana dan birokrasi yang efektif.⁴

Poerwadarminta dalam Kamus Bahasa Indonesia yang disusunnya mengemukakan bahwa pengertian pelaksanaan adalah orang yang mengerjakan atau melakukan rencana yang telah disusun. Sedangkan pelaksanaan adalah perihal (pembuatan usaha) melaksanakan rancangan.

Pelaksanaan menurut Santoso Sastropetro diartikan sebagai suatu usaha atau kegiatan tertentu yang dilakukan untuk mewujudkan rencana atau program dalam kenyataannya. The Liang Gie mengemukakan pengertian dari pelaksanaan sebagai berikut, bahwa pelaksanaan merupakan usaha-usaha yang dijalankan

²Abdullah Syukur, 1987. Kumpulan Makalah “Study Implementasi Latar Belakang Konsep Pendekatan dan Relevansinya Dalam Pembangunan”, Ujung Pandang:Persadi, hlm 40.

³ Nurdin Usman, 2002, Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum, Jakarta:Grasindo, hlm 70

⁴ Guntur Setiawan,2004, Implementasi dalam Birokrasi Pembangunan, Jakarta:Balai Pustaka, hlm 39

untuk melaksanakan semua rencana dan kebijaksanaan yang telah dirumuskan dan ditetapkan dengan melengkapi segala kebutuhan alat-alat yang diperlukan, dimana pelaksanaannya, kapan waktunya dimulai dan kapan waktunya berakhir, dan bagaimana cara dilaksanakannya. George R.Terry mengemukakan bahwa pelaksanaan merupakan usaha menggerakkan anggota-anggota kelompok sedemikian rupa sehingga mereka berkeinginan dan berusaha untuk mencapai sasaran perusahaan dan sasaran anggota-anggota perusahaan tersebut yang oleh karena anggota perusahaan itu juga berkeinginan untuk mencapai sasaran tersebut. Pengertian diatas mengartikan pelaksanaan tidak lain merupakan upaya untuk menjadikan perencanaan menjadi kenyataan, dengan melalui berbagai pengarahan dan motivasi agar setiap pegawai dapat melaksanakan kegiatan secara optimal sesuai dengan peran, tugas dan tanggung jawabnya.⁵

Hal-hal yang penting untuk diperhatikan dalam pelaksanaan ini adalah bahwa seseorang akan termotivasi untuk mengerjakan sesuatu jika:

1. Merasa yakin akan mampu mengerjakannya
2. Yakin bahwa pekerjaan tersebut memberikan manfaat bagi dirinya
3. Tidak sedang dibebani oleh masalah pribadi atau tugas lain yang lebih penting atau mendesak
4. Tugas tersebut merupakan kepercayaan bagi yang bersangkutan
5. Hubungan antara teman dalam organisasi tersebut harmonis

⁵ Rimal, "Pengertian Pelaksanaan", <http://rimalrimaru.com/pengertian-pelaksanaan/> (diakses tanggal 31 Januari 2016, Pukul 21:30 wib)

Fungsi dari pelaksanaan itu sendiri antara lain adalah sebagai berikut:

1. Mengimplementasikan proses kepemimpinan, pembimbingan, dan pemberian motivasi kepada tenaga kerja agar dapat bekerja secara efektif dan efisien dalam mencapai tujuan.
2. Memberikan tugas dan penjelasan rutin mengenai pekerjaan
3. Menjelaskan kebijakan yang ditetapkan
4. Proses implementasi program agar dapat dijalankan oleh seluruh pihak dalam organisasi serta proses memotivasi agar semua pihak tersebut dapat menjalankan tanggung jawabnya dengan penuh kesadaran dan produktivitas yang tinggi

Berdasarkan pengertian implementasi atau pelaksanaan menurut para ahli diatas memperlihatkan bahwa implementasi bermuara pada mekanisme suatu sistem. Berdasarkan pendapat para ahli diatas maka dapat disimpulkan implementasi adalah suatu kegiatan yang terencana, bukan hanya suatu aktivitas yang dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkan acuan norma-norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan. Oleh karena itu implementasi tidak berdiri sendiri tetapi juga dipengaruhi oleh objek berikutnya yaitu kurikulum. Implementasi kurikulum merupakan proses pelaksanaan ide, gagasan, program, atau aktivitas baru dengan harapan orang lain dapat menerima dan melakukan perubahan terhadap suatu pembelajaran dan memperoleh hasil yang diharapkan.

Implementasi atau pelaksanaan menurut para ahli diatas, menunjukkan bahwa implementasi atau pelaksaan merupakan aspek operasional dan rencana atau penerapan berbagai program yang telah disusun sebelumnya, mulai dari penetapan hingga hasil akhir yang dicapai sebagai tujuan semula. Lebih lanjut, didalam mengimplementasikan atau melaksanakan suatu program yang dipandang sebagai suatu proses. Ada tiga unsur utama dalam pelaksanaan, yaitu antara lain adalah:

1. Adanya program yang dapat menjadi ukuran utama dalam melaksanakan kegiatan
2. Target grup, yaitu kelompok yang menjadi sasaran daripada program yang akan dilaksanakan oleh pemerintah
3. Serta unsure-unsur pelaksana, yaitu pihak mana saja yang terlibat dalam pelaksanaan program yang dibuat.

Faktor pelaksanaan menempati posisi yang paling penting dalam menentukan keberhasilan suatu program untuk diwujudkan.⁶

2.2. Lembaga Pengelola Kepegawaian

Indonesia memiliki wilayah yang sangat luas, sehingga untuk melaksanakan program pemerintah dibutuhkan badan atau lembaga yang ditempatkan di pusat maupun di daerah-daerah guna memperlancar proses pembangunan. Pemerintah dalam penyelenggaraan pembangunan di bidang kepegawaian, terkhusus Pegawai Negeri Sipil, dibantu oleh lembaga-lembaga yang bertugas dan berfungsi serta

⁶ *Ibid.*

bertanggung jawab dalam manajemen Pegawai Negeri Sipil, lembaga-lembaga tersebut diantaranya adalah sebagai berikut:

2.2.1. Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara (KEMENPAN)

Kementrian yang semenjak didirikan mengalami pasang surut fungsinya. Terakhir keberadaan lembaga ini diatur dalam Keppres No. 101 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Menteri Negara. Sebagai sebuah kementerian negara, lembaga ini bertugas membantu presiden dalam merumuskan kebijakan dan koordinasi di bidang pendayagunaan aparatur negara. Untuk melaksanakan tugas tersebut lembaga ini dibebani fungsi:

1. Perumusan kebijakan pemerintah di bidang pendayagunaan aparatur negara;
2. Pengkoordinasian dan peningkatan keterpaduan penyusunan rencana dan program, pemantauan, analisis, dan evaluasi di bidang pendayagunaan aparatur negara;
3. Penyampaian laporan hasil evaluasi, saran, dan pertimbangan di bidang tugas dan fungsinya kepada presiden.

Sebagai sebuah lembaga yang bertanggung jawab dalam memberdayakan aparatur negara, lembaga ini tidak hanya menangani kepegawaian saja, tetapi juga persoalan kelembagaan pemerintah dengan segala macam aspek yang berada didalamnya. Kewenangan Kantor MENPAN sebagaimana tercantum dalam Keppres No. 101 Tahun 2011 khususnya yang berkaitan dengan kepegawaian sering kali bersinggungan dengan lembaga lain yang juga memiliki tanggung

jawab yang sama dalam pengembangan sumber daya manusia aparatur negara, misalnya Badan Kepegawaian Negara. Namun demikian Keputusan Presiden ini telah menempatkan Kantor MENPAN sebagai lembaga yang berwenang membuat kebijakan pendayagunaan aparatur negara.⁷

2.2.2. Badan Kepegawaian Negara (BKN)

Perubahan BKN menjadi BKN pada Tahun 1999 antara lain disebabkan bertambahnya jumlah PNS di Indonesia yang mencapai empat juta orang, tetapi jumlah tersebut belum diimbangi oleh kemampuan PNS yang memadai. Untuk memperbaiki kondisi PNS seperti itu diperlukan sebuah lembaga yang fungsinya tidak hanya mendata secara administratif tetapi juga mampu mengembangkan kompetensi PNS secara memadai untuk mendukung tugas-tugas pembangunan, penyelenggaraan pemerintahan, dan pelayanan publik. Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 secara tegas dijelaskan bahwa untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan kebijakan manajemen PNS, maka dibentuklah Badan Kepegawaian Negara. Pada Pasal 43 ayat (2) dijelaskan bahwa Badan Kepegawaian Negara bertugas menyelenggarakan manajemen PNS yang mencakup perencanaan, pengembangan kualitas sumber daya PNS dan administrasi kepegawaian, pengawasan, dan pengendalian, penyelenggaraan dan pemeliharaan informasi kepegawaian, mendukung perumusan kebijakan kesejahteraan PNS, serta memberikan bimbingan teknis kepada unit organisasi yang menangani kepegawaian pada instansi pemerintah pusat dan daerah.⁸

⁷Miftah Thoha, 2010, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, Jakarta:Kencana, hlm. 12.

⁸Ibid., hlm. 14-15

Keputusan Presiden No.103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah non-Departemen mengemukakan tugas Badan Kepegawaian Negara di bidang manajemen kepegawaian negara, dengan menyelenggarakan fungsi sebagai berikut:

1. Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang kepegawaian;
2. Penyelenggaraan koordinasi identifikasi kebutuhan pendidikan dan pelatihan, pengawasan dan pengendalian pemanfaatan pendidikan, dan pelatihan sumber daya manusia PNS;
3. Penyelenggaraan administrasi kepegawaian pejabat negara dan mantan pejabat negara;
4. Penyelenggaraan administrasi dan sistem informasi kepegawaian negara dan mutasi kepegawaian antar provinsi;
5. Penyelenggaraan koordinasi penyusunan norma, standard dan prosedur mengenai mutasi, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban, kedudukan hukum PNS Pusat dan PNS Daerah dan bidang kepegawaian lainnya;
6. Penyelenggaraan bimbingan teknis pelaksanaan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian kepada instansi pemerintah;
7. Koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas Badan Kepegawaian Negara;
8. Fasilitas kegiatan instansi pemerintah dibidang administrasi kepegawaian;
dan

9. Penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tata laksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, persandian, perlengkapan, dan rumah tangga.

2.2.3. Lembaga Administrasi Negara (LAN)

Dalam Keppres No. 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah non-Departemen disebutkan bahwa LAN bertanggung jawab melaksanakan tugas pemerintahan di bidang administrasi negara tertentu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tugas tersebut dimanifestasikan kedalam sebuah fungsi, yakni:

1. Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional tertentu di bidang administrasi negara;
2. Pengkajian kinerja kelembagaan dan sumber daya aparatur dalam rangka pembanguana administrasi negara dan peningkatan kualitas sumber daya aparatur;
3. Pengkajian dan pengembangan manajemen kebijakan dan pelayanan di bidang pembangunan admnistrasi negara;
4. Penelitian dan pengembangan administrasi pembangunan dan otomatisasi administrasi negara;
5. Pembinaan dan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan aparatur negara;
6. Koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas LAN;

7. Fasilitasi dan pembinaan terhadap kegiatan instansi pemerintah dibidang administrasi negara; dan
8. Penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tata laksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, persandian, perlengkapan, dan rumah tangga.

Memperhatikan fungsi sebagaimana tercantum dalam Keppres tersebut, LAN terutama memiliki fungsi sebagai sebuah lembaga *think-tank* melalui hasil riset dan kajian aparatur negara, sekaligus memainkan fungsi dalam pengembangan sumber daya manusia (SDM) aparatur negara melalui pendidikan dan pelatihan. Kendati lembaga ini berada dibawah dan bertanggung jawab langsung kepada presiden, dalam pelaksanaannya berada dibawah koordinasi Kantor MENPAN.⁹

2.2.4. Badan Kepegawaian Daerah (BKD)

Badan ini dibentuk setelah pelaksanaan otonomi daerah Tahun 1999. Badan ini yang mengurus administrasi kepegawaian pemerintah daerah, baik di pemerintah Kabupaten atau Kota maupun pemerintah Provinsi. Hampir sebagian besar BKD ini hanya berada di tingkat Kabupaten/Kota, sedangkan ditingkat provinsi banyak yang masih menggunakan biro, yakni Biro Kepegawaian. Sesuai dengan Undang-Undang Pemerintah Daerah, kewenangan mengatur kepegawaian mulai dari

⁹Sri Hartini Setiajeng Kadarsih dan Tedi Sudrajat, 2010, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, Jakarta:Sinar Grafika, hlm 26-27

rekrutmen sampai dengan pensiun berada di Kabupaten/Kota. Pembentukan BKD didasarkan pada Peraturan Daerah masing-masing.¹⁰

Pasal 34A Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, dan Keputusan Presiden No. 159 Tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan Badan Kepegawaian Daerah (BKD), serta aturan hukum lainnya tidak mengatur tentang kewenangan daerah dalam menetapkan kebijaksanaan administrasi kepegawaian daerah. Penetapan kebijaksanaan kepegawaian di daerah diantaranya menerapkan norma, standar, dan prosedur kepegawaian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak, kewajiban, serta kedudukan hukum menjadi wewenang pemerintah.

Berdasarkan Pasal 34 A Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, untuk kelancaran pelaksanaan manajemen Pegawai Negeri Sipil Daerah perlu membentuk Lembaga Teknis Badan Kepegawaian Daerah (BKD) yang pembentukannya ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah (Perda)

Menurut Keputusan Presiden Nomor 159 Tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan Badan Kepegawaian Daerah bahwa Badan Kepegawaian Daerah berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah. Badan Kepegawaian Daerah mempunyai tugas pokok membantu Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah dalam melaksanakan manajemen Pegawai Negeri

¹⁰*Ibid.*, hlm. 27.

Sipil Daerah. Dalam melaksanakan tugas pokok tersebut, Badan Kepegawaian Daerah menyelenggarakan fungsi:

1. Penyiapan penyusunan peraturan perundang-undangan daerah dibidang kepegawaian sesuai dengan norma, standar, dan prosedur yang ditetapkan pemerintah
2. Perencanaan dan pengembangan kepegawaian daerah
3. Penyiapan kebijakan teknis pengembangan kepegawaian daerah
4. Penyiapan dan pelaksanaan pengangkatan, kenaikan pangkat, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil Daerah sesuai dengan norma, standar, dan prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan
5. Pelayanan administrasi kepegawaian dalam pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dalam dan dari jabatan struktural dan fungsional sesuai dengan norma, standar, dan prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan
6. Penyiapan dan penetapan pensiun Pegawai Negeri Sipil Daerah sesuai dengan norma, standar, dan prosedur yang telah ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan
7. Penyiapan penetapan gaji, tunjangan, kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil Daerah sesuai dengan norma, standar, dan prosedur yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan
8. Penyelenggaraan administrasi Pegawai Negeri Sipil Daerah
9. Pengelolaan sistem informasi kepegawaian daerah, dan

10. Penyampaian informasi kepegawaian daerah kepada Badan Kepegawaian Negara.

Semua fungsi tersebut harus sesuai dengan norma, standar, dan prosedur yang ditetapkan pemerintah. Materi yang boleh diatur hanya mengenai kebijaksanaan teknis kepegawaian daerah, sehingga tidak akan terjadi perbedaan dalam menetapkan norma, standar, dan prosedur kepegawaian, yang pada akhirnya dapat diciptakan kualitas PNS yang seragam di seluruh Indonesia.¹¹

2.3. Kepegawaian

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, status merupakan keadaan kedudukan orang, badan, negara dan sebagainya. Sedangkan pegawai adalah orang yang bekerja pada pemerintah, perusahaan dan sebagainya.¹² Berdasarkan apa yang telah dijelaskan diatas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa status kepegawaian adalah kedudukan seseorang di bidang pekerjaan di dalam pemerintahan, perusahaan, dan sebagainya.

Pegawai adalah orang yang bekerja pada suatu instansi dan mendapatkan gaji setiap bulan. Pegawai adalah orang yang menjual jasa (pikiran dan tenaga) dan mendapatkan kompensasi (balas jasa) yang besarnya telah ditetapkan terlebih dahulu, dimana mereka wajib dan terikat untuk mengerjakan pekerjaan yang diberikan dan berhak memperoleh gaji sesuai dengan perjanjian.¹³

¹¹*Ibid.*, hlm 27-28

¹²Kamus Besar Bahasa Indonesia

¹³ Hasibuan Malayu, 2004, Dasar-Dasar Perbankan, Jakarta:Bumi Aksara, hlm.13

Berdasarkan definisi tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa pegawai adalah semua penduduk yang mampu melakukan pekerjaan dan mendapatkan gaji setiap bulan, kecuali golongan yang terdiri dari:

1. Anak-anak berumur 14 Tahun kebawah
2. Mereka yang masih berumur 14 Tahun ke atas tetapi masih mengunjunggi sekolah untuk waktu penuh
3. Mereka karena usia tinggi, cacat baik jasmani maupun rohani, tidak mampu melakukan pekerjaan dengan hubungan kerja untuk diri sendiri (swakarya) maupun dalam hubungan kerja yang mampu bekerja tetapi karena sesuatu hal tidak mendapatkan pekerjaan yaitu para pengangguran.

2.3.1. Pegawai Tidak Tetap (PTT)

Penjelasan Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian pada Pasal 2 ayat (3) mengemukakan bahwa yang dimaksud dengan Pegawai Tidak Tetap adalah pegawai yang diangkat untuk jangka waktu tertentu guna melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan yang bersifat teknis professional dan administrasi sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan organisasi. Pegawai Tidak Tetap tidak berkedudukan sebagai Pegawai Negeri.

Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara tidak menjelaskan perihal Pegawai Tidak Tetap, pada Pasal 6 Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 dituliskan bahwa hanya ada 2 jenis pegawai, yaitu Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja. Studi mengenai Pegawai

Tidak Tetap di Indonesia pada umumnya masih minim. Hal inilah yang kemudian menjadi masalah dalam upaya advokasi dalam peningkatan status kepegawaian bagi Pegawai Tidak Tetap. Menurut Padmawati, telah terjadi ketidakpastian status kerja yang dialami guru honorer semenjak diberlakukannya Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2005 *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi CPNS telah menimbulkan adanya berbagai multi tafsir yang membingungkan, misalnya ada yang mengartikan sebagai Pegawai Tidak Tetap sebagai tenaga honorer APBD/APBN dan tenaga honorer Non-APBD/APBN, sebagai tenaga relawan, serta Pegawai Tidak Tetap itu sendiri.¹⁴

Munculnya Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 menghapuskan adanya Pegawai Tidak Tetap untuk diangkat menjadi CPNS, sampai ada peraturan berikutnya yang mengatur. Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) menyebutkan “sejak ditetapkannya Peraturan Pemerintah ini, semua Pejabat Pembina Kepegawaian dan pejabat lain di lingkungan instansi, dilarang mengangkat tenaga honorer atau yang sejenis, kecuali ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah”, keberlakuan Peraturan Pemerintah berlaku sebagai *lex specialis* (hukum khusus) yang mengenyampingkan Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, yang sebelumnya menjadi dasar hukum pengangkatan Pegawai Tidak Tetap (PTT), maka karena sifatnya *lex specialis*

¹⁴Wasisto Raharjo Jati, 2015, “Analisa Status, Kedudukan, dan Pekerjaan Pegawai Tidak Tetap dalam UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara”. Jurnal, Jakarta: Jurnal Borneo Administrator, hlm. 104

itulah yang membuat legalitas Pegawai Tidak Tetap bersifat *ad hoc* karena sifatnya sementara dan bisa ditiadakan sewaktu-waktu.¹⁵

2.3.2. Pegawai Negeri Sipil (PNS)

Pegawai Negeri Sipil atau yang disingkat PNS adalah salah satu jenis dalam status kepegawaian yang ada di Indonesia, banyak sekali masyarakat yang menginginkan untuk menjadi Pegawai Negeri Sipil dikarenakan pangkat dan jabatan yang akan disandangnya, selain itu besarnya gaji dan tunjangan serta adanya dana pensiun menjadi daya tarik bagi masyarakat untuk berbondong-bondong mengikuti tes Calon Pegawai Negeri Sipil. Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999, menyatakan bahwa Pegawai Negeri terdiri dari Pegawai Negeri Sipil, Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia. Sedangkan menurut ayat (2) bahwa Pegawai Negeri Sipil terdiri dari Pegawai Negeri Sipil Pusat dan Pegawai Negeri Sipil Daerah.

Menurut ketentuan Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2000 tentang wewenang Pengangkatan, Pemindahan, Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil bahwa yang dimaksud dengan Pegawai Negeri Sipil Pusat adalah Pegawai Negeri Sipil yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan bekerja pada Departemen, Kejaksaan Agung, Sekretariat Negara, Sekretariat Kabinet, Sekretariat Militer, Sekretariat Presiden, Sekretariat Wakil Presiden, Kantor Menteri Koordinator, Kantor Menteri Negara, Kepolisian

¹⁵*Ibid.*, hlm. 106

Negara, Lembaga Pemerintah Non Departemen Kesekretariatan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara, Instansi Vertikal di Daerah Propinsi/Kabupaten/Kota, Kepaniteraan Pengadilan, atau dipekerjakan untuk menyelenggarakan tugas negara lainnya

Pegawai Negeri Daerah adalah Pegawai Negeri Sipil Daerah Propinsi/Kabupaten/Kota yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan bekerja pada Pemerintah Daerah, atau dipekerjakan diluar instansi induknya (Pasal 1 angka 2 PP Nomor 96 Tahun 2000), dan berikut akan dijabarkan mengenai pengertian, kedudukan, hak dan kewajiban Pegawai Negeri Sipil.

2.3.2.1. Pengertian PNS

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 pemerintahan atau Negara.¹⁶ Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian menegaskan bahwa Pegawai negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri atau disertai tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

¹⁶WJS Poerwadarminta, 1986 *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta:Balai Pustaka, hlm. 478;514

Berdasarkan rumusan diatas, maka dapat diketahui bahwa unsur-unsur yang harus dipenuhi oleh seseorang agar dapat disebut sebagai Pegawai Negeri Sipil adalah:

1. Setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang telah ditentukan
2. Diangkat oleh pejabat yang berwenang
3. Diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri atau jabatan negara lainnya
4. Digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku

Mengenai jenis pegawai negeri didasarkan pada pasal 2 ayat (1) UU No.43 Tahun 1999 Pegawai Negeri di bagi menjadi:

1. Pegawai Negeri Sipil,
2. Anggota Tentara Nasional Indonesia, dan
3. Anggota Kepolisian Negeri Republik Indonesia

Berdasarkan penjabaran di atas, Pegawai Negeri Sipil merupakan bagian dari pegawai negeri yang merupakan aparatur negara. Menurut UU No.43 Tahun 1999 Pasal 2 ayat (2) Pegawai Negeri Sipil dibagi menjadi Pegawai Negeri Sipil Pusat dan Pegawai Negeri Sipil Daerah.¹⁷

2.3.2.2. Kedudukan PNS

Kedudukan Pegawai Negeri didasarkan pada Undang-Undang No.43 Tahun 1999 Pasal 3 ayat (1), yaitu Pegawai Negeri sebagai unsur apratur Negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara professional, jujur, adil,

¹⁷C.S.T. Kansil, 1979, *Pokok-Pokok Hukum Kepegawaian Republik Indonesia*, Jakarta:Pradnya Paramitha, hlm. 38

dan merata dalam penyelenggaraan tugas Negara, pemerintahan, dan pembangunan. Rumusan kedudukan pegawai negeri didasarkan pada pokok-pokok pikiran bahwa pemerintah tidak hanya menjalankan fungsi umum pemerintahan, tetapi juga harus mampu melaksanakan fungsi pembangunan atau dengan kata lain pemerintah bukan hanya menyelenggarakan tertib pemerintahan, tetapi juga harus mampu menggerakkan dan memperlancar pembangunan untuk kepentingan rakyat banyak.¹⁸

Kedudukan dan peranan dari pegawai negeri dalam setiap organisasi pemerintahan sangatlah menentukan, sebab Pegawai Negeri Sipil merupakan tulang punggung pemerintah dalam melaksanakan pembangunan nasional. Peranan dari pegawai negeri seperti diistilahkan dalam dunia kemiliteran yang berbunyi *not the gun, the man behind the gun*, yaitu bukan senjata yang penting melainkan manusia yang menggunakan senjata itu. Senjata yang modern tidak mempunyai arti apa-apa apabila manusia yang dipercaya menggunakan senjata itu tidak melaksanakan kewajibannya dengan benar.¹⁹ Kranenburg memberikan pengertian dari Pegawai Negeri, yaitu pejabat yang ditunjuk, jadi pengertian tersebut tidak termasuk terhadap mereka yang memangku jabatan mewakili seperti anggota parlemen, presiden dan sebagainya. Logemann dengan menggunakan kriteria yang bersifat materil mencermati hubungan antar Negara dengan Pegawai Negeri dengan memberikan pengertian Pegawai Negeri sebagai tiap pejabat yang mempunyai hubungan dinas dengan Negara.²⁰

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Muchsan, 1982, *Hukum Kepegawaian*, Jakarta: Bima Aksara, hlm. 12

²⁰ *Ibid.* hlm 13

2.3.2.3. Hak dan Kewajiban PNS

Pegawai negeri mempunyai peranan amat penting sebab pegawai negeri merupakan unsur aparatur Negara untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan dalam rangka mencapai tujuan negara. Kelancaran pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan nasional terutama sekali tergantung pada kesempurnaan aparatur Negara yang pada pokoknya tergantung juga dari kesempurnaan pegawai negeri (sebagian aparatur Negara).²¹ Berdasarkan Undang-Undang No 43 Tahun 1999 ditetapkan bahwa kewajiban Pegawai Negeri sebagai berikut;

1. Wajib setia dan taat kepada Pancasila, UUD 1945, Negara dan Pemerintah, serta wajib menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 4).
2. Wajib mentaati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melaksanakan tugas kedinasan dipercayakan kepadanya dengan penuh pengabdian, kesadaran dan tanggung jawab (Pasal 5).
3. Wajib menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan kepada dan atas perintah jabatan yang berwajib atas kuasa undang-undang (Pasal 6).

Kewajiban pegawai negeri adalah segala sesuatu yang wajib dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Menurut Sastra Djatmika, kewajiban Pegawai Negeri dibagi dalam tiga golongan, yaitu:

1. Kewajiban-kewajiban yang ada hubungan dengan suatu jabatan;

²¹*Ibid*

2. Kewajiban-kewajiban yang tidak langsung berhubungan dengan suatu tugas dalam jabatan, melainkan dengan kedudukannya sebagai pegawai negeri pada umumnya.

Hak Pegawai Negeri Sipil Menurut Undang-Undang No. 43 Tahun 1999:

1. Setiap Pegawai negeri berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban pekerjaan dan tanggung jawabnya (Pasal 7 ayat 1).
2. Gaji yang diterima oleh Pegawai Negeri harus mampu memacu produktivitas dan menjamin kesejahteraan (Pasal 7 ayat 2).
3. Setiap Pegawai Negeri berhak atas cuti (Pasal 8).
4. Setiap Pegawai Negeri yang ditimpa oleh sesuatu kecelakaan dalam dan karena menjalankan tugas kewajibannya berhak memperoleh perawatan (Pasal 9 ayat 1).
5. Setiap Pegawai Negeri yang menderita cacat jasmani atau cacat rohani dalam dan karena menjalankan tugas kewajibannya yang mengakibatkannya tidak dapat bekerja lagi dalam jabatan apa pun juga, berhak memperoleh tunjangan (Pasal 9 ayat 2).
6. Setiap Pegawai Negeri yang tewas, keluarganya berhak memperoleh uang duka (Pasal 9 ayat 3).
7. Setiap Pegawai Negeri yang telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan berhak atas pensiun.

2.4. Bidan Desa

Bidan atau bidan desa sebenarnya tidak berbeda, tugas, fungsi, wewenang yang dimilikinya sama. Perbedaannya hanya pada penempatan wilayah kerja, bidan desa bertugas di wilayah kerja di pedesaan, sedangkan bidan bertugas di wilayah perkotaan. Keberadaan bidan desa sangat penting sebagai garda terdepan dalam pemberian pelayanan kesehatan bagi masyarakat di pedesaan. Tugas dan fungsi bidan sangat mendasar demi memenuhi kebutuhan akan kesehatan bagi masyarakat, terkhusus bagi kesehatan ibu dan anak di pedesaan. Di pilihnya kesehatan ibu dan anak sebagai salah satu sasaran yang harus diprioritaskan dalam pengadaan pelayanan kesehatan, di sebabkan oleh beberapa hal yaitu:²²

1. Ibu dan anak adalah sekelompok masyarakat yang mempunyai resiko tinggi.
2. Kesehatan ibu dan anak sangat mudah terpengaruh oleh keadaan lingkungan.
3. Kesehatan ibu dan anak menentukan sehat tidaknya kehidupan bangsa pada masa depan.

²² Azrul Azwar, 1993, *Puskesmas dan Usaha Kesehatan Pokok*, Jakarta:Sinar Harapan, hlm.32.

2.4.1. Pengertian Bidan Desa

Bidan desa adalah bidan yang ditempatkan dan bertugas, mempunyai wilayah kerja di satu sampai dua desa, dan dalam melaksanakan tugas pelayanan medik baik didalam maupun diluar jam kerjanya bidan harus bertanggung jawab langsung kepada puskesmas.²³

Adapun Definisi bidan menurut International Confederation Of Midwives (ICM) yang dianut dan diadopsi oleh seluruh organisasi bidan di seluruh dunia, dan diakui oleh WHO dan Federation of International Gynecologist Obstetrition (FIGO). Definisi tersebut secara berkala di review dalam pertemuan Internasional / Kongres ICM. Definisi terakhir disusun melalui konggres ICM ke 27, pada bulan Juli tahun 2005 di Brisbane Australia ditetapkan sebagai berikut: Bidan adalah seseorang yang telah mengikuti program pendidikan bidan yang diakui di negaranya, telah lulus dari pendidikan tersebut, serta memenuhi kualifikasi untuk didaftar (register) dan atau memiliki izin yang sah untuk melakukan praktik bidan (Depkes RI, 2007b).²⁴

Pada tahun 1989/1990 pemerintah melaksanakan program pengangkatan dan penempatan bidan desa di seluruh tanah air. Dasar penempatan bidan desa diseluruh tanah air adalah Permenkes RI No.363/Menkes/Per/IX/1989 tentang

²³Nurhafidah, 2009, "*Peranan Bidan Desa dalam Usaha Meningkatkan Pelayanan Kesehatan Masyarakat Desa Nancawa Kecamatan Simeulue Timur Kabupaten Simeulue*".Skripsi. Medan:Universitas Sumatera Utara. Hlm 26

²⁴Wikipedia.org/wiki/Bidan

Wewenang Bidan serta Surat Edaran Dirjen Binkesmas No.429/Binkesmas/IX/1989 tentang Kebijakan Penempatan Bidan..²⁵

Untuk terwujudnya kebijakan yang telah ditetapkan maka diselenggarakan Pendidikan bidan satu tahun dengan dasar pendidikan lulusan SPK. Tujuan Khusus Penempatan Bidan Desa yaitu :²⁶

1. Meningkatkan mutu pelayanan kesehatan pada masyarakat.
2. Meningkatkan cakupan pelayanan kesehatan 5 program prioritas desa.
3. Meningkatkan mutu pelayanan ibu hamil, pertolongan persalinan, perawatan nifas dan prenatal, serta pelayanan kontrasepsi.
4. Menurunnya jumlah kasus-kasus yang berkaitan dengan penyulit kehamilan, persalinan dan perinatal.
5. Meningkatkan kemampuan keluarga untuk hidup sehat dengan membantu pembinaan kesehatan kelompok dasawisma.
6. Menurunnya jumlah balita dengan gizi buruk dan diare.

2.4.2. Tugas Bidan Desa

Tugas pokok bidan desa diantaranya adalah:²⁷

1. Melaksanakan kegiatan pukesmas di desa wilayah kerjanya berdasarkan urutan prioritas masalah kesehatan yang dihadapi sesuai dengan kewenangan yang dimiliki dan diberikan.
2. Menyelenggarakan dan membantu masyarakat desa di wilayah kerjanya agar berperilaku sehat.

²⁵Nurhafidah, *op.cit.*, hlm. 17

²⁶*Ibid.*

²⁷*Ibid.*

2.4.3. Wewenang Bidan Desa

Peraturan Menteri Kesehatan RI (Permenkes) Nomor 572/Menkes/ RI/1996 menjelaskan bahwa bidan di dalam menjalankan prakteknya, berwenang untuk memberikan pelayanan KIA, Wewenang bidan yang bekerja di desa sama dengan wewenang yang diberikan kepada bidan lainnya. Hal ini diatur dengan peraturan Menteri Kesehatan (Depkes RI, 1997).²⁸

1. Wewenang umum

Kewenangan yang diberikan untuk melaksanakan tugas yang dapat dipertanggungjawabkan secara mandiri.

2. Wewenang khusus

Wewenang khusus adakah untuk melaksanakan kegiatan yang memerlukan pengawasan dokter. Tanggung jawab pelaksanaannya berada pada dokter yang diberikan wewenang tersebut.

3. Wewenang pada keadaan darurat

Bidan diberi wewenang melakukan pertolongan pertama untuk menyelamatkan penderita atas tanggung jawabnya sebagai insan profesi. Segera setelah melakukan tindakan darurat tersebut, bidan diwajibkan membuat laporan ke Puskesmas di wilayah kerjanya.

4. Wewenang tambahan

Bidan dapat diberi wewenang tambahan oleh atasannya dalam pelaksanaan pelayanan kesehatan masyarakat lainnya, sesuai dengan program pemerintah pendidikan dan pelatihan yang diterimanya.

²⁸*Ibid.*

2.4.4. Kewajiban dan Hak Bidan Desa

Adapun Kewajiban dan Hak Bidan Tertuang dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 1994 Tentang Peningkatan Bidan Sebagai Pegawai Tidak Tetap, sebagai berikut:

Bidan sebagai Pegawai Tidak Tetap Wajib:

1. Setia dan taat sepenuhnya kepada pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintah;
2. Menyimpan rahasia negara dan rahasia jabatan;
3. Mentaati dan melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk ketentuan kedisnasan yang berlaku bagi pegawai negeri sipil;
4. Melaksanakan masa bakti yang telah ditetapkan;
5. Melaksanakan tugas sebagai bidan sesuai program pemerintah di bidang kesehatan;
6. Membayar iuran pemeliharaan kesehatan sebesar 2% dari gaji pokok.

Bidan desa sebagai Pegawai Tidak Tetap berhak memperoleh:

1. Penghasilan berupa gaji pokok dan tunjangan;
2. Biaya perjalanan ke lokasi penempatan dan biaya perjalanan pulang setelah mengakhiri masa bakti;
3. Pemeliharaan kesehatan dari PT.Asuransi Kesehatan Indonesia;
4. Cuti tahunan;

2.4.5. Fungsi Bidan Desa

Dalam melaksanakan tugasnya, bidan desa menyelenggarakan fungsi sebagai berikut:²⁹

1. Memberikan pelayanan kesehatan pada masyarakat di rumah-rumah, mengenai persalinan pelayanan KB dan pengayoman medis kontrasepsi.
2. Menggerakkan dan membina peran serta masyarakat dalam bidang kesehatan sesuai dengan permasalahan kesehatan setempat.
3. Membina dan memberikan bimbingan teknis kepada kader serta dukun bayi.
4. Membina sekelompok desa wisma dibidang kesehatan.
5. Membina kerja sama lintas program, lintas sektoral LSM.
6. Melakukan rujukan medis maupun rujukan kesehatan ke pukesmas kecuali dalam keadaan darurat harus di rujuk ke fasilitas kesehatan lainnya.
7. Mendeteksi secara dini adanya efek samping dan komplikasi pemakaian kontrasepsi serta adanya penyakit-penyakit lain dan berusaha sungguh-sungguh untuk mengatasi hal tersebut sesuai dengan kemampuannya.

2.5. Dasar Hukum Pengangkatan Bidan Desa dari PTT Menjadi PNS

Keputusan Presiden Nomor 77 Tahun 2000 tentang perubahan atas Keputusan Presiden Nomor 23 Tahun 1994 merupakan dasar hukum pengangkatan bidan desa dari Pegawai Tidak Tetap menjadi Pegawai Negeri Sipil. Bidan sebagai

²⁹*Ibid.*

Pegawai Tidak Tetap adalah bidan yang bukan pegawai negeri, yang diangkat oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan pekerjaan sebagai bidan dalam rangka pelaksanaan program pemerintah dan merupakan unsur aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat yang dengan penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintah.

Bidan yang baru lulus atau belum melaksanakan masa bakti sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat menjadi Pegawai Tidak Tetap. Pasal 7 ayat (1) Keppres Nomor 77 Tahun 2000 menegaskan bahwa masa bakti bidan desa adalah 3 tahun dengan masa perpanjangan paling banyak 2 kali dengan sekali masa perpanjangan adalah selama 3 Tahun, artinya masa bakti yang harus ditempuh oleh bidan desa sebagai Pegawai Tidak Tetap adalah selama 9 tahun. Sedangkan pada Pasal 7 ayat (2) menjelaskan mengenai kedudukan bidan desa Pegawai Tidak Tetap berakhir apabila yang bersangkutan telah selesai melaksanakan masa bakti atau selesai perpanjangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tersebut, diberhentikan atau pemutusan secara sepiihak atau bidan desa yang bersangkutan meninggal dunia.

Pasal 10 dikemukakan bahwa bidan sebagai Pegawai Tidak Tetap yang telah menyelesaikan masa bakti dapat diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil, karyawan swasta, atau melakukan praktek bidan perorangan, dan atau melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi. Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut, bidan desa yang telah menyelesaikan masa bakti selama 9

Tahun dapat diangkat menjadi pegawai Negeri Sipil dengan berbagai ketentuan yang diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Terkait pembiayaan dalam pelaksanaan program pengangkatan bidan desa sebagai Pegawai Tidak Tetap dan proses pengangkatan bidan desa Pegawai Tidak Tetap menjadi Pegawai Negeri Sipil keseluruhannya dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), hal tersebut dikarenakan bidan desa merupakan Pegawai tingkat Pusat yang diangkat dan digaji langsung oleh pemerintah pusat. Sehingga seluruh biaya yang terkait dengan pengangkatan bidan desa seluruhnya dibebankan kepada APBN.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1. Pendekatan Masalah

Sesuai dengan masalah yang akan dibahas, maka pendekatan masalah dalam penelitian ini akan dilakukan secara normatif dan empiris.

1. Pendekatan secara Normatif

Pendekatan secara normatif merupakan pendekatan hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder. Penelitian hukum normatif membahas doktrin-doktrin atau asas-asas dalam ilmu hukum.³⁰

2. Pendekatan secara Empiris

Pendekatan secara empiris merupakan suatu pendekatan yang dilakukan di lapangan dengan mengumpulkan informasi-informasi dengan cara observasi atau wawancara dengan informan dan responden yaitu Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Pringsewu dan 2 (dua) Bidan Desa Kabupaten Pringsewu yang berhubungan dengan permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini. Dasar pemilihan responden yang terdiri dari 2 (dua) orang bidan desa ini dilakukan secara homogen, bahwa responden

³⁰Ali Zainuddin.2011. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta:Sinar Grafika. hlm. 24

memiliki kesamaan karena mengetahui, mengalami, dan menjalankan profesi yang sama sebagai bidan desa.

3.2. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini berupa data primer dan data sekunder.

3.2.1. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh dari studi lapangan, yaitu melalui wawancara dengan informan yaitu Bapak Puhadi selaku Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Pringsewu dan responden Bidan Desa yang bertugas di Kabupaten Pringsewu, yang terdiri dari 2 orang, yaitu Ibu Hulaemah selaku bidan desa yang telah diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil dan Ibu Dian Novisa selaku bidan desa Pegawai Tidak Tetap.

3.2.2. Data Sekunder

Data sekunder dalam skripsi ini terdiri dari :³¹

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang bersifat mengikat berupa peraturan perundang-undangan, yang terdiri dari

- a. Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

³¹ Amiruddin dan H. Zainal Asikin. 2012. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Cet-6. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada. hlm. 30

- b. Keputusan Presiden No.77 Tahun 2000 tentang perubahan atas Keputusan Presiden Nomor 23 Tahun 1994 Tentang Pengangkatan Bidan Sebagai Pegawai Tidak Tetap.
 - c. Surat Kementrian Kesehatan RI Nomor KP.01.02/Menkes/2/2015 perihal Pengangkatan Dokter, Dokter Gigi, dan Bidan Pegawai Tidak Tetap Sebagai CPNS.
2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder diperoleh dari studi kepustakaan yang terdiri dari literatur-literatur ilmu pengetahuan hukum, dan buku-buku yang berkaitan dengan hukum kepegawaian atau Aparatur Sipil Negara.

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum penunjang yang mencakup bahan-bahan yang memberi petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder

3.3. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Data

3.3.1. Prosedur Pengumpulan Data

Prosedur pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui:

a. Studi Kepustakaan

Dilakukan untuk memperoleh data sekunder dengan melakukan kegiatan membaca, mencatat, mengutip, dan menelaah hal-hal yang berkaitan dengan penulisan skripsi ini.

b. Studi Lapangan

Dilakukan untuk memperoleh data primer yang dilakukan dengan metode wawancara yang dilakukan dengan mengajukan pertanyaan langsung kepada narasumber yang berkembang selama proses wawancara

3.3.2. Prosedur Pengolahan Data

Setelah data terkumpul, baik data primer maupun data sekunder dilakukan pengolahan data dengan cara:

a. Seleksi Data

Seleksi data merupakan proses pemilihan data, pemusatan perhatian pada penyederhanaan data, pengabstrakan data, dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan.

b. Pemeriksaan Data

Pemeriksaan data yang sudah terkumpul, yang meliputi kelengkapan isian, keterbacaan tulisan, kejelasan jawaban, relevansi jawaban, keseragaman satuan data yang digunakan, dan sebagainya.

c. Klasifikasi Data

Klasifikasi data merupakan usaha menggolongkan, mengelompokkan, dan memilah data berdasarkan pada klasifikasi tertentu yang telah dibuat dan ditentukan oleh peneliti.

d. Penyusunan Data

Penyusunan data merupakan proses pengumpulan data dan merekap data. Kegiatan ini dimaksudkan untuk menguji hipotesis penelitian

3.4. Analisis Data

Proses analisis data adalah merupakan usaha untuk menjawab atas pertanyaan perihal rumusan dan hal-hal yang diperoleh dari suatu penelitian pendahuluan. Dalam proses analisis yang digunakan adalah analisis deskriptif kualitatif yakni rangkaian data yang telah disusun secara sistematis menurut klasifikasinya dengan memberi arti terhadap data tersebut menurut kenyataan yang diperoleh dilapangan dan disusun dalam uraian kalimat-kalimat sehingga menjadi benar-benar merupakan jawaban dari permasalahan yang ada. Kemudian disusun suatu kesimpulan atas dasar jawaban dari hasil penelitian tersebut dan selanjutnya disusun saran-saran dari peneliti untuk perbaikan atas permasalahan yang dihadapi

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

5.1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah diuraikan oleh peneliti pada bab sebelumnya, maka peneliti dapat menarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Pelaksanaan pengangkatan bidan desa Pegawai Tidak Tetap menjadi Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Pringsewu belum dapat berjalan sesuai dengan apa yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, pelaksanaan pengangkatan bidan yang telah lulus pendidikan untuk diangkat menjadi Pegawai Tidak Tetap belum pernah dilaksanakan karena keterbatasan anggaran yang dimiliki oleh Dinas Kesehatan Kabupaten Pringsewu, semua bidan Pegawai Tidak Tetap yang ada saat ini dijamin melalui tes dan seleksi yang diadakan bersama Pemerintah Kabupaten Tanggamus. Pelaksanaan pengangkatan bidan desa Pegawai Tidak Tetap menjadi Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Pringsewu juga belum pernah dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Pringsewu, dikarenakan berbagai faktor penghambat seperti belum adanya formasi CPNS dari Pemerintah Pusat, jumlah bidan yang banyak, serta

keterbatasan anggaran. Peranan Dinas Kesehatan Kabupaten Pringsewu dalam pengangkatan bidan desa Pegawai Tidak Tetap menjadi Pegawai Negeri Sipil hingga saat ini hanya merekomendasikan dan mengusulkan perpanjangan masa bakti dan terus mendukung Pemerintah Pusat dalam upaya pengangkatan bidan desa Pegawai Tidak Tetap menjadi Pegawai Negeri Sipil dan memberikan pengawasan dan evaluasi kinerja bidan desa Pegawai Tidak Tetap yang ada di Kabupaten Pringsewu.

2. Tidak terlaksananya pengangkatan bidan desa Pegawai Tidak Tetap menjadi Pegawai Negeri Sipil dikarenakan berbagai faktor penghambat, baik faktor teknis maupun non teknis, faktor-faktor tersebut antara lain adalah peraturan perundang-undangan yaitu a) Belum adanya formasi CPNS dari Pemerintah Pusat untuk bidan Pegawai Tidak Tetap menjadi Pegawai Negeri Sipil; b) Jumlah bidan yang banyak tidak dapat diakomodir semua secara bersamaan; c) Anggaran yang dibutuhkan sangat besar; d) Kurangnya pengawasan dan evaluasi kinerja bidan; e) Pandangan negatif terhadap kemampuan bidan Pegawai Tidak Tetap; f) Praktik nepotisme; g) Tidak adanya program bidan desa teladan.

1.2. Saran

Berdasarkan hasil penelitian dan kesimpulan-kesimpulan yang telah diuraikan diatas, terdapat saran yang diajukan penulis sebagai bahan masukan kepada Pemerintah Pusat melalui Kementerian Kesehatan dan Kabupaten Pringsewu melalui Dinas Kesehatan Kabupaten Pringsewu, yang diantaranya sebagai berikut:

1. Pemerintah agar dapat memberikan kebijakan yang lebih berpihak kepada bidan desa Pegawai Tidak Tetap, terutama terkait dengan masa bakti, bidan desa yang telah menyelesaikan masa baktinya selama 9 tahun namun belum dapat diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil seharusnya tidak perlu mengulang masa baktinya kembali dari awal lagi, namun sebaiknya dapat terus melanjutkan masa baktinya dan tetap memperoleh kesempatan untuk dapat diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil sampai ada formasi Calon Pegawai Negeri Sipil dan kemudian bidan tersebut diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil.
2. Pemerintah wajib menyegerakan pembentukan peraturan baru yang lebih tegas tentang pengangkatan bidan desa Pegawai Tidak Tetap menjadi Pegawai Negeri Sipil.
3. Demi kelancaran dalam proses pengangkatan, pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus menjalin hubungan yang lebih *intens* dan berkesinambungan.

DAFTAR PUSTAKA

Sumber Buku

Amiruddin dan Zainal Asikin. 2012. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Cet-6. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada

Azwar, Azrul. 1993. *Puskesmas dan Usaha Kesehatan Pokok*. Jakarta:Ghalia Indonesia

Hartini, Sri dkk. 2010. *Hukum Kepegawaian di Indonesia*. Jakarta:Sinar Grafika

Jati, Wasito Raharjo.2015. “*Analisa Status, Kedudukan, dan Pekerjaan Pegawai Tidak Tetap dalam UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara*”.Jurnal, Jakarta:Jurnal Borneo Administrator

Kansil, C.S.T. 1979. *Pokok-Pokok Hukum Kepegawaian Republik Indonesia*. Jakarta:Pradnya Paramitha

Malayu, Hasibuan. 2004. *Dasar-Dasar Perbankan*. Jakarta:Bumi Aksara

Muchsan. 1982. *Hukum Kepegawaian*. Jakarta:Bima Aksara

Nurfaidah.2009. “*Peranan Bidan Desa dalam Usaha Meningkatkan Pelayanan Kesehatan Masyarakat Desa Nancawa Kecamatan Simeulue Timur Kabupaten Simeulue*”.Skripsi.Medan:Universitas Sumatera Utara

Poerwadarminta, WJS. 1986. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta:Balai Pustaka

Setiawan, Guntur. 2004. *Implementasi dalam Birokrasi Pembangunan*. Jakarta:Balai Pustaka

Syukur, Abdullah. 1987. Kumpulan Makalah “Study Implementasi Latar Belakang Konsep Pendekatan dan Relevansinya Dalam Pembangunan”, Ujung Pandang:Persadi

Thoha, Miftah. 2000. *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*. Jakarta:Kencana

Usman, Nurdin. 2002. Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum. Jakarta:Grasindo

Zainuddin, Ali. 2011. *Metode Penelitian Hukum*. Cet-3. Jakarta: Sinar Grafika

Website

Rimal, “*Pengertian Pelaksanaan*”, <http://rimalrimaru.com/pengertian-pelaksanaan/>

Tinjauan Pustaka, <http://elib.unikom.ac.id/download.php?id=112335>

Wikipedia.org/wiki/Bidan

Wikipedia.org Kabupaten Pringsewu

Peraturan Perundang-Undangan:

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Keputusan Presiden No.77 Tahun 2000 tentang perubahan atas Keputusan Presiden Nomor 23 Tahun 1994 Tentang Pengangkatan Bidan Sebagai Pegawai Tidak Tetap

Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Pegawai Negeri Sipil

Surat Kementrian Kesehatan RI Nomor KP.01.02/Menkes/2/2015 perihal Pengangkatan Dokter, Dokter Gigi, dan Bidan Pegawai Tidak Tetap Sebagai CPNS.