

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia merupakan Negara Hukum (*rechtsstaat*), bukan negara kekuasaan (*machtsstaat*).¹ Paham Negara Hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kedaulatan rakyat (demokrasi).²

Dalam konsep demokrasi, pemerintahan suatu negara merupakan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.³ Keterlibatan rakyat dalam bentuk demokrasi tersebut dilihat pada pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah atau disingkat dengan Pilkada. Berdasarkan pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 Republik Indonesia, Pilkada adalah: *“Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokrasi”*.

Terlaksananya Pilkada serentak pada tahun 2024 yang lalu telah menjadi kesempatan penting bagi masyarakat Indonesia untuk menentukan pemimpin yang dianggap layak. ASN sebagai bagian dari warga negara juga memiliki hak pilih pada pesta demokrasi tersebut. Tapi, partisipasi ASN tetap dibatasi aturan tertentu guna memastikan sikap netral mereka sebagai abdi negara tetap terjaga.

¹ Jimly Asshiddiqie, 2011, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 57.

² Ni'Matul Huda, 2013, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 267-268.

³ Jimly Asshiddiqie, *Op Cit*, hlm. 120.

Kebijakan terhadap netralitas ASN tersebut dinyatakan secara tegas dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara yang menyatakan bahwa salah satu asas penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN adalah “netralitas”.⁴ Asas netralitas ini berarti bahwa setiap pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.

Berbicara mengenai netralitas ASN, diawali dengan Gerakan reformasi yang berlangsung 21 tahun lalu sejak Gerakan masa secara nasional pada 1998 berkumandang. Reformasi menjadi titik awal perubahan sistem pemerintahan di Indonesia. Perubahan tersebut di antaranya pada bidang kelembagaan politik dalam rangka konsolidasi demokrasi dan desentralisasi pemerintahan.⁵

Setiap pelaksanaan pemilihan kepala daerah, salah satu komponen yang selalu mendapat perhatian dan disorot adalah keberadaan dan komitmen netralitas para aparatur sipil negara (ASN). Dalam sistem pemilihan umum di Indonesia baik itu pemilihan legislatif, pemilihan presiden, ataupun pemilihan kepala daerah ASN masih diberikan hak untuk memilih. Namun disaat yang sama hak untuk memilih itu harus dikontekstualisasikan dengan prinsip-prinsip kerja seorang aparatur sipil negara.

⁴ Lihat Pasal 2 huruf f Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara.

⁵ Fritz Edward Siregar, 2020, *Aparatur Sipil Negara Dalam Perebutan Kekuasaan di Pilkada*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 22.

Dalam mewujudkan sebuah negara yang demokratis, diperlukan sinkronisasi berbagai elemen termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan menata sistem kepegawaian. Diperlukan transformasi melalui reformasi birokrasi yang berorientasi membentuk aparatur negara yang kompeten dan professional menuju pemerintahan yang baik (*good governance*).⁶

Subjek utama dalam reformasi birokrasi adalah PNS yang bertugas bukan hanya pada tujuan-tujuan instansional yang ditetapkan oleh atasan melainkan juga kepada masyarakat demokratis. Peran PNS yang strategis dalam menyelenggarakan kebijakan pelayanan publik menjadi kunci keberhasilan pembangunan secara berkelanjutan. Hal ini akan terwujud apabila negara memiliki sumber daya manusia (SDM), dalam hal ini PNS yang profesional.⁷

Berdasarkan undang-undang saat ini, PNS merupakan bagian dari aparatur sipil negara (ASN). Salah satu persoalan yang menjadi perhatian saat ini adalah adanya politisasi terhadap ASN. Kondisi saat ini berpengaruh terhadap kualitas kinerja ASN karena berpotensi terjadi konflik kepentingan. ASN yang diharapkan memiliki profesionalitas dalam menjalankan peran dan fungsi sebagai pelayan masyarakat yang profesional menjadi sulit terwujud karena dibenturkan dengan berbagai kepentingan. Pihak yang berpotensi melakukan politisasi pada ASN dapat

⁶ *Ibid*

⁷ *Ibid*

berasal dari internal ataupun eksternal yaitu berasal dari atasan ataupun pihak lain yang dapat mempengaruhi seorang ASN.

ASN merupakan aparatur pemerintah yang bertugas melakukan pelayanan publik, selain itu ASN juga seorang anggota masyarakat yang juga memiliki kepentingan politik khususnya untuk menentukan pilihannya pada pemilihan kepala daerah.

Dalam konteks sebagai pelayan publik, netralitas ASN sangat penting untuk memastikan bahwa birokrat tidak akan berubah dalam penyediaan pelayanan publik, siapa pun yang menjadi penguasa pemerintahan. Dengan kata lain, ASN akan terus menjalankan tugas dan fungsinya untuk memberikan pelayanan publik secara professional dan berkualitas, meskipun terjadi pergeseran kepemimpinan pemerintahan.

Menjadi ASN terdapat konsekuensi timbulnya pembatasan melalui peraturan, termasuk di dalamnya adalah hak-hak yang bersifat asasi. Memang hak asasi manusia diakui sebagai hak yang pada dasarnya tak dapat dikurangi, dirampas sedikitpun oleh siapa pun. Namun demikian, hak asasi manusia bukanlah sesuatu yang bisa dinikmati tanpa batas. Terdapat adagium dalam hukum, bahwa penikmatan hak seseorang dibatasi oleh penikmatan hak orang lain.⁸

Pembatasan diri terhadap ASN sebagaimana dimaksud di atas memiliki makna yang sama dengan pernyataan dari John Stuart Mill bahwa suatu perbuatan (penikmatan hak) tidak menimbulkan kerugian pada orang

⁸ *Ibid*, hlm. 27.

lain, maka tidak ada legitimasi bagi negara untuk merepresi suatu penikmatan hak. Sebaliknya, jika memang penikmatan hak akan mengganggu orang lain, maka pembatasan terhadapnya dimungkinkan terjadi. Pembatasan tak semata mata memiliki justifikasi dengan sekadar adanya hukum positif saja.⁹

Pembatasan dimaksudkan untuk menjamin pengakuan serta penghormatan yang layak terhadap hak-hak dan kebebasan orang lain. Dalam konsep demokrasi, hak dasar dan hak asasi tidak bisa dilepaskan dari prinsip kebebasan. Prinsip kebebasan bersifat universal yang meliputi bidang sosial, ekonomi, budaya, dan politik yang dituangkan dalam berbagai deklarasi dan perjanjian internasional.¹⁰

Pada saat membicarakan definisi dan kerangka konseptual tentang netralitas ASN, seringkali diskusi akan dominan dikaitkan dengan aspek politik. Padahal jika mengacu kepada konsep dasar netralitas, salah satunya adalah imparsialitas, maka cakupannya akan lebih luas. Sofian Effendi menyampaikan bahwa “netralitas mengacu pada imparsial yang artinya adil, objektif, tidak bias, dan tidak berpihak pada siapa pun. Tidak hanya dalam politik, tetapi juga dalam pelayanan publik (tidak diskriminatif), pembuatan kebijakan (tidak berpihak pada kelompok tertentu), dan manajemen ASN (menerapkan merit sistem)”.¹¹

⁹ *Ibid*, hlm. 28.

¹⁰ *Ibid*

¹¹ *Ibid*, hlm. 25

Membicarakan hak politik ASN memang menjadi dilematis karena bagaimanapun ASN memiliki hak untuk memilih. Hal tersebut berbeda dengan anggota TNI dan Polri aktif yang secara jelas tidak ikut memilih maupun dipilih. Penggunaan hak pilih untuk memilih dalam politik tersebut merupakan bagian dari menjalankan hak politik yang dimiliki oleh ASN.¹²

Keberpihakan ASN kepada salah satu kontestan baru akan dapat dibenarkan pada saat berada di bilik suara. Sebelum peristiwa di kotak suara terjadi, ASN harus tetap bersikap netral untuk menjaga profesionalitasnya dalam menjalankan tata kelola pemerintahan dan pelayanan publik. Oleh karena itulah, saat seorang ASN ingin berkontestasi dalam pemilu ataupun pilkada harus mengundurkan diri dari ke-ASNannya.¹³

Ketentuan tentang dilarangnya atau tidak diperbolehkan Pegawai ASN untuk ikut serta secara langsung pada pelaksanaan Pilkada juga diatur dalam Pasal 11 huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik PNS, yang menyatakan *bahwa “Dalam hal etika terhadap diri sendiri PNS wajib menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok ataupun golongan, maka PNS dilarang melakukan perbuatan yang mengarah pada keberpihakan salah satu calon atau perbuatan yang mengindikasikan terlibat dalam politik praktis atau berafiliasi dengan partai politik, misalnya:*¹⁴

¹² *Ibid*, hlm. 26.

¹³ *Ibid*

¹⁴ Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004

- a. Pendekatan kepada Parpol terkait rencana pengusulan;
- b. Memasang spanduk atau baliho yang mempromosikan dirinya atau orang lain;
- c. Mendeklarasikan dirinya sebagai Balon;
- d. Menghadiri deklarasi;
- e. Mengunggah, menanggapi (like, komentar, share, dsb) atau menyebarluaskan gambar atau foto balon atau paslon melalui media online atau medsos;
- f. Berfoto Bersama balon atau paslon dengan simbol keberpihakan;
- g. Sebagai narasumber atau pembicara pada kegiatan Parpol.

Berkaitan dengan pengaturan netralitas ASN dalam Pemilu/Pemilihan, peraturan perundang-undangan yang mengatur sangat beragam tidak hanya produk hukum yang berkaitan dengan Pemilu/Pemilihan, tetapi juga produk hukum yang secara khusus mengatur tentang ASN yang dikeluarkan lembaga kementerian.

Pemerintah membuat pengaturan tentang pembatasan aktivitas PNS yang disebut dengan asas netralitas dalam Pasal 2 huruf f UU ASN. Pengaturan terhadap netralitas ASN dimaksudkan untuk memperoleh kepastian, kegunaan dan keadilan hukum guna membatasi kekuasaan terhadap kemungkinan bergerakinya kekuasaan atas nalurinya sendiri, yang pada akhirnya mengarah pada penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of*

power). Hal ini berarti bahwa pembatasan kekuasaan memiliki korelasi yang erat dengan upaya membatasi perilaku dari penguasa.¹⁵

Memang benar seorang ASN yang ingin terlibat dalam kontestasi politik atas hak untuk dipilih harus mengundurkan diri terlebih dahulu. Akan tetapi, dalam kerangka melaksanakan hak memilih, hak politik ASN tetap dipertahankan. Perdebatan mengenai kemungkinan pencabutan hak politik ASN telah menjadi perdebatan mengenai kemungkinan pencabutan hak politik ASN telah menjadi perdebatan di kalangan akademisi dan pengambil kebijakan. ASN merupakan tokoh sentral dalam pelaksana kebijakan dan pemegang kekuasaan dan kewenangan dalam pengelolaan anggaran dan sumber daya di dalam birokrasi.¹⁶

Dalam diskusi yang berkembang pada kalangan akademisi bahwa terdapat fenomena mengenai netralitas ASN itu sendiri. Di beberapa daerah yang ASN-nya benar-benar bersikap netral dalam artian tidak menampakkan dukungannya kepada salah satu kandidat, justru dimutasi di wilayah terpencil karena dianggap tidak patuh terhadap atasannya yang mengarahkan untuk berpihak kepada kandidat tertentu.

Pelanggaran netralitas yang dilakukan oleh oknum ASN pada pemilihan kepala daerah sebagian besar juga dipenagurhi oleh ASN itu sendiri yang menjadikan momen pemilihan kepala daerah sebagai instrumen untuk promosi jabatan. Hal tersebut disebabkan karena

¹⁵ *Ibid*, hlm. 29.

¹⁶ *Ibid*, hlm. 27.

pengaturan tentang Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) yang saat ini masih dipegang oleh kepala daerah, terlebih lagi jika kepala daerah tersebut sebagai petahana tentunya oknum ASN yang dianggap berkeringat memenangkan petahana akan memperoleh insentif yang sifatnya menguntungkan oknum ASN tersebut untuk mendapatkan posisi atau jabatan yang diinginkan.

Adanya kendala untuk mewujudkan netralitas tersebut juga disebabkan oleh reformasi birokrasi yang masih menemukan hambatan khususnya di daerah-daerah karena masih banyak ASN di daerah yang menganggap bahwa loyalitas kepada negara sama halnya loyalitas kepada pejabat pembina kepegawaian yang dimana hal tersebut adalah dua hal yang berbeda.

Kedudukan petahana ataupun pejabat tinggi di daerah seperti halnya Sekretaris Daerah, Kepala Dinas, Kepala Badan yang mempunyai kerabat atau keluarga sebagai kandidat pada pemilihan kepala daerah juga menjadi faktor utama penyebab terjadinya pelanggaran netralitas ASN karena mempunyai kewenangan terhadap penggunaan anggaran ataupun kebijakan sehingga sangat rentan untuk dapat melakukan mobilisasi terhadap birokrasi.

Dengan banyaknya pengaturan yang telah dibuat untuk mewujudkan netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) pada penyelenggaraan pemilihan kepala daerah serta pengaturan untuk melindungi dan menjamin karir dari

seorang ASN, namun dalam praktiknya masih saja ditemukan pelanggaran netralitas oleh oknum ASN.

Berdasarkan uraian permasalahan diatas maka penulis tertarik untuk menganalisis dan melakukan penelitian berjudul ***“Implementasi Asas Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) pada Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2024 di Kabupaten Enrekang.”***

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah pelaksanaan pengaturan terhadap Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam mewujudkan asas netralitas pada pemilihan kepala daerah di Kabupaten Enrekang?
2. Apa sajakah faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum terhadap pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) pada Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2024 di Kabupaten Enrekang?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

a. Tujuan

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pelaksanaan pengaturan hukum terhadap Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam mewujudkan asas netralitas pada pemilihan kepala daerah di Kabupaten Enrekang.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum terhadap pelanggaran

netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) pada Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2024 di Kabupaten Enrekang

b. Manfaat Penelitian

Penulisan penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat antara lain:

1. Secara teoritis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menambah pemahaman serta wawasan pembaca dalam rangka perkembangan ilmu hukum khususnya mengenai netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) pada penyelenggaraan pemilihan kepala daerah.
2. Secara praktis, hasil dari penelitian ini nantinya diharapkan mampu memberikan masukan bagi semua pihak yang terkait dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah khususnya terhadap permasalahan netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN).

D. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan hasil penelusuran yang dilakukan oleh penulis di beberapa media, baik di Perpustakaan Pusat Universitas Hasanuddin maupun di Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin serta beberapa perpustakaan perguruan tinggi negeri/swasta maupun secara online (*browsing*) untuk dapat menelusuri dan mengetahui

apakah sudah ada penelitian tentang “Implementasi Asas Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) pada Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2024 di Kabupaten Enrekang.”

Dari hasil penelusuran tersebut, penulis belum menemukan adanya judul penelitian yang sama persis, baik judul maupun permasalahan yang hendak dianalisis hingga kajian ini bisa dikategorikan sebagai sebuah kajian yang baru serta keasliannya bisa dipertanggungjawabkan secara akademis serta ilmiah selaras dengan asas-asas keilmuan yakni jujur, rasional, serta objektif.

Matrik Keaslian Penelitian Tesis

Nama Penulis	:	Edhib Harits Anugrah
Judul Tulisan	:	Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Kota Makassar Tahun 2018
Kategori	:	Tesis
Tahun	:	2019
Perguruan Tinggi	:	Universitas Hasanuddin
Uraian Penelitian Terdahulu		Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan : Bagaimana netralitas ASN dalam pemilukada di Kota Makassar serta bagaimana fungsi pengawasan oleh Panwaslu terhadap ASN dalam pemilukada di Kota Makassar.		Bagaimana implementasi pengaturan terhadap aparatur sipil negara (ASN) dalam mewujudkan asas netralitas pada pemilihan kepala daerah serta faktor apa saja yang memengaruhinya dalam proses penegakan hukumnya.

Metode Penelitian : Empiris	Empiris
Hasil & Pembahasan : Netralitas ASN dalam pemilihan kepala daerah di Kota Makassar Tahun 2018 terdapat beberapa oknum ASN lingkup Pemerintah Kota Makassar yang telah dijatuhi sanksi.	Bahwa implementasi pengaturan terhadap Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam mewujudkan asas netralitas pada pemilihan kepala daerah di Kabupaten Enrekang masih menemukan kendala dalam penerapannya. Kendala yang dimaksud adalah terdapat norma yang multi tafsir di dalam undang-undang yang mengatur netralitas.

Nama Penulis	:	Muhammad Hilmi
Judul Tulisan	:	Implementasi Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum
Kategori	:	Tesis
Tahun	:	2019
Perguruan Tinggi	:	Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau
Uraian Penelitian Terdahulu		Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan : Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) tidak dapat menjaga netralitas dalam pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden. Banyak diantara mereka		Bagaimana implementasi pengaturan terhadap aparatur sipil negara (ASN) dalam mewujudkan asas netralitas pada pemilihan kepala daerah

yang secara nyata mendukung salah satu calon dengan cara ikut kampanye, menjadi tim sukses, menyebarkan brosur, baliho, dan sebagainya yang mana hal tersebut melanggar ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.	serta faktor apa saja yang memengaruhinya dalam proses penegakan hukumnya.
Metode Penelitian : Penelitian Normatif	Penelitian Empiris
Hasil & Pembahasan : 1. Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, dijelaskan dalam asas mengenai pemilihan umum antara lain adalah bebas dan rahasia, bahwa setiap warga negara yang telah memenuhi syarat dapat menentukan hak pilihnya secara bebas dan rahasia tanpa tekanan dari pihak manapun. Pegawai ASN tidak dibenarkan mendukung salah satu calon secara terbuka dan terang-terangan, karena sudah dapat dianggap melakukan pelanggaran terhadap undang-undang pemilu dan undang-undang tentang ASN.	Bahwa implementasi pengaturan terhadap Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam mewujudkan asas netralitas pada pemilihan kepala daerah di Kabupaten Enrekang masih menemukan kendala dalam penerapannya. Kendala yang dimaksud adalah terdapat norma yang multi tafsir di dalam undang-undang yang mengatur netralitas.

2. Akibat hukum bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) yang tidak dapat menjaga netralitas dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan Undang- Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, antara lain adalah kepada pegawai ASN yang bersangkutan dapat dikatakan melakukan pelanggaran terhadap undang-undang pemilu, melakukan pelanggaran terhadap undang-undang tentang ASN sebagaimana yang dijelaskan di atas. Kepada yang bersangkutan dapat diproses melalui Bawaslu sesuai dengan tingkatannya, serta dapat dijatuhi sanksi administrasi oleh pimpinan instansi yang bersangkutan.	
--	--

E. Landasan Teori/Konseptual

Untuk menjawab rumusan masalah dalam penelitian ini, penulis mendasari beberapa teori-teori seperti dibawah ini:

1. Teori Negara Hukum dan Demokrasi

b. Konsep Negara Hukum

Secara umum, terdapat 2 (dua) pemikiran besar terkait konsepsi negara hukum yakni konsepsi negara hukum yang biasa disebut *rechstaat* serta konsepsi negara hukum *rule of*

law. Kedua pemikiran tersebut lahir dari sebuah latar belakang kondisi yang berbeda.

Istilah *rechtsstaat* muncul di negara-negara Eropa Kontinental yang menganut sistem hukum sipil (*civil law system*). *Rechtsstaat* ialah suatu negara yang bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, yakni tata tertib berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat. Negara hukum menjaga ketertiban hukum, agar jangan terganggu dan semuanya berjalan menurut hukum.¹⁷

Hal itu memperlihatkan bahwa kemunculan *rechstaat* atau negara hukum merupakan reaksi terhadap *absolutisme* yang telah melahirkan *machtsstaat* atau negara kekuasaan. Konsepsi *rechtstaat* pada prinsipnya ialah kekuasaan negara harus dibatasi, supaya tidak berbuat sewenang-wenang terhadap rakyat. Pembatasan itu dengan melahirkan supremasi hukum, yaitu semua tindakan penguasa negara tidak boleh sewenang-wenang; harus berdasarkan pada hukum; harus ada pembagian kekuasaan; serta khususnya kekuasaan *yudicial* harus dipisahkan dari penguasa negara.¹⁸

¹⁷ Yudi Widagdo Harimurti, *Negara Hukum dan Demokrasi Konsep dan Perkembangan Kontemporer*, Malang, Setara Press, 2021, hal. 23.

¹⁸ *Ibid*

Jika dilihat dari sejarahnya, konsep *rechtsstaat* lahir dari sebuah upaya perjuangan menentang absolutisme kekuasaan raja sebagaimana pernah dipraktikkan di Perancis sehingga konsep ini sifatnya sangat revolusioner adanya. Dengan meletusnya revolusi Perancis yang melahirkan adanya 3 tuntutan dasar yakni: *egalite* (kesamaan), *fraternite* (kemanusiaan), dan *liberte* (kebebasan) memberikan penegasan bahwa kesewenang-wenangan yang diperlakukan oleh raja dalam menyelenggarakan pemerintahan sudah tidak dapat ditahan atau ditoleransi lagi oleh rakyat dikarenakan telah menimbulkan kesengsaraan dan penderitaan yang sangat dalam bagi rakyat. Bersatunya atau bertumpunya semua kekuasaan ditangan raja baik dalam hal membuat peraturan, melaksanakan aturan maupun melakukan proses peradilan berakibat tindakan atau perbuatan raja sering kali bersifat sewenang-wenang dan pada akhirnya menimbulkan sifat otoriter, sehingga semua proses penyelenggaraan pemerintahan dalam kerajaan di bawah otoritas penuh dari raja.¹⁹

Sejak saat itu timbullah berbagai pandangan dan konsep bagaimana melakukan kontrol atau melakukan pengawasan

¹⁹ Aminuddin Ilmar, *Membangun Negara Hukum Indonesia*, Phinatama Media, Makassar, Cet 1, hal. 52.

terhadap kekuasaan raja yang begitu besar sehingga dapat membatasi kekuasaan dari raja tersebut, pada masa itu bermunculanlah berbagai macam pandangan atau konsep baik dari masa John Locke, J.J. Rousseau, dan sampai kepada Montesquieu yang pada prinsipnya mengemukakan bagaimana seharusnya kekuasaan itu dapat dikontrol atau diawasi dan bahkan kalau bisa dibatasi dengan mengajukan konsep agar dilakukan pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) atau pembagian kekuasaan (*division of powers*). Dengan membagi atau memisahkan kekuasaan kedalam tiga caban kekuasaan (*trias politica*) diharapkan bahwa kekuasaan yang berada di tangan raja tidak lagi dapat dijalankan secara sewenang-wenang adanya.²⁰

Bart Hassel dan Piotr Hofmanski menyatakan *rechtstaat* dibedakan atas *rechstaat* klasik dan *rechtstaat* modern. *Rechtstaat* klasik identik dengan negara demokrasi konstitusional yang tidak lain kombinasi antara negara hukum dengan demokrasi.” Terdapat beberapa asas yang mencirikan *rechstaat* klasik:²¹

²⁰ *Ibid*, hal. 53

²¹ Yudi Widagdo Harimurti, *Op. Cit*, hal. 24.

- 1) Asas legalitas adalah kedudukan rakyat harus diatur dengan UU yang dibuat oleh parlemen yang dipilih secara demokratis;
- 2) Asas legalitas artinya pemerintah harus bertindak berdasarkan peraturan umum yang ditetapkan (*acts of parlaiment*) dan pemerintah tidak boleh bertindak dengan alat diskresi atau wewenag bebas;
- 3) Asas kekuasaan kehakiman yang merdeka atau prinsip peradilan yang independen (*independent judiciary*), artinya peradilan tidak boleh dipengaruhi oleh kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif;
- 4) Asas-asas perlindungan hak-hak sipil dalam arti kebebasan berbicara, kebebasan pers, kebebasan berkumpul dan berserikat.

Rechtstaat klasik dalam perkembangannya berubah menjadi *rechtstaat* modern dengan beberapa aspek baru:²²

- 1) Legalitas modern (*the modern principle of legality*) artinya UU yang dibentuk oleh parlemen sebagai instrumen kebijakan. Badan atau pejabat administrasi dalam menjalankan kewenangannya harus melalui petunjuk UU (*legal prescription*);

²² *ibid*

- 2) Diskresi (*discretionary power*) artinya UU sebaga instrumen kebijakan pemerintah, maka kewenangan diskresi bagi badan atau pejabat administrasi berdasarkan penilaian sendiri dalam kasus tertentu memilih untuk mrngambil keputusan atau tidak;
- 3) Delegasi Perundang-undangan (*delegated legislation*) artinya pemerintah diberi kewenangan untuk melakukan regulasi yang disebut *ministrial regulation*.

Mengakhiri uraian tentang *rechtstaat*, disampaikan dua pendapat mengenai konsep *rechtstaat*, yakni pendapat F.J. Stahl dan Scheltema. Lebih lanjut F.J. Stahl menyatakan bahwa *rechtstaat* ditandai empat hal: 1) pengakuan perlindungan terhadap HAM (*human rights*); 2) negara didasarkan pada teori *trias politica*; 3) pemerintahan diselenggarakan berdasarkan UU (*wetmatig bestuur*); 4) peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*). Scheltema menyatakan unsur *rechtstaat* ada empat: 1) kepastian hukum; 2) persamaan; 3) demokrasi; 4) pemerintahan yang melayani kepentingan umum.²³

Sedangkan konsep *rule of law* merupakan suatu paham yang esensial dalam Konstitusi Inggris. Secara singkat konsep

²³ *Ibid*, hal. 26.

rule of law menekankan pada tiga unsur utama: 1) *supremacy of law* (supremasi hukum); 2) *equality before the law* (persamaan di hadapan hukum); 3) *the constitution based on individual right* (konstitusi didasarkan pada hak-hak perorangan). *Rule of law* peradilan administrasi tidak diterapkan sebagaimana *rechtstaat*, mengingat kepercayaan rakyat yang sangat besar terhadap peradilan umum. Ciri yang menonjol pada konsep *rule of law* adalah ditegakkan hukum yang adil dan tepat (*just law*).²⁴

Konsep *rule of law* merupakan konsep yang ideal, meskipun dijalankan dengan persepsi yang berlainan. Oleh karena itu, konsep *rule of law* mempunyai esensi dasar berupa²⁵

- 1) Negara memiliki hukum yang adil;
- 2) Berlakunya prinsip distribusi kekuasaan;
- 3) Semua orang termasuk penguasa negara harus tunduk kepada hukum;
- 4) Semua orang mendapat perlakuan yang sama dalam hukum;
- 5) Perlindungan hukum terhadap hak-hak rakyat.

²⁴ Padmo Wahjono, *Konsep Yuridis Negara Hukum Indonesia*, Makalah, September 1988, hal. 3.

²⁵ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Refika Aditama, Bandung, 2009, hal. 5

Adapun implikasi konsep *rule of law* dalam suatu negara yang menganutnya akan mengarahkan para penyelenggaraan negara ke dalam pengakuan prinsip dan otoritas sebagaimana dibawah ini:²⁶

- 1) Pelaksanaan konsep *rule of law* lebih pada penghormatan kepada hukum dan ketertiban dari pada anarki, peperangan, dan kerusuhan. Untuk itu dalam melindungi hak-hak dan kemerdekaan rakyat, pemerintah tidak boleh ada kekacauan;
- 2) Pelaksanaan kewenangan para penyelenggara negara harus sesuai dengan hukum yang berlaku. Apabila ada perselisihan, peradilanlah yang harus memutuskannya. Pun demikian ketika ada hak rakyat yang dilanggar oleh para penyelenggara negara, harus ada proses hukum oleh badan peradilan. Bahkan jika pemerintah dinyatakan bersalah, harus menyediakan ganti rugi;
- 3) Badan-badan politik terutama parlemen menentukan rincian mekanisme *rule of law*, baik substantif maupun prosedural, sehingga bersifat objektif dan pasti.

Negara Indonesia, jika kita pahami UUD NRI tahun 1945, adalah negara hukum. Hal tersebut ditegaskan secara implisit di dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Adapun

²⁶ Yudi Widagdo Harimurti, *Op Cit*, hal. 29.

mengenai penyelenggaraan negara secara demokrasi, dapat dipahami dari UUD NRI Tahun 1945 terutama Pasal 6A Ayat (1) mengenai pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat; Pasal 18 ayat (3) mengenai pengisian Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) melalui Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Pemilu; Pasal 18 ayat (4) mengenai pemilihan kepala daerah secara demokratis; dan Pasal 22E mengenai Pemilu.

c. Tata Kelola Pemerintahan dalam Negara Hukum

Doktrin Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (*good governance*) merupakan doktrin yang berkembang dalam ilmu manajemen modern. Doktrin tersebut kemudian menyusup ke bidang hukum, terutama Hukum Tata Negara (HTN) yakni ke dalam sistem pemerintahan. Doktrin tata kelola pemerintahan yang baik ialah mengharuskan suatu pemerintahan dikelola secara baik, benar dan penuh integritas. Doktrin tata kelola pemerintahan yang baik memiliki beberapa elemen pokok:²⁷

- 1) Keterbukaan (*transparency*);
- 2) Keadilan (*justice*);
- 3) Akuntabilitas publik (*public accountability*);

²⁷ *Ibid*, hal. 46

- 4) Responsibilitas (*responsibility*);
- 5) Pemerintahan yang bersih (*clean government*);
- 6) Responsivitas (*responsiveness*);
- 7) Efektifitas (*effectivity*);
- 8) Efisiensi (*efficient*);
- 9) Prediktabilitas (*predictability*);
- 10) Partisipasi publik (*public participation*);
- 11) Pendekatan konsensus (*consensus approach*);
- 12) Penegakan hukum (*law enforcement*);
- 13) Perlindungan yang sama (*equal protection*);
- 14) Penghormatan terhadap prinsip-prinsip etika (*ethical appreciation*);
- 15) Moralitas publik (*public morality*);
- 16) Visi yang strategis (*strategic vision*);
- 17) Kompetensi dari pengelola pemerintahan (*competency*);
- 18) Pendekatan kesejahteraan rakyat (*social welfare approach*).

Good Governance melingkupi keseluruhan aspek dari organisasi bisnis, budaya, juga proyek sosial, hukum, dan pemerintahan, hubungan antarunsur pemerintahan, parlemen, pengadilan, rakyat serta segala hal yang berkaitan dengan pengendalian pemerintahan sehingga lahir istilah *Good Corporate Governance*.

Good Corporate Governance merupakan proses, bukan tujuan, ketika pemerintah mengelola negara dan pemerintahan. Penerapan doktrin tata kelola pemerintahan yang baik perlu dukungan regulasi yang baik pula sehingga dapat mencegah berbagai bentuk *overstated* keuangan negara. Berikut beberapa faktor yang berpengaruh dalam penerapan doktrin tata kelola pemerintahan yang baik dalam suatu pemerintahan negara hukum:²⁸

- 1) Aturan hukum yang baik dalam arti aturan yang mengatur hubungan antara rakyat, pemerintah, parlemen, pengadilan, para stakeholders lainnya;
- 2) *Law enforcement* yang baik dalam arti seperangkat mekanisme yang mendukung upaya penegakan hukum;
- 3) Sistem pemerintahan yang efektif, efisien, jujur, transparan, *accountable*, dan berwawasan HAM;
- 4) Sistem pemerintahan yang dapat menciptakan masyarakat yang cerdas dan *egaliter*;
- 5) Sistem pemerintahan yang kondusif terhadap pertumbuhan ekonomi dan pemerataan.

Dengan demikian antara konsep negara hukum dengan doktrin tata kelola pemerintahan yang baik dapat berjalan

²⁸ *Ibid*, hal. 47

bersamaan atau dengan kata lain pelaksanaan doktrin tata kelola pemerintahan yang baik harus mengindahkan prinsip-prinsip negara hukum. Pun sebaliknya, pelaksanaan prinsip-prinsip negara hukum harus selalu memperhatikan dan melaksanakan doktrin tata kelola pemerintahan yang baik.

d. Pelaksanaan Negara Hukum di Indonesia

Pelaksanaan negara hukum di Indonesia merupakan implementasi konsep negara hukum Indonesia. Sebagaimana uraian konsep negara hukum Indonesia adalah negara hukum Pancasila dalam arti Negara Indonesia ialah suatu negara hukum berdasarkan Pancasila. Pancasila sebagai dasar negara yang mencerminkan jiwa bangsa Indonesia harus menjiwai semua peraturan hukum. Dalam negara Indonesia, falsafah Pancasila begitu meresap sehingga negara ini dapat dinamakan negara Pancasila.²⁹

- 1) Implementasi konsep negara hukum Indonesia diantaranya terlihat dari rumusan material negara hukum Pancasila, didasarkan pada cara pandang (paradigma) bangsa Indonesia. Paradigma integralistik tersebut adalah kekeluargaan yang maknanya adalah mengutamakan

²⁹ *Ibid*, hal. 80

rakyat banyak dengan tetap menghormati harkat dan martabat manusia. Adapun paradigma mengenai hukum yaitu hukum yang berfungsi pengayoman untuk menegakkan demokrasi termasuk mendemokrasikan hukum, keadilan sosial, dan berperikemanusiaan.

- 2) Selanjutnya, implementasi konsep negara hukum Indonesia ialah pelaksanaan musyawarah. Apabila kita mendasarkan pada sila IV dari Pancasila, penyelenggaraan pemerintahan perwakilan di Indonesia adalah dengan musyawarah. Namun dalam praktik penyelenggaraannya tidak pernah hal itu terjadi. Mengingat jika tidak terjadi musyawarah untuk mufakat, maka dilakukan dengan *voting* (suara terbanyak). Hal tersebut menunjukkan telah terjadi inkonsistensi pelaksanaan prinsip atau unsur atau ciri konsep serta bahkan merupakan identitas dan karakteristik keindonesiaan negara hukum Pancasila. Padahal jelas berbeda antara musyawarah dengan *voting*. Dalam musyawarah, semua mufakat untuk sesuatu hal, sedangkan *voting* harus dilakukan pemungutan dan penghitungan suara terbanyak. Negara hukum (termasuk negara hukum Pancasila) adalah salah satu unsur penegak demokrasi, selain masyarakat madani,

infrastruktur politik, serta pers yang bebas dan bertanggung jawab. Padahal, demokrasi di Indonesia jika kita pahami sila IV dari Pancasila bukan demokrasi, melainkan musyawarah. Mengingat demokrasi itu pemilihan dan pemilihan itu harus dilakukan dengan pemungutan dan penghitungan suara terbanyak, maka hal itu berarti *voting* (suara terbanyak) bukan musyawarah mufakat.³⁰

- 3) Pelaksanaan negara hukum Pancasila berikutnya adalah implementasi pengakuan dan perlindungan terhadap HAM di Indonesia. Hal itu nampak pada beberapa aturan berikut:
 - a. Peraturan HAM di dalam pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945, yaitu Pasal 28A sampai dengan Pasal 28I. adapun Pasal 28J UUD NRI Tahun 1945 mengatur kewajiban setiap orang Indonesia untuk menghormati HAM orang lain dan wajib tunduk pada pembatasan yang ditetapkan dengan UU untuk menjamin pengakuan dan penghormatan HAM;
 - b. Lahirnya UU Nomor 39 Tahun 1998 tentang HAM;

³⁰ *Ibid*, hal. 81.

- c. Lahirnya UU Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM;
- d. Diratifikasinya beberapa konvensi internasional mengenai HAM;
- e. Pembentukan beberapa lembaga negara yang terkait dengan pengakuan dan perlindungan HAM di Indonesia.

2. Teori Implementasi Hukum

Hukum hidup dan berkembang di dalam masyarakat. Hukum merupakan sarana menciptakan ketertiban dan ketentraman bagi kedamaian dalam hidup sesama warga masyarakat. Hukum tumbuh dan berkembang bila warga masyarakat itu sendiri menyadari makna kehidupannya. Sedangkan tujuan dari hukum itu sendiri adalah untuk mencapai suatu kedamaian dalam masyarakat.³¹

Sehubungan dengan itu dijelaskan teori implementasi hukum yang dikutip oleh Wibowo dari GG. Howard dan RS Summes menyatakan bahwa “Keefektifan hukum bila dikaitkan dengan badan penegak hukumnya, maka factor-faktor yang mempengaruhinya antara lain adalah undang-undang yang mengaturnya harus dirancang dengan baik (perancangan undang-

³¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI PRES, Jakarta, 1989 , Hal. 5.

undang) dan mereka yang bekerja sebagai pelaksana hukum harus memusatkan tugasnya dengan baik pula.³²

Selanjutnya, berkaitan dengan teori implementasi hukum, dikemukakan bahwa efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung pada tiga unsur system hukum, yakni struktur hukum (*structure of the law*), substansi hukum (*substance of the law*), dan budaya hukum (*legal culture*). Struktur hukum menyangkut aparat penegak hukum, substansi hukum meliputi perangkat perundang-undangan, dan budaya hukum merupakan hukum yang hidup (*living law*) yang dianut dalam masyarakat.

Tentang struktur hukum Friedman³³ menjelaskan :

“To begin with, the legal system has the structure of a legal system consist of elements of the kind: the number and size of courts; their jurisdictions...Structure also means how the legislature is organized... what procedures the police department follows, and so on. Structure, in a way, is a kind of cross section of the legal system.. a kind of still photograph, with freezes the action.”

Struktur dari sistem hukum terdiri atas unsur berikut ini; jumlah dan ukuran pengadilan, yurisdiksinya (termasuk jenis kasus

³² Sulistiyo Wibowo, Skripsi : *Implementasi Ketentuan Penyediaan Ruang Terbuka Hijau Berdasarkan Pasal 29 Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang di Kota Surakarta*, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2015, Hal. 38.

³³ Lawrence M. Friedman, *American Law an Introduction*, (New York : W.W North and Company) Op.Cit. Hal. 5.

yang berwenang mereka periksa), dan tata cara naik banding dari pengadilan ke pengadilan lainnya. Struktur juga berarti bagaimana badan legislatif ditata, apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh Presiden, prosedur apa yang diikuti oleh Kepolisian dan sebagainya. Jadi struktur hukum (*legal structure*) dari lembaga hukum yang ada dimaksudkan untuk menjalankan perangkat hukum yang ada.

Di Indonesia misalnya, jika kita berbicara tentang struktur sistem hukum Indonesia, maka termasuk didalamnya struktur institusi-institusi penegakan hukum seperti kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan.³⁴

Substansi hukum menurut Friedman adalah : *"Another aspect of the legal system is its substance. By this is meant the actual rules, norms, and behavioral patterns of people inside the system...The stress here is on living law, not just rules in law books."*³⁵

Aspek lain dari sistem hukum adalah substansinya. Yang dimaksud dengan substansi adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam system itu. Jadi, substansi hukum menyangkut peraturan perundang-undangan yang berlaku

³⁴ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2015, Hal. 55.

³⁵ *Ibid.* Hal. 6.

yang memiliki kekuatan yang mengikat dan menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum.

Sedangkan mengenai budaya hukum, Friedman³⁶ berpendapat:

“The third component of legal system, of legal culture. By this we mean people’s attitudes toward law and legal system their belief...in other words, is the climate of social thought and social force which determines how law is used, avoided, or abused.”

Kultur hukum menyangkut budaya hukum yang merupakan sikap manusia (termasuk budaya hukum aparat penegak hukumnya) terhadap hukum dan sistem hukum. Sebaik apapun penataan struktur hukum untuk menjalankan aturan hukum yang ditetapkan dan sebaik apapun kualitas substansi hukum yang dibuat tanpa didukung budaya hukum oleh orang-orang yang terlibat dalam sistem dan masyarakat maka penegakan hukum tidak akan berjalan efektif.

Hukum sebagai alat untuk mengubah atau rekayasa sosial tidak lain hanya merupakan ide-ide yang ingin diwujudkan oleh hukum itu. Untuk menjamin agar terciptanya fungsi hukum sebagai rekayasa masyarakat kearah yang lebih baik, maka bukan hanya dibutuhkan ketersediaan hukum dalam arti kaidah atau peraturan,

³⁶ Lawrence M. Friedman, *Opcit.* Hal. 40.

melainkan juga adanya jaminan atas perwujudan kaidah hukum tersebut ke dalam praktek hukum, atau dengan perkataan lain, jaminan akan adanya penegakan hukum (*law enforcement*) yang baik.³⁷ Jadi bekerjanya hukum bukan hanya merupakan fungsi perundang-undangan belaka, melainkan aktivitas birokrasi pelaksanaannya.³⁸

3. Aparatur Sipil Negara

a. Pengertian Aparatur Sipil Negara

Di dalam Pasal 1 angka 1 dan angka 2 Undang-Undang Nomor 2023 tentang Aparatur Sipil Negara menyebutkan bahwa:

1. Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.
2. Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Pegawai Aparatur Sipil Negara yang dulunya disebut dengan Pegawai Negeri Sipil di kemukakan oleh beberapa ahli.

³⁷ Munir Fuadi, *Aliran Hukum Kritis (Paradigma Ketidakberdayaan Hukum)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1975, Hal 161.

³⁸ Achmad Ali, *Op cit*, Hal 1-2.

Beberapa ahli berpendapat mengenai definisi Aparatur Sipil Negara atau Pegawai Negeri Sipil adalah sebagai berikut:

a. A.W. Widjaja

Pegawai adalah merupakan tenaga kerja manusia jasmaniah maupun rohaniah (mental dan pikiran) yang senantiasa dibutuhkan dan oleh karena itu menjadi salah satu modal pokok dalam usaha kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu (organisasi). Selanjutnya berpendapat juga bahwa Pegawai adalah orang-orang yang dipekerjakan oleh dalam suatu badan tertentu, baik lembaga-lembaga pemerintah maupun dalam badan-badan usaha.³⁹

b. Musanef

Pegawai adalah orang-orang yang melakukan pekerjaan dengan mendapat imbalan jasa berupa gaji dan tunjangan dari pemerintah atau badan swasta. Selanjutnya Musanef menjelaskan definisi pegawai sebagai pekerja atau worker adalah mereka yang langsung digerakkan oleh seorang manager untuk bertindak sebagai pelaksana yang akan menyelenggarakan pekerjaan sehingga menghasilkan karya-

³⁹ A.W. Widjaja, *Administrasi Kepegawaian*, Jakarta, Rajawali, 2006, hal. 113.

karya yang diharapkan dalam usaha pencapaian tujuan organisasi yang telah ditetapkan.⁴⁰

b. Jenis Pegawai Aparatur Sipil Negara

Dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 2023 tentang Aparatur Sipil Negara menyatakan jenis Pegawai ASN terdiri dari:

- a. PNS
- b. PPPK.

PNS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf (a) merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat Kepegawaian dan memiliki Nomor Induk Pegawai (NIP) secara nasional. PPPK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf (b) merupakan pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan kebutuhan Instansi Pemerintah dan ketentuan Undang-Undang ini.

Dalam uraian diatas dapat disimpulkan bahwa yang menyelenggarakan tugas-tugas negara atau pemerintahan adalah pegawai negeri, karena kedudukan pegawai negeri adalah sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, juga

⁴⁰ Rosdakarya Musanef, *Manajemen Kepegawaian di Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, 2007, hal. 5.

pegawai dalam proses penyelenggaraan pemerintah maupun dalam melaksanakan pembangunan nasional.

c. Fungsi, Tugas, dan Peran Pegawai Aparatur Sipil Negara

a. Pegawai ASN berfungsi sebagai:

- 1) Pelaksana kebijakan publik
- 2) Pelayan publik
- 3) perekat dan pemersatu bangsa

b. Pegawai ASN bertugas:

- 1) Melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.
- 2) Memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas
- 3) Mempererat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

c. Pegawai ASN berperan sebagai perencana, pelaksana dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

d. Hak dan Kewajiban Pegawai Aparatur Sipil Negara

a. Hak Pegawai ASN

Dasarnya dari adanya hak adalah manusia mempunyai berbagai kebutuhan yang merupakan pemacu bagi dirinya untuk memenuhi kebutuhannya. Langkah-langkah yang ditempuh dalam suatu organisasi adalah bertujuan untuk mempertautkan antara kepentingan pegawai dan organisasi. Kepentingan pegawai pada umumnya terbatas pada kepentingan memperoleh gaji guna memenuhi kebutuhannya dan dipengaruhi oleh kepentingan lain yang berupa keserasian arahan kerja dari pimpinan organisasi, kesempatan mengembangkan diri sampai dengan adanya jaminan hari tua.

Dalam Pasal 21 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 menyatakan bahwa PNS berhak atas:

- 1) Gaji, tunjangan, dan fasilitas
- 2) Cuti
- 3) Jaminan pensiun dan jaminan hari tua
- 4) Pengembangan kompetensi

Hak-hak pegawai ASN sebagaimana dituliskan diatas, dijelaskan lebih lanjut yaitu dalam hak gaji maksudnya pemberian gaji disebabkan pula dasarnya setiap Pegawai Negeri Sipil beserta keluarganya harus dapat hidup layak

dari gajinya, sehingga demikian ia dapat memusatkan perhatian dan kegiatannya untuk melaksanakan tugas yang diberikan kepadanya. Gaji merupakan balas jasa atau penghargaan atas hasil kerja seseorang. Hak cuti sebagaimana disebutkan di atas merupakan hak bagi para Pegawai Negeri Sipil dalam rangka menjamin kesegaran jasmani dan rohani serta kepentingan Pegawai Negeri Sipil.

Jaminan pensiun dan jaminan hari tua adalah hak yang diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil yang telah memenuhi syarat yang ditentukan berhak atas pensiun, yang dimaksud pensiun adalah jaminan di hari tua yang diberikan sebagai penghargaan terhadap pegawai yang telah bertahun-tahun mengabdikan diri kepada negara. Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN menyatakan bahwa untuk mendapatkan hak pensiun harus memenuhi syarat diantaranya yaitu:

- 1) Telah mencapai usia sekurang-kurangnya 50 tahun
- 2) Telah diberhentikan dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil
- 3) Memiliki masa kerja sekurang-kurangnya 20 tahun.

b. Kewajiban Pegawai Negeri Sipil

Setiap Pegawai Negeri Sipil dibebani atas kewajiban. Adapun kewajiban yang dimaksud disebutkan dalam Pasal 23 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN yang menyatakan bahwa pegawai ASN wajib:

- a. Setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan pemerintah yang sah;
- b. Menjaga persatuan dan kesatuan bangsa;
- c. Melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang;
- d. Menaati ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. Melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab;
- f. Menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan;
- g. Menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- h. Bersedia ditempatkan di seluruh Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

e. Pembinaan Pegawai Negeri Sipil

Negara Republik Indonesia merupakan negara hukum modern yang disebut juga *welfarestate*, menghendaki agar pemerintahan tidak hanya bertanggung jawab di dalam memelihara ketertiban umum, tetapi juga harus ikut bertanggung jawab dalam menyelenggarakan kesejahteraan umum. Tentang *welfarestate*, Utrecht menyatakan bahwa pemerintah dalam suatu negara yang menganut *welfarestate* diberi tugas menyelenggarakan kepentingan umum seperti kesehatan rakyat, pendidikan, perumahan, pembagian tanah, dan sebagainya. Banyak kepentingan yang dahulu diselenggarakan oleh Partikelir (usaha swasta) sekarang diselenggarakan pada usaha pemerintahan, karena kepentingan-kepentingan itu telah menjadi kepentingan umum.⁴¹

Agar bisa melaksanakan kewajiban dan haknya, maka PNS hendaknya diberikan pula apa pentingnya disiplin mental itu. Perlunya disiplin mental adalah guna mencapai adanya perbuatan-perbuatan yang tidak terarah kepada tujuan yang baik yang telah digariskan. Pembinaan pegawai negeri dapat

⁴¹ Sudibyo Triatmodjo, *Hukum Kepegawaian Mengenai Kedudukan Hak dan Kewajiban Pegawai Negeri Sipil*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hal. 6.

dilakukan dengan sistem pembinaan karir yang baik. Sistem pembinaan karir yang baik adalah salah satu sendi organisasi yang baik, dapat menimbulkan kegairahan bekerja dan rasa tanggung jawab yang besar dari seluruh pegawai. Sebaliknya, apabila tidak ada sistem pembinaan karir yang baik atau secara formil karena tidak dilaksanakan dengan baik, akan dapat menimbulkan frustrasi yang dapat menimbulkan bahaya.

Dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara, dengan tegas digariskan bahwa pembinaan Pegawai Negeri Sipil didasarkan atas sistem karir dan sistem prestasi pekerja. sistem karir adalah sistem kepegawaian, sedang dalam pengembangannya lebih lanjut, masa kerja, pengalaman, kesetiaan, pengabdian, dan syarat-syarat obyektif lainnya juga turut menentukan. Dalam sistem karir, dimungkinkan naik pangkat tanpa ujian jabatan dan pengangkatan dalam jabatan dilaksanakan berdasarkan jenjang yang telah ditentukan. Sistem karir dapat dibagi menjadi 2 (dua) yaitu sistem karir terbuka dan sistem karir tertutup yaitu:

1. Sistem karir terbuka, adalah bahwa untuk menduduki sesuatu jabatan lowongan dalam sesuatu unit organisasi, terbuka bagi setiap warga negara, asalkan ia

mempunyai kecakapan dan pengalaman yang diperlukan untuk jabatan yang lowong itu.

2. Sistem karir tertutup, adalah bahwa sesuatu jabatan lowong dalam sesuatu organisasi hanya dapat diduduki oleh pegawai yang telah ada dalam organisasi itu, tidak boleh diduduki oleh oranglain.

Selain sistem karir pembinaan pegawai negeri terdapat sistem lain, yaitu sistem prestasi kerja. Yang dimaksud dengan sistem prestasi kerja adalah suatu sistem kepegawaian dimana untuk pengangkatan seseorang dalam suatu jabatan didasarkan atas kecakapan dan prestasi yang telah dicapai oleh orang tersebut. Kecakapan tersebut harus dibuktikan dengan lulus ujian jabatan dan prestasinya harus terbukti secara nyata.

Sistem prestasi kerja, pada umumnya tidak memberikan penghargaan atas masa kerja dan kurang memperhatikan tentang kesetiaan dan pengabdian, oleh sebab itu pembinaan karir yang hanya didasarkan pada sistem prestasi kerja tidak memberikan kepuasan bagi mereka yang telah lama bekerja. Dalam praktek masa kerja dapat memberikan kemahiran, sehingga semakin lama orang bekerja dapat makin cakap dan terampil dibidang pekerjaannya itu.

Pembinaan pegawai negeri sangat penting dalam rangka menciptakan pegawai negeri yang profesional sesuai dengan tujuan yang tertera dalam Undang-Undang, sehingga diharapkan dimasa mendatang para pegawai negeri tidak dicap oleh masyarakat sebagai pegawai yang tidak disiplin dalam menjalankan tugas dan kewajibannya. Sedangkan untuk pemberhentian Pegawai Negeri Sipil, diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2013. Guna mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa, modal yang paling utama adalah bagaimana penegakan disiplin itu sendiri. Akan tetapi suatu pemerintahan yang berhasil dan berwibawa dan yang paling awal memelopori adanya disiplin adalah aparatur pemerintahan sendiri, atau Pegawai Negeri Sipil. Dengan kata lain, disiplin tidak akan pernah ada bila tidak diawali dari aparaturnya.

f. Asas Penyelenggaraan Kebijakan Manajemen ASN

Dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara menyebutkan asas-asas penyelenggaraan kebijakan manajemen ASN yang kemudian dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Kepastian Hukum adalah dalam setiap penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN, mengutamakan landasan

peraturan perundang-undangan, kepatuhan, kepatutan, dan keadilan.

- 2) Asas Profesionalitas, adalah mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 3) Asas Proporsionalitas adalah mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Pegawai ASN.
- 4) Asas Keterpaduan adalah pengelolaan Pegawai ASN yang didasarkan pada suatu sistem pengelolaan yang terpadu secara nasional.
- 5) Asas Delegasi adalah bahwa sebagian kewenangan pengelolaan pegawai ASN dapat didelegasikan pelaksanaannya kepada Kementerian, Lembaga Pemerintah Nonkementerian, Pemerintah Daerah.
- 6) Asas Netralitas adalah bahwa setiap pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun,
- 7) Asas Akuntabilitas adalah bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan pegawai harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 8) Asas Efektif dan Efisien adalah bahwa dalam menyelenggarakan manajemen ASN sesuai dengan target

atau tujuan dengan tepat waktu sesuai dengan target atau tujuan dengan tepat waktu sesuai dengan perencanaan yang ditetapkan.

- 9) Asas Keterbukaan adalah bahwa dalam penyelenggaraan manajemen ASN bersifat terbuka untuk publik.
- 10) Asas Nondiskriminasi adalah bahwa dalam penyelenggaraan Manajemen ASN, Komisi Aparatur Sipil Negara tidak membedakan perlakuan berdasarkan gender, suku, agama, ras, dan golongan.
- 11) Asas Persatuan dan Kesatuan adalah bahwa Pegawai ASN sebagai perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 12) Asas Keadilan dan Kesetaraan adalah bahwa pengaturan penyelenggaraan ASN harus mencerminkan rasa keadilan dan kesamaan untuk memperoleh kesempatan untuk fungsi dan peran sebagai Pegawai ASN.
- 13) Asas Kesejahteraan adalah bahwa penyelenggaraan ASN diarahkan untuk mewujudkan kualitas hidup ASN.

4. Pemilihan Kepala Daerah

a. Pengertian Pemilihan Kepala Daerah

Pemilihan Kepala Daerah atau Pilkada adalah sarana pelaksanaan demokrasi di tingkat lokal. Sebagaimana halnya Pemilu, pemilihan kepala daerah menjadi salah satu cara

untuk menyeleksi pimpinan di daerah. Namun, mengenai cara pelaksanaannya, terdapat dinamika yang terus berkembang dalam ketatanegaraan Indonesia.⁴²

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah salah satu instrumen yang penting dalam penyelenggaraan demokrasi tingkat lokal sekaligus sebagai wujud dari kedaulatan rakyat bahwa rakyat di daerah dapat menentukan sendiri pemimpin yang akan memimpinnya di daerah dalam proses penyaluran aspirasi yang akan menentukan arah masa depan negara.⁴³

Pemilihan kepala daerah secara langsung ini diatur dalam ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis” Frasa demokratis pada ketentuan tersebut dapat dimaknai menjadi tiga hal, yaitu:⁴⁴

1. Demokratis artinya pemilihan kepala daerah dapat dilakukan untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah melalui mekanisme perwakilan yang

⁴² Fajlurrahman Jurdi, 2019, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Kencana, Jakarta, hal. 553.

⁴³ Yusdianto, *Identifikasi Potensi Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah (Pemilikada) dan Mekanisme Penyelesaian*, Jurnal Konstitusi Vol II nomor 2, November 2010, hal. 44.

⁴⁴ Fajlurrahman Jurdi, 2018, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Kencana, Jakarta, hal. 111.

dilakukan oleh DPRD sebagai wakil rakyat yang telah dipilih melalui mekanisme pemilihan umum.

2. Demokratis dapat diartikan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah harus dilakukan secara langsung oleh rakyat. Artinya rakyatlah yang menentukan pemimpinnya di daerah bukan oleh DPRD.
3. Demokratis dapat dimaknai pemilihan kepala daerah dapat dilakukan dengan mekanisme lain seperti pemilihan dilakukan oleh dewan adat, majelis rakyat, atau mekanisme lain yang disepakati oleh rakyat dalam daerah tersebut.

5. Teori Pembentukan Perundang-Undangan

Istilah Perundang-Undangan dan Peraturan perundang-undangan berasal dari kata Undang-undang, yang merujuk kepada jenis atau bentuk peraturan yang dibuat oleh Negara. Dalam literature Belanda diketahui istilah *wet* yang mempunyai dua macam arti yaitu *wet un formele zin* dan *wet in materiele zin* yaitu pengertian undang-undang yang didasarkan kepada isi atau substansinya.⁴⁵

⁴⁵ Michael Frans Berry, 2018, *Teori dan Peraturan Perundang-undangan*, Muhammadiyah Law Review, Lampung: Universitas Muhammadiyah, hlm. 88.

Penyusunan peraturan perundang-undangan pada hakikatnya bertujuan untuk mengatur masyarakat dengan baik, maka dalam pembentukannya disusun berdasarkan asas-asas hukum yang baik. Berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terdapat 2 asas, meliputi :

- a. Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik; dan
- b. Asas berkaitan dengan materi muatan peraturan perundang-undangan.

Menurut Burkhardt Krems, bahwa salah satu bagian besar dari ilmu perundang-undangan yaitu teori perundang-undangan (*Gestzgebungstheorie*) yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian yang bersifat kognitif.⁴⁶

Pengertian *wetgeving* dalam *Juridisch woordenboek* diartikan sebagai berikut:

1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan negara, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah.

⁴⁶ Maria Farida Indrati Soeprapto, 2007, *Ilmu Perundang-undangan*, Yogyakarta: Kanisius, hlm. 8.

2. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan, baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah.⁴⁷

Dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dikenal beberapa asas umum, antara lain:⁴⁸

- 1) Undang-undang tidak berlaku surut;
- 2) Undang-undang yang tidak dapat diganggu gugat;
- 3) Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin untuk mencapai kesejahteraan spiritual dan materil bagi masyarakat individu, melalui pembaharuan (asas *welvarstaat*).
- 4) Undang-undang yang lebih tinggi mengesampingkan undang-undang yang lebih rendah (*lex superior derogate lex inferiori*);
- 5) Undang-undang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogate lex generalis*);
- 6) Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang terdahulu (*lex posteriori derogate lex priori*).

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan, ada beberapa teori yang perlu dipahami oleh perancang yakni teori jenjang norma. Hans Nawiasky, salah satu murid Hans Kelsen,

⁴⁷ *Ibid*, hlm. 3.

⁴⁸ Ni'matul Huda, 2011, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Bandung: Nusamedia, hlm. 12

mengembangkan teori gurunya tentang teori jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu negara. Hans Nawiasky dalam bukunya "*Allgemeine Rechtslehre*" mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen, suatu norma hukum negara selalu berlapis-lapis dan berjenjang yakni norma yang di bawah berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi dan begitu seterusnya sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar. Dari teori tersebut, Hans Nawiasky menambahkan bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang, norma hukum juga berkelompok-kelompok. Nawiasky mengelompokkan menjadi 4 kelompok besar yakni :

- 1) *Staatsfundamentalnorn* (norma fundamental negara);
- 2) *Staatsgrundgezets* (aturan dasar negara);
- 3) *Formell Gezetz* (undang-undang formal);
- 4) *Verordnung* dan *Autonome Satzung* (aturan pelaksana dan aturan atonom).⁴⁹

Untuk menunjang pemerintahan dan pencapaian suatu tujuan negara diperlukan suatu penyelenggaraan pemerintahan yang baik berupa peraturan perundang-undangan yang baik (*good legislation*). Dalam membentuk peraturan perundang-undangan, dalam kaitannya dengan keberlakuan norma menurut *I Gede Pantja*

⁴⁹ *Ibid*, hlm. 89

Astawa dan Suprin Na'a, maka harus memenuhi tiga landasan yakni: landasan berlaku secara Filosofis, landasan berlaku secara Sosiologis dan landasan berlaku secara Yuridis.⁵⁰ Dengan demikian peraturan perundang-undangan yang menjadi hasil pembentukan peraturan perundang-undangan tidak hanya merupakan suatu kumpulan peraturan-peraturan akan tetapi juga berisi nilai-nilai etis dan bertumpu pada moral masyarakat. Filosofi yang mendasari pembentukan peraturan akan berimplikasi pada langkah-langkah yang ditempuh untuk menghasilkan suatu peraturan perundang-undangan.⁵¹ Landasan Yuridis merupakan ketentuan hukum yang menjadi sumber hukum/dasar hukum untuk pembentukan peraturan perundang-undangan.⁵² Landasan sosiologis merupakan landasan yang terdiri atas fakta-fakta yang merupakan tuntutan kebutuhan masyarakat yang mendorong perlunya pembentukan perundang-undangan (Perda), yaitu bahwa ada sesuatu yang pada dasarnya dibutuhkan oleh masyarakat sehingga perlu peraturan.⁵³

Landasan berlaku secara filosofis adalah bahwa rumusan atau norma-normanya mendapatkan pembenaran (*rechtvaardiging*) apabila dikaji secara filosofis, atau dapat

⁵⁰ I Gede Pantja Astawa dan Suprin Na'a, 2008, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Bandung: Alumni, hlm. 78.

⁵¹ Achmad Ruslan, 2011, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Tangerang: Rangkang Education, hlm.125-126.

⁵² *Ibid*, hlm. 135

⁵³ *Ibid*, hlm. 140

dikatakan bahwa perundang-undangan harus mencerminkan sistem nilai dari norma atau tingkah laku dalam masyarakat. Landasan keberlakuan secara sosiologis (*sociologische grondslag*) adalah bahwa peraturan perundang-undangan harus mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat termasuk pula kecendrungan dan harapan-harapan masyarakat. Sedangkan keberlakuan secara yuridis (*juridische grondslag*) adalah suatu peraturan perundang-undangan harus memenuhi syarat-syarat pembentukannya dan berdasarkan pada hukum yang lebih tinggi. Pembentukan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

6. Teori Pengaturan Perundang-Undangan

Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai wewenang membuat “peraturan” yang berlaku atau mengikat umum (*algemeen*). Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa Peraturan perundang-

undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu.⁵⁴

Menurut Van der Vlies sebagaimana dikutip A. Hamid S. Attamimi dalam disertasi yang berjudul Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara bahwa untuk membentuk hukum (peraturan perundang-undangan yang baik, perlu diperhatikan berbagai asas (*beginselen van behoorlijke regelgeving*). Pembedahan asas-asas tersebut ada dua yaitu, asas formal dan asas material.

Asas formal meliputi :

- a. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*).
- b. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*).
- c. Asas perlunya peraturan (*het noodzakelijkheidsbeginsel*).
- d. Asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*).
- e. Asas Konsensus (*het beginsel van den consensus*).

Asas material meliputi :

- a. Asas tentang terminology dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*).
- b. Asas tentang dapat dikendali (*het beginsel van kenbaarheid*).

⁵⁴ Mahendra Kurniawan, 2007, *Pedoman Naska Akademik PERDA Partisipasi*, Yogyakarta, Kreasi Total Media Cet. Ke 1, hlm 5

- c. Asas Perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*).
- d. Asas kepastian hukum (*het rechtzekerheidsbeginsel*).
- e. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbeleding*).

Menurut A.Hamid S.Attamimi yang diikuti oleh Backy Krisnayuda, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan Negara Indonesia yang patut, asas-asas yang perlu dipenuhi secara berurutan dapat disusun sebagai berikut :

- a. Asas tujuan yang jelas
- b. Asas perlunya pengaturan
- c. Asas organ/lembaga
- d. Asas materi muatan yang tepat
- e. Asas dapat dilaksanakan
- f. Asas dapat dikenali

Asas-asas Peraturan Perundang-undangan disebutkan dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan beserta dengan penjelasannya yang menyebutkan bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan

pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:⁵⁵

- a. Kejelasan Tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan
- d. Dapat dilaksanakan
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan
- f. Kejelasan rumusan, dan
- g. Keterbukaan

Selanjutnya dalam penjelasan Pasal 5 tersebut di atas disebutkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:⁵⁶

- a. Asas kejelasan tujuan adalah bahwa setiap pembentukan Peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-Undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal

⁵⁵ Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁵⁶ *Ibid*

demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

- c. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan adalah bahwa dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
- d. Asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempertimbangkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis maupun yuridis.
- e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-Undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. Asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-Undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. Asas keterbukaan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan,

penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

7. Teori Penegakan Hukum

Manusia di dalam pergaulan hidup, pada dasarnya mempunyai pandangan-pandangan tertentu mengenai apa yang baik dan apa yang buruk. Pandangan-pandangan tersebut senantiasa terwujud di dalam pasangan-pasangan tertentu, misalnya, ada pasangan nilai ketertiban dengan nilai ketentraman, pasangan nilai kepentingan umum dengan nilai kepentingan pribadi, pasangan nilai kelestarian dengan nilai inovatisme, dan seterusnya. Di dalam penegakan hukum, pasangan nilai-nilai tersebut perlu diserasikan; umpamanya, perlu penyerasian antara nilai ketertiban dengan nilai ketentraman. Sebab, nilai ketertiban bertitik tolak pada keterikatan, sedangkan nilai ketentraman titik tolaknya adalah kebebasan.⁵⁷

⁵⁷ Soerjono, Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 2022, Hlm. 6.

Penegakan hukum sebagai suatu proses, pada hakikatnya merupakan penerapan diskresi yang menyangkut membuat keputusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaidah hukum, akan tetapi mempunyai unsur penilaian pribadi (Wayne La-Favre, 1964). Dengan mengutip pendapat Roscoe Pound, maka LaFavre menyatakan, bahwa pada hakikatnya diskresi bedara di antara hukum dan moral (etika dalam arti sempit).⁵⁸

Atas dasar uraian tersebut dapatlah dikatakan, bahwa gangguan terhadap penegakan hukum mungkin terjadi, apabila ada ketidakserasian antara “tritunggal” nilai, kaidah dan pola perilaku. Gangguan tersebut terjadi apabila terjadi ketidakserasian antara nilai-nilai yang berpasangan, yang menjelma di dalam kaidah-kaidah yang bersimpang siur, dan pola perilaku tidak terarah yang mengganggu kedamaian pergaulan hidup.⁵⁹

Oleh karena itu dapatlah dikatakan, bahwa penegakan hukum bukanlah semata-mata berarti pelaksanaan perundang-undangan, walaupun di dalam kenyataan di Indonesia kecenderungannya adalah demikian, sehingga pengertian *law enforcement* begitu populer. Selain itu, ada kecenderungan yang kuat untuk mengartikan penegakan hukum sebagai pelaksanaan keputusan-keputusan hakim. Perlu dicatat, bahwa pendapat-pendapat yang

⁵⁸ *Ibid*, Hlm. 7.

⁵⁹ *Ibid*

agak sempit tersebut mempunyai kelemahan-kelemahan, apabila pelaksanaan perundang-undangan atau keputusan-keputusan hakim tersebut malahan mengganggu kedamaian di dalam pergaulan hidup.⁶⁰

Penegakan hukum adalah upaya mewujudkan konsep-konsep hukum dan ide-ide yang diharapkan menjadi kenyataan oleh masyarakat. Penegakan hukum diharapkan menjadi kenyataan oleh masyarakat. Penegakan hukum adalah salah satu proses yang banyak hal terlibat di dalamnya.⁶¹ Satjipto Rahardjo menegaskan penegakan hukum merupakan salah satu bentuk pelaksanaan hukum secara spesifik yang ada dalam kehidupan masyarakat sehari-hari.⁶²

Lawrence M. Friedman mengatakan bahwa tolok ukur keberhasilan dari penegakan hukum terkait pada: *legal substance*, *legal structure/pranata* hukum dan *legal culture*.⁶³

Struktur merupakan muatan utama dari sistem hukum yang ada, terdiri dari kerangka hukum termasuk di dalamnya lembaga penegak hukum, prosedur hukum, yurisdiksi hukum, pengadilan dan orang yang terlibat di dalamnya. Struktur hukum merupakan model yang dapat menunjukkan bagaimana lembaga hukum atau

⁶⁰ *Ibid*, Hlm. 8.

⁶¹ Shant Delyanam, *Konsep Penegakan Hukum*, Yogyakarta, Liberty, hal. 32.

⁶² Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, hal. 81.

⁶³ Judul asli *Legal Theory*, penerjemah: Mohammad Arifin, 1977 Cetakan kedua, (Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada 1933) Friedman Lawrence M.

aparatus penegak hukum bekerja menurut peraturan formal yang ditentukan oleh hukum.⁶⁴

Secara konseptual, maka inti dari penegakan hukum terletak pada aktivitas mengharmonisasikan pertalian nilai-nilai yang dijelaskan dalam kaidah-kaidah yang kuat dan menegajawantah ke dalam sikap tindak sebagai jalinan penjelasan nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan menjaga kedamaian dalam pergaulan hidup. Konsepsi yang memulai dasar filosofis tersebut membutuhkan penjelasan lebih lanjut sehingga akan terlihat lebih nyata.⁶⁵

Baharuddin Lopa menjelaskan bahwa untuk menegakkan hukum dan keadilan di masyarakat, tiga hal yang sebagai persyaratan untuk diperhatikan dalam menegakkan hukum dan keadilan tersebut diantaranya:

- 1) Peraturan hukum harus sejalan dengan perkembangan dan keinginan masyarakat;
- 2) Aparatus penegak hukum yang lebih profesional, bersikap jujur dan berintegritas baik;

⁶⁴ Musakkir, 2014, *Problem Penegakan Hukum Oleh Aparatus Penegak Hukum di Indonesia*, Jakarta, Sekretariat Jenderal KY RI (Cetakan Pertama), hal. 141.

⁶⁵ Darmawati, 2020, *Reformulasi Model Pembinaan Narapidana Korupsi di Lembaga Pemasyarakatan*, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, hal. 65.

- 3) Kesadaran masyarakat atas hukum dan membolehkan dilaksanakan penegakan hukum.⁶⁶

8. Teori Efektivitas Hukum

Efektivitas merupakan sebuah tolak ukur pencapaian suatu tujuan yang telah ditetapkan. Mengenai Efektivitas hukum itu sendiri yakni sebuah proses yang memiliki tujuan tidak lain agar hukum dapat diterapkan dan berjalan secara efektif. Untuk dapat mengetahui bahwa sejauh mana hukum dapat dikatakan efektif dalam penyelenggaraannya serta penerapannya, maka langkah awal yakni diperlukan tindakan pengukuran untuk mengetahui seperti apa dan bagaimana hukum itu dapat ditaati oleh masyarakat atau sasaran dari penciptaannya, maka akan diketahui bahwa apakah aturan hukum yang dibuat sudah berlaku dengan efektif atau tidak. Akan tetapi sekalipun ditafsirkan bahwa tolak ukur dari keefektifan yakni dapat dinilai dari ketaatan terhadap aturan namun hal tersebut masih dapat dipertanyakan lebih jauh sejauh mana tolak ukur keefektifan dari hukum. hal tersebut dikarenakan bahwa suatu sasaran dibuatnya aturan atau masyarakat dapat dikatakan

⁶⁶ Baharuddin Lopa, 1987, *Permasalahan Pembinaan Penegakan Hukum di Indonesia*, Bulan Bintang, Jakarta, hal. 3.

bahwa menaati atau tidak suatu aturan hukum tergantung pada kepentingannya.⁶⁷

Menurut Soerjono Soekanto, bahwa masalah pokok penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral, sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut. Faktor-faktor tersebut, adalah sebagai berikut.⁶⁸

- 1) Faktor hukumnya sendiri, yang di dalam tulisan ini akan dibatasi pada undang-undang saja.
- 2) Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
- 3) Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
- 4) Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
- 5) Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

⁶⁷ Achmad Ali, 2009, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Jurisprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Kencana, Jakarta, hal. 376.

⁶⁸ Soerjono Soekanto, *Op Cit*, Hlm. 8

Kelima faktor tersebut saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolok ukur daripada efektifitas penegakan hukum.

1) Faktor Hukum (Undang-Undang)

Di dalam tulisan ini, maka yang diartikan dengan undang-undang dalam arti materiel adalah (Purbacaraka & Soerjono Soekanto, 1979) peraturan tertulis yang berlaku umum dan dibuat oleh Penguasa Pusat maupun Daerah yang sah. Dengan demikian, maka undang-undang dalam arti materiel (selanjutnya disebut undang-undang) mencakup.⁶⁹

1. Peraturan Pusat yang berlaku untuk semua warga negara atau suatu golongan tertentu saja maupun yang berlaku umum di Sebagian wilayah negara.
2. Peraturan setempat yang hanya berlaku di suatu tempat atau daerah saja.

Mengenai berlakunya undang-undang tersebut, terdapat beberapa asas yang tujuannya adalah agar undang-undang tersebut mempunyai dampak yang positif. Artinya, supaya undang-undang tersebut mencapai tujuannya, sehingga efektif. Asas-asas tersebut antara lain (Purbacaraka & Soerjono Soekanto, 1979):⁷⁰

⁶⁹ Soerjono Soekanto, *Op Cit*, Hlm. 11.

⁷⁰ *Ibid*, Hlm. 12

1. Undang-undang tidak berlaku surut; artinya, undang-undang hanya boleh diterapkan terhadap terjadinya peristiwa yang disebut di dalam undang-undang tersebut, serta terjadi setelah undang-undang itu dinyatakan berlaku.
2. Undang-undang yang dibuat oleh Penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula.
3. Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum, apabila pembuatnya sama. Artinya terhadap peristiwa khusus wajib diperlakukan undang-undang yang menyebutkan peristiwa itu, walaupun bagi peristiwa khusus tersebut dapat pula diperlakukan undang-undang yang menyebutkan peristiwa yang lebih luas ataupun lebih umum, yang juga dapat mencakup peristiwa khusus tersebut.
4. Undang-undang yang berlaku belakangan, membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu. Artinya, undang-undang lain yang lebih dahulu berlaku dimana diatur mengenai hal tertentu, tidak berlaku lagi apabila ada undang-undang baru yang berlaku belakangan yang mengatur pula hal tersebut, akan tetapi

makna atau tujuannya berlainan atau berlawanan dengan undang-undang tersebut.

5. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat.
6. Undang-undang merupakan suatu sarana untuk mencapai kesejahteraan spiritual dan meteriel bagi masyarakat maupun pribadi, melalui pelestarian ataupun pembaharuan (inovasi). Artinya, supaya pembuat undang-undang tidak sewenang-wenang atau supaya undang-undang tersebut tidak menjadi huruf mati, maka perlu dipenuhi beberapa syarat tertentu, antara lain:
 - a. Keterbukaan di dalam proses pembuatan Undang-Undang (A.M. Bos tanpa tahun).
 - b. Pemberian hak kepada warga masyarakat untuk mengajukan usul-usul tertentu, melalui cara-cara:
 1. Penguasa setempat mengundang mereka yang berminat untuk menghadiri suatu pembicaraan mengenai peraturan tertentu yang akan dibuat.
 2. Suatu Departemen tertentu, mengundang organisasi-organisasi tertentu untuk memberikan masukan bagi suatu rancangan undang-undang yang sedang disusun.
 3. Aacara dengar pendapat di Dewan Perwakilan Rakyat.

4. Pembentukan kelompok-kelompok penasihat yang terdiri dari tokoh-tokoh atau ahli-ahli terkemuka.

2) Faktor Penegak Hukum

Ruang lingkup dari istilah “penegak hukum” adalah luas sekali, oleh karena mencakup mereka yang secara langsung dan secara tidak langsung berkecimpung di bidang penegakan hukum.⁷¹ Seorang penegak hukum, sebagaimana halnya dengan warga-warga masyarakat lainnya, lazimnya mempunyai beberapa kedudukan dan peranan sekaligus. Dengan demikian tidaklah mustahil, bahwa antara pelbagai kedudukan dan peraturan timbul konflik (*status conflict* dan *conflict of roles*). Kalau di dalam kenyataannya terjadi suatu kesenjangan antara peranan yang seharusnya dengan peranan yang sebenarnya dilakukan atau peranan actual, maka terjadi suatu kesenjangan peranan (*role-distance*).⁷²

Penegak hukum merupakan golongan panutan dalam masyarakat, yang hendaknya mempunyai kemampuan-kemampuan tertentu, sesuai dengan aspirasi masyarakat. Mereka harus dapat berkomunikasi dan mendapatkan

⁷¹ *Ibid*, Hlm.20.

⁷² *Ibid*, Hlm.21.

pengertian dari golongan sasaran, disamping mampu membawakan atau menjalankan peranan yang dapat diterima oleh mereka. Kecuali dari itu, maka golongan panutan harus dapat memanfaatkan unsur-unsur pola tradisional tertentu, sehingga menggairahkan partisipasi dari golongan sasaran atau masyarakat luas. Golongan panutan juga harus dapat memilih waktu dan lingkungan yang tepat di dalam memperkenalkan norma-norma atau kaidah-kaidah hukum yang baru, serta memberikan keteladanan yang baik.⁷³

Halangan-halangan yang mungkin dijumpai pada penerapan peranan yang seharusnya dari golongan panutan atau penegak hukum, mungkin berasal dari dirinya sendiri atau dari lingkungan. Halangan-halangan yang memerlukan penanggulangan tersebut, adalah:⁷⁴

1. Keterbatasan kemampuan untuk menempatkan diri dalam peranan pihak lain dengan siapa dia berinteraksi,
2. Tingkat aspirasi yang relatif belum tinggi,
3. Kegairahan yang sangat terbatas untuk memikirkan masa depan, sehingga sulit sekali untuk membuat suatu proyeksi,

⁷³ *Ibid*, Hlm.34.

⁷⁴ *Ibid*

4. Belum adanya kemampuan untuk menunda pemuasan suatu kebutuhan tertentu, terutama kebutuhan materiel,
5. Kurangnya daya inovatif yang sebenarnya merupakan pasangan konservatisme.

3) Faktor Sarana atau Fasilitas

Tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakan hukum akan berlangsung dengan lancar. Sarana atau fasilitas tersebut, antara lain, mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan seterusnya. Kalau hal-hal itu tidak terpenuhi, maka mustahil penegakan hukum akan mencapai tujuannya.⁷⁵

Dengan demikian dapatlah disimpulkan, bahwa sarana atau fasilitas mempunyai peranan yang sangat penting di dalam penegakan hukum. Tanpa adanya sarana atau fasilitas tersebut, tidak akan mungkin penegak hukum menyerasikan peranan yang seharusnya dengan peranan yang actual. Khususnya untuk sarana atau fasilitas tersebut, sebaiknya dianuti jalan pikiran, sebagai berikut (Purbacaraka & Soerjono Soekanto, 1983):⁷⁶

⁷⁵ *Ibid*, Hlm.37.

⁷⁶ *Ibid*, Hlm.44.

- A. Yang tidak ada – diadakan yang baru betul,
- B. Yang rusak atau salah – diperbaiki atau dibetulkan,
- C. Yang kurang – ditambah,
- D. Yang macet – dilancarkan,
- E. Yang mundur atau merosot – dimajukan atau ditingkatkan.

4) Faktor Masyarakat

Penegakan hukum berasal dari masyarakat, dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Oleh karena itu, dipandang dari sudut tertentu, maka masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum tersebut. Di dalam bagian ini, diketengahkan secara garis besar perihal pendapat-pendapat masyarakat mengenai hukum, yang sangat mempengaruhi kepatuhan hukumnya. Kiranya jelas, bahwa hal ini pasti ada kaitannya dengan faktor-faktor terdahulu, yaitu undang-undang, penegak hukum, dan sarana atau fasilitas.⁷⁷

Masyarakat Indonesia pada khususnya, mempunyai pendapat-pendapat tertentu mengenai hukum. Pertama-tama

⁷⁷ *Ibid*, Hlm.45.

ada pelbagai pengertian atau arti yang diberikan pada hukum, yang variasinya adalah:⁷⁸

1. Hukum diartikan sebagai ilmu pengetahuan,
2. Hukum diartikan sebagai disiplin, yakni sistem ajaran tentang kenyataan,
3. Hukum diartikan sebagai norma atau kaidah, yakni patokan perilaku pantas yang diharapkan,
4. Hukum diartikan sebagai tata hukum (yakni hukum positif tertulis),
5. Hukum diartikan sebagai petugas ataupun pejabat,
6. Hukum diartikan sebagai keputusan pejabat atau penguasa,
7. Hukum diartikan sebagai proses pemerintahan,
8. Hukum diartikan sebagai perilaku teratur dan unik,
9. Hukum diartikan sebagai jalinan nilai,
10. Hukum diartikan sebagai seni.

Dari sekian banyaknya pengertian yang diberikan pada hukum, terdapat kecenderungan yang besar pada masyarakat, untuk mengatikan hukum dan bahkan mengidentifikasikannya dengan petugas (dalam hal ini penegak hukum sebagai pribadi). Salah satu akibatnya adalah, bahwa baik buruknya hukum senantiasa dikaitkan

⁷⁸ *Ibid*

dengan pola perilaku penegak hukum tersebut, yang menurut pendapatnya merupakan pencerminan dari hukum sebagai struktur maupun proses.⁷⁹

5) Faktor Kebudayaan

Faktor kebudayaan yang sebenarnya bersatu padu dengan faktor masyarakat sengaja dibedakan, karena di dalam pembahasannya diketengahkan masalah sistem nilai-nilai yang menjadi inti dari kebudayaan spiritual atau non-materiel. Sebagai suatu sistem (atau subsistem dari sistem kemasyarakatan), maka hukum mencakup, struktur, substansi, dan kebudayaan (Lawrence M. Friedman, 1977). Struktur mencakup wadah ataupun bentuk dari sistem tersebut yang, umpamanya, mencakup tatanan lembaga-lembaga hukum formal, hubungan antara lembaga-lembaga tersebut, hak-hak dan kewajiban-kewajibannya, dan seterusnya. Substansi mencakup isi norma-norma hukum beserta perumusannya maupun acara untuk menegakkannya yang berlaku bagi pelaksana hukum maupun pencari keadilan. Kebudayaan (sistem) hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi-konsepsi abstrak

⁷⁹ *Ibid*, Hlm.46

mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dianuti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari). Nilai-nilai tersebut, lazimnya merupakan pasangan nilai-nilai yang mencerminkan dua keadaan ekstrim yang harus diserasikan.⁸⁰

F. Kerangka Pikir

Di dalam setiap pemilihan, posisi ASN sering kali terkunci bagaimana untuk bertindak. Jaminan keamanan jabatan yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara terbentur dengan kepentingan politik yang dimiliki oleh kepala daerah ataupun calon kepala daerah. Hal tersebut membuat secara nyata tak mampu mempertahankan ASN yang secara tegas menjaga prinsip independensi dalam menjalankan tugas.

Salah satu dampak pemilihan secara langsung adalah kemampuan dari kepala daerah incumbent (petahana) untuk mempergunakan kesediaan anggaran dan *man power* agar mendapatkan dukungan pada pemilihan selanjutnya. Berbagai peraturan baik dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan kementerian, surat edaran menteri telah dikeluarkan untuk menjamin netralitas ASN dan kepala daerah selama proses pemilihan yang ada akhirnya berpuncak pada terbentuknya Pasal 70 dan 71 dari UU Nomor 10 Tahun 2016

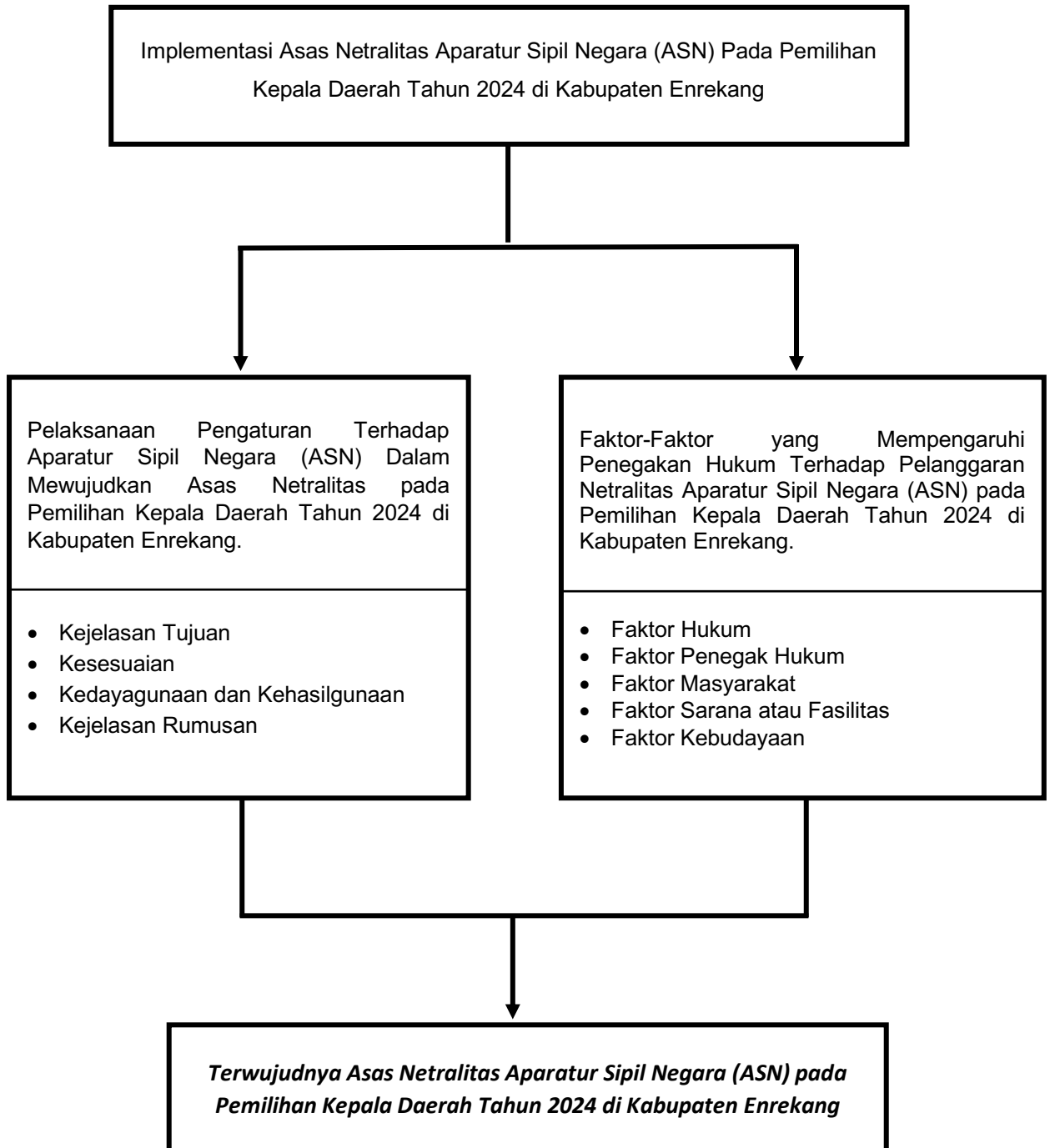
⁸⁰ *Ibid*, Hlm.60

sebagai upaya untuk memastikan agar pelanggaran dari aturan tersebut dapat ditegakkan.

Sejak tahun 2018, isu netralitas ASN telah menjadi salah satu potensi kerawanan dalam penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada. Aspek kerawanan pada netralitas ASN salah satunya terlihat dari tingginya indikator penggunaan fasilitas negara dalam kampanye. Setidaknya indikator tersebut telah konsisten menjadi kerawanan dimulai dari Pilkada tahun 2018, Pemilu 2019, hingga Pilkada 2020 saat ini.

Netralitas ASN sangat berpotensi menjadi kerawanan dalam penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada dikarenakan adanya calon petahana. Tentu saja ketidaknetralan ASN juga bisa terjadi walaupun tidak ada calon petahana. Namun, kecenderungan akan lebih besar jika adanya calon petahana dalam kontestasi Pemilu dan Pilkada.

G. Bagan Kerangka Pikir



H. Defenisi Operasional

Defenisi operasional dimaksudkan untuk menghindari kekeliruan pemahaman dan perbedaan penafsiran yang berkaitan dengan istilah-istilah dalam judul tesis ini. Sesuai judul penelitian ini yaitu “Efektivitas Hukum Pengaturan Terhadap Petahana Dalam Mewujudkan Asas Netralitas ASN Pada Pemilihan Kepala Daerah”. Untuk memudahkan dalam memahami istilah-istilah dalam penelitian ini penulis melakukan penjabaran defenisi operasional sebagai berikut:

1. Pilkada ialah rangkaian tahapan-tahapan pemilihan kepala daerah baik itu pemilihanfvbg hhh Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.
2. Netralitas ASN adalah merupakan salah satu prinsip yang mengatur penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN untuk tidak melakukan kegiatan/aktifitas yang mengarah pada keberpihakan kepada salah satu pasangan calon Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati serta Walikota/Wakil Walikota.
3. Implementasi adalah tindakan konkrit yang dilakukan oleh individu, pejabat, atau kelompok pemerintahan yang diarahkan pada terciptanya tujuan-tujuan yang telah diatur oleh suatu keputusan atau kebijakan.
4. Pengaturan adalah suatu kebijakan yang ditetapkan oleh suatu badan atau lembaga yang untuk mencapai suatu tujuan.

5. Bentuk pengawasan adalah kegiatan yang dilakukan untuk menjamin pelaksanaan pemilihan kepala daerah dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan khususnya terkait netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN).
6. Mekanisme pengawasan adalah aparat pengawas pemilihan kepala daerah dalam menjalankan tugas dan fungsinya memahami mekanisme pengawasan netralitas ASN.
7. Faktor hukum atau Undang-undang. Undang-undang dalam arti materil adalah peraturan tertulis yang berlaku umum serta dibuat oleh pemerintah pusat maupun daerah yang sah.
8. Faktor penegak hukum adalah lembaga yang berwenang untuk melakukan penanganan terhadap pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam hal ini adalah Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Kabupaten Enrekang dan Badan Kepegawaian Negara (BKN).
9. Faktor masyarakat yang dimaksud adalah kesadaran masyarakat (Aparatur Sipil Negara) untuk menaati peraturan yang mengatur terkait netralitas ASN.
10. Faktor sarana dan fasilitas adalah segala pendukung keberlangsungan penegakan hukum agar berjalan dengan lancar. Sarana atau fasilitas seperti tenaga manusia yang mempunyai pendidikan, keahlian, ataupun keterampilan, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, serta dukungan anggaran.

11. Faktor Kebudayaan adalah cara untuk memperoleh sesuatu yang hidup dan berkembang dalam suatu kelompok atau organisasi, serta diwariskan dari generasi ke generasi selanjutnya.
12. Efektivitas adalah keadaan atau kemampuan yang dilakukan seseorang ataupun kelompok untuk mencapai suatu tujuan sebagaimana yang diharapkan.
13. Sanksi adalah akibat yang diperoleh karena tidak melaksanakan aturan/hukum, atau melakukan hal-hal yang dilarang.

BAB II

METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris, yang biasa juga disebut sebagai penelitian hukum sosiologis atau penelitian hukum lapangan, yang mana didasarkan pada data yang diperoleh langsung dari lapangan sebagai sumber utama melalui penelitian lapangan yang dilakukan, baik melalui observasi, wawancara atau penyebaran kuesioner.⁸¹ Metode penelitian hukum empiris ialah suatu metode penelitian hukum yang berfungsi untuk dapat melihat hukum dalam arti nyata serta meneliti bagaimana bekerjanya hukum di lingkungan masyarakat.⁸²

Penelitian hukum empiris memandang hukum sebagai fenomena sosial (yang berbeda dengan penelitian hukum normatif yang memandang hukum sebagai norma-norma positif di dalam sistem Perundang-undangan hukum nasional), dengan pendekatan struktural dan umumnya terkuantifikasi (kualitatif).⁸³ atau dengan kata lain yakni suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan nyata yang terjadi

⁸¹ Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim, 2016, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Depok: Prenadamedia Group, hlm. 149.

⁸² Irwansyah, 2021, *Penelitian Hukum (Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel)*, Depok: Mirra Buana Media, hlm.174.

⁸³ Amiruddin dan H. Zainal Asikin, 2014, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 167.

di masyarakat dengan maksud untuk mengetahui dan menemukan fakta-fakta dan data yang dibutuhkan.⁸⁴

B. Lokasi Penelitian

Untuk memperoleh informasi dan bahan hukum yang dibutuhkan dalam penyusunan tesis ini, maka penulis memilih tempat penelitian di Kabupaten Enrekang khususnya di Kantor Bawaslu Kabupaten Enrekang, Inspektorat Daerah Kabupaten Enrekang, Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Enrekang, serta Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Enrekang.

C. Jenis dan Sumber Data

Data yang dihimpun dari hasil penelitian ini, baik penelitian kepustakaan maupun penelitian lapangan dapat digolongkan menjadi 2 (dua) jenis data meliputi:

2. Data Primer

Data Primer yaitu data yang diperoleh secara langsung dari responden yang ditemui di lokasi penelitian. Responden merupakan pihak-pihak yang dianggap memiliki kompetensi terkait penelitian ini. Responden yang dimaksud yakni wawancara dengan pihak Bawaslu Kabupaten Enrekang, Inspektorat Daerah Kabupaten Enrekang, Badan Kesatuan Bangsa dan Politik

⁸⁴ Bambang Waluyo, 2002, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 15.

Kabupaten Enrekang, serta Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Enrekang.

3. Data Sekunder

Data sekunder yaitu data yang diperoleh dari studi kepustakaan yang bersumber dari buku-buku, dokumen, peraturan perundang-undangan, surat kabar online, internet, dan sumber lain yang berhubungan dengan objek penelitian.

D. Teknik Pengumpulan Data

1. Metode Penelitian

Teknik pengumpulan data pada penulisan tesis ini didasarkan pada kebutuhan analisis dan pengkajian. Pengumpulan data dilakukan dengan 2 (dua) cara yakni metode penelitian kepustakaan (*Library Research*) dan metode penelitian lapangan (*Field Research*).

- a. Metode Penelitian Kepustakaan (*Library Research*) adalah penelitian yang dilakukan untuk mengumpulkan dan memperoleh sejumlah data dari berbagai literatur yang berkaitan dengan masalah yang dibahas pada tesis ini.
- b. Metode Penelitian Lapangan (*Field Research*) adalah penelitian yang dilakukan melalui wawancara langsung dan terbuka kepada narasumber yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas dalam tesis ini.

2. Metode Pengumpulan Data

- a. Wawancara, yaitu mengumpulkan data dengan mengunjungi responden atau narasumber yang berkompeten dengan penelitian tentang implementasi asas netralitas ASN pada Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2024 di Kabupaten Enrekang.
- b. Dokumentasi, yaitu mengambil data melalui dokumen-dokumen seperti data-data, arsip, ataupun bentuk lainnya.

E. Analisis Data

Data yang telah diperoleh, selanjutnya dilakukan analisis secara deskriptif kualitatif, yaitu menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan pelaksanaan hukum positif yang mengangkat permasalahan pada tesis ini. Dalam hal pernyataan yang disampaikan oleh responden baik secara lisan maupun secara tertulis, dianalisis sebagai bagian yang utuh. Berdasarkan hal tersebut maka akan diperoleh fakta-fakta yang ada di masyarakat berkaitan dengan implementasi asas netralitas ASN pada Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2024 di Kabupaten Enrekang.