

## **BAB I PENDAHULUAN**

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

Otonomi daerah menuntut pemerintah daerah agar meningkatkan mutu sumber daya manusia PNS yang memiliki motivasi kerja, keterampilan kerja dan profesionalisme kerja yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Fakta politik di Indonesia menunjukkan bahwa seiring dengan otonomi daerah, terdapat Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang menjadi calon kepala daerah, meskipun pada dasarnya hal ini kurang relevan dengan salah satu tujuan otonomi daerah yaitu untuk meningkatkan dan mendekatkan pelayanan publik dari PNS kepada masyarakat di daerah otonom.

Pemerintah pada dasarnya telah memberlakukan berbagai peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian untuk mengatur PNS agar dapat mewujudkan eksistensinya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, di antaranya adalah Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 sebagaimana diubah menjadi Undang-Undang Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004 tentang Larangan Bagi Pegawai Negeri Sipil menjadi Anggota dan atau Pengurus Partai Politik. Pada kenyataannya, tetap ada PNS yang berupaya untuk mengaktualisasikan dirinya untuk berpartisipasi dalam ranah politik praktis, seperti dalam Pemilihan Kepala Daerah.

Pemilihan Gubernur Lampung Tahun 2014 didominasi oleh para calon gubernur yang berlatar belakang birokrat atau pejabat negara yang masih aktif. Dalam politik praktis terdapat PNS yang mencalonkan diri dan telah menjadi pejabat politik, di antaranya Berlian Tihang sebagai Sekretaris Daerah Provinsi Lampung mencalonkan diri sebagai Gubernur Lampung, Herman HN sebagai Kepala Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Lampung menjadi Walikota Bandar Lampung Periode 2010-2014. Contoh lain adalah Erwin Arifin, Dosen Fakultas Hukum Universitas Lampung, pada 2011 – 2012 menjabat sebagai Plt. Bupati Lampung Timur dan 2012 – sekarang menjabat Bupati Lampung Timur.

Selain itu Kherlani sebelumnya adalah mantan Kepala Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Lampung, yang kemudian terpilih menjadi Wakil Walikota Bandar Lampung periode Tahun 2005-2010, selanjutnya yang bersangkutan mencalonkan diri sebagai Walikota Bandar Lampung Tahun 2010-2014, tetapi tidak terpilih. Pada saat ini Kherlani menjabat sebagai Pejabat (Pj) Bupati Pesisir Barat sampai dilaksanakannya Pemilihan Bupati secara definitif.

Upaya untuk menjaga profesionalisme PNS salah satunya adalah pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil menjadi Anggota Partai Politik, yang intinya adalah PNS dilarang menjadi anggota dan atau pengurus parpol. PNS yang menjadi anggota dan atau pengurus parpol harus diberhentikan sebagai PNS, yaitu diberhentikan dengan hormat sebagai PNS apabila telah memberitahukan terlebih dahulu kepada pejabat yang berwenang dan diberhentikan tidak dengan hormat sebagai PNS apabila tidak memberitahukan terlebih dahulu kepada pejabat yang berwenang.

Uraian di atas menunjukkan bahwa harus ada cara/ketentuan yang diatur dengan undang-undang yang memungkinkan PNS untuk bisa mencalonkan diri sebagai kepala daerah, karena hal ini merupakan hak bagi setiap warga negara. Untuk itu harus ada ketentuan bahwa calon kepala daerah harus paling tidak untuk sementara dibebastugaskan dari hak dan kewajibannya sebagai seorang PNS dengan cara melaksanakan cuti di luar tanggungan negara.

PNS yang mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah pada saat mendaftar ke Komisi Pemilihan Umum (KPU) wajib melampirkan surat pernyataan mengundurkan diri dari jabatan, sebagaimana diatur dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 9 Tahun 2012 tentang Pedoman Teknis Pencalonan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Ketentuan mengenai pengunduran diri dan cuti bagi PNS yang ingin mengajukan diri sebagai calon kepala daerah berpedoman pada undang-undang yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah dan dalam Peraturan KPU No. 9 Tahun 2012.

Pengaturan mengenai PNS yang menjadi kepala daerah dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, yaitu seorang Pegawai Negeri yang diangkat menjadi Pejabat Negara, dibebaskan untuk sementara waktu dari jabatan organiknya selama menjadi Pejabat Negara tanpa kehilangan statusnya sebagai Pegawai Negeri.

Selanjutnya ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian menyatakan:

- (2) Pegawai negeri yang diangkat menjadi Pejabat Negara diberhentikan dari jabatan organiknya selama menjadi Pejabat Negara tanpa kehilangan statusnya sebagai Pegawai Negeri.
- (3) Pegawai Negeri yang diangkat menjadi Pejabat Negara tertentu tidak perlu diberhentikan dari jabatan organiknya.
- (4) Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), setelah selesai menjalankan tugasnya dapat diangkat kembali dalam jabatan organiknya.

Sesuai dengan uraian tersebut maka setiap PNS yang terpilih sebagai kepala daerah harus mengajukan proses cuti di luar tanggungan negara, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. PNS yang sedang menjalani Cuti di Luar Tanggungan Negara memiliki konsekuensi yaitu tidak menerima gaji atau tunjangan lainnya dan masa cuti yang dijalannya tidak diperhitungkan sebagai masa kerja PNS tersebut.

Perkembangan selanjutnya terkait pengaturan terhadap PNS yang mencalonkan diri sebagai kepala daerah adalah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (UUASN) pada tanggal 15 Januari 2014. Pasal 119 UUASN menjelaskan pejabat pimpinan tinggi madya dan pejabat pimpinan tinggi pratama yang akan mencalonkan diri menjadi gubernur dan wakil gubernur, bupati/walikota, dan wakil bupati/wakil walikota wajib menyatakan pengunduran diri secara tertulis dari PNS sejak mendaftar sebagai calon.

Berdasarkan uraian di atas maka dapat dinyatakan bahwa sebelum diberlakukannya UUASN, PNS yang mencalonkan diri dan menjadi pejabat politik masih tetap berstatus sebagai PNS dan hanya diwajibkan untuk mengajukan cuti, tetapi setelah diberlakukannya UUASN, setiap PNS yang mencalonkan diri sebagai pejabat politik harus mengundurkan diri, sehingga secara otomatis PNS yang bersangkutan kehilangan segala hak dan kewajibannya

sebagai PNS. Salah satu PNS di Provinsi Lampung yang pada tahun 2014 mencalonkan diri sebagai kandidat calon Gubernur adalah Berlian Tihang, namun yang bersangkutan hanya mengajukan cuti di luar tanggungan negara dan tidak mengundurkan diri sebagaimana diatur dalam UUASN.

PNS seharusnya tunduk pada Undang-Undang Kepegawaian yang mengharuskan PNS menjalankan tugas pokok dan fungsinya sebagai aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat yang dengan kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, UUD 1945, negara dan pemerintah, menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan. Jika PNS tersebut terpilih sebagai kepala daerah terdapat dualisme status, yaitu sebagai aparatur negara dan sebagai pejabat Negara. Oleh karena itu diperlukan pengaturan yang baik dalam rangka mengantisipasi dualisme tersebut, melalui izin cuti di luar tanggungan Negara.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, penulis melakukan penelitian dan menuangkan ke dalam skripsi yang berjudul: **Izin Cuti Bagi Pegawai Negeri Sipil yang Mencalonkan Diri Sebagai Kepala Daerah dalam Kaitannya dengan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara di Provinsi Lampung.**

## **B. Permasalahan dan Ruang Lingkup Penelitian**

### **1. Permasalahan**

Permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Bagaimanakah pengaturan terhadap Pegawai Negeri Sipil yang mencalonkan diri sebagai Kepala Daerah?
- b. Bagaimanakah implikasi hukum (hak dan kewajiban) bagi Pegawai Negeri Sipil yang mengajukan izin cuti di luar tanggungan Negara?

## **2. Ruang Lingkup Penelitian**

Ruang lingkup bidang ilmu dalam penelitian ini adalah Hukum Administrasi Negara, dengan kajian mengenai:

- a. Pengaturan terhadap Pegawai Negeri Sipil yang mencalonkan diri sebagai Kepala Daerah
- b. Implikasi hukum (hak dan kewajiban) bagi Pegawai Negeri Sipil yang mengajukan izin cuti di luar tanggungan Negara

Lokasi penelitian ini adalah pada Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Lampung.

## **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang telah diajukan di atas maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui pengaturan terhadap Pegawai Negeri Sipil yang mencalonkan diri sebagai Kepala Daerah
- b. Untuk mengetahui implikasi hukum (hak dan kewajiban) bagi Pegawai Negeri Sipil yang mengajukan izin cuti di luar tanggungan negara

### **2. Kegunaan Penelitian**

Kegunaan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Secara teoritis

Hasil penelitian diharap dapat berguna untuk memperluas cakrawala pandangan peneliti dan pihak-pihak yang ingin mengetahui secara lebih

mendalam mengenai pengaturan terhadap Pegawai Negeri Sipil yang mencalonkan diri sebagai Kepala Daerah

b. Secara praktis

Hasil penelitian diharap dapat berguna dalam memberikan sumbangan pemikiran bagi pihak yang berkepentingan khususnya bagi para peneliti lain yang akan melakukan penelitian dengan kajian mengenai cuti PNS. Selain itu secara praktis penelitian ini merupakan salah satu syarat untuk meraih gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Lampung.