

BAB I

PENDAHULUAN

A. 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 meimiliki kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara, dan Pemerintah.

Setelah berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 penamaan Pegawai Negeri Sipil diganti dengan Pegawai Aparatur Sipil Negara atau disingkat ASN. Pegawai Aparatur Sipil Negara adalah pegawai negeri sipil dan pegawai tidak tetap pemerintah¹ yang diangkat oleh pejabat yang berwenang secara kompetitif berdasarkan asas merit, dan disertai tugas untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dan tugas pembangunan negara, professional, memiliki nilai-nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) serta digaji berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengertian Pegawai Negeri Sipil, didalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, “Pegawai” berarti orang yang bekerja pada pemerintah (perusahaan dan sebagainya), sedangkan “Negeri” berarti negara atau pemerintah, jadi Pegawai Negeri Sipil adalah orang yang bekerja pada Pemerintah atau Negara.²

Aparatur Sipil Negara memiliki peranan yang merupakan subyek 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.

Hukum adalah seperangkat aturan atau norma yang memiliki kekuatan sanksi dan memiliki sifat memaksa oleh negara/aparat penyelenggara negara. Hukum berisi seperangkat

¹ Abdullah, *Hukum KepegawaianIndonesia*, Rangkang Education Yogyakarta & PuKAP-Indonesia,2012, hlm.3

² W,J,S Poerwadarminta, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1986

aturan yang mengatur kehidupan manusia. Hukum diciptakan dengan tujuan untuk melindungi nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Nilai-nilai yang dimaksud adalah nilai-nilai penghormatan atas jiwa, harta, kehormatan dan kemerdekaan. kehidupan manusia amat banyak sehingga hukum itu sendiri sudah dipastikan tidak mampu untuk mengakomodasi atau melindungi dan mengatur seluruh kegiatan manusia tersebut. Menurut Max Weber, agar suatu hukum dapat berjalan dengan baik maka harus terdapat unsur paksaan didalamnya.³ Dalam konteks hukum dan politik, pemerintah dijadikan sebagai suatu alat sosial yang pada hakikatnya terdiri dari bermacam-macam proses. Di antara berbagai proses tersebut, dapat dilihat gejala-gejala politik sebagai suatu proses tersendiri yang berbeda dengan proses-proses lainnya. Dalam konsep politik tersebut, ditemukanlah istilah, struktur dan fungsi. Proses adalah pola-pola yang dibuat oleh manusia dalam mengatur hubungan antara satu sama lain. Pola-pola ini ada yang jelas terlihat tetapi ada pula yang tidak terlihat.⁴ Dalam suatu lembaga pemerintah pun sudah mempunyai kehidupan sendiri, sebenarnya merupakan proses-proses yang pola-pola ulangnya sudah tertata dengan rapih. Hal tersebut mencerminkan struktur tingkah laku antara manusia dengan lembaga yang terstruktur dalam suatu hukum. Oleh karena itu, hukum dan politik dalam birokrasi pemerintah saling keterkaitan antara satu dengan yang lainnya. Hubungan antara hukum, demokrasi dan politik tergambar dalam konsep netralitas bagi ASN.

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.

Netralitas menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah keadaan dan sikap netral, dalam arti tidak memihak, independen, atau bebas. Berdasarkan Nuraida Mokhsen netralitas ASN mengandung makna impartiality yaitu bebas dari berbagai macam kepentingan, bebas intervensi, bebas pengaruh, adil, independen, dan tidak memihak.⁵ Sementara itu Marbun berpendapat bahwa netralitas adalah adanya suatu kebebasan dari ASN dalam berbagai pengaruh politik dan tidak memihak untuk kepentingan partai politik tertentu atau tidak berperan dalam

³ Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Jakarta: Rajawali, 1982, hlm. 2.

⁵ Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara” Buku 1, Edisi 1 -- Jakarta: Komisi Aparatur Sipil Negara, 2018 Edisi Pertama. Hlm 4.

proses politik.⁶ Apabila dikaitkan dengan penyelenggaraan Pemilu, netralitas dapat diartikan sebagai perilaku tidak memihak, atau tidak terlibat dalam mendukung atau mengkampanyekan salah satu calon baik secara langsung maupun tidak secara langsung.⁷ La Ode Muh. Yamin berpendapat bahwa, ada dua indikator utama dalam netralitas politik, yaitu:

1. Tidak terlibat, dalam arti tidak menjadi tim sukses baik pada saat proses kampanye baik terlibat secara langsung menjadi tim sukses atau menjadi peserta saat kamoanye..
2. Tidak memihak, dalam arti tidak membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan salah satu pasangan calon, tidak mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap salah satu pasangan calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah pada masa kampanye diantaranya pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada ASN dalam ruang lingkup unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat, serta tidak menggunakan fasilitas negara yang terkait dengan jabatan dalam rangka pemenangan salah satu calon pada masa kampanye.

Pada era 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 lainnya⁸. Padahal fungsi birokrasi ini menentukan suatu pelayanan masyarakat dan membantu menurunkan kemiskinan, kesenjangan, dan pertumbuhan ekonomi suatu negara.

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 (UUASN).

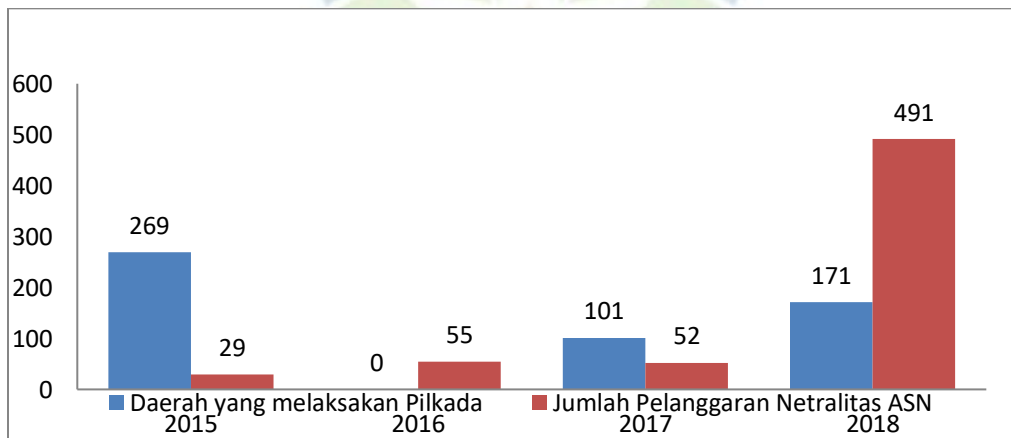
⁶ Sri Hartini, *Penegakan Hukum Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS)*, Jurnal *Dinamika Hukum* Vol. 9, No. 3 (2009) Publisher; bahan ini diambil dari Watunglawar, Matias Neis *Dalam Perwujudan Asas Netralitas Birokrasi Dalam UU Nomor 5Tahun 2014 Tentang ASN*, Jember (2015)

⁷ Muh. Amin, La Ode. 2013. *Netralitas birokrat pemerintahan pada Dinas Pendidikan Kota Makassar dalam pemilukada di kota makassar (pemilihan Walikota Makassar tahun 2008)*. Makassar dalam <http://103.195.142.17/handle/123456789/6824> diakses pada , 2o Juni 2019

⁸Mohammad Thahir Haning Jurnal hukum *Reformasi Birokrasi di Indonesia: Tinjauan Dari Perspektif Administrasi Publik* Vol. 4, No. 1 Juni, 2018 , hlm. 1

Seiring dengan adanya beberapa regulasi, akan tetapi masih adanya ASN yang terlibat dalam kegiatan politik, berikut merupakan suatu pelanggaran terhadap asas netralitas dikalangan pegawai ASN masih tinggi, terutama menjelang penyelenggaraan pemilihan umum. Data menunjukkan, pelanggaran netralitas yang dilakukan oleh ASN semakin meningkat dari tahun 2016 hingga tahun 2018 sebagai berikut:⁹

Grafik 1.1



Sumber : LAKIP Komisi ASN Tahun 2018

Salah satu upaya untuk menjaga profesionalisme ASN Seiring dengan banyaknya pelanggaran terkait netralitas ASN dalam politik salah satunya adalah pemberlakuan Peraturan Undang-Undang nomor 5 tahun 2014 tentang ASN, yang intinya adalah ASN dilarang terlibat dan memihak terhadap salah satu calon.

Perilaku birokrasi yang cenderung melalukan 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

⁹ Diolah oleh Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem dari Bidang Pengaduan dan Penyelidikan KASN, 2019

menipis kepercayaannya. Kurangnya kepercayaan yang muncul akibat perilaku birokrasi selama periode 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.¹⁰

Seharusnya penyelenggaraan pelayanan publik oleh aparat pemerintah pelayanan publik harus dilakukan tanpa adanya praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), sehingga dapat memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat.

Hal tersebut menandakan bahwa perlu adanya perbaikan terutama pada aspek administrasi publik agar penyelenggaraan pelayanan publik menjadi lebih optimal dan meningkatkan tingkat kepercayaan publik. Memasuki era reformasi, perubahan di semua bidang dilakukan bahkan UUD 1945 juga diamandemen hingga empat kali. Selain itu, sistem desentralisasi juga diterapkan dengan tujuan agar potensi yang dimiliki daerah dapat dimaksimalkan dan dioptimalkan termasuk dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*)

Seiring dengan adanya berbagai perubahan tersebut, penerapan desentralisasi menyebabkan tiga hal yakni, KKN semakin meluas di tingkat daerah, terjadi ketimpangan layanan publik antar daerah, dan belum adanya aturan sanksi terhadap daerah yang memberikan pelayanan buruk kepada masyarakat.¹¹ 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.¹²

Diantara komponen bangsa, birokrasi adalah komponen yang paling lambat berubah. Dalam persepektif administrasi publik, *good governance* merupakan tujuan dari penyelenggaraan pelayanan publik yang membutuhkan kompetensi birokrasi untuk mendesain dan melaksanakan kebijakan guna memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat yang tidak hanya dengan

¹⁰ Mohammad Thahir Haning Jurnal hukum *Reformasi Birokrasi di Indonesia: Tinjauan Dari Perspektif Administrasi Publik* Vol. 4, No. 1 Juni, 2018 , hlm. 1

¹¹ Girindrawardana, D, *Public Services Reform in Indonesia*. Ombudsman Indonesia, Jakarta, 2002

¹² Mohammad Thahir Haning Jurnal hukum *Reformasi Birokrasi di Indonesia: Tinjauan Dari Perspektif Administrasi Publik* Vol. 4, No. 1 Juni, 2018 , hlm. 2

mengandalkan jalur pragmatisme untuk mencapai jenjang karir secara cepat.¹³ Apabila tidak dilakukan reformasi pada sistem birokrasi Indonesia maka era saat ini tidak akan jauh berbeda dengan rezim orde baru dalam hal penerapan pelayanan publik.

Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam kegiatan politik bukanlah merupakan peristiwa baru dalam kehidupan demokrasi di Indonesia. Dengan kata lain, persoalan netralitas ASN menjadi isu lama yang senantiasa aktual dalam kehidupan bernegara terutama menjelang pelaksanaan pemilihan umum, berkembangnya isu netralitas ASN dalam pelaksanaan pemilihan umum terjadi karena adanya kekhawatiran publik akan keberpihakan ASN kepada salah satu pasangan calon yang berkontestasi.

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 dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya di tetapkan dengan undang-undang”.

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.¹⁴

Peranan dari Komisi ASN sangat besar dan berat dalam menjaga netralitas ASN terutama pada saat menjelang pilkada/ pemilu. Selain melakukan penindakan, agar terjaganya netralitas para ASN, KASN bekerjasama dengan Bawaslu telah memberikan sosialisasi mengenai netralitas ASN ke beberapa daerah, Sosialisasi tersebut diharapkan dapat membuat ASN menjalankan tugasnya sesuai fungsinya serta mengingatkan agar menjaga netralitasnya. Pegawai yang tidak netral akan berimbas terhadap pelayanan yang terdiskriminasi dan mementingkan kelompok tertentu saja.

Peranan Aparatur Sipil Negara yang strategis dalam menyelenggarakan kebijakan pelayanan publik menjadi salah satu kunci keberhasilan pembangunan secara berkelanjutan.

¹³ Dwiyanto, Agus, *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2011, hlm 35

¹⁴ Moh Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 2010), hlm. 61.

Prasyarat untuk mencapai hal tersebut adalah keberadaan ASN profesional. Adapun pengertian profesional menurut S. Tarmudji adalah “*A vocation or occupation requiring advanced training in some liberal art or science and usually involving mental rather than normal work, as teaching, engineering, writing*”.¹⁵ Untuk mewujudkan profesionalisme kerja dalam aspek kepegawaian, maka dibentuk landasan normatif yang menciptakan suatu pengawasan yang ketat berupa sistem merit dan asas netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN). Secara konseptual, sistem merit berpijak pada *human capital management* yang didasari pada kombinasi aspek pengetahuan keterampilan, dan kemampuan seseorang yang digunakan untuk menghasilkan layanan profesional dan optimal sesuai dengan kompetensi dan kemampuannya. Konsep ini akan menjawab pemikiran bagaimana seseorang mempunyai kompetensi sesuai dengan jabatan/posisi kerjanya dengan menempatkan pekerja yang bertalenta tinggi untuk menempati jabatan/posisi yang cocok dengan kemampuan mereka.¹⁶

Pemilihan umum merupakan salah satu cara untuk mengisi jabatan politik dimulai dari pemilihan langsung mulai dari bupati/ walikota, gubernur, presiden dan wakil presiden, pemilihan legislatif oleh masyarakat sebagai perwujudan demokrasi.

Dengan menggunakan sistem demokrasi secara langsung terdapat beberapa permasalahan dalam penyelenggaraannya terutama dalam hal keterlibatan Aparatur Sipil Negara dalam kegiatan politik diantaranya adalah terlibat dalam kegiatan kepartaian baik terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung dalam pemilihan kepala daerah atau pemilihan umum. Diantaranya :¹⁷

1. Kegiatan pemilihan; memberikan suara, memberikan sumbangan untuk kampanye, mencari dukungan bagi seorang calon dll.
2. *Lobbying*; upaya-upaya untuk berkomunikasi dengan pejabat-pejabat pemerintah atau pimpinan politik dengan maksud mempengaruhi keputusan-keputusan yang diambil.
3. Kegiatan organisasi; kegiatan sebagai anggota atau pejabat organisasi yang tujuannya mempengaruhi pengambilan keputusan politik.

¹⁵S. Tarmudji, 1994, *Profesionalitas Aparatur Negara Dalam Meningkatkan Pelayanan Publik*, Bina Aksara, Jakarta, hlm. 20-21.

¹⁶Akhmad Aulawi, “*Penerapan Sistem Merit Dalam Manajemen ASN dan Netralitas ASN dari Unsur Politik Dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara*”, http://rechtsvinding.bphn.go.id/jurnal_online/DPR%20P3i%20Akhmad%20Aulawi%202oASN_REV.pdf, diakses 10 Juni 2019, hlm. 1-2.

¹⁷ <https://studylibid.com/doc/1658717/pengaruh-kesadaran-politik-terhadap-partisipasi-politik-d> diakses pada 1 Januari 2019

4. Mencari koneksi, (*contacting*); tindakan perorangan yang ditujukan terhadap pejabat-pejabat pemerintah dan biasanya dengan maksud memperoleh manfaat bagi dirinya sendiri atau beberapa orang.

Hal ini tentunya bertentangan dengan semangat reformasi yang pada dasarnya membawa konsep perubahan mendasar pada eksistensi ASN, yang sebelumnya dikenal sebagai alat kekuasaan pemerintah untuk memenangkan kontestasi menjadi unsur aparatur negara yang profesional dan netral dari pengaruh semua golongan dari serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

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 pimpinanya, 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.

Apabila ditinjau dari konteks otonomi daerah, adanya ASN yang menjadi anggota atau pengurus partai politik tertentu ini merupakan hal yang tidak diharapkan, sebab salah satu tujuan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan dan mendekatkan pelayanan publik dari ASN kepada masyarakat di daerah. Otonomi daerah menuntut pemerintah daerah agar meningkatkan mutu sumber daya manusia ASN yang memiliki semangat kerja yang tinggi, keterampilan kerja dan profesionalisme kerja yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

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 angkat partisipasi masyarakat agar lebih meningkat, dengan tidak memihak kepada salah satu calon. Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang

Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, bahwa setiap pegawai ASN tidak berpihak dari segala pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.

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.

Berdasarkan hal tersebut maka penulis tertarik untuk mengkaji permasalahan terkait Pelaksanaan Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara terhadap pelanggaran netralitas ASN dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Pemilihan Umum di Kabupaten Sumedang.

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang masalah tersebut, maka adapun rumusan masalah dalam penelitian adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Pelaksanaan Pasal 9 ayat (2) Undang-undang nomor 5 Tahun 2014 tentang aparatur sipil negara terhadap pelanggaran netralitas ASN dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Pemilihan Umum di Kabupaten Sumedang.?
2. Apa yang menjadi kendala Pelaksanaan Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang nomor 5 Tahun 2014 tentang aparatur sipil negara terhadap pelanggaran netralitas ASN dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Pemilihan Umum di Kabupaten Sumedang.?
3. Bagaimana upaya yang dilakukan terhadap keterlibatan aparatur sipil negara dalam pelanggaran netralitas?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk memahami Pelaksanaan Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara terhadap pelanggaran netralitas ASN dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Pemilihan Umum di Kabupaten Sumedang.

2. Untuk memahami Kendala Pelaksanaan Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara terhadap pelanggaran netralitas ASN dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Pemilihan Umum di Kabupaten Sumedang.
3. Untuk memahami upaya terhadap Keterlibatan Aparatur Sipil Negara dalam pelanggaran netralitas.

D. Manfaat Penelitian

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat diantaranya:

1. Manfaat Teoritis, penelitian ini diharapkan dapat mengidentifikasi permasalahan yang timbul, serta memberi sumbangan pemikiran pengetahuan bagi penulis sendiri, pembaca atau pihak lainnya, sebagai pengembangan keilmuan mengenai pelaksanaan Pasal 9 ayat (2) Undang-undang nomor 5 tahun 2014 tentang ASN terhadap keterlibatan ASN dalam kegiatan politik.
2. Secara praktis, menggambarkan bagaimana manfaat hasil penelitian dalam tesis ini bagi akademisi, aparat terkait yang berkaitan dengan permasalahan yang dikaji.

E. Kajian Pustaka

Berkaitan Kajian pustaka dan orisinalitas penelitian tesis ini, sepanjang pengetahuan penulis dan penelusuran terhadap kesamaan judul ataupun masalah hukumnya dari beberapa tesis diperguruan tinggi dapat dikatakan bahwa penelitian dengan judul “Pelaksanaan Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara terhadap keterlibatan Aparatur Sipil Negara dalam kegiatan politik” belum pernah dilakukan oleh penulis sebelumnya, adapun penelitian yang sudah pernah ada diantaranya :

1. Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Kepala Daerah Secara langsung (Studi Kasus Kabupaten Malang, Kabupaten Gowa dan Kabupaten Kutai Kartanagara) oleh Laura Astrid H Purba Program Magister Fakultas Hukum Universitas Indonesia Jakarta Tahun 2010.

Adapun permasalahan yang diangkat dalam tesis diatas berkaitan dengan netralitas ASN dalam pilkada serentak, terdapat perbandingan diantara ketiga kabupaten yang dikaji.

Perbedaan dari tesis tersebut dengan penelitian penulis diantaranya adalah perubahan aturan undang-undang yang berlaku, serta pelaksanaan dari aturan yang berlaku dan

penanganannya berkaitan dengan keterlibatan ASN, juga upaya yang harus dilakukan agar ASN dapat netral dalam setiap pemilihan, adanya konsep reformasi birokrasi serta menerapkan sistem meritokrasi agar ASN bekerja sesuai dengan tugasnya serta terbebas dari segala intervensi politik.

2. Kebijakan Netralitas Politik Pegawai Negeri Sipil Dalam Perspektif Perlindungan Hak Asasi Manusia Di Indonesia oleh Z.R.TJ M uloyono, Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Tahun 2008.

Adapun permasalahan yang diangkat dalam tesis tersebut berkaitan dengan latar belakang kebijakan netralitas ASN dalam UU Kepegawaian, perkembangan keanggotaan ASN dalam politik, kebijakan netralitas ASN ditinjau dari hak asasi manusia.

3. Analisis Yuridis Netralitas Pegawai Negeri Sipil Daerah Dalam Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung (Studi Kasus di Kabupaten Kudus) oleh Dwi Kumaryanto program pasca sarjana Universitas Muria Kudus tahun 2013, tesis tersebut menghasilkan hasil analisis terhadap ketentuan mengenai netralitas Pegawai Negeri Sipil; upaya penegakkan hukum terkait dengan netralitas pegawai negeri sipil; dan dampak yang ditimbulkan adanya ketidaknetralan pegawai negeri sipil dalam pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kudus.
4. Efektivitas Manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) Terhadap Peningkatan Kinerja Melalui Motivasi Kerja PNS Di Permerintah Kabupaten Jepara oleh Aries Wijaningrum Program Pasca sarjana Univertsias Muria Kudus, tesis ini membahas tentang evektivitas dari ASN dalam peningkatan kualitas kinerja ASN dalam melayani publik.
5. Implementasi Disiplin Aparatur Sipil Negara Dalam Lingkup Organisasi Perangkat Daerah (Studi di Dinas Pekerjaan Kabupaten Umum Lampung Utara), tahun 2017 oleh Gita Herni Saputri Universitas Lampung membahas tentang disiplin dari ASN dalam Undang-undang nomor 5 tahun 2014 dan PP nomor 53 Tahun 2010.

Perbedaan dari tesis tersebut dengan penelitian penulis diantaranya adalah perubahan aturan undang-undang yang berlaku, serta pelaksanaan dari aturan yang berlaku dan penanganannya berkaitan dengan keterlibatan ASN, juga upaya yang harus dilakukan agar ASN dapat netral dalam setiap pemilihan adanya konsep reformasi birokrasi serta menerapkan sistem meritokrasi agar ASN bekerja sesuai dengan tugasnya serta terbebas dari segala intervensi politik.

Disimpulkan bahwa judul-judul tesis tersebut memiliki objek yang sama berkaitan dengan netralitas Aparatur Sipil Negara, tetapi apabila dikaitkan perbedaan dari tesis diatas dengan penulis adalah berkaitan dengan aturan hukum yang terbaru, mengkaji tentang penyebab dari Aparatur Sipil Negara terlibat dan pelaksanaan dari aturan yang ada, mengkaji unsur-unsur yang terkait, diantaranya Bawaslu, Komisi ASN, dan Badan Kepegawaian, sehingga terdapat beberapa variabel permasalahan serta penyelesaiannya. Dalam demokrasi tidak terlepas dari pentingnya peran ASN karena ASN harus netral, tapi disuatu sisi tetap mempunyai hak untuk memilih, banyaknya jumlah ASN serta membuat para calon berlomba-lomba untuk meraih suara ASN, mengingat bahwa calon terpilih mempunyai kewenangan untuk memutasikan, menaikan jabatan terutama di dinas-dinas terkait membuat ASN menjadi tertarik untuk mendekati calon dengan rasionalisasi bahwa ketika calon yang didukungnya menang bisa membuat karirnya bagus, maka disitulah muncul suatu aturan untuk membatasi ruang ASN untuk berpolitik melalui aturan hukum.

F. Kerangka Pemikiran

1. Grand Theory

Berbagai perubahan dilakukan salah satu contohnya adalah perubahan pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam Perubahan Keempat pada tahun 2002, konsep Negara Hukum atau "*Rechtsstaat*" yang sebelumnya hanya tercantum dalam Penjelasan UUD 1945, dirumuskan dengan tegas dalam Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan, "Negara Indonesia adalah Negara Hukum."¹⁸ Dalam sebuah konsep Negara Hukum, idealnya bahwa yang harus dijadikan panglima dalam kehidupan berbangsa dan bernegara adalah hukum, bukan politik ataupun ekonomi. Karena itu, simbol yang biasa digunakan dalam bahasa Inggris menyebutkan prinsip Negara Hukum adalah '*the rule of law, not of man*'. Yang disebut pemerintahan pada pokoknya adalah hukum sebagai sistem, bukan orang per orang yang hanya bertindak sebagai 'wayang' dari skenario sistem yang mengaturnya.

Apabila ditinjau secara historis, embrio tentang gagasan negara hukum telah dikemukakan oleh Plato, ketika ia memperkenalkan konsep *Nomoi*, dalam karya tulisnya yang ketiga, *Seadngkan*, dalam dua tulisan pertama, *politeia* dan *politicos*, belum muncul istilah

¹⁸ Marjanne Termorshuizen, *The Concept Rule of Law*, dalam "*JENTERA Jurnal Hukum*", Edisi 3 tahun II, Jakarta, 2004, hlm. 78

negara hukum. Dalam konsep *Nomoi*, Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik adalah yang berlandaskan pada pengaturan atau hukum yang baik.¹⁹

Pemikiran Plato tentang Negara Hukum tersebut bertujuan untuk mencegah kekuasaan yang sewenang-wenang oleh penguasa Negara serta untuk melindungi hak-hak rakyat dari tindakan pemerintahan yang tidak adil dan kesewenang-wenangan sehingga menciptakan ketidakadilan. Gagasan Plato tentang negara hukum semakin tegas ketika di dukung oleh Aristoteles (murid Plato), yang menuliskannya dalam buku *Politica*. Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik adalah Negara yang diatur dengan konstitusi dan menjadikan hukum sebagai landansanya.²⁰

Ada tiga unsur dari pemerintahan yang berkonstitusi yaitu sebagai berikut:

- a. Pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum;
- b. Pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi;
- c. Pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan-paksaan, tekanan yang dilaksanakan pemerintah despotik (satu penguasa).

Konsep *Rechtsstaat* di Jerman dari Friedrich Julius Stahl, yang diilhami oleh Immanuel Kant berkembang di negara-negara civil law system dan dari Albert Venn Dicey dengan konsep *rule of law* yang berkembang di Negara-negara penganut *common law/anglo saxon*. Menurut Philipus M. Hadjon,²¹ bahwa lahirnya negara dalam konsep *rechtsstaat* berlandaskan pada sistem hukum kontinental yang disebut "*civil law*" atau "*Modern Roman Law*", sedangkan konsep *rule of law* bertumpu atas sistem hukum yang disebut "*common law*".

Sri Soemantri berpendapat,²² tidak ada satu negarapun di dunia ini yang tidak mempunyai Konstitusi atau undang-undang dasar, Negara dan konstitusi merupakan dua lembaga yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Dengan demikian dalam batasan minimal, negara hukum identik

¹⁹ Nurul Qamar, *Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2013, hlm. 24

²⁰ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca UUD 1945* (Jakarta: Kencana, 2010). Hlm. 61

²¹ Philipus M. Hadjo, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya 1987, Hal. 76-82.

²² Soemantri Sri. M., *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia* (Bandung: Bulan Bintang, 1992) hlm. 3.

dengan negara yang berkonstitusional atau negara yang menjadikan konstitusi sebagai aturan main dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat. Selanjutnya Budiono Kusumohamidjojo,²³ berpendapat bahwa pada kondisi sejarah sekarang, sulit untuk membayangkan negara tidak sebagai negara hukum atau tidak menggunakan hukum dalam sistem bernegara. Hukum juga menjadi aturan main untuk menyelesaikan berbagai macam perselisihan yang terjadi, termasuk salah satunya adalah perselisihan politik dalam rangka mencapai kesepakatan politik. Dengan demikian, hukum tidak mengabdikan kepada kepentingan politik dan primordial, melainkan kepada cita-cita berbangsa dan bernegara dalam kerangka kenegaraan.

Dalam buku Plato berjudul “*Nomoi*” yang kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris dengan judul “*The Laws*”²⁴, jelas tergambar bagaimana ide nomokrasi itu sesungguhnya telah sejak lama dikembangkan dari zaman Yunani Kuno.

Di zaman modern ini, konsep Negara Hukum di Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu “*rechtsstaat*”. Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, konsep Negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey dengan sebutan “*The Rule of Law*”.²⁵ Menurut Julius Stahl, konsep Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah ‘*rechtsstaat*’ itu mencakup empat hal penting, yaitu:²⁶

1. Perlindungan atas hak asasi manusia.
2. Pembagian kekuasaan.
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang.
4. Peradilan tata usaha Negara.

Soepomo berpendapat²⁷, “Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah suatu badan yang memegang kedaulatan rakyat, ialah suatu badan yang paling tinggi dan tidak terbatas kekuasaannya.” Dapat diartikan bahwa kedaulatan rakyat merupakan tonggak dalam sebuah negara hukum, bahkan sebuah lembaga yang memegang kedaulatan rakyat dikatakan sebagai lembaga yang tidak terbatas kekuasaannya. Dalam kaitannya penjelasan diatas, menunjukkan

²³ Kusumohamidjojo Budiono, *Filsafat Hukum: Problemtika Ketertiban yang Adil*, Grasindo Jakarta, 2004, Hal. 147.

²⁴ Jimly Ashididqie, Jurnal Mahkamah Konstitusi, konsep Negara hukum, 2004.

²⁵ Jimly Ashididqie, Jurnal Mahkamah Konstitusi, konsep Negara hukum, 2004

²⁶ Oemar Seno Adji, Prasarana Dalam Indonesia Negara Hukum, Simposium UI Jakarta, 1966, hlm. 24

²⁷ Jimly Assihiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 16-17

dengan jelas ide sentral konsep negara hukum / *rechtsstaat* adalah pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia yang bertumpu pada prinsip kebebasan dan persamaan Sebagaimana yang dikatakan Paul Scholten, “ciri utama negara hukum adalah, *er is recht tegenover den staat.*” Artinya warga negara mempunyai hak terhadap negara, dan individu mempunyai hak terhadap masyarakat.²⁸ Hak asasi manusia itu terjamin dalam konstitusi yang ketentuan tersebut antara lain mengenai²⁹ :

1. Kebebasan berserikat dan berkumpul
2. Kebebasan mengeluarkan pikiran baik lisan dan tulisan
3. Hak bekerja dan penghidupan yang layak
4. Kebebasan beragama
5. Hak untuk ikut mempertahankan negara dan,
6. Hak lainnya dalam pasal-pasal tentang hak asasi manusia.

Sedangkan A.V. Dicey menguraikan ada tiga ciri penting dalam setiap Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah “*The Rule of Law*”, yaitu:³⁰

1. *Supremacy of Law.*
2. *Equality before the law.*
3. *Due Process of Law.*

Ketiga prinsip ‘*rechtsstaat*’ yang dikembangkan oleh Julius Stahl tersebut di atas pada pokoknya dapat digabungkan dengan ketiga prinsip ‘*Rule of Law*’ yang dikembangkan oleh A.V. Dicey untuk menandai ciri-ciri Negara Hukum modern. Bahkan, oleh “*The International Commission of Jurist*”, prinsip-prinsip Negara Hukum itu ditambah lagi dengan prinsip peradilan bebas dan tidak memihak (*independence and impartiality of judiciary*) yang di zaman sekarang makin dirasakan mutlak diperlukan dalam setiap negara demokrasi. Prinsip-prinsip yang dianggap ciri penting Negara Hukum menurut “*The International Commission of Jurists*” itu adalah:³¹

1. Negara harus tunduk pada hukum.

²⁸ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 11.

²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 12.

³⁰ Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, Bogor, Ghalia Indonesia, 2004, hlm. 34.

³¹ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, Makalah, http://www.jimly.com/makalah/namafile/135/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia. diakses 19 Juni 2019

2. Pemerintah menghormati hak-hak individu.
3. Peradilan yang bebas dan tidak memihak.

Menurut Arief Sidharta³², Scheltem, merumuskan pandangannya tentang unsur- unsur dan asas-asas Negara Hukum itu secara baru, yaitu meliputi 5 (lima) hal sebagai berikut:

1. Pengakuan, penghormatan, dan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia yang bersumber pada penghormatan atas martabat manusia (*human dignity*).
2. Berlakunya asas kepastian hukum. Menjamin sebuah kepastian hukum yang terwujud dalam kehidupan masyarakat dan menjamin adanya suatu kepastian hukum, sehingga dinamika kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat '*predictable*'. Asas-asas yang terkandung dalam asas kepastian hukum itu adalah:
 - a. Asas legalitas, konstitusionalitas, dan supremasi hukum;
 - b. Asas undang-undang menetapkan berbagai perangkat peraturan tentang cara pemerintah dan para pejabatnya melakukan tindakan pemerintahan;
 - c. Asas non-retroaktif perundang-undangan, sebelum mengikat undang-undang harus lebih dulu diundangkan dan diumumkan secara layak;
 - d. Asas peradilan bebas, independent, imparial, dan objektif, rasional, adil dan manusiawi;
 - e. Asas non-liquet, hakim tidak boleh menolak perkara karena alasan undang-undangnya tidak ada atau tidak jelas;
 - f. Hak asasi manusia harus dirumuskan dan dijamin perlindungannya dalam undang-undang atau UUD.

3. Berlakunya Persamaan (*Equality before the Law*)

Dalam Negara Hukum, Pemerintah tidak boleh mengistimewakan orang atau kelompok orang tertentu, atau memdiskriminasikan orang atau kelompok orang tertentu sehingga terciptanya ketidakadilan dalam pelayanan serta tidak pandang bulu dan mendahulukan seseorang yang dianggap lebih tinggi, atau dikenal dan atau unsur lainnya. Di dalam prinsip ini, terkandung (a) adanya jaminan persamaan bagi semua orang di hadapan hukum dan

³² B. Arief Sidharta, "*Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum*", dalam *Jentera (Jurnal Hukum)*, "*Rule of Law*", Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta, edisi 3 Tahun II, November 2004, hlm..124-125.

pemerintahan, dan (b) tersedianya mekanisme untuk menuntut perlakuan yang sama bagi semua warga Negara.

4. Asas demokrasi dimana setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan atau mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintahan. Untuk itu asas demokrasi itu diwujudkan melalui beberapa prinsip, diantaranya:
 - a. Adanya mekanisme pemilihan pejabat-pejabat publik tertentu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil yang diselenggarakan secara berkala; Pemerintah bertanggungjawab dan dapat dimintai pertanggungjawaban oleh badan perwakilan rakyat;
 - b. Semua warga Negara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan politik dan mengontrol jalannya pemerintah;
 - c. Semua tindakan pemerintahan terbuka dan menerima kritik dan saran yang berdasar dengan kajian rasional oleh semua pihak;
 - d. Kebebasan berpendapat/berkeyakinan dan menyatakan pendapat;
 - e. Kebebasan pers dan lalu lintas informasi;
 - f. Rancangan sebuah undang-undang atau aturan lainnya harus dipublikasikan untuk meningkatkan partisipasi rakyat secara efektif dan aktif.
5. Pemerintah dan Pejabat mengemban amanah sebagai pelayan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan berbangsa dan bernegara yang diatur dalam konstitusi. Dalam asas ini terkandung hal-hal sebagai berikut:
 - a. Asas-asas umum pemerintahan yang baik;
 - b. Syarat-syarat fundamental bagi keberadaan manusia yang bermartabat serta dijamin dan dirumuskan dalam aturan perundang undangan, khususnya dalam konstitusi negara;
 - c. Pemerintah harus secara rasional menata setiap tindakannya, memiliki tujuan yang jelas dan berhasil. Artinya, pemerintahan itu harus diselenggarakan secara efektif dan efisien.

2. *Midle Theory*

Kata *bureaucracy* dapat dimengerti dengan mencoba memahami dari segi istilah terlebih dahulu. Dari segi istilah bahasa '*bureau*' yang telah banyak dimaknai sebagai meja tulis atau kantor tempat pejabat bekerja. Sedangkan '*cracy*' yang berasal dari kata Yunani (*Kratein*) yang berarti mengatur dimana kata '*kratein*' ini dianggap memiliki kekuatan yang begitu besar oleh para ahli.³³ Istilah ini kemudian banyak bagian perbendaharaan di dunia khususnya di eropa masuk sebagai istilah politik internasional. *Bureaucratie* dalam Bahasa Perancis, *bureaokratie* dalam Bahasa Jerman, *burocrazia* dalam Bahasa Italia, dan *bureaucracy* dalam Bahasa Inggris. Seperti halnya istilah yang populer lainnya '*democracy*' maka '*bureaucracy*' pun banyak diturunkan menjadi *bureaucrat*, *bureaucratic*, *bureaucratism*, *bureaucratis*, *burueaucratization*' Netralitas birokrasi bukan merupakan kajian yang baru, sejak didekati dengan berbagai pendekatan ilmiah untuk memahami birokrasi sejak itu pulalah perhatian tentang netralitas birokrasi mulai di pertanyakan beberapa pakar. Dalam perspektif Rourke mengatakan bahwa birokrasi tidak hanya sebagai pelaksana suatu kebijakan melainkan sebagai pembuat kebijakan itu sendiri³⁴.

Menurut Rourke, netralisasi birokrasi dari politik adalah hampir tidak mungkin, karena apabila partai politik tidak mampu memberikan alternatif program pengembangan dan mobilisasi dukungan, maka birokrasi akan melaksanakan tugas-tugas itu sendiri dan mencari dukungan politik di luar partai politik yang bisa membantunya dalam merumuskan kebijakan politik. Dukungan politik itu, menurut Rourke dapat diperoleh melalui tiga konsentrasi yakni pada masyarakat luar, pada legislatif dan pada diri birokrasi sendiri (*executive branch*).³⁵ Akan tetapi Thoha berpendapat, bahwa belum ada kesepakatan yang pasti tentang netralitas birokrasi, apakah berdiri sebagai profesional ataukah ia harus memihak partai/pihak tertentu yang sedang berkuasa. Perdebatan mengenai netralitas birokrasi bisa memberikan berbagai gambaran dan perspektif dalam memahami mengapa birokrasi penting untuk bersikap netral disatu pihak dan di pihak

³³ Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta, Firman, *Meritokrasi dan Netralitads Aparatur Sipil Negara Dalam Pengaruh Pilkada Langsung*, Volume 3, 2 Desember 2017, hlm. 9

³⁴ Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta, Firman, *Meritokrasi dan Netralitads Aparatur Sipil Negara Dalam Pengaruh Pilkada Langsung*, Volume 3, 2 Desember 2017, hlm. 9

³⁵ Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta, Firman, *Meritokrasi dan Netralitads Aparatur Sipil Negara Dalam Pengaruh Pilkada Langsung*, Volume 3, 2 Desember 2017, hlm. 10

dalin harus bersikap Independen. Dalam posisi ‘netral’ sangat di butuhkan ketika pelaksanaan atau penyelenggaraan pemilu.

Berperilaku Netral dan tidakberpihakan dalam pada kandidat/partai tertentu dalam pemilihan umum menjadi hal yang penting dalam mewujudkan pemilu yang berkualitas. Tidak hanya kualitas pemilu yang baik tapi justru dari birokrasi pemerintahan akan menjadi baik. Oleh karena demikian penting untuk setiap Aparatur Sipil Negara (ASN) untuk bersikap netral dalam pemilu ataupun dalam hal lainnya.

Konsep demokrasi dipraktekkan di seluruh dunia secara berbeda-beda dari negara yang 1 dengan negara yang lainnya. Demokrasi sudah menjadi paradigma dalam bahasa komunikasi dunia mengenai sistem pemerintahan dan sistem politik yang dianggap ideal³⁶. Oleh sebab itu, menurut Ni'matul Huda³⁷, bahwa demokrasi merupakan asas dan sistem yang paling baik di dalam sistem politik dan ketatanegaraan. Berbagai negara telah menerapkan definisi dan kriterianya mengenai demokrasi, yang tidak sedikit diantaranya justru mempraktekkan cara-cara yang sangat tidak demokratis, meskipun di atas kertas menyebutkan negara “demokrasi” sebagai asasnya yang fundamental. Oleh sebab itu, studi-studi mengenai politik sampai pada identifikasi bahwa fenomena demokrasi dapat dibedakan menjadi demokrasi normatif dan demokrasi empirik. Demokrasi normatif menyangkut gagasan atau ide yang terdapat di dalam alam filsafat, sedangkan demokrasi empirik adalah pelaksanaannya di lapangan tidak selalu sama dengan gagasan normatifnya.³⁸

Sebagaimana telah dibahas di atas mengenai sejarah demokrasi. Sekarang, demokrasi dikenal dengan berbagai macam istilah, antara lain³⁹: demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi rakyat, demokrasi Soviet, dan demokrasi nasional. Dari sekian banyak aliran pemikiran mengenai demokrasi, terdapat 2 (dua) kelompok yang sangat penting, yaitu: demokrasi konstitusional dan kelompok demokrasi yang mendasarkan dirinya atas komunisme. Perbedaan fundamental di antara ke 2 (dua) kelompok tersebut ialah bahwa demokrasi konstitusional mencita-citakan pemerintahan yang terbatas kekuasaannya, yaitu suatu Negara hukum (*rechtsstaat*) yang tunduk pada *rule of law*. Sedangkan demokrasi yang

³⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme, Konstitusi* (Jakarta: Press, 2005), hlm:141

³⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013), hlm:259

³⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013), hlm:259

³⁹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013), hlm. 263

mendasarkan dirinya atas komunisme, mencitacitakan bahwa pemerintahan kekuasaannya tidak terbatas (*machtsstaat*) dan yang bersifat totaliter.

Ciri khas demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya.⁴⁰ Kekuasaan negara dibagi menjadi beberapa unsur, hal tersebut dilakukan sebagai upaya agar penyalahgunaan diperkecil dan tidak terjadinya kesewenang-wenangan, yaitu dengan cara tidak memusatkan pada 1 (satu) pemerintahan atau 1 (satu) badan saja. Perumusan yuridis dan prinsip-prinsip ini terkenal dengan istilah Negara Hukum (*Rechtsstaat*) dan *Rule of Law*.

Dalam pandangan kelompok aliran demokrasi yang mendasarkan dirinya atas paham komunis selalu bersikap ambivalen terhadap negara. Negara dianggapnya sebagai suatu alat pemaksa yang akhirnya akan lenyap sendiri dengan munculnya masyarakat komunis⁴¹. Marx dan Engels mengatakan: “Negara tidak lain tak bukan hanyalah mesin yang dipakai oleh satu kelas untuk menindas kelas lain” dan “negara hanya merupakan suatu lembaga transisi yang dipakai dalam perjuangan untuk menindas lawan-lawan dengan kekerasan.”⁴²:

Secara umum pemilihan umum lahir dari konsepsi dan gagasan besar Demokrasi yang berarti merujuk John Locke dan Rousseau, kebebasan, keadilan dan kesetaraan bagi individu dalam segala bidang. Dalam demokrasi, ada nilai-nilai partisipatif dan kedaulatan yang dijunjung tinggi dan harus dijalankan oleh warga Negara beserta dengan instrumen negara baik pada level legislatif, yudikatif maupun eksekutif. Hubungan antara warga negara dan negara meskipun masih berjarak namun dapat difasilitasi oleh berbagai lembaga dan elemen masyarakat karena adanya kebebasan bagi semua pihak untuk ikut serta secara aktif dalam pembangunan nasional baik pembangunan politik maupun bidang lainnya. Masyarakat diberikan ruang untuk berperan aktif dan menjadi bagian dari proses demokrasi. Meskipun secara substansial, keikutsertaan mereka masih cenderung prosedural dan momentum.

Salah satu produk dari elemen demokrasi dihasilkan dari proses pemilihan umum. Di sisi lain, partai politik Indonesia masih bergerak lamban dan bahkan banyak di antaranya masih pragmatis dalam menjalani tanggung jawabnya sebagai lembaga politik yang seharusnya menciptakan kaderisasi yang sehat, baik dan kompeten. Sehat dalam berkompetisi, baik dalam

⁴⁰ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013), hlm. 265.

⁴¹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013), hlm, 265.

⁴² Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013), hlm, 266.

memutuskan arahnya dan berkompeten dalam menciptakan kader-kader terbaik yang akan memimpin sebagai bentuk kaderisasi. Hasil dari kebijakan publik menjadi kebijakan kelompok tertentu dan kesejahteraan segelintir orang. Padahal dalam konteks sistem demokrasi yang ideal, partai politik merupakan lembaga agregasi politik yang paling besar.

Partai politik menjadi suatu wadah berkumpulnya kepentingan publik, menyampaikannya dan membuat suatu kebijakan yang adil dan membangun struktur untuk individu-individu berpartisipasi dalam politik. Di samping itu, partai politik juga dapat berperan dalam mengontrol pemerintah dari luar sistem dengan menjadi oposisi.⁴³

Namun demikian, Edmund Burke berpendapat bahwa orang yang lolos keparlemen mereka bukan merupakan wakil dari golongannya saja melainkan menjadi wakil bagi masyarakat secara luas diwilayahnya.⁴⁴ Oleh karena itu, seorang kader atau calon dari partai yang akan menduduki kursi kekuasaan baik pada tingkat eksekutif maupun legislatif hanya menjadi politisi untuk partainya ketika dia masih berada di luar sistem kekuasaan dan akan menjadi abdi bagi negara ketika sudah menduduki kursi kekuasaan dan menjadi wakil bagi seluruh masyarakat sesuai tingkatannya. Sayangnya, kenyataannya terutama pada Negara berkembang, idealisme tersebut tampak utopis. Partai politik baik dalam segi kaderisasi maupun visi dan misi tenggelam pada pragmatisme 'kekuasaan dan uang'. Partai politik menjadi tumpul dalam menjalankan perannya baik secara internal terhadap kader maupun terhadap eksternal masyarakat dan negara. Reformasi birokrasi merupakan sebuah harapan masyarakat pada pemerintah agar mampu memerangi KKN dan membentuk pemerintahan yang bersih serta keinginan masyarakat untuk menikmati pelayanan publik yang efisien, responsif dan akuntabel. Maka dari itu masyarakat perlu mengetahui reformasi birokrasi yang dilakukan saat ini agar kehidupan bernegara berjalan dengan baik serta mendapatkan pelayanan yang memuaskan, masyarakat serta berposisi sebagai penilai dan pihak yang dilayani pemerintah.

Pada dasarnya Reformasi Birokrasi adalah suatu konsep perubahan yang signifikan elemen birokrasi seperti kelembagaan, sumber daya manusia aparatur negara, ketatalaksanaan, akuntabilitas, aparatur, pengawasan dan pelayanan publik, yang dilakukan secara sadar untuk memposisikan diri kembali, dalam rangka menyesuaikan diri dengan dinamika lingkungan yang

⁴³ Norm Kelly dan Sefakor Ashiagbor, *Partai Politik dan Demokrasi dalam Perspektif Teoritis dan Praktis*. (Washington DC: National Democratic Institute., 2011), hlm. 3.

⁴⁴ Chicaho University. *Edmund Burke Speech to the Electors of Bristol 3 Nov. 1774*. <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch13s7.html> Diakses pada tanggal 3 Januari 2019

dinamis. Realitas ini, sesungguhnya menunjukkan kesadaran bahwa terdapat kesenjangan antara apa yang sebenarnya diharapkan, dengan keadaan yang sesungguhnya tentang peran birokrasi dewasa ini⁴⁵

3. *Aply Theory*

Secara bahasa, istilah birokrasi berasal dari bahasa Prancis *bureau* yang berarti kantor atau meja tulis, dan kata Yunani *krateinyang* berarti mengatur⁴⁶ Menurut Max Weber seperti yang dikutip M. Mas'ud Said birokrasi adalah sistem administrasi yang memiliki kesamaan yang didasarkan pada aturan tertulis dan menempatkan sesuai dengan kemampuannya. Menurut Rourke birokrasi adalah sistem administrasi yang terstruktur dan hirarki sesuai dengan aturan yang dibuat serta mengisi jabatan tertentu sesuai dengan kemampuannya masing-masing. Menurut Pfiffner dan Presthus mendefinisikan birokrasi adalah suatu sistem kewenangan, kepegawaian, jabatan, dan metode yang dipergunakan pemerintah untuk melaksanakan program-programnya. Berdasarkan konsepsi legitimasi, merumuskan proposisi tentang penyusunan sistem otoritas legal yakni:⁴⁷

1. Tugas-tugas pejabat diorganisir atas dasar aturan yang berkesinambungan;
2. Tugas-tugas tersebut dibagi atas bidang yang berbeda sesuai dengan fungsinya yang masing-masing dilengkapi dengan syarat tertentu;
3. Jabatan tersusun secara hierarki yang disertai dengan rincian hak-hak control dan pengaduan;
4. Aturan disesuaikan dengan pekerjaannya baik secara teknis maupun secara legal;
5. Anggota sebagai sumber daya organisasi berbeda dengan anggota sebagai individu pribadi;
6. Pemegang jabatan tidaklah sama dengan jabatannya;
7. Administrasi didasarkan pada dokumen tertulis dan menjadikan kantor sebagai pusat organisasi modern;
8. Sistem otoritas legal memiliki berbagai bentuk, tetapi dilihat pada aslinya sistem tersebut tetap berada dalam suatu staf administrasi birokratik.

⁴⁵ Agus Dwiyanto, dkk, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2012, hlm.23

⁴⁶ M. Mas'ud Said, *Birokrasi di negara birokratis: makna, masalah, dan dekonstruksi birokrasi Indonesia*, UMM Press : Malang., 2007, hlm. 1.

⁴⁷ M. Mas'ud Said, *Birokrasi di negara birokratis: makna, masalah, dan dekonstruksi birokrasi Indonesia*, UMM Press : Malang., 2007, hlm. 2-5.

Birokrasi merupakan lembaga yang memiliki kemampuan besar dalam menggerakkan organisasi karena birokrasi ditata secara formal untuk melahirkan tindakan rasional dalam sebuah organisasi serta tersusun secara hirarki. Birokrasi menurut Max Weber sebagai suatu bentuk organisasi yang ditandai oleh hierarki, spesialisasi peranan, dan tingkat kompetensi yang tinggi yang diisi oleh pejabat yang kompeten dalam bidangnya.⁴⁸

Dalam rangkaiananya terdapat keterlibatan antara Negara hukum yang didalamnya mengatur regulasi yang secara jelas berkaitan dengan kehidupan berbangsa dan Negara termasuk didalamnya adalah sistem demokrasi sebagai suatu sarana untuk mengisi dan mengelola suatu Negara, serta birokrasi yang dalam administrasi Negara merupakan motor penggerak pelayan kepada masyarakat atau sebagai suatu organisasi untuk memberikan pelayan terbaik dalam urusan pelayanan publik. Maka apabila digambarkan satu sama lain akan berkaitan dan tidak bisa dilepaskan maka dalam suatu tatananya harus tertata dengan baik sehingga menjadi satu kesatuan yang saling mendukung satu sama lain.



G. Langkah-Langkah Penelitian

Metode penelitian adalah suatu unsur utama yang ada dalam penelitian. Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Metode Penelitian

⁴⁸ Lijan Poltak Sinambela dkk, Reformasi Pelayanan Publik, Bumi Aksara, 2006, hlm 53.

Peneliti dalam tesis ini menggunakan metode yuridis normatif, yaitu mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyataan masyarakat.⁴⁹ Atau dengan kata lain yaitu suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan sebenarnya atau keadaan nyata yang terjadi di masyarakat dengan maksud untuk mengetahui dan menemukan fakta-fakta dan data yang dibutuhkan.⁵⁰

2. Metode Pendekatan

Jenis penelitian yang penulis gunakan dalam penulisan tesis ini adalah jenis penelitian deskriptif analitis yaitu jenis penelitian yang menggambarkan gejala-gejala di lingkungan masyarakat terhadap suatu kasus yang diteliti, pendekatan yang dilakukan yaitu pendekatan kualitatif yang merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif.

3. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi sejumlah bahan informasi yang terdapat dalam buku-buku dan informasi lainnya baik buku yang memiliki hubungan dengan penelitian maupun buku-buku penunjang. Penelitian ini terdiri dari dua sumber data yaitu :

- a. Jenis data primer, yaitu sumber data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat atau pihak terkait yang berhubungan dengan penelitian ini berdasarkan hasil wawancara atau observasi secara langsung.
- b. Jenis data sekunder, yaitu data yang berupa :⁵¹
 - 1) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang diperoleh dengan cara mengkaji peraturan perundang-undangan yang berlaku, dalam hal ini, Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, Undang-Undang No 17 2017, Undang-Undang No 5 Tahun 2014, Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010..
 - 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan yang penulis peroleh dari berbagai literatur yang ada dan pendapat para ahli, buku-buku, yang berhubungan dengan penelitian ini.
 - 3) Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder yang diperoleh dari,

126. ⁴⁹ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002, hlm.

⁵⁰ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 2002, hlm. 15.

⁵¹ Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 2014, hlm. 51-52.

Kamus Hukum, Kamus Bahasa Indonesia, Kamus Bahasa Inggris, Artikel artikel dan Jurnal Hukum yang berkaitan dengan penelitian ini.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan adalah segala usaha yang dilakukan oleh peneliti untuk menghimpun informasi yang relevan dengan topik atau masalah yang akan atau sedang diteliti. Informasi itu dapat diperoleh dari buku-buku, laporan penelitian, karangan-karangan ilmiah, peraturan-peraturan, ketetapan-ketetapan, ensiklopedia, dan sumber-sumber tertulis lainnya yang berhubungan dengan penelitian.⁵²

b. Wawancara

Yakni sarana atau alat pengumpulan data dalam penelitian yang melibatkan orang-orang yang melakukan komunikasi.⁵³ Secara sederhana wawancara merupakan suatu proses tanya jawab secara lisan langsung kepada pihak yang bersangkutan, hal-hal yang menjadi hambatan pelaksanaan serta upaya-upaya dalam mengatasi hambatan tersebut. Wawancara ini berpedoman pada daftar wawancara yang telah disediakan.

5. Analisis Data

Dalam menganalisis data dalam penelitian menggunakan analisis kualitatif. Analisis kualitatif adalah suatu tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif-analitis yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis maupun lisan, dan juga perilakunya yang nyata, yang diteliti, dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.

⁵² Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 2002, hlm. 201

⁵³ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 2002, hlm. 220