

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN merupakan unsur aparatur negara dalam mengadakan dan menyelenggarakan pemerintahan serta pembangunan dengan tujuan untuk dapat mencapai tujuan nasional. Adapun cara untuk mencapai tujuan nasional tersebut diperlukan adanya Aparatur Sipil Negara yang memiliki kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara, dan Pemerintah.

Aparatur Sipil Negara memiliki peranan yang merupakan subjek utama dalam suatu birokrasi yang mempunyai peran tertentu untuk dapat menjalankan tugas negara dan pemerintahan. Dengan demikian pola kerja Aparatur Sipil Negara merupakan suatu unsur utama dalam terciptanya pelayanan kepada masyarakat secara profesional, adil dan merata. Kedudukan Aparatur Sipil Negara sebagai suatu unsur aparatur negara, abdi masyarakat dan memiliki mental loyalitas terhadap negara. Hal ini secara tidak langsung Aparatur Sipil Negara dituntut harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif terhadap pelayanan masyarakat secara luas.

Keterlibatan ASN dalam proses demokrasi telah tersalurkan melalui penggunaan hak pilihnya dalam penyelenggaraan pemilu. Penggunaan hak pilih ASN dalam penyelenggaraan pemilu merupakan partisipasi langsung ASN dalam menentukan arah kepemimpinan atau regenerasi kepemimpinan. Pada masa orde baru, praktik Korupsi, Kolusi dan Nepotisme serta

kepentingan penguasa seakan-akan menjadi hal yang tidak aneh dalam dunia birokrasi. Bahkan birokrasi yang berjalan di dalamnya seakan-akan dibangun untuk memperkuat para penguasa serta saling menguntungkan satu sama lainnya. Padahal fungsi birokrasi ini menentukan suatu pelayanan masyarakat dan membantu menurunkan kemiskinan, kesenjangan, dan pertumbuhan ekonomi suatu negara.

Perilaku birokrasi yang cenderung melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) semakin memberikan gambaran negatif birokrasi publik di masyarakat. Memasuki era reformasi, tantangan pemerintah dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dan benar adalah dengan mengatasi krisis kepercayaan masyarakat terhadap pelayanan publik yang semakin menipis kepercayaannya. Kurangnya kepercayaan yang muncul akibat perilaku birokrasi selama masa orde baru ini sering memicu protes di tingkat pusat maupun tingkat daerah. Akibat dari perilaku birokrat yang cenderung tidak mendukung pelayanan publik telah menyebabkan tujuan awal birokrat dalam memberikan pelayanan publik bergeser ke arah pragmatisme dan menurunkan integritas dan kualitasnya sehingga pelayanan publik tidak optimal.

Seiring dengan adanya berbagai perubahan tersebut, penerapan desentralisasi menyebabkan tiga hal yakni, KKN semakin meluas di tingkat daerah, terjadi ketimpangan layanan publik antar daerah serta belum adanya aturan sanksi terhadap daerah yang memberikan pelayanan buruk kepada masyarakat. Kegagalan birokrasi dalam merespon krisis yang berkembang dimasyarakat baik itu krisis ekonomi maupun politik akan mempengaruhi tercapainya tujuan birokrasi. Kegagalan itu sangat ditentukan oleh faktor kekuasaan, insentif, akuntabilitas, dan budaya birokrasi yang ada.

Wujud implementasi dari demokrasi di Indonesia tertuang dalam Pasal 28 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur secara jelas

mengenai hak warga negara. Kemerdekaan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat merupakan wujud dari kedaulatan rakyat yang terkandung dalam konstitusi Indonesia yang harus dijunjung tinggi. Oleh karena itu, rakyat bebas untuk menentukan pilihannya dan mengemukakan pendapat dalam pelaksanaan demokrasi, seperti kebebasan memilih dan dipilih. Yang dalam pelaksanaannya melalui pelaksanaan pemilihan umum, yang mutlak diberlakukan dalam negara yang menganut paham demokrasi.

Pada dasarnya beberapa regulasi telah dibuat oleh pemerintah dalam rangka menciptakan pelayanan yang optimal kepada masyarakat melalui penguatan ASN agar tidak terintervensi dalam politik, di antaranya adalah Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 sebagaimana diubah menjadi Undang-Undang Nomor 53 Tahun 2010 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dan telah diperbaharui lagi pada tanggal 15 Januari 2014, menjadi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN). Dalam Pasal 1 ayat 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN dijelaskan bahwa manajemen ASN adalah pengelolaan ASN untuk menghasilkan pegawai ASN yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik belum secara tegas dan terang-benderang melarang ASN, TNI dan Polri untuk mengikuti kegiatan politik praktis, hal ini tertuang dalam Pasal 29 Ayat 1 yang menyebutkan bahwa Partai Politik melakukan rekrutmen terhadap Warga Negara Indonesia untuk menjadi anggota Partai Politik, bakal calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah serta bakal calon Presiden dan Wakil Presiden. Sedangkan, di dalam Pasal 21 Ayat 1 huruf J Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menyebutkan bahwa seseorang harus mengundurkan diri dari

jabatan politik, jabatan di pemerintahan, dan/atau badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah pada saat mendaftar sebagai calon. Akan tetapi, faktanya di Indonesia dan di media elektronik banyak sekali yang memberitakan oknum ASN yang mencalonkan diri sebagai pejabat daerah tidak mengundurkan diri sebagai ASN, melainkan cuti.

Melihat tugas dari Aparatur Sipil Negara yang dianggap dekat dengan masyarakat dan berhubungan langsung dengan masyarakat dianggap merupakan salah satu cara efektif untuk mengajak mereka ikut serta dalam proses kampanye atau politik, mengingat bahwa mereka bekerja dan bertanggungjawab kepada kepala daerah atau pimpinannya, maka mau tidak mau kebanyakan ASN mencari posisi yang aman atau secara praktis naik jabatan apabila dekat dan mendukung kepada kepala daerah yang dalam hal ini dalam proses pemilihan umum.

Penilaian negatif yang masih tertanam dalam benak publik terhadap para Aparatur Sipil Negara yang dalam kinerjanya dinilai belum optimal. Sebagian masyarakat menilai citra ASN masih buruk. Faktor lainnya adalah kurangnya pemahaman ASN terhadap tugas pokok dan fungsi mereka sebagai abdi negara dan abdi pemerintah, yang seharusnya dapat bersikap netral dalam kegiatan politik, sebab dapat mengarahkan pada perilaku mereka yang tidak netral dalam melaksanakan tugas sehari-hari dan mengganggu kinerjanya.

ASN pada era otonomi daerah harus profesional dalam memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada publik dengan memenuhi akuntabilitas kerja, sebagai kewajiban untuk memberikan pertanggung jawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja atau tindakan seseorang / badan hukum / pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau kewenangan untuk meminta pertanggung jawaban / keterangan atas kinerjanya.

Disatu sisi ASN juga harus berperan dalam proses pemilihan kepala daerah atau pemilihan presiden, tetapi hanya sebatas untuk mengajak dan menghimbau masyarakat agar berpartisipasi dalam proses pemilihan, dan menekan angka partisipasi masyarakat agar lebih meningkat, dengan tidak memihak kepada salah satu calon. ASN harus menaati kewajiban dan menghindari larangan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan kedinasan apabila dilanggar dijatuhi hukuman disiplin, dan bertanggungjawab atas segala bentuk pelanggaran. Pelanggaran disiplin yang dimaksud adalah setiap ucapan, tulisan, atau perbuatan ASN yang tidak menaati kewajiban dan/atau melanggar larangan ketentuan disiplin ASN, baik yang dilakukan di dalam maupun di luar jam kerja, serta menggunakan fasilitas Negara untuk menguntungkan salah satu calon yang menyebabkan kerugian bagi masyarakat dan menciptakan iklim yang tidak sehat. (Darmawan, 2021: 76-78)

Berdasarkan dari latar belakang masalah tersebut, maka peneliti ingin mengkaji lebih mendalam terkait dengan bagaimana keterlibatan ASN dalam kegiatan politik. Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, penulis tertarik untuk menyajikan skripsi / penulisan hukum kenegaraan dengan judul **“TINJAUAN YURIDIS UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA TERKAIT KEGIATAN POLITIK PRAKTIS DI INDONESIA”** penulis berfokus pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN yang melarang ASN untuk mengikuti kegiatan politik praktis, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, yang dimana partai politik melakukan rekrutmen terhadap WNI untuk menjadi anggota partai politik. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, menyebutkan bahwa seseorang harus mengundurkan diri dari jabatan politik, jabatan di pemerintahan, dan/atau badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah pada saat mendaftar sebagai pejabat daerah.

## 1.2 Identifikasi Masalah

Adapun beberapa permasalahan yang ditentukan dalam penelitian, diantaranya:

1. Pasal 1 ayat 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara secara tegas menyebutkan bahwa Aparatur Sipil Negara itu harus netral dan bebas dari intervensi politik.
2. Pasal 29 ayat 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik secara tegas tidak ada klausul yang menyebutkan bahwa ASN, TNI dan Polri itu harus netral.
3. Pasal 21 ayat 1 huruf J Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang menyebutkan bahwa ASN yang mencalonkan diri sebagai Ketua KPU atau Anggota KPU harus mengundurkan diri dari jabatan politik, jabatan di pemerintahan, BUMN / BUMD pada saat mendaftar sebagai calon terdapat kontradiksi dengan Pasal 1 ayat 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara secara tegas menyebutkan bahwa Aparatur Sipil Negara itu harus netral dan bebas dari intervensi politik.

## 1.3 Pembatasan Masalah

Berdasarkan permasalahan yang telah dipaparkan diatas maka peneliti melakukan pembatasan pada ruang lingkup terkait dengan faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya maraknya oknum ASN yang terjun ke dunia politik praktis. Adapun pembatasan permasalahan mengenai maraknya oknum ASN yang terjun ke dunia politik praktis serta akibat hukum yang diberikan kepada ASN yang terjun dalam kegiatan politik praktis.

## 1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka penulismemfokuskan masalah pada, yaitu:

1. Apa yang menjadi dasar pertimbangan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tidak memperbolehkan ASN mengikuti kegiatan politik?
2. Apa akibat hukum Aparatur Sipil Negara yang terlibat dalam kegiatan politik praktis?

## **1.5 Tujuan Penelitian**

### **1.5.1 Tujuan Umum**

Untuk menganalisis dasar pertimbangan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tidak memperbolehkan ASN mengikuti kegiatan politik serta untuk mengetahui dan menganalisis akibat hukum ASN yang terlibat dalam kegiatan politik praktis.

### **1.5.2 Tujuan Khusus**

Adapun tujuan yang ingin dicapai penulis melalui penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis dasar pertimbangan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tidak memperbolehkan ASN mengikuti kegiatan politik.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis akibat hukum ASN yang terlibat dalam kegiatan politik praktis

## **1.6 Manfaat Penelitian**

Dalam penelitian ini terdapat dua jenis manfaat yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis. Manfaat teoritis adalah manfaat bagi pengembangan ilmu sedangkan manfaat praktis adalah manfaat yang berkaitan dengan pemecahan masalah yang diteliti. Adapun manfaat teoritis dan manfaat praktis yang diharapkan dari penelitian hukum ini adalah sebagai berikut:

### **1.6.1 Manfaat Teoritis:**

Penelitian ini bermanfaat bagi studi ilmu hukum dan perkembangan terhadap dampak dari oknum ASN yang terjun ke dunia politik.

### 1.6.2 Manfaat Praktis:

a. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah terkait oknum ASN yang terjun ke dunia politik.

b. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan motivasi kepada masyarakat khususnya masyarakat yang menjadi Aparatur Sipil Negara bahwa ASN tidak boleh ikut ke dalam politik

c. Bagi Penulis

Penelitian ini diharapkan dijadikan contoh oleh penulis suatu saat mereka menjadi ASN

