

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Berdasarkan sejarah Indonesia, khususnya pada era Orde Baru terdapat berbagai permasalahan dalam pelaksanaan sistem pemerintahan Indonesia. Bentuk permasalahannya berupa pola pikir pemerintah dalam struktur pemerintahan, dimana titik berat kekuasaan berada pada tangan penguasa birokrasi pemerintah yang mengakibatkan rakyat sebagai unsur utama demokrasi tidak mempunyai peran yang dapat mengontrol birokrasi pemerintahan secara maksimal. Kekuasaan ini disalahgunakan oleh penguasa Orde Baru untuk menguasai semua struktur birokrasi pemerintahan dengan konsep *monoloyalitas*.¹ Konsep ini yang kemudian menjadi dampak terhadap penataan kepegawaian atau sumber daya aparatur pemerintah karena sekarang sejak disahkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN.

Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat dengan PNS Indonesia sebagai salah satu elemen personifikasi negara, telah diberikan keistimewaan untuk perlindungan terhadap profesinya, tentu disamping peningkatan kompetensi dan kualifikasi diri disahkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang

¹ Hartini sri, kadarsih setiajeng, sudrajat tedi. *Hukum Kepegawaian di Indonesia*. 2008. Sinar grafika. Jakarta

Aparatur Sipil Negara.² Dibalik maksud baik pembuatan Undang-Undang ini, yaitu untuk menjadikan PNS sebagai sosok yang berintegritas, profesional, netral, apolitis, bebas KKN, nasionalis, dan sebagainya. Ada terselip Pasal yang menurut penulis telah membatasi hak seseorang PNS untuk berbuat lebih jauh lagi bagi negara ini. Hal tersebut menyebabkan keadilan profesi di Indonesia dalam mengaktualisasikan dirinya tidak setara dan diskriminasi. Terutama bagi profesi PNS yang berkurang haknya untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. Pasal tersebut adalah Pasal 119 dan 123 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara yang intinya jika PNS mencalonkan diri atau dicalonkan untuk menduduki jabatan negara (Presiden dan Wakil Presiden; ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat; ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah; gubernur dan wakil gubernur; bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota), mereka diwajibkan menyatakan pengunduran diri secara tertulis sebagai PNS sejak mendaftar sebagai calon.

Pegawai Negeri Sipil, adalah sebuah profesi dan sebuah pekerjaan. PNS sama halnya dengan profesi lainnya seperti pengacara, akuntan publik, notaris, pengusaha, konsultan, artis, wartawan, petani, buruh pabrik dan sebagainya. Sebagaimana pengertian Aparatur Sipil Negara yang termaktub dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yang di singkat menjadi ASN bahwasanya ASN itu adalah sebuah profesi yang menyatakan bahwa : “Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi

² Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.”

Dapat kita bandingkan dengan beberapa profesi yang telah memiliki kekuatan hukum, seperti profesi advokat yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 Tentang Advokad, bagi advokat jika mereka menjabat dalam jabatan negara sebagaimana yang diatur dalam pasal (20) ayat (3) bahwa “Advokat yang menjadi pejabat negara, tidak melaksanakan tugas profesi advokat selama memegang jabatan tersebut.”

Dalam Undang-Undang ini jika advokat mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi pejabat negara tidak ada aturan yang mewajibkan advokat untuk berhenti dari profesi keadvokatannya. Hanya tidak boleh melaksanakan tugas profesi advokat selama memegang jabatan negara, artinya jika tidak menjadi pejabat negara lagi mereka bisa otomatis kembali menjadi advokat. Begitupun halnya dengan profesi notaris, yang dikuatkan dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, Pasal 11 ayat (1) “Notaris yang diangkat menjadi pejabat negara wajib mengambil cuti.” Ayat (2) “Cuti sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku selama Notaris memegang jabatan sebagai pejabat negara.” Ayat (6) “Notaris yang tidak lagi menjabat sebagai pejabat negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menjalankan kembali jabatan Notaris dan Protokol Notaris sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diserahkan kembali kepadanya.”

Dalam Undang-Undang tentang jabatan notaris ini, diakui dan dilindungi hak warga negara dalam menjalankan profesinya dan hak politiknya untuk menduduki jabatan negara. Tidak ada klausul yang mewajibkan profesi notaris untuk

menyatakan pengunduran diri dari profesinya secara tertulis jika mencalonkan diri atau dicalonkan untuk menduduki jabatan negara. Tetapi diwajibkan cuti selama memangku jabatan negara, dan dipulihkan kembali profesi notarisnya jika sudah tidak mengabdikan lagi di jabatan negara, sangat adil dan fair.

Begitupun dengan profesi lainnya, seperti profesi akuntan publik, profesi dokter, profesi guru dan dosen yang bukan PNS dan berbagai profesi lainnya. Beberapa contoh perbandingan profesi di atas yang ada di Indonesia, yang sudah jelas diatur dalam Undang-Undang, berbeda sekali perlakuan yang disematkan bagi profesi PNS yang jenis, materi dan subjek hukumnya sangat sama yakni untuk menduduki jabatan negara. Perbandingan jenis profesi ini akan sangat panjang dan akan semakin kelihatan diskriminasinya jika kita tambah perbandingannya dengan berbagai macam jenis profesi lainnya yang tidak atau belum diatur oleh Undang-Undang, seperti profesi pengusaha, profesi buruh, profesi petani, profesi wartawan, profesi artis dan sebagainya. Mereka bebas mencalonkan dirinya dalam jabatan negara apapun dan apabila tidak terpilih atau telah selesai pengabdiannya sebagai pejabat negara mereka bisa kembali menekuni profesi awalnya. Hak azasi mereka untuk kembali beraktifitas pada jenis pekerjaan/profesi mereka semula tidak hilang dan dilindungi. Dengan adanya diskriminasi terhadap jenis profesi ini, maka bagi PNS menimbulkan akibat hukum yaitu terjadinya pelanggaran dan pengingkaran terhadap Hak Azasi PNS sebagai warga negara sebagaimana yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar 1945 yaitu, Pasal 28 I ayat (2) yang berbunyi: “Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.”

PNS adalah profesi maka PNS selaku warga negara berhak untuk mendapatkan perlindungan profesi dari negara, dan ini dijamin oleh konstitusi Undang-Undang Dasar 1945 yaitu Pasal 27 ayat (2) yang berbunyi “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.” Pasal 28 D ayat (2) yang berbunyi “Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.” Oleh sebab itu, PNS sebagai sebuah profesi, maka segala hak dan kewajiban PNS haruslah sama, adil dan setara dengan segala macam jenis pekerjaan dan profesi yang ada di Indonesia.

Profesi PNS dalam kaitannya dengan pengejawantahan UUD 1945 yaitu hak untuk mendapatkan pekerjaan yang layak dan hak untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan, sebagaimana yang dijamin dalam Pasal 27 ayat (1) “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Pasal 28 (D) ayat (3) yang berbunyi Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. Maka profesi PNS untuk menduduki jabatan negara adalah hak azazi mereka yang tidak boleh dibatasi dan diamputasi.

Namun akibat pemberlakuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN Pasal 119 dan Pasal 123 ayat (3) tersebut yang berbunyi pejabat pimpinan tinggi madya dan pejabat pimpinan tinggi pertama yang akan mencalonkan diri menjadi gubernur/wakil walikota wajib menyatakan pengunduran diri secara tertulis dari PNS sejak mendaftar sebagai calon, lalu pada Pasal 123 ayat (1) yang berbunyi “pegawai ASN dari PNS yang diangkat menjadi ketua, wakil ketua, dan

anggota Mahkamah Konstitusi Ketua, wakil ketua, dan anggota Badan Pemeriksa Keuangan; ketua, wakil ketua, dan anggota Komisi Yudisial, ketua dan wakil ketua Komisi Pemberantasan Kourupsi; Menteri dan Jabatan setingkat Menteri, Kepala perwakilan Republik Indonesia di Luar Negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh diberhentikan sementara dari jabatannya dan tidak kehilangan status sebagai PNS, dari bunyi pasal tersebut menimbulkan konsekuensi diskriminasi terhadap persamaan hak didepan hukum dan pemerintahan bagi PNS. Dimana PNS jika mencalonkan diri atau dicalonkan untuk menduduki jabatan negara (sebagaimana yang disebutkan diawal), mereka diwajibkan menyatakan pengunduran diri secara tertulis sebagai PNS sejak mendaftar sebagai calon. Namun dalam praktiknya pemberlakuan Undang-Undang ini kurang efektif, dan jelas terjadi diskriminasi.

Hal ini menimbulkan pertanyaan mendasar bagi keberadaan profesi PNS, bagi PNS jika mereka mencalonkan diri atau dicalonkan untuk menduduki jabatan negara tersebut, mereka harus mengundurkan diri sejak pencalonannya, disini sangat terlihat perlakuan yang tidak adil dan tidak sama perlakuannya dengan profesi lainnya.³ Hak azazi mereka untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan diamputasi dan di diskriminasi, jika kita bandingkan dengan profesi lainnya, maka sangat terlihat dengan jelas betapa diskriminasi profesi sangat terlihat dililitkan pada profesi PNS.

Dari uraian tersebut di atas, maka peneliti tertarik untuk mengkaji lebih jauh mengenai Undang-Undang Aparatur Sipil Negara tersebut, dalam bentuk analisis

³ Bintoro Tjokroamidjojo, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, Jakarta, P.t. Pustaka LP3ES Indonsia, 1995, Hlm.127

yang peneliti tuangkan dalam bentuk skripsi dengan judul : **TINJAUAN YURIDIS TERHADAP APARATUR SIPIL NEGARA YANG AKAN MENCALONKAN DIRI MENJADI PEJABAT NEGARA.**

1.2. Perumusan Masalah dan Ruang Lingkup

1.2.1 Permasalahan

Berdasarkan uraian yang terdapat dalam latar belakang , maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimanakah pengaturan hukum terhadap Aparatur Sipil Negara yang akan mencalonkan diri menjadi pejabat negara ?
2. Bagaimanakah perlindungan hukum terhadap Aparatur Sipil Negara yang akan mencalonkan diri menjadi pejabat negara jika di kaitkan dengan hak konstitusinya ?

1.2.2 Ruang Lingkup

Dalam penelitian ini penulis membatasi ruang lingkup penelitian yaitu hanya pada bidang dasar pertimbangan pengaturan PNS yang harus mengundurkan diri dari status PNS-nya . melihat dari peraturan-peraturan yang menjadi dasar kajian penelitian pokok pembahasan ini.

1.3. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang , rumusan masalah dan pokok bahasan di atas maka tujuan dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui pengaturan Aparatur Sipil Negara atas hak ASN yang tidak diskriminasi terhadap status PNS.
2. Untuk mengetahui filosofi di haruskannya seorang pegawai ASN yang akan menjadi pejabat negara yang harus mengundurkan diri dari status PNS.

1.3.2 Kegunaan Penelitian

a. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan mampu memperluas juga memperdalam 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 permasalahan pengunduran diri dari PNS jika ingin menjadi pejabat negara.

b. Kegunaan Praktis

- 1) Upaya peningkatan dan perluasan pengetahuan bagi penulis dalam bidang hukum.
- 2) Bahan kajian bagi penulis maupun masyarakat dalam melihat perkembangan sistem hukum di Indonesia menyangkut soal kepegawaian.
- 3) Sumbangan pemikiran dan bahan bacaan dan sumber informasi serta bahan kajian lebih lanjut bagi yang membutuhkan.
- 4) Sebagai syarat untuk mendapatkan gelar Sarjana Hukum Universitas Lampung bagian Hukum Administrasi Negara