

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Amanat konstitusi Indonesia, khususnya pasal 28D ayat (2) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945(Selanjutnya disebut UUD NRI 1945), yang menegaskan hak setiap orang untuk bekerja serta mendapatkan imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja, menuntut adanya aparatur negara yang professional dan berintegritas untuk menjamin pelaksanaan hak hak konstitusional warga negara. Oleh karena itu, proses rekrutmen Calon Pegawai Negeri Sipil (Selanjutnya disebut CPNS) merupakan mekanisme fundamental dalam pembangunan birokrasi pemerintahan yang professional dan berintegritas.

Sistem rekrutmen ini dirancang untuk menyaring putra putri terbaik bangsa guna mengisi formasi Aparatur Sipil Negara selanjutnya disebut (ASN) melalui serangkaian tahapan seleksi yang ketat dan kompetitif. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi (Selanjutnya disebut Kementerian PANRB) yang bertindak sebagai perumus kebijakan, menetapkan jumlah formasi, serta merumuskan regulasi yang menjadi landasan hukum. Sementara itu Badan Kepegawaian Negara (Selanjutnya disebut BKN) berfungsi sebagai pelaksana teknis yang mengelola seluruh proses seleksi.

Namun, dalam beberapa tahun terakhir muncul kondisi dimana banyak peserta seleksi CPNS yang mengundurkan diri setelah dinyatakan lulus sebelum penandatanganan Surat Keputusan Pengangkatan. Kondisi ini menimbulkan implikasi yuridis karena Undang Undang Nomor 20 tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (Selanjutnya disebut UU ASN) mengatur manajemen ASN termasuk rekrutmen, namun undang undang ini beserta peraturan pelaksanaannya belum secara komprehensif mengatur konsekuensi hukum yang tegas bagi CPNS yang mengundurkan diri setelah dinyatakan lulus.

Kevakuman hukum ini menjadi problematic ketika Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 36 Tahun 2018 tentang Kriteria Penetapan Kebutuhan Pegawai Negeri Sipil dan Pelaksanaan Seleksi Calon Pegawai Negeri Sipil Tahun 2018 menjelaskan terkait konsekuensi bagi peserta yang telah dinyatakan lulus dan mengundurkan diri dengan sanksi larangan mendaftar pada 2 tahun periode berikutnya namun tanpa disertai dengan ketentuan sanksi finansial atau pertanggungjawaban hukum yang komprehensif¹.

Pengunduran diri CPNS ini menimbulkan pertanyaan mendasar mengenai komitmen calon pegawai negeri dan efektivitas sistem seleksi yang telah diselenggarakan dengan sumber daya besar. Meskipun proses rekrutmen ASN telah dirancang untuk menjaring individu individu terbaik

¹ Menteri Pendayagunaan dan Reformasi Birokrasi, "Peraturan Menteri Pendayagunaan Dan Reformasi Birokrasi Nomor 36 Tahun 2018" (2018).

yang memiliki dedikasi tinggi, tingginya angka pengunduran diri mengindikasikan adanya ketidaksesuaian antara ekspektasi kandidat dan realitas kerja di birokrasi atau munculnya pilihan karir yang lebih menarik. Lebih dari sekedar pilihan pribadi, pengunduran diri ini memiliki konsekuensi yang serius bagi manajemen kepegawaian dan keberlangsungan pelayanan publik. Oleh karena itu perlu dianalisis yang mendalam pada permasalahan yuridis dan dampak luas yang ditimbulkan. Kekosongan aturan sanksi tegas dalam legislasi kepegawaian menimbulkan ketidakpastian hukum dan kelemahan dalam penegakkan komitmen.

Data dari Badan Kepegawaian (Selanjutnya disebut BKN) pada seleksi CPNS tahun 2024 tercatat 1.967 (Seribu Sembilan Ratus Enam Puluh Tujuh) calon yang mengundurkan diri setelah dinyatakan lulus. Jumlah ini merupakan 12,12% (Dua Belas Koma Dua Belas Persen) dari jumlah formasi yang seharusnya terisi sebanyak 16.167 (Enam Belas Ribu Seratus Enam Puluh Tujuh) Formasi. Kondisi ini tidak hanya terjadi pada formasi umum, tetapi lebih banyak dijumpai pada formasi khusus. Ironisnya formasi inilah yang dibutuhkan dalam pemerataan dan pelayanan publik di seluruh Indonesia².

Angka pengunduran diri yang mencapai ribuan setiap tahun sebagaimana dilaporkan Badan Kepegawaian negara, menunjukkan bahwa hal ini bukanlah insiden, melainkan sebuah trend yang membutuhkan

² Zahwa Madjid, "Soal 1967 CPNS Mengundurkan Diri, Ini Penjelasan Kepala BKN," last modified 2025, accessed June 19, 2025, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20250422152800-4-627821/soal-1967-cpns-mengundurkan-diri-ini-penjelasan-kepala-bkn/amp>.

intervensi yang serius. Formasi khusus seperti penempatan di daerah terpencil atau bidang spesialis yang langka sering kali menelan biaya rekrutmen dan pelatihan yang lebih tinggi, namun rentan ditinggalkan. Hal ini yang menciptakan siklus dimana negara terus menerus mengulang proses seleksi yang mahal dan memakan waktu, tanpa jaminan bahwa formasi tersebut akan terisi secara permanen. Kesenjangan ini berdampak langsung pada terhambatnya pembangunan dan pelayanan di wilayah wilayah yang paling membutuhkan perhatian pemerintahan.

Dampak dari pengunduran diri ini sangat kompleks dan multidimensi. Dari aspek anggaran negara mengalami kerugian yang tidak sedikit karena biaya yang telah keluar untuk setiap peserta seleksi mencakup biaya administrasi, tes kompetensi dasar, tes karakteristik pribadi, psikotes hingga wawancara. Dengan jumlah peserta yang mengundurkan diri mencapai ribuan orang, total kerugian dapat mencapai puluhan miliar dalam satu periode rekrutmen saja. Angka ini belum diperhitungkan biaya yang muncul akibat terhambatnya pelayanan publik. Kerugian finansial ini timbul akibat tertundanya pengisian jabatan, setiap formasi yang kosong berarti ada tugas dan fungsi pemerintahan yang tidak berjalan optimal, yang pada akhirnya membebani pegawai lain atau menunda pelayanan kepada Masyarakat.³ Sistem yang tidak mampu mengikat komitmen kandidat

³ Endah Fitri Etasari, "Pelaksanaan Sanksi Denda Bagi CPNS Lolos Seleksi Namun Tidak Melaksanakan Daftar Ulang Dikabupaten Karanganyar" (2011) hlm. 1–23.

secara hukum pada akhirnya merugikan keuangan negara dan efisiensi birokrasi secara keseluruhan.

Implikasi terberat dari pengunduran diri ini adalah terjadinya kekosongan formasi di berbagai instansi pemerintahan, terutama pada pos-pos strategis. Kementerian Kesehatan tercatat sebanyak 575 (Lima Ratus Tujuh Puluh Lima) CPNS mengundurkan diri setelah dinyatakan lulus. Sementara itu, Kementerian Pendidikan tidak terisi akibat kesulitan memenuhi kebutuhan tenaga pendidik di wilayah 3T (Tertinggal, Terdepan dan Terluar) karena tingginya angka pengunduran diri CPNS yang telah dinyatakan lulus seleksi. Kondisi ini secara langsung berdampak pada menurunkan kualitas pelayanan publik.⁴

Secara teoritis, kondisi ini mencerminkan kegagalan sistem dalam menciptakan keseimbangan antara hak konstitusional warga negara untuk memilih pekerjaan dengan kewajiban negara melindungi kepentingan publik. Dalam kerangka hukum administrasi, ketiadaan mekanisme pertanggungjawaban hukum bagi CPNS yang mengundurkan diri bertentangan dengan doktrin publik yang mensyaratkan adanya akuntabilitas dalam setiap proses seleksi pegawai negeri. Padahal berbagai negara telah menerapkan mekanisme seperti ikatan dinas, denda administratif atau pembatasan hak untuk mengatasi hal serupa. Faktanya, beberapa instansi di Indonesia telah berinisiatif menerapkan sanksi denda

⁴ Dina Susiani, *Hukum Administrasi Negara*, Jember CV. Pustaka Abadi, 2019 hlm 20-

finansial sebagai bentuk pertanggungjawaban. Misalnya Pada Badan Intelijen Negara berdasarkan pengumuman Nomor 03/VI/2021 tentang Seleksi Penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil Badan Intelijen Negara Tahun Anggaran 2021 dengan jumlah denda mencapai 100 juta⁵. Meskipun demikian, sanksi utama yang diatur dalam Peraturan Menteri PANRB Nomor 6 Tahun 2024 Pasal 58 Ayat (2) adalah larangan melamar ASN untuk 2 tahun anggaran berikutnya, menunjukkan belum adanya keseragaman dan kejelasan payung hukum yang kuat untuk sanksi finansial di tingkat nasional. Hak untuk memilih pekerjaan meskipun dijamin oleh konstitusi, tidak serta merta menghilangkan tanggung jawab moral dan potensi tanggung jawab hukum bagi individu yang telah mengikatkan diri pada sebuah proses seleksi yang melibatkan sumber daya negara. Ketiadaan konsekuensi yang jelas bagi pengunduran diri mengikis prinsip akuntabilitas dan efisiensi dalam manajemen ASN serta merta menciptakan celah bagi perilaku tidak bertanggung jawab dari calon pegawai negeri. Urgensi pengaturan khusus tentang konsekuensi pengunduran diri CPNS semakin mengemuka seiring dengan meningkatnya kasus kasus serupa dalam beberapa tahun terakhir.

Perlu segera merumuskan skema pertanggungjawaban hukum yang proporsional, mulai dari pertanggungjawaban finansial, sesuai tahapan seleksi yang telah dilalui, penerapan sanksi administratif, hingga penguatan

⁵ Badan Intelijen Negara, “Pengumuman Nomor 03/VI/2021 Tentang Seleksi Penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) Badan Intelijen Negara Tahun Anggaran 2021” (2021): 6.

ikatan melalui perjanjian administratif sejak awal proses seleksi. Penyempurnaan regulasi ini tidak hanya penting untuk melindungi keuangan negara, tetapi juga untuk menjamin efektifitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik yang menjadi hak konstitusional seluruh warga negara.

Dengan pendekatan yuridis normatif, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi signifikan terhadap pengembangan ilmu hukum administrasi negara, khususnya dalam menjawab tantangan sistem rekrutmen ASN kedepan yang harus sesuai dengan kebutuhan pemerintah akan kepastian hukum dan efisiensi anggaran. Berdasarkan kompleksitas permasalahan yang telah diuraikan, mulai dari kekosongan regulasi, dampak sistemik terhadap pelayanan publik, hingga kerugian finansial negara, peneliti memutuskan untuk mengambil judul **“IMPLIKASI HUKUM TERHADAP PENGUNDURAN DIRI CALON PEGAWAI NEGERI SIPIL TAHUN 2024 DALAM TAHAP REKRUTMEN”**

1.2 Rumusan Masalah

- 1.2.1 Bagaimana pengaturan kekosongan formasi akibat pengunduran diri Calon Pegawai Negeri Sipil?
- 1.2.2 Bagaimana pertanggungjawaban Calon Pegawai Negeri Sipil yang mengundurkan diri diwujudkan dalam pertanggungjawaban finansial?

1.3 Tujuan dan Kegunaan

1.3.1 Tujuan

- a. Menganalisis dan merumuskan pengaturan hukum yang komprehensif terkait dengan kekosongan formasi yang diakibatkan oleh pengunduran diri CPNS
- b. Mengkaji dan merumuskan mekanisme pertanggungjawaban finansial bagi CPNS yang mengundurkan diri sebagai bentuk perlindungan terhadap kerugian negara dan penegakkan akuntabilitas

1.3.2 Kegunaan

a. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini berkontribusi pada pengembangan ilmu hukum administrasi negara, khususnya dalam memperkaya kajian mengenai Manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) dan Implikasi hukum pengunduran diri CPNS. Hasil studi ini dapat menjadi referensi dan dasar bagi penelitian selanjutnya terkait penyempurnaan sistem rekrutmen ASN, akuntabilitas publik, dan efisiensi anggaran negara dalam konteks kekosongan regulasi

b. Kegunaan Praktis

1. Bagi Pemerintah

Memberikan rekomendasi konkret untuk perumusan kebijakan yang lebih komprehensif dalam undang undang Aparatur Sipil Negara dan peraturan pelaksanaanya, terutama

terkait konsekuensi hukum bagi CPNS yang mengundurkan diri, dengan menawarkan skema pertanggungjawaban secara finansial dan sanksi administratif yang proporsional guna melindungi keuangan negara dan menjamin pengisian formasi strategis dan mendukung peningkatan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik dengan mengurangi dampak kekosongan formasi.

2. Bagi Calon Pegawai Negeri Sipil

Meningkatkan pemahaman dan kesadaran akan konsekuensi hukum dan finansial jika mengundurkan diri, mendorong pertimbangan yang lebih matang dan komitmen lebih tinggi sejak awal proses seleksi.

3. Bagi Masyarakat Umum

Meningkatkan kepercayaan terhadap sistem rekrutmen ASN yang lebih transparan akuntabel dan efisien dan menjamin bahwa pelayanan publik yang menjadi hak konstitusional dapat terus berjalan optimal tanpa terhambat masalah sumber daya manusia.

1.4 Keaslian Penelitian

Maka berikut merupakan keaslian penelitian yang dibuat untuk membandingkan dengan penelitian yang lainnya.

Tabel. 1

Perbandingan Keaslian Penelitian

No.	Judul Penelitian	Fokus Penelitian	Perbedaan
1.	Endah Fitria Etasari Universitas Sebelas Maret 2011. Pelaksanaan sanksi denda bagi CPNS lolos seleksi namun tidak melaksanakan daftar ulang dikabupaten Karanganyar.	Fokus penelitian pada penelitian ini adalah membahas tentang penerapan sanksi denda bagi CPNS yang mengundurkan diri di kabupaten Karanganyar. Penerapan sanksi denda tersebut pengumuman nomor 810/7500.29/2009 tentang pengadaan CPNS dari pelamar umum pemerintah kabupaten Karanganyar formasi 2009 untuk CPNS yang mengundurkan diri dikenai denda sebesar 10 juta rupiah. Namun persyaratan ini dinilai tidak efektif dikarenakan tidak adanya aturan lebih lanjut yang mengatur tentang hal ini.	Yang membedakan dalam penelitian ini dan yang sebelumnya adalah dalam penelitian ini membahas bagaimana pengaturan kekosongan dari formasi pemerintahan jika banyak CPNS yang mengundurkan diri serta menyoroti tentang sanksi apa yang efektif digunakan dalam proses rekrutmen CPNS untuk menghindari banyaknya calon yang mengundurkan diri yang dapat merugikan keuangan negara serta menghambat pelayanan publik
2.	Mutiara Andini dkk, Universitas Brawijaya, 2023. Tinjauan Yuridis terhadap sanksi hukum bagi calon pegawai negeri sipil (CPNS) yang tidak membayar denda karena mengundurkan diri.	Penelitian ini membahas tentang bagaimana ketentuan hukum tentang CPNS yang tidak membayar sanksi denda karena mengundurkan diri dan mengapa denda	Yang membedakan dalam penelitian ini dan yang sebelumnya adalah dalam penelitian ini membahas bagaimana pengaturan kekosongan dari formasi pemerintahan

		yang dibayarkan oleh CPNS berbeda beda setiap instansi pemerintah, diinstansi belum diatur tentang bagaimana CPNS yang tidak membayar sanksi denda tersebut. Perbedaan sanksi denda yang diberikan adalah berdasarkan anggaran yang telah dikeluarkan setiap instansi saat proses rekrutmen.	jika banyak CPNS yang mengundurkan diri serta menyoroti tentang sanksi apa yang efektif digunakan dalam proses rekrutmen CPNS untuk menghindari banyaknya calon yang mengundurkan diri yang dapat merugikan keuangan negara serta menghambat pelayanan publik
3.	Hendry Frand Tia, Sufiarina Universitas Tama Jagakarsa "Analisis Konsekuensi Pengunduran Diri Pekerja Profesional Dalam Perspektif Regulasi Ketenagakerjaan"	Menelaah aspek hukum ketenagakerjaan terkait pengunduran diri pekerja profesional dari sektor swasta, termasuk hak dan kewajiban yang timbul akibat pemutusan hubungan kerja secara sepihak.	Penelitian ini fokus pada hubungan kerja di sektor privat, tanpa membahas sistem kepegawaian negara (ASN/CPNS). Tidak mengulas dampak pengunduran diri terhadap penyelenggaraan pelayanan publik, kerugian negara, atau kebutuhan reformasi regulasi dalam konteks aparat sipil negara

Sumber: Kreasi Penulis

1.5 Metode Penelitian

1.5.1 Jenis Penelitian

Jenis Penelitian yang dipakai dalam penelitian ini adalah penelitian normatif yang mana dilakukan dengan mempelajari

norma norma yang ada atau peraturan perundang undangan yang terkait dengan permasalahan yang dibahas⁶

1.5.2 Pendekatan Penelitian

Berdasarkan objek penelitian ini menggunakan pendekatan perundang undangan (*Statute Approach*) dan pendekatan konsep (*Conceptual Approach*). Dalam penelitian ini menggunakan metode pendekatan perundang undangan dimana menelaah undang undang dan peraturan hukum yang berkaitan untuk menghasilkan argumen dalam memecahkan isu hukum tersebut⁷. Untuk memperoleh hasil penelitian secara konkrit dan objektif, maka disamping itu menggunakan pendekatan perundang undangan diperlukan juga pendekatan yang lain yang cocok dan sesuai.

Sedangkan pendekatan konsep pendekatan ini digunakan untuk menganalisis dan memahami konsep konsep hukum, doktrin, serta teori yang relevan. Hal ini mencakup pemahaman mendalam tentang konsep dasar kepegawaian negara, hak hak dan kewajiban CPNS serta konsep perjanjian, wanprestasi dan Pertanggungjawaban finansial dalam konteks hukum administrasi negara

⁶ David Tan, Metode Penelitian Hukum: Mengupas dan Mengulas Metodologi dalam Menyelenggarakan Penelitian Hukum, NUSANTARA: Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial, Vol 8 No 8 Tahun 2021, hlm 2467

⁷ Petter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, ctk Ketujuh, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2011, hlm. 93-94

1.5.3 Sumber Bahan Hukum

Dalam melaksanakan penelitian normatif bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier. Ketiga bahan tersebut diuraikan secara berurutan sebagai berikut:

a. Bahan Hukum Primer

Pada Penelitian ini bahan hukum primer adalah bahan hukum yang menjadi fokus dalam melakukan penelitian ini seperti:

1. Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28D ayat (2)
2. Undang Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara, (Lembaran Negara Tahun 2023/Nomor 141, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6897)
3. Peraturan Perundang Undangan
 - a. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.
 - b. Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 6 Tahun 2024 tentang Pengadaan Pegawai Aparatur Sipil Negara.

- a. Peraturan Badan Kepegawaian Negara
Nomor 14 Tahun 2018 tentang Petunjuk
Teknis Pengadaan Pegawai Negeri Sipil.

- b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum pendukung untuk pengkayaan dan penguatan bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder sebagaimana dimaksud meliputi:

1. Buku literatur hukum
2. Disertasi atau laporan penelitian
3. Artikel atau makalah
4. Jurnal

- c. Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan tambahan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier sebagaimana dimaksud meliputi:

1. Kamus Hukum
2. Kamus Bahasa
3. Ensiklopedia

15.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan hukum tersier dilakukan dengan teknik sebagai berikut:

a. Bahan Hukum Primer

Pengumpulan bahan hukum primer dilakukan dengan cara studi kepustakaan hukum. Hal ini melibatkan inventarisasi peraturan perundang undangan dan dokumen resmi yang memiliki kekuatan mengikat. Seluruh data primer ini kemudian dikelompokkan berdasarkan level atau hierarki peraturan perundang undangan serta berdasarkan tingkat otoritas hukumnya

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder dikumpulkan melalui kajian kepustakaan dan penelusuran terhadap berbagai referensi yang menjelaskan atau memberi interpretasi terhadap bahan hukum primer. Ini mencakup penelusuran hasil penelitian sebelumnya, tujuan dari pengumpulan bahan sekunder ini adalah untuk memperkaya pemahaman, mendapatkan perspektif akademis serta menganalisis berbagai pandangan ahli terkait isu yang diteliti.

c. Bahan Hukum Tersier

Pengumpulan bahan hukum tersier dilakukan dengan menelaah berbagai pustaka dan sumber referensi yang berfungsi sebagai petunjuk atau alat bantu. Penelusuran dapat dilakukan baik secara manual maupun melalui internet. Bahan hukum tersier ini memfasilitasi peneliti dalam menemukan dan mengidentifikasi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang relevan secara lebih efisien

1.5.4 Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum adalah langkah penting dalam penelitian ini, menentukan validitas kesimpulan yang akan diambil. Bahan hukum yang telah terkumpul lebih dahulu dikelompokkan dan diklasifikasikan sesuai permasalahan. Selanjutnya, bahan hukum tersebut diolah dan dikaji mendalam untuk mendapatkan jawaban yang jelas dan akurat. Analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif, mengedepankan penalaran dan penafsiran hukum.

Penafsiran hukum mencakup penafsiran Bahasa untuk memahami makna kata atau frasa dalam peraturan, serta penafsiran sistematis untuk melihat hubungan antar pasal dan antar peraturan dalam konteks kepegawaian negara. Penafsiran ini penting untuk menjelaskan ketentuan ganti rugi dan denda bagi CPNS yang mengundurkan diri, mengingat perngaturannya yang tersebar di berbagai level regulasi dan belum tercantum secara eksplisit dalam satu peraturan tunggal. Hasil penafsiran ini akan menjadi landasan pemikiran dan bahan pertimbangan utama dalam menganalisis praktik terkait pengunduran diri CPNS