

BAB I

PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang

Reformasi Birokrasi adalah suatu perubahan signifikan elemen-elemen birokrasi seperti kelembagaan, sumber daya manusia aparatur, ketatalaksanaan, akuntabilitas, aparatur, pengawasan dan pelayanan publik, yang dilakukan secara sadar untuk memposisikan diri (birokrasi) kembali, dalam rangka menyesuaikan diri dengan dinamika lingkungan yang dinamis. Reformasi birokrasi dilaksanakan dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Dengan kata lain, reformasi birokrasi merupakan langkah strategis untuk membangun aparatur negara agar lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam mengemban tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional. Oleh karena itu harus segera diambil langkah-langkah yang bersifat mendasar, komprehensif, dan sistematis, sehingga tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan dapat dicapai dengan efektif dan efisien.¹

Menurut data yang diperoleh dari Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (MENPAN) jumlah Aparatur Negara Republik Indonesia terdiri dari 4,7 juta pegawai aparatur sipil negara, 360.000 anggota Polisi Republik Indonesia (POLRI), dan 330.000 anggota Tentara Nasional Indonesia (TNI).

¹http://www.menpan.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=134:makna-dan-tujuan&catid=45:deputi-1&Itemid=109, diakses tanggal 8 Oktober 2014

Semuanya merupakan modal Bangsa dan Negara yang harus selalu dijaga dengan baik, dikembangkan, dan dihargai. Manajemen sumber daya aparatur sipil negara merupakan salah satu bagian penting dari pengelolaan pemerintahan negara yang bertujuan untuk membantu dan mendukung seluruh sumber daya manusia aparatur sipil negara untuk merealisasikan seluruh potensi mereka sebagai pegawai pemerintah dan sebagai warga negara. Paradigma ini mengharuskan perubahan pengelolaan sumber daya tersebut dari perspektif lama manajemen kepegawaian yang menekankan hak dan kewajiban individual pegawai menuju perspektif baru yang menekankan pada manajemen pengembangan sumber daya manusia secara strategis (*strategic human resource management*) agar selalu tersedia sumber daya aparatur sipil negara unggulan selaras dengan dinamika perubahan misi aparatur sipil negara. Artinya, bahwa Reformasi Birokrasi merupakan upaya berkelanjutan yang setiap tahapannya memberikan perubahan atau perbaikan birokrasi ke arah yang lebih baik. Dengan jumlah aparatur negara yang begitu banyak maka reformasi birokrasi diharapkan sudah berhasil mencapai penguatan dalam beberapa hal berikut:

- a. Penyelenggaraan pemerintahan yang baik, bersih, bebas korupsi, kolusi, dan Nepotisme;
- b. Kualitas pelayanan publik;
- c. Kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi;
- d. Profesionalisme SDM aparatur yang didukung oleh sistem rekrutmen dan promosi aparatur yang berbasis kompetensi, transparan, dan mampu mendorong mobilitas aparatur antardaerah, antarpusat, dan antara pusat

dengan daerah, serta memperoleh gaji dan bentuk jaminan kesejahteraan yang sepadan.

Jadi jelas bahwa arah penerapan Reformasi Birokrasi pada dasarnya merupakan sebagai pelaksanaan cita-cita bangsa dan mewujudkan tujuan negara sebagaimana tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia(UUDNRI) 1945, yaitu perlu dibangun aparatur sipil negara yang memiliki integritas, profesional, netral, dan bebas dari intervensi politik, bebas dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat kesatuan dan persatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan UUDNRI Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat dengan UU ASN pada dasarnya merupakan landasan hukum untuk pembentukan aparatur negara yang profesional, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktek KKN, berintegritas tinggi, serta berkemampuan dan kinerja tinggi. Tujuan tersebut diwujudkan kedalam ketentuan Pasal 119 UU ASN yang menyatakan bahwa 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 dari Pegawai Negeri Sipil sejak mendaftar sebagai calon. Artinya, ketentuan pasal ini bahwa yang harus menyatakan mengundurkan diri sebagai pegawai ASN hanya pimpinan tinggi madya dan pejabat pimpinan tinggi pratama saja. Sementara, dalam ketentuan Pasal 19 UU ASN menyebutkan ada tiga jabatan tinggi yakni jabatan pimpinan tinggi utama, jabatan pimpinan tinggi madya, dan

jabatan pimpinan tinggi pratama. Disini jelas terlihat bahwa jika seorang pegawai ASN yang menduduki jabatan pimpinan tinggi utama tidak di haruskan untuk mengundurkan diri dari jabatan yang diduduki apa bila ingin mencalonkan diri sebagai pejabat negara.

Dalam ketentuan Pasal 123 ayat (3) yang menyatakan bahwa pegawai ASN dari Pegawai Negeri Sipil(PNS) yang mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi Presiden dan Wakil Presiden; ketua, wakil ketua, dan anggota DPR; ketua, wakil ketua, dan anggota DPD; gubernur dan wakil gubernur; bupati/walikota; wakil bupati/wakil walikota wajib menyatakan pengunduran diri secara tertulis sebagai PNS sejak mendaftar sebagai calon. Artinya, dalam ketentuan tersebut agar memperjelas posisi hukum dari pejabat negara baik sebagai pejabat politik maupun sebagai pejabat birokrasi atau yang kita kenal sebagai PNS. Pada dasarnya PNS berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan.

Ketentuan ini memiliki implikasi bagi PNS yang mencalonkan diri sebagai pejabat negara bahwasannya akan kehilangan posisinya sebagai PNS, pada hal ada dua kemungkinan yang akan terjadi ketika PNS tersebut mencalonkan diri sebagai pejabat negara yaitu terpilih atau tidak terpilih menjadi pejabat negara. Jika terpilih menjadi pejabat negara maka PNS tersebut tidak masalah namun yang jadi permasalahannya ialah bagi PNS yang tidak terpilih menjadi pejabat negara maka hak-hak yang sebelumnya diterima sebagai PNS akan hilang karena pada awal mencalonkan diri harus menyatakan pengunduran diri secara tertulis.

Berdasarkan analisis situasi akibat pemberlakuan kedua ketentuan pasal ini telah menimbulkan konsekuensi yang diskriminasi terhadap persamaan hak di depan hukum dan pemerintahan bagi PNS. Yang pada intinya bahwa PNS yang hendak mencalonkan diri atau dicalonkan untuk menduduki jabatan negara harus menyatakan pengunduran diri dari jabatan organiknya. Dengan pengunduran diri tersebut akan timbul suatu pertanyaan yang sangat mencolok yaitu apakah PNS yang telah mengundurkan diri dari jabatannya masih dapat menerima salah satu haknya, yaitu hak atas jaminan pensiun dan jaminan hari tua.

Jika dikaitkan ketentuan ini dengan Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1980 Pasal 28 tentang Pemangkatan Dalam Pangkat PNS yang mengatur tentang kenaikan pangkat selama menjadi Pejabat Negara menyebutkan bahwa PNS yang diangkat menjadi pejabat negara dan dibebaskan dari jabatan organiknya, dapat dinaikan pangkatnya setiap kali setingkat lebih tinggi tanpa terikat pada jenjang pangkat. PNS yang diangkat menjadi Pejabat Negara tetapi tidak dibebaskan dari jabatan organiknya, kenaikan pangkatnya dipertimbangkan berdasarkan jabatan yang dipangkunya. Ketentuan ini sudah sangat jelas mengatakan bahwa PNS yang menduduki jabatan negara tidak di haruskan untuk menanggalkan jabatan organiknya melainkan akan dinaikan jabatan setelah berhenti sebagai pejabat negara dan disini juga mengatur bahwasannya jaminan atas hak-hak PNS tidak akan menghilang karna seorang PNS tersebut tidak kehilangan jabatan organiknya.

Serta sebagaimana yang dijamin dalam ketentuan Pasal 27 ayat (1) UUDNRI bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan

pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya, dan Pasal 28 (D) ayat (3) UUDNRI 1945 yang menyatakan bahwa setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.

Maka PNS juga sebagai masyarakat untuk menduduki jabatan negara adalah hak asasi mereka yang tidak boleh dibatasi dan dihalangi oleh siapapun ketentuan ini termuat dalam Pasal 21 ayat (1) Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) bahwa setiap orang berhak turut serta dalam pemerintahan negaranya, secara langsung atau melalui wakil-wakil yang dipilih dengan bebas. Setiap orang memiliki hak azazi yang telah dimiliki sejak dalam kandungan sang ibu artinya adalah pada dasarnya manusia yang telah diciptakan baik telah lahir ataupun masih dalam kandungan memiliki persamaan hak yang tidak boleh dihalangi, dibatasi, dikurangi oleh siapapun tanpa terkecuali.

Hubungan antara ketentuan Pasal 21 ayat (1) DUHAM ini dengan ketentuan Pasal 119 dan 123 ayat (3) UU ASN sangat terlihat jelas ada kesenjangan dalam pengaturannya bahwa setiap pegawai ASN dilarang untuk turut serta dalam pemerintahan dan dengan demikian ketentuan UU ASN ini merupakan pengurangan hak bagi pegawai ASN. Namun, apabila pegawai ASN tersebut kalah dalam pemilihan umum seharusnya masih dapat di pertahan untuk kembali menduduki jabatannya sebagai pegawai ASN karna ini tidak ada pengaturan yang tegas yang mengatur larangan bagi pegawai ASN untuk balik kembali menduduki jabatan yang sebelumnya yang telah dilepaskan.

Ada beberapa pihak yang tidak setuju atau tidak sependapat dengan keberlakuan undang-undang ini, salah satunya menyebut bahwa ketentuan dalam Pasal 119 dan Pasal 123 UU ASN yang mewajibkan PNS mengundurkan diri bila mencalonkan diri dalam pemilihan kepala daerah perlu dikaji ulang. Sebab, setiap warga negara memiliki hak yang sama untuk memilih dan dipilih. Selain itu, penerapan undang-undang tersebut juga merugikan bagi PNS. Misalnya, bagi PNS yang telah mengabdikan lebih dari 40 tahun. Sebab, didalam UU ASN ditegaskan PNS yang mengundurkan diri karena mencalonkan diri sebagai kepala daerah tidak mendapat hak pensiun.²

Jika kita lihat dilapangan saat ini banyak sekali pejabat negara yang berasal dari PNSdi 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 sampai 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.

²<http://lampost.co/berita/dprd-metro-dukung-pns-mundur-maju-dalam-pilkada> diakses tanggal 10 Agustus 2014

Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka peneliti tertarik untuk menganalisis permasalahan tersebut yang dituangkan kedalam skripsi yang berjudul Kedudukan Pejabat Negara Dalam Kaitannya Dengan Hak dan Kewajiban Aparatur Sipil Negara DI Provinsi Lampung

1.2.Perumusan Masalah dan Ruang Lingkup

1.2.1. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka peneliti membatasi masalah menyangkut Kedudukan Pejabat Negara dalam kaitannya dengan Hak dan Kewajiban sebagai ASN, yaitu sebagai berikut:

- a. Hak apa saja yang diberikan kepada PNS yang mengundurkan diri karena mencalonkan diri sebagai bupati/walikota di Provinsi Lampung?
- b. Upaya hukum apakah yang dapat digunakan oleh PNS yang mengundurkan diri karena ketentuan UU ASN?

1.2.2. Ruang Lingkup

Mengingat luasnya kajian ilmu hukum, maka penulis membatasi ruang lingkup penelitian pada bidang Hukum Administrasi Negara pada umumnya, yaitu melihat dari literatur-literatur, undang-undang yang terkait dalam pokok pembahasan ini, serta pendapat-pendapat dari para ahli mengenai pokok pembahasan ini. Dalam hal ini peneliti melakukan penelitian dengan cara menginventarisasi, mendeskripsi, sistematisasi, interpretasi, dan menganalisis peraturan perundang-undangan yang terkait.

1.3. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.3.1. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dalam penelitian ini adalah untuk:

- a. Untuk mengetahui hak-hak apa saja yang diberikan dari pengunduran diri PNS yang mencalonkan diri sebagai pejabat negara di Provinsi Lampung
- b. Untuk mengetahui bagaimanakah upaya bagi PNS yang mencalonkan diri sebagai pejabat negara untuk menggugat ketentuan dalam UU ASN di Provinsi Lampung

1.3.2. Kegunaan Penelitian

a. Kegunaan Teoretis

Hasil penelitian ini diharapkan mampu memperluas dan memperdalam pengetahuan tentang ilmu hukum termasuk di dalamnya ilmu hukum administrasi negara yang berkaitan dengan hukum kepegawaian dalam mengkaji atau menganalisis mengenai permasalahan hukum di Indonesia terutama menyangkut solusi penyelesaian masalah Aparatur Sipil Negara di Indonesia khususnya di Provinsi Lampung.

b. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan sebagai:

- 1) Upaya peningkatan dan perluasan pengetahuan bagi penulis dalam bidang hukum.
- 2) Sumbangan pemikiran dan bahan bacaan dan sumber informasi serta bahan kajian lebih lanjut bagi yang membutuhkan.
- 3) Sebagai syarat untuk mendapatkan gelar Sarjana Hukum Universitas Lampung bagian Hukum Administrasi Negara.