

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Indonesia negara hukum tertulis pada Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD RI 1945). Pada negara yang berlandaskan hukum, batasan hukum merupakan batas dasar, yaitu segala sikap, perilaku, dan tindakan baik penyelenggara negara maupun warga negara berdasarkan kepada hukum positif dan Konstitusi untuk melindungi warga negara dari tindakan sewenang-wenang (Wicaksana & Rachman, 2018 : 171). Bahwa kehadiran UUD RI 1945 sebagai Konstitusi berpengaruh besar kepada tujuan negara sebagai organisasi. Konstitusi adalah instrumen serta sandaran untuk menunjukkan berbagai norma bangsa, seperti lambang kemerdekaan, demokrasi, hukum, dan tujuan negara (Rudy, 2013: 21).

Menurut Diding Sariding dan Siti Ngainnur Rohmah pada buku *Konsepsi Negara Sejahtera Menurut Al-Farabi* (2020 : 95) menjelaskan bahwa keberadaan negara bertujuan untuk memakmurkan dan mensejahterahkan warga negaranya. Tujuan negara tersebut tertulis secara eksplisit di Alenia 4 (empat) UUD RI bahwa “kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia serta memajukan kesejahteraan umum” (Marsudi Dedi Putra, 2021:140).

Penulisan frasa memajukan kesejahteraan umum dalam ketentuan alenia ke-empat diatas kemudian hari menjadi salah satu sebab Indonesia disebut sebagai negara kesejahteraan /*Welfare State*. Esping Anderson dalam (Sukmana, 2016 : 106) menjelaskan bahwa Negara kesejahteraan ialah sistem yang menekankan pada perlunya peran negara atau pemerintah secara lebih besar pada proses mengelola dan mengorganisasi sumber daya dengan penuh tanggung jawab agar terjamin dan terpenuhinya kebutuhan dasar warga negara supaya negara bisa berjalan sebagaimana mestinya maka diperlukan Sumber Daya sebagai penggerak.

Pegawai Negeri Sipil (disingkat PNS) Indonesia merupakan SDM yang mempunyai peranan penting untuk menjalankan tugas-tugas pemerintahan. Sebagai pegawai, PNS adalah aset pemerintah atau milik organisasi yang berorientasi bukan untuk mencari keuntungan, punya ciri pelayanan berdasarkan profesionalisme dan kompetensi berdasarkan sistem merit (Nurmaya & Febrina, 2021 : 73-88). Merujuk data Badan Kepegawaian Nasional (selanjutnya disingkat BKN) yang di terbitkan pada artikel *dataIndonesia.id* menjelaskan bahwa per 30 Juni 2022 secara nasional jumlah Pegawai Negeri Sipil Indonesia terdata hampir 3,89 juta pegawai, diantaranya terdapat 963.171(sembilan ratus enam puluh tiga ribu seratus tujuh puluh satu) Pegawai Negeri Sipil di pemerintah pusat dan 3,03 juta pegawai pemerintah daerah (Febrina S.T. 2023. Jumlah PNS sebanyak 3, 89 juta orang pada 2022. Diakses 25 Oktober 2023 dari [https://dataindonesia. id/sector-riil/detail/jumlah-pns-sebanyak-389-juta-orang-pada-2022](https://dataindonesia.id/sector-riil/detail/jumlah-pns-sebanyak-389-juta-orang-pada-2022)).

Jumlah pegawai yang besar ini disebabkan PNS memiliki fungsi sangat penting untuk dapat menjaga roda pemerintahan tetap berjalan. Menurut Pasal 10 Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disingkat UU ASN) PNS mempunyai fungsi pelaksana kebijakan, perekat bangsa dan pelayan rakyat. Berangkat dari pentingnya keberadaan PNS tersebut menjadi dasar Indonesia menyelenggarakan proses pengadaan Calon Pegawai Negeri Sipil (disingkat CPNS). Pengadaan CPNS lewat tes seleksi menjadi salah satu agenda penting pemerintah untuk mengisi kebutuhan SDM di pemerintahan. Namun, pada kenyataannya proses seleksi CPNS sering kali diwarnai oleh berbagai permasalahan pada aspek persaingan, objektivitas, kompetensi dan transparansi beberapa kasus seleksi di Indonesia juga dikeluhkan oleh para pelamar karena tidak transparan dan tidak objektif, atau terdapat pihak-pihak tertentu yang di prioritaskan.

Mengatasi permasalahan tersebut, sistem seleksi CPNS di Indonesia mengalami beberapa kali perubahan, salah satu upaya yang diambil adalah dengan mengimplementasikan sistem merit sejak tahun 2014. Menurut Pasal 1 ayat (22) UU ASN sistem merit merupakan sistem yang mengatur kebijakan, manajemen ASN berlandaskan kompetensi dan tidak membeda-bedakan (politik, suku, agama, keturunan, gender, status nikah, usia, atau kekurangan fisik).

Pelaksanaan sistem merit diharapkan mendapatkan pegawai sesuai keperluan instansi dan mencegah tindakan kecurangan dan memastikan bahwa pegawai terpilih punya kualitas dan integritas yang baik. Namun, sampai saat ini

implementasi sistem merit dalam seleksi pengadaan pegawai masih menghadapi tantangan dan kendala. Dilansir dari *tirto.id* diakses pada hari Sabtu 3 Juni 2022. Menyatakan salah satu kendala yang sering terjadi adalah tindakan curang pada proses seleksi telah terjadi secara besar-besaran di wilayah Indonesia, sebab ini tidak lepas dari kepercayaan bahwa ASN adalah pekerjaan dengan gaji dan tunjangan yang stabil (<https://tirto.id/perilaku-koruptif-demi-jadi-asn-kecurangan-CPNS-apa-penyebabnyar-zT>).

Untuk mengetahui wilayah mana saja dan jenis kecurangan apa saja yang masih sering terjadi, sebagai gambaran dan contoh penulis telah melakukan beberapa pencarian di berbagai media massa, seperti internet, televisi dan koran. Berdasarkan pencarian di direktori putusan yang dilakukan penulis tentang kecurangan CPNS maka ditemukan wilayah yang masih mempunyai kasus kecurangan. Berdasarkan Putusan 182/Pid.B/2019/PN.pml, melibatkan Setiawan Apriyanto di Kabupaten Pematang Jaya pada tahun 2019 dimana terdakwa Setiawan Apriyanto telah di vonis Pasal 378 Jo Pasal 65 ayat (1) KUHP tentang penipuan untuk meloloskan puteri Samsuri yaitu Dora Amalia sebagai CPNS pada seleksi CPNS pada Kementerian Kesehatan RI. Pada Putusan 182/Pid.B/2019/PN.pml menjelaskan bahwa tindakan terdakwa dilakukan dengan cara menawarkan kepada korbanya dengan bujukan akan meluluskan proses seleksi sehingga membuat para korbanya percaya dan mengharuskan memberikan imbalan berupa sejumlah uang.

Selain melakukan pencarian di direktori putusan penulis juga melakukan pencarian di artikel berita dan ditemukan kasus terbaru yang akan menjadi fokus penelitian pada skripsi ini. Melansir dari *mojok.co* diakses pada hari Sabtu 3 Juni 2023 dengan judul "Jadi Calo CPNS, Anggota DPRD Bantul Ditangkap" pada kasus ini melibatkan anggota DPRD Bantul atas nama Enggar Suryo Jatmiko (selanjutnya disebut Enggar) dari Partai Gerindra selaku ketua Komisi D DPRD Kabupaten Bantul yang ditangkap Kepolisian Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta (disingkat Polda DIY) atas dugaan calo atau makelar jasa dan penipuan dalam proses CPNS di Kabupaten Bantul wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta (disingkat D.I. Yogyakarta). Sebelum melakukan penangkapan, pada 24 Maret 2022. Polda DIY menerima tiga laporan atas perbuatannya dan kemudian atas laporan tersebut polisi melakukan serangkaian proses penyelidikan dan penyidikan (<https://mojok.co/kilas/jadi-calo-CPNS-anggota-dprd-bantul-ditangkap/>).

Pada artikel *kompas.id* menjelaskan modus operasi yang digunakan oleh Enggar pada kasus ini yaitu dengan cara menawari korbannya bahwa akan membantu untuk meloloskan masuk CPNS di Pemerintahan Kabupaten Bantul (selanjutnya disingkat Pemkab Bantul) sehingga membuat yakin dengan jaminan uang yang harus disetorkan. Atas tawaran tersebut Harjiman, Sutarno, dan Agus Sumarto selaku korban dan pelapor, sebagai imbal jasa atas bantuan itu ketiganya diminta untuk membayar masing-masing, Rp 49 juta, Rp 75 juta, dan Rp 150 juta. karena tidak kunjung mendapatkan kejelasan dan sulit di hubungi serta selalu

membuat alasan akhirnya mereka melaporkan tindakan tersebut kepada kepolisian (<https://www.kompas.id/baca/nusantara/2022/11/24/kasus-penipuan-dan-penggelapan-seleksi-CPNS-diselesaikan-secara-musyawarah-mufakat>).

AKBP K Tri Panungko sebagai Wadir Reskrim Polda DIY pada artikel *kompas.com* diakses pada Selasa 6 Juni 2023 menyampaikan dalam proses penangkapannya polisi penyidik menyita beberapa barang bukti berupa kuitansi, sertifikat deposito dan kartu ujian CPNS. Salah satu korbannya adalah seorang guru sekolah dasar yang menjadi korban dan dua lainnya adalah masih kerabat Enggar, sebelumnya ketiga korban menyerahkan uang kepada Enggar dengan harapan anaknya lolos seleksi CPNS di Bantul pada tahun 2018-2019. Namun, kenyataannya anak mereka tidak berhasil dan ketiga korban tersebut berusaha untuk menuntut janji namun tidak mendapat kabar dari Enggar. Atas perbuatan tersebut ketiga korban tersebut harus merugi sejumlah Rp 265 juta (<https://yogyakarta.kompas.com/read/2022/10/03/151335078/anggota-dprd-bantullakukan-penipuan-penerimaan-CPNS-pasang-tarif-rp-250>).

Masalah pada kasus di atas tidak hanya pada tindakan pemberian uang demi seleksi saja, namun juga terdapat tindakan penyalahgunaan kekuasaan atau *Abuse Of Power* dapat dilihat dari pelaku yang masih merupakan pejabat daerah aktif di Bantul. Persoalan penyalahgunaan kekuasaan memang sangat krusial dalam melaksanakan tugas pemerintahan, khususnya dalam hal seleksi Pegawai Negeri Sipil. Kebanyakan pelaku utama *Abuse Of Power* adalah *administrator public* atau Pegawai Negeri Sipil (Yogya, 2017 : 80–88).

Pelaksanaan seleksi yang transparan dan adil akan memastikan bahwa pegawai pemerintah yang dilantik benar-benar berkualitas dan memiliki kompetensi yang dibutuhkan untuk melaksanakan tugasnya, sebaliknya seleksi yang tidak transparan dan tidak adil mengakibatkan masuknya orang-orang yang tidak sesuai kompetensi, sehingga menurunkan kualitas pegawai, paradigma masyarakat bahwa dengan menjadi Pegawai Negeri Sipil maka kualitas hidup seseorang akan terjamin, gaji perbulan, tunjangan dan status sosial akan didapatkan bila menjadi Pegawai Negeri Sipil, menjadi sebab utama para pelamar khilaf dan menghalalkan berbagai cara agar bisa lulus menjadi PNS, dan akhirnya tergiur menggunakan jalan haram. Selain itu, masih kurangnya pemahaman dan kesadaran akan pentingnya sistem merit sebagai dasar seleksi dapat mempengaruhi hasil seleksi yang tidak merata.

Masih lemahnya kesadaran masyarakat dan pegawai terhadap status dan peran yang dimiliki, berdampak besar pada kualitas administrasi pegawai. Menurut Burhannudin A. Tayibnapis (dalam Anggara, 2016 : 12 ) menjelaskan bahwa administrasi kepegawaian adalah upaya mendapati PNS yang taat hukum positif, punya kompetensi, sikap jujur serta disiplin mengerjakan tugas. Apabila diterimanya pegawai yang tidak jujur dan tidak patuh pada hukum positif Indonesia masih banyak, dapat di pastikan bahwa kualitas birokrasi dan pelayanan publik di Indonesia semakin menurun. Pentingnya edukasi dan sosialisasi tentang sistem merit dalam UU ASN sebagai dasar seleksi PNS, haruslah dilakukan untuk memberikan pemahaman dan menyadarkan masyarakat bahwa apabila ingin

menjadi pegawai harus dengan cara jujur, bukannya menggunakan jasa orang lain dan pemberian uang agar bisa meluluskan proses seleksi.

Permasalahan lain muncul ketika pengaturan PNS dijalankan berdasar pada jabatan politik kepala daerah, sehingga terdapat campur tangan partai politik dalam proses rekrutmen dan seleksi atau kenaikan pangkat, yang akan menimbulkan *spoils system*. *Spoils system* adalah penunjukan atau pemilihan pegawai berdasarkan kehendak pribadi atau kepentingan golongan tertentu yang dimana suatu jabatan bisa ditempati oleh individu ataupun sekelompok orang sesuai dengan pilihan ataupun rekomendasi dari kepala daerah (Rahardi, 2020 : 1382). Dengan munculnya *spoils sistem* ini, dapat mengubah kinerja Aparatur Sipil Negara melalui seleksi yang tidak memenuhi standar kompetensi (Rahardi, 2020 : 1380).

Jika dilihat dari sudut pandang secara normatif dan yuridis, pemberian uang untuk pemulusan, calo dan penyalahgunaan kekuasaan pada seleksi calon Pegawai Negeri Sipil sudah dianggap sebagai pelanggaran hukum yang dapat dikenai sanksi pidana maupun administratif. Dalam hal ini, secara yuridis pengaturan mengenai oknum yang menawarkan jasa untuk meluluskan seleksi dapat dijerat dengan unsur penipuan atau penggelapan Pasal 368 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) ancaman pidana penjara maksimal 4 (empat) tahun atau denda tertinggi 9 (sembilan) miliar rupiah. Sedangkan penyalahgunaan kekuasaan dalam CPNS diatur Pasal 263 KUHP ancaman di kurung penjara maksimal 5 (lima) tahun, denda maksimal 1 (satu) miliar rupiah.



Sehubungan maraknya fenomena kecurangan pada seleksi yang sering terjadi dan khususnya kecurangan dalam seleksi pengadaan CPNS di Kabupaten Bantul. Membuat penulis tertarik untuk melakukan penelitian hukum berjudul “Implementasi Sistem Merit Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dalam Upaya Mencegah Kecurangan Seleksi Pengadaan CPNS di Pemerintah Kabupaten Bantul” Pemerintah Kabupaten Bantul dipilih menjadi tempat penelitian karena merupakan daerah yang melaksanakan sistem merit seleksi CPNS.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana pengaturan sistem merit berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dalam upaya mencegah kecurangan seleksi pengadaan CPNS di Pemerintah Kabupaten Bantul ?
2. Bagaimana implementasi sistem merit berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dalam upaya mencegah kecurangan seleksi pengadaan CPNS di Pemerintah Kabupaten Bantul ?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Mengetahui pengaturan sistem merit berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dalam upaya mencegah kecurangan seleksi pengadaan CPNS di Pemerintah Kabupaten Bantul.
2. Mengetahui implementasi sistem merit berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dalam upaya mencegah kecurangan seleksi pengadaan CPNS di Pemerintah Kabupaten Bantul.

#### **D. Manfaat Penelitian**

##### 1. Manfaat Teoritis.

Secara teoritis diharapkan dapat menjadi masukan berharga dalam menambah wawasan untuk mengembangkan pengetahuan di bidang hukum pengawasan Aparatur Sipil Negara. Jika penelitian ini dipandang memadai dapat dijadikan referensi pijakan terhadap permasalahan pengadaan CPNS.

##### 2. Manfaat Praktis.

Hasil penelitian diharapkan bisa membantu Aparatur dalam menentukan kebijakan untuk mengatasi permasalahan kecurangan seleksi yang terus berulang serta dapat memberikan edukasi tentang pentingnya sistem merit dalam proses seleksi kepada pelamar CPNS dan masyarakat sehingga dapat menjamin terlaksananya prinsip keterbukaan dan transparansi dalam seleksi.

#### **E. Metode Penelitian.**

##### 1. Jenis Penelitian.

Jenis penelitian pada skripsi ini adalah yuridis normatif, merupakan penelitian bersifat menjabarkan/deskriptif terhadap peraturan hukum yang ada dan bertujuan untuk memperoleh suatu pemahaman yang lebih mendalam tentang hukum. Hukum sebagai norma, ditegakkan dan dikonseptualisasikan ke bentuk tertulis (*law in the book*) dikonseptualisasikan sebagai kerangka

acuan perilaku manusia yang dianggap tepat (Muhaimin, 2020 : 29) Penelitian ini akan fokus pada implementasi sistem merit UU ASN tentang dalam upaya mencegah kecurangan seleksi pengadaan CPNS di Pemerintah Kabupaten Bantul. Penelitian ini juga berorientasi pada kasus konkrit mengenai tindakan pelanggaran kaidah-kaidah atau norma yang ada.

## 2. Sumber Data.

Pada penelitian skripsi ini sumber hukum penelitian didasarkan pada data hukum sekunder yaitu data hasil studi dan pendahuluan (Sugiyono, 2013, : 245). Penulis juga menggunakan data primer ialah data yang diperoleh secara langsung dan sifatnya sebagai pendukung didapatkan melalui *interview* terhadap informan yang memiliki kapasitas dengan penelitian ini. Data hukum sekunder terdiri 3 (tiga) sumber hukum yakni;

### a. Bahan hukum primer.

Adalah data berbentuk perundang-undangan dan peraturan yang diterbitkan oleh pemerintah juga disebut sebagai bahan utama yang sifatnya mengikat. Bahan hukum primer pada penelitian ini adalah sebagai berikut;

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945:
- 2) Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara:

- 3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme:
- 4) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2021 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil:
- 5) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 40 Tahun 2018 tentang Pedoman Sistem Merit dalam Manajemen Aparatur Sipil Negara:
- 6) Peraturan Komisi Aparatur Sipil Negara Nomor 5 Tahun 2017 tentang Penilaian Mandiri Penerapan Sistem Merit di Instansi Pemerintah:
- 7) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil:
- 8) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 40 Tahun 2018:
- 9) Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian:
- 10) Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil:
- 11) Peraturan Badan Kepegawaian Negara Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2021 tentang Pedoman Penyusunan Pertimbangan Teknis Kebutuhan Aparatur Sipil Negara:

- 12) Peraturan Badan Kepegawaian Negara Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2021 tentang Prosedur Penyelenggaraan Seleksi dengan *Metode Computer Assisted Test* Badan Kepegawaian Negara:
- 13) Peraturan Bupati Bantul Nomor 175 Tahun 2021 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi, dan Tata Kerja Badan Kepegawaian Dan Pengembangan Sumber Daya Manusia:
- 14) Keputusan Bupati Bantul Nomor 6 Tahun 2023 tentang Pembentukan Panitia Seleksi Calon Aparatur Sipil Negara Kabupaten Bantul Tahun 2023:
- 15) Keputusan Bupati Bantul Nomor 255 Tahun 2021 tentang Pembentukan Panitia Seleksi Calon Aparatur Sipil Negara Kabupaten Bantul Tahun 2021:

b. Bahan hukum sekunder.

Adalah data yang memiliki sifat menjelaskan informasi tentang bahan hukum utama atau peraturan perundang-undangan sehingga informasi atau interpretasi dalam bahan hukum primer dapat lebih dipahami, terdiri dari:

- 1) Jurnal:
- 2) Buku:
- 3) Artikel:
- 4) Internet:

c. Bahan hukum tersier.

Merupakan bahan hukum sifatnya membimbing, melengkapi dan sebagai petunjuk terdiri;

- 1) Kamus Besar Bahasa Indonesia:
- 2) Ensiklopedia:
- 3) Kamus Hukum:

3. Metode Pengumpulan Data.

Untuk mendapatkan informasi atau data dilakukan oleh penulis melalui cara:

- a. Penelitian pustaka (*library research*) dipakai pada data sekunder penelitian dengan menganalisis dan meneliti buku, peraturan, keputusan, dokumen, artikel, jurnal, website, dan laporan penelitian (Muhaimin, 2020 : 45).
- b. Studi lapangan dipakai untuk mendapatkan data primer dikumpulkan dari sumber data dengan cara datang ketempat penelitian untuk mendapatkan informasi, dilakukan dengan cara *interview* kepada bapak Jazari Hisyam, S.H. selaku Kepala Bidang Pengadaan dan Mutasi Aparatur Sipil Negara Pemkab Bantul. Pada hari Jumat, 25 Agustus tahun 2023 yang bertempat di kantor Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Bantul.

#### 4. Analisis Data.

Analisa data ialah kegiatan untuk mengkaji atau telaah hasil pengolahan data yang sudah didapati (pada kerangka teori/bahan hukum) sehingga memberikan arti dan pemahaman yang mudah untuk dibaca, diinterpretasi (Muhaimin, 2020 : 104). Pada penelitian ini, metode analisis pada skripsi hukum ini adalah metode analisis data kualitatif merupakan metode pengolahan data hasil *interview* berbentuk interaksi. kemudian berdasarkan bahan hukum yang sudah diperoleh, selanjutnya dianalisa untuk mendapatkan dan mengidentifikasi fakta hukum dan membentuk kesimpulan hukum agar terjawabnya permasalahan hukum yang ada. Selain metode analisis kualitatif penulis juga akan menggunakan analisis isi. Analisis isi adalah salah satu metode penelitian dipergunakan untuk mengetahui kecenderungan isi komunikasi *interview* (Basofi & Santoso, 2017: 1) Tujuan penelitian ini adalah memberikan tinjauan komprehensif dari studi yang dilakukan oleh penulis. Analisis isi diharapkan dapat memberikan deskripsi yang objektif dan sistematis, hasil data akan disusun secara tersusun dan dianalisa sebagai dasar pengambilan kesimpulan.