

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pasal 28D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjamin Hak Asasi setiap warga negaranya dalam memperoleh pekerjaan, penghidupan yang layak, dihargai dan diperlakukan secara adil dalam kehidupannya karena manusia berdasarkan kondratnya merupakan makhluk ciptaan Tuhan yang harus dihormati dan eksistensinya harus diakui oleh negara. Berdasarkan ketentuan Pasal 28D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut salah satu tujuannya adalah untuk membentuk tatanan hukum yang mengatur terkait pemenuhan pekerjaan melalui profesi yang memiliki tujuan mengabdikan pada negara untuk memiliki integritas dalam melaksanakan pekerjaan, profesional dalam menjalankan tugas dan fungsinya, netral dan bebas dari intervensi politik serta mampu untuk menjalankan perannya dalam penyelenggaraan pelayanan publik bagi masyarakat dan menjalankan peran sebagai unsur penting dalam bernegara yaitu sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam hal ini Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan profesi yang memiliki tujuan sebagai pengabdian negara serta memiliki peran melakukan pelayanan pada masyarakat merupakan elemen yang menjalankan tugas pemerintahan yang diatur dalam Peraturan Perundang-Undangan yang telah beberapa kali mengalami perubahan untuk memenuhi tuntutan nasional dan tuntutan global melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun

1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang sebagaimana telah diubah terakhir melalui Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat menjadi UU ASN sebagai aturan terbaru pada bidang kepegawaian yang juga merupakan bagian dari reformasi birokrasi, yaitu melakukan upaya mentransformasikan birokrasi Pemerintah Indonesia dari *rule-based bureaucracy* menuju *dynamic governance*.¹

UU ASN melakukan perubahan secara mendasar dalam pengaturannya secara filosofis, sosiologis dan yuridis dengan membagi manajemen ASN dalam Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang juga memuat dua kategori profesi yaitu PNS berdasarkan Pasal 1 angka 3 adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat yang telah ditentukan dan diangkat sebagai pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan dan PPPK berdasarkan Pasal 1 angka 4 adalah warga negara Indonesia yang telah memenuhi syarat tertentu yang telah ditetapkan, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan, kedua profesi tersebut bekerja pada instansi pemerintah untuk melakukan pelayanan pada masyarakat sebagaimana diatur dalam UU ASN.

¹ Komisi Aparatur Sipil Negara, *Pemetaan Penerapan Sistem Merit dalam Manajemen Aparatur Sipil Negara*, www.KASN.go.id, Desember 2018, h. 1, dikunjungi pada 14 Agustus 2019.

Kedudukan ASN sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk menentukan tujuan nasional sehingga dapat terwujud cita-cita pembangunan nasional.² Pegawai Aparatur Sipil Negara selanjutnya disebut Pegawai ASN berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 terdiri dari PNS dan PPPK yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pegawai ASN melaksanakan profesi dan Manajemen ASN yang berdasarkan Sistem Merit, Sistem Merit sendiri berdasarkan Pasal 1 angka 22 UU ASN adalah sebuah kebijakan manajemen bagi ASN yang didasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur atau kondisi kecacatan, sistem ini merupakan amanat dari UU ASN dan diterapkan pada pengangkatan Jabatan Pimpinan Tinggi dan instansi pemerintah.

Bahwa karena tidak ada kewenangan tanpa pertanggung jawaban maka dalam pelaksanaan pengawasan dalam manajemen ASN sebagai dasar Sistem Merit agar tidak menyimpang dari peraturan perundang-undangan kemudian dibentuklah lembaga yang memiliki tugas dan fungsi melaksanakan kewenangan tersebut yaitu Komisi Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat KASN berdasarkan pada Pasal 25 UU ASN bahwa Presiden selaku pemegang kekuasaan tertinggi pada

² Effendi Sofyan, *Manajemen Pelayanan Umum*, Usaha Nasional, Surabaya, 1997. h. 24.

pemerintahan dalam pelaksanaan kebijakan, pembinaan profesi dan manajemen ASN, berdasarkan dasar perolehan kewenangan dalam pemerintahan bahwa KASN merupakan lembaga yang mandiri dan independen serta bebas dari intervensi sebagai lembaga yang menerima kewenangan dari Presiden dengan tanggung jawab berada pada penerima delegasi dan secara mandiri melaksanakan fungsi tersebut untuk melakukan monitoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan, dan manajemen ASN untuk menjalankan Sistem Merit serta pengawasan terhadap penerapan asas serta kode etik dan kode perilaku ASN. Pengawasan yang dilaksanakan oleh KASN sebagai perwujudan dari pelaksanaan dan penerapan Sistem Merit dengan tanggung jawab yang melekat pada KASN yang dilaksanakan dengan memperhatikan keabsahan tindakan pemerintah berupa prosedur, substansi dan kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) serta apabila terjadi tindakan maladministrasi dalam pelaksanaan tindakan pemerintah tersebut yang juga memberikan pengaruh terhadap pelaksanaan Sistem Merit.

Penerapan Sistem Merit ini berdasarkan fungsi kelembagaan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) yang memiliki tujuan mewujudkan Sistem Merit dalam kebijakan dan manajemen ASN, KASN sendiri berdasarkan sifatnya dalam Pasal 27 Undang-Undang 5 Tahun 2014 adalah lembaga non-struktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik untuk menciptakan Pegawai ASN yang profesional dan berkinerja, memberikan pelayanan secara adil dan netral, serta menjadi perekat dan pemersatu bangsa. Sesuai tugas, fungsi dan kewenangannya KASN memiliki kewajiban untuk memastikan bahwa instansi pemerintah

melaksanakan Sistem Merit secara konsisten berdasarkan UU ASN serta melakukan pengawasan terhadap penerapan sistem merit tersebut dalam kebijakan dan manajemen ASN tersebut.³

Terkait kewenangan KASN dalam mengawasi dan mengevaluasi penerapan asas, nilai dasar, serta kode etik dan kode perilaku pegawai ASN, telah ditemukan 103 kasus pada tahun 2018 yang sudah diselesaikan berjumlah 57 kasus, sedang berjalan 46 kasus.⁴ Sejak tahun 2014 banyak terjadi pelanggaran sistem merit baik di Kementerian/Lembaga maupun pada instansi pemerintah daerah yakni Provinsi dan Kabupaten/Kota. Tahun 2018 terdapat 211 kasus pelanggaran sistem merit berupa pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian ASN dari dan dalam Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT), Jabatan Administaror (Pengawas dan Pelaksana), dan jabatan fungsional tertentu yang tidak sesuai mekanisme serta prosedur yang berlaku, dimana terdapat 128 kasus telah selesai dan 83 kasus dalam proses penelaahan dan permintaan data tambahan.⁵

Pengaduan terkait ASN pada KASN penyelesaiannya melalui mediasi dan perlindungan oleh Kelompok Jabatan (Pokja) Mediasi dan Perlindungan dengan tujuan memfasilitasi penyelesaian sengketa melalui mediasi dan arbitrase secara adil, transparan dan menyeluruh. Pelaksanaan mediasi dan perlindungan terhadap ASN untuk menghindari pengaruh dan intervensi politik terhadap birokrasi.⁶

³ Komisi Aparatur Sipil Negara, *Laporan Komisi Aparatur Sipil Negara 2018*, www.KASN.go.id, Januari 2019, h. 1, dikunjungi 14 Agustus 2019

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.* h. 35.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan hal yang telah diuraikan pada latar belakang di atas maka rumusan masalah yang akan dibahas dirumuskan sebagai berikut :

1. Eksistensi Komisi Aparatur Sipil Negara dalam pengawasan Sistem Merit
2. Tanggung jawab Komisi Aparatur Sipil Negara terhadap pelanggaran pengawasan Sistem Merit

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai dengan penulisan skripsi ini, yaitu :

1. Untuk menganalisis kewenangan Komisi Aparatur Sipil Negara dalam pengawasan sistem merit.
2. Untuk menganalisis tanggung jawab Komisi Aparatur Sipil Negara terhadap pelanggaran pengawasan sistem merit.

1.4 Manfaat Penelitian

Dengan adanya penulisan skripsi ini, diharapkan memberikan manfaat kepada berbagai pihak

1. Secara umum, memberikan perspektif yang berbeda dalam ilmu hukum kepegawaian.
2. Secara khusus, dapat memberikan manfaat sebagai acuan lebih lanjut terkait topik yang diangkat dalam penulisan ini.

1.5 Metode Penelitian

Dalam pembahasan metode penelitian hukum mencakup Tipe Penelitian Hukum, Pendekatan Masalah, Bahan Hukum, dan Analisa Bahan Hukum yang akan diuraikan dibawah ini.

1.5.1 Tipe Penelitian Hukum

Dalam melakukan penulisan atau penelitian hukum terdapat beberapa tipe penelitian yang dibedakan menjadi empat tipe yaitu :

*Doktrinal research, reform oriented research, theoretical research dan fundamental research.*⁷ Berdasarkan tipe penelitian yang ada dalam penulisan skripsi ini, tipe penulisan atau penelitian hukum yang digunakan adalah *doctrinal research*. Definisi dari *doctrinal research* yaitu suatu penelitian yang menghasilkan penjelasan yang sistematis mengenai norma-norma hukum yang mengatur suatu kategori hukum tertentu, menganalisis hubungan antar norma hukum, menjelaskan bidang-bidang yang sulit, dan diharapkan juga memberikan prediksi mengenai perkembangan hukum di masa depan.⁸

1.5.2 Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah dalam penulisan skripsi ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).⁹ Pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu dengan melakukan penelaah pada undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang akan dibahas dalam pembahasan penulisan skripsi ini yaitu terkait kewenangan yang dimiliki Komisi Aparatur Sipil Negara dalam melaksanakan pengawasan pada Sistem Merit.¹⁰

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005. h. 32.

⁸ *Ibid.*

⁹ I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Prenada Media Group, Jakarta, 2016, h. 156.

¹⁰ *Ibid.*

Pendekatan yang berikutnya yang digunakan yaitu pendekatan konseptual (*conseptual approach*), pendekatan ini beranjak dari pandangan-pandangan atau doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan atau doktrin maka dapat dilakukan pngkajian terkait pandangan-pandangan atau doktrin tersebut terhadap isu hukum yang akan dibahas pada skripsi ini yaitu terkait kewenangan yang dimiliki oleh Komisi Aparatur Sipil Negara serta pengawasan yang dilakukan oleh lembaga tersebut.¹¹

1.5.3 Bahan Hukum

Dalam menyelesaikan penulisan dan penelitian hukum diperlukan sumber penelitian. Sumber penelitian berupa sumber hukum dibedakan menjadi sumber hukum primer dan sekunder.¹² Sumber primer yaitu sumber hukum utama yang digunakan meliputi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang akan dibahas, yaitu :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian;
- c. Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian;
- d. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara;
- e. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
- f. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil;

¹¹ *Ibid.*

¹² Peter Mahmud Marzuki , *Op.Cit.*, h. 180-183.

- g. Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 40 Tahun 2018 tentang Pedoman Sistem Merit dalam Manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN).
- h. Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintah dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*).

Selain menggunakan sumber hukum primer juga menggunakan sumber hukum sekunder yang menjelaskan terkait sumber hukum primer. Sumber hukum sekunder terdiri dari literatur tentang hukum, artikel ilmiah, artikel dari media cetak maupun internet yang berhubungan dengan hukum kepegawaian khususnya terkait dengan isu hukum yang akan dibahas dalam penelitian ini.

1.5.4 Analisa Bahan Hukum

Metode deskriptif analisis, yaitu dengan melakukan penafsiran terhadap bahan hukum yang telah dikumpulkan kemudian disusun dan dilakukan analisis berdasarkan pendekatan-pendekatan yang telah ditetapkan yang digunakan untuk menjawab isu hukum yang diangkat sehingga dapat ditarik suatu kesimpulan.¹³

1.6 Pertanggungjawaban Sistemika

Skripsi ini disusun atas empat bab yang akan dijelaskan secara runtut. Pada bab pertama membahas tentang latar belakang terkait isu hukum yang akan dibahas mulai dari definisi dari Aparatur Sipil Negara, Komisi Aparatur Negara, Sistem

¹³ Alkindi Indika, *Perlindungan Hukum Pegawai Negeri Sipil Akibat Pelanggaran Sistem Merit pada Proses Pengisian Jabatan Tinggi*, **Skripsi**, Program Sarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2019, h. 12 dikutip dari Soerjono Sukanto, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 1995, h. 39.

Merit, Kewenangan Komisi Aparatur Sipil Negara, Pengawasan yang dilakukan oleh Komisi Aparatur Sipil Negara serta bentuk pelanggaran sistem merit, sehingga dapat dirumuskan dalam rumusan masalah dan diolah dengan metode penelitian yang dipilih. Bab kedua pada penulisan skripsi ini akan membahas terkait kewenangan yang diberikan pada Komisi Aparatur Sipil Negara dalam menjalankan kewenangannya dalam sistem merit berdasarkan fungsinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kemudian pada bab ketiga akan membahas tentang penerapan pengawasan yang dilakukan oleh Komisi Aparatur Negara terhadap sistem merit dan tanggung jawab dalam penerapan pengawasan. Sehingga pada bab keempat berisi kesimpulan terkait hal yang telah dibahas sebelumnya, bab ini juga merupakan bab penutup dari penelitian yang telah dilakukan serta memberikan saran berupa rekomendasi agar dapat tercapainya tujuan dalam penulisan skripsi ini.