

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Amanat berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 menjelaskan bahwa cita-cita dan tujuan nasional bangsa Indonesia adalah terwujudnya pembangunan yang merata yang dikelola dengan tata pemerintahan yang baik. Indonesia sebagai negara hukum yang tertulis dalam amandemen ketiga konstitusi negara UUD 1945 menjelaskan bahwa, setiap warga negara baik selaku penyelenggara negara ataupun bukan penyelenggara negara harus menjadikan hukum itu sebagai “panglima” pedoman utama dalam bertindak dan penuntun dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Pada konteks menuju sasaran yang diarahkan ke Aparatur Sipil Negara (ASN) atau Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai subjek utama dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, ASN memiliki tanggung jawab yang besar dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Keberhasilan dan efisiensi ASN dalam melaksanakan tugasnya secara profesional dan bertanggung jawab akan berdampak langsung pada kesuksesan berbagai program dan kebijakan pembangunan nasional. Oleh karena itu, penekanan pada peran ASN menjadi suatu keharusan dalam rangka mewujudkan visi dan misi pembangunan yang telah diamanatkan.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (selanjutnya cukup disebut UUASN), membagi manajemen ASN ke dalam Manajemen Pegawai Negeri Sipil dan Manajemen Pegawai Pemerintah

dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Ketentuan umum UUASN menjelaskan bahwa PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintah. PPPK adalah warga negara Indonesia yang telah memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintah. Adanya pembagian ASN dan PPPK dalam UUASN tidak hanya mengenal pegawai pemerintah sebagai pegawai tetap, yaitu PNS tetapi juga mulai memperkenalkan sebuah sistem kepegawaian baru berdasarkan perjanjian kerja waktu tertentu atau kontrak yaitu PPPK.

Pada UUASN tidak menjelaskan secara jelas alasan dan kriteria mengenai pembagian manajemen kepegawaian PNS dan PPPK. Hal ini membuat UUASN menaungi keduanya sebagai tenaga kerja yang bertugas di pemerintahan. Tujuan dari UUASN juga untuk mengoptimalkan perlindungan hukum bagi tenaga kerja yang bertugas di pemerintahan. UUASN juga digunakan untuk perlindungan tenaga kerja dalam menjamin hak-hak pekerja dan kesempatan serta perlakuan yang sama tanpa diskriminasi. Semua pegawai yang bekerja di instansi pemerintah dan diberi tugas untuk melakukan suatu pekerjaan sesuai dengan perjanjian kerja dapat dimasukkan ke dalam PPPK.¹

¹ Novi Savarianti Fahrani, "Analisis Keberadaan Pegawai Pemerintah Non Pegawai Negeri Sipil dalam Perspektif Manajemen ASN", *Civil Service*, Vol. 14, No. 2, (November, 2020), hlm. 73.

Pegawai perempuan dan laki-laki memiliki hak yang sama, termasuk kesempatan yang sama dalam mengambil atau melaksanakan cuti. Cuti merupakan hak yang dimiliki oleh setiap pegawai baik perempuan dan laki-laki di luar kewajiban yang harus dilaksanakan dalam pekerjaannya.² Pada beberapa kondisi, pegawai perempuan memiliki perlakuan khusus yang berkaitan dengan kodratnya yaitu haid, hamil, melahirkan, keguguran, dan hak menyusui atau memerah ASI. Pekerja perempuan juga memiliki ciri tertentu seperti, wanita dengan sifat yang umumnya lemah namun tekun, seringkali menjalankan peranannya dalam dunia kerja dengan kehalusan dan keuletan yang khas. Dalam konteks ini, penting untuk memberikan penekanan pada norma-norma susila yang harus diutamakan, terutama saat melibatkan tenaga kerja perempuan, terutama dalam situasi pekerjaan malam. Upaya menjaga norma-norma etika dan kesopanan menjadi esensial agar tenaga kerja perempuan tidak terpengaruh oleh perilaku negatif dari rekan kerja lawan jenisnya.

Tenaga kerja perempuan sering kali terlibat dalam pekerjaan-pekerjaan yang menuntut kehalusan sifat dan kelembutan tenaga. Penting untuk mengakui bahwa di antara mereka ada yang masih dalam status gadis, sementara yang lain mungkin sudah menikah atau memiliki tanggung jawab keluarga yang harus diemban. Kondisi ini membawa beban tambahan yang perlu dipertimbangkan, terutama ketika perempuan tersebut terlibat dalam pekerjaan malam. Oleh karena itu, perhatian khusus terhadap kesejahteraan

² Nomika Sinaga, "Diskriminasi Terhadap Jangka Waktu Cuti Melahirkan Bagi Dokter dan Bidan Pegawai Tidak Tetap", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 13, No. 4 (Desember, 2016), hlm. 435.

dan keadilan bagi tenaga kerja perempuan menjadi suatu kebutuhan dalam mengelola dunia kerja yang inklusif dan mendukung.³

Permasalahan mengenai cuti hamil bagi seorang perempuan banyak berkaitan dengan jangka waktu cuti yang sudah ditetapkan secara seragam oleh Undang-Undang yang berlaku. Kemampuan setiap perempuan pasca melahirkan berbeda-beda, termasuk ada yang memang cepat untuk pulih, dan ada juga yang membutuhkan waktu lebih lama. Cuti yang diberikan selama tiga bulan untuk beberapa kasus tidak memadai dalam pemulihan pasca melahirkan secara sepenuhnya dan dalam proses perawatan bayi yang baru lahir. Kesenjangan jangka waktu cuti melahirkan tersebut dialami oleh Pegawai Perempuan di wilayah DPPO Kab. Rembang. Beberapa PNS dan PPPK perempuan yang telah menyelesaikan masa cuti masih memperpanjang masa cutinya dengan alasan masih dalam proses pemulihan, dan beberapa kondisi yang mengharuskan pegawai tersebut merawat anak pasca melahirkan.

Kondisi ini tentu menjadi dilema tersendiri di dalam lembaga Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Rembang. Perspektif pertama yaitu dari lembaga mengharapkan pegawai yang mengambil cuti bisa masuk setelah diberikan cuti selama tiga bulan. Hal ini berkaitan dengan tugas dan tanggung jawabnya sebagai PNS atau PPPK yang harus tetap dijalankan pasca melahirkan. Pandangan dari sudut pandang PNS atau PPPK sendiri masih terdapat yang belum pulih atau harus mengurus anaknya dikarenakan

³ Zaeni Asyhadie, 2008, *Hukum Kerja*, Rajawali Perss, Jakarta, hlm. 95-96.

terdapat kondisi yang tidak memungkinkan untuk ditinggalkan. Seorang perempuan pasca melahirkan juga memiliki kewajiban untuk memenuhi hak ASI anak, sehingga tidak memungkinkan harus masuk kerja sebagai PNS atau PPPK.

Peraturan hukum yang tercantum sendiri belum secara jelas apabila ada PNS perempuan yang telah selesai masa cuti melahirkan tetapi masih perlu waktu lebih untuk tetap cuti. Peraturan terdekat terkait dengan cuti di luar tanggungan negara. Jenis cuti ini diberikan kepada PNS yang bekerja minimal lima tahun tetapi karena alasan pribadi yang penting dan mendesak dapat diberikan cuti di luar tanggungan negara. Selama menjalankan cuti di luar tanggungan negara, PNS tidak berhak menerima penghasilan dari negara. Begitu juga dengan PPPK, masih belum ada pengaturan yang jelas apabila adanya kebutuhan penambahan waktu setelah melahirkan di luar cuti melahirkan.

Pada kasus lain, mengutip dari situs independen.id tentang Perjuangan Niken untuk Hak Maternitas di Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN). Dijelaskan bahwa seorang PNS di BKKBN diintimidasi karena hamil di saat proses pengangkatan. Ia masih keberatan dengan regulasi yang ditetapkan lembaga yang berada di bawah Kementerian Kesehatan ini tentang larangan hamil bagi Calon PNS (CPNS). Berjalannya waktu ternyata Niken hamil dan masuk waktunya melahirkan tetap tidak

mendapatkan hak cuti dari BKKBN. Ia hanya diberikan keterangan dalam status dinas perjalanan dan izin sakit selama empat hari kerja.⁴

Beberapa peraturan yang terkait dengan cuti dijelaskan menurut Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah. Pada UUASN terbaru yaitu Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023, tidak dijelaskan mengenai peraturan cuti. Pada Pasal 21 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menjelaskan bahwa PNS berhak memperoleh cuti. Cuti sendiri dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil dijelaskan sebagai keadaan tidak masuk kerja yang diizinkan dalam jangka waktu tertentu. Pasal 316 PP No. 11 Tahun 2017 menjelaskan bahwa PNS yang telah bekerja paling singkat 5 (lima) tahun secara terus menerus berhak atas cuti besar paling lama 3 (tiga) bulan.

Ketentuan lain juga menerangkan tentang ketentuan cuti terkait dengan kodrat seorang perempuan. Pasal 325 PP No. 11 Tahun 2017 menjelaskan bahwa untuk kelahiran anak pertama sampai dengan kelahiran anak ketiga pada saat menjadi PNS, berhak atas cuti melahirkan. Lamanya cuti untuk melahirkan selama tiga bulan. Untuk kelahiran anak keempat dan seterusnya, kepada PNS diberikan cuti besar. Pasal 310 menjelaskan cuti besar diberikan kepada PNS yang telah bekerja paling singkat 5 (lima) tahun secara terus menerus dan berhak atas cuti besar paling lama tiga bulan. Pasal 327 juga menjelaskan bahwa selama menggunakan hak cuti melahirkan, PNS yang bersangkutan menerima penghasilan PNS. Selain melahirkan, dijelaskan

⁴ Hesti, 2021, *Perjuangan Niken untuk Hak Maternitas di BKKBN*, <https://independen.id/read/data/427/perjuangan-niken-untuk-hak-maternitas-di-bkkbn/>, (diakses pada 05 Maret 2023, 10:00)

juga pada Pasal 321 PP No. 11 Tahun 2017 bahwa PNS yang mengalami gugur kandungan berhak atas cuti sakit untuk paling lama 1 ½ (satu setengah) bulan.

Ketentuan tentang cuti melahirkan juga tercantum dalam Peraturan Badan Kepegawaian Negara Nomor 24 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pemberian Cuti Pegawai Negeri Sipil. Secara garis besar, pegawai berhak mengambil cuti melahirkan sejak anak pertama hingga anak ketiga lahir saat menjadi PNS. Jangka waktu cuti bersalin atau melahirkan selama tiga bulan. Saat masa cuti melahirkan berlangsung, Pegawai dapat memperoleh pendapatannya berupa upah pokok, tunjangan makan dan tunjangan kerja hingga pemerintah merumuskan peraturan tentang gaji, tunjangan dan fasilitas PNS.

Sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS), hak untuk mengambil cuti melahirkan merupakan sebuah aspek yang sangat penting. PNS perempuan berhak mendapatkan cuti melahirkan sejak kelahiran anak pertama hingga anak ketiga. Jangka waktu cuti melahirkan yang diberikan adalah selama tiga bulan. Selama masa ini, PNS yang sedang dalam cuti melahirkan tetap berhak memperoleh pendapatan yang meliputi upah pokok, tunjangan makan, dan tunjangan kerja. Tentu saja, besaran pendapatan ini dapat ditentukan oleh peraturan yang telah dirumuskan oleh pemerintah terkait gaji, tunjangan, dan fasilitas yang diberikan kepada PNS. Melalui ketentuan-ketentuan ini, diharapkan PNS perempuan dapat menjalani masa cuti melahirkan dengan tenang, fokus pada kebutuhan keluarga dan kesehatan pribadi, tanpa khawatir

akan kehilangan hak-haknya. Dengan demikian, penerapan kebijakan cuti melahirkan bagi PNS menjadi salah satu langkah untuk mendukung kesejahteraan dan keadilan di lingkungan kerja.

Pada sistem kepegawaian nasional juga dijelaskan bahwa agar memperoleh cuti melahirkan, PNS atau PPPK perempuan terkait harus memberitahukan dulu serta harus mengajukan permohonan tertulis kepada pejabat yang berwenang. Ketentuan dalam kepegawaian nasional juga menekankan bahwa jangka waktu cuti melahirkan yakni satu bulan sebelum dan dua bulan setelah melahirkan. Apabila pegawai perempuan masih memerlukan libur, maka mereka masih dapat berlibur di luar tanggung jawab negara. Pada saat pegawai perempuan sedang melakukan cuti melahirkan, posisi yang bersangkutan tidak dapat di isi oleh orang lain.

Ketentuan tentang cuti hamil di Kabupaten Rembang juga tertuang Keputusan Bupati Rembang Nomor 800/0613/2018 tentang Pendelegasian Wewenang Pemberian Cuti Pegawai Negeri Sipil Pemerintah Kabupaten Rembang. Dijelaskan bahwa PNS berhak atas cuti melahirkan untuk kelahiran anak pertama, kedua, dan ketiga selama tiga bulan. Persalinan yang dimaksud adalah persalinan pertama sejak yang bersangkutan diangkat menjadi PNS. Cuti besar untuk kelahiran anak keempat dan seterusnya berlaku ketentuan bahwa permintaan cuti tersebut tidak dapat ditangguhkan, mengesampingkan ketentuan telah bekerja paling singkat 5 tahun secara terus menerus, dan lamanya cuti besar sama dengan lamanya cuti melahirkan.

Berdasarkan penjelasan di atas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang penerapan cuti melahirkan bagi Pegawai Negeri Sipil. Peneliti dalam hal ini mengambil judul penelitian tentang **“PELAKSANAAN HAK CUTI MELAHIRKAN BAGI PNS DAN PPPK PEREMPUAN PADA DINAS PENDIDIKAN PEMUDA DAN OLAHRAGA DI KABUPATEN REMBANG”**

B. Rumusan Masalah

Paparan latar belakang masalah sebelumnya dapat menghasilkan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan hak cuti melahirkan bagi PNS dan PPPK perempuan di Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga di Kabupaten Rembang?
2. Apa faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan hak cuti melahirkan PNS dan PPPK perempuan di Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Rembang?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah penelitian di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah

1. Untuk mengetahui pelaksanaan hak cuti melahirkan bagi PNS dan PPPK perempuan di Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga di Kabupaten Rembang.

2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan hak cuti melahirkan PNS dan PPPK perempuan di Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Rembang.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini selain memiliki tujuan diharapkan juga memberikan manfaat secara teoritis dan praktis sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini, secara teoritis, bertujuan untuk memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu pengetahuan, terutama dalam ranah Hukum Administrasi Negara. Fokus penelitian ini adalah memberikan pemahaman yang lebih mendalam tentang hak cuti melahirkan bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Melalui eksplorasi dan analisis, diharapkan penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran yang signifikan, tidak hanya untuk konteks hukum, tetapi juga sebagai tambahan perbendaharaan pustaka.

Dalam kerangka ini, penelitian ini diarahkan untuk mengisi kesenjangan pengetahuan yang mungkin ada dalam pemahaman terkait hak cuti melahirkan, serta dampak dan implementasinya terhadap PNS dan PPPK. Oleh karena itu, diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan landasan teoritis yang kuat, memberikan sumbangan pemikiran yang berharga, dan memperkaya wawasan dalam konteks

hukum administrasi negara, khususnya terkait hak-hak pekerja dalam konteks cuti melahirkan.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis adanya penelitian ini dapat memberikan jawaban tentang masalah kesenjangan informasi tentang hak cuti pada PNS dan PPPK. Penelitian ini juga diharapkan dapat menambah pengalaman juga wawasan untuk mengetahui pelaksanaan norma yang terkait dengan cuti melahirkan bagi perempuan untuk PNS dan PPPK. Penelitian ini diharapkan dapat melatih pengembangan pola pikir yang sistematis dan digunakan untuk mengukur kemampuan penulis dalam menerapkan ilmu yang telah didapatkan. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan yang berharga bagi peneliti-peneliti berikutnya yang tertarik untuk menggali lebih dalam mengenai hak cuti melahirkan bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Hasil temuan dan analisis yang diperoleh dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam merumuskan solusi yang lebih kritis terhadap permasalahan yang muncul terkait hak cuti melahirkan. Sumbangan pemikiran dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi landasan untuk perdebatan lebih lanjut, diskusi, dan pengembangan konsep yang lebih mendalam. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan tidak hanya memberikan pemahaman yang lebih baik terhadap hak cuti melahirkan, tetapi juga mendorong refleksi kritis dan perbaikan terus-menerus terhadap implementasi kebijakan yang

ada. Semua ini diharapkan dapat membuka jalan untuk penelitian lanjutan yang lebih mendalam dan aplikatif dalam konteks hak-hak pekerja di sektor publik.