



**TESIS**

**PERWUJUDAN ASAS NETRALITAS BIROKRASI DALAM  
UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG  
APARATUR SIPIL NEGARA**

*(THE EMBODIMENT OF BUREAUCRACY NEUTRALITY PRINCIPLE  
IN THE LAW NUMBER 5 YEAR 2014 ON CIVIL STATE APPARATUS)*

oleh

**MATIAS NEIS WATUNGLAWAR, S.H.**

**NIM. 130720101015**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
KONSENTRASI HUKUM TATA NEGARA**

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS JEMBER**

**JEMBER**

**2015**

TESIS

**PERWUJUDAN ASAS NETRALITAS BIROKRASI DALAM  
UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG  
APARATUR SIPIL NEGARA**

*(THE EMBODIMENT OF BUREAUCRACY NEUTRALITY PRINCIPLE  
IN THE LAW NUMBER 5 YEAR 2014 ON CIVIL STATE APPARATUS)*

oleh

**MATIAS NEIS WATUNGLAWAR, S.H.**

**NIM. 130720101015**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
KONSENTRASI HUKUM TATA NEGARA**

**PROGRAM PASCASARJANA**

**UNIVERSITAS JEMBER**

**JEMBER**

**2015**

**PERWUJUDAN ASAS NETRALITAS BIROKRASI DALAM  
UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG  
APARATUR SIPIL NEGARA**

*(THE EMBODIMENT OF BUREAUCRACY NEUTRALITY PRINCIPLE  
IN THE LAW NUMBER 5 YEAR 2014 ON CIVIL STATE APPARATUS)*

**TESIS**

**Untuk memperoleh Gelar Magister  
dalam program Studi Ilmu Hukum  
pada Program Pasca Sarjana Universitas Jember**

oleh

**MATIAS NEIS WATUNGLAWAR, S.H.**

**NIM. 130720101015**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
KONSENTRASI HUKUM TATA NEGARA**

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS JEMBER**

**JEMBER**

**2015**

**PERSETUJUAN PENELITIAN TESIS**

**TESIS INI TELAH DISETUJUI**

**TANGGAL 29 AGUSTUS 2015**

oleh

Dosen Pembimbing Utama

**Dr. Aries Harianto, S.H., M.H.**

NIP. 196912301999031001

Dosen Pembimbing Anggota

**Dr. Jayus, S.H., M.Hum**

NIP. 195612061983031003

Mengetahui:

Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Jember

**Dr. Jayus, S.H., M.Hum**

NIP. 195612061983031003

**PENGESAHAN**

Tesis Dengan Judul:

**PERWUJUDAN ASAS NETRALITAS BIROKRASI DALAM  
UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG  
APARATUR SIPIL NEGARA**

***(THE EMBODIMENT OF BUREAUCRACY NEUTRALITY PRINCIPLE  
IN THE LAW NUMBER 5 YEAR 2014 ON CIVIL STATE APPARATUS)***

Oleh:

**MATIAS NEIS WATUNGLAWAR, S.H.  
NIM. 130720101015**

**Dosen Pembimbing Utama**

**Dosen Pembimbing Anggota**

**Dr. Aries Harianto, S.H., M.H.**  
NIP. 196912301999031001

**Dr. Jayus, S.H., M.Hum**  
NIP. 195612061983031003

**Mengetahui,  
Kementerian Riset, Teknologi Dan Pendidikan Tinggi  
Universitas Jember  
Fakultas Jember**

**Penjabat Dekan**

**Dr. Nurul Ghufron, S.H., M.H.**  
NIP. 197409221999031003

**Dipertahankan di hadapan Tim Dosen Penguji pada:**

Tempat : Fakultas Hukum Universitas Jember

Nomer SK Tim Dosen Penguji : 2507/UN25.1.1/SP/2015

**Tim Penguji Ketua**

**Sekretaris**

**Prof. Dr. Herowati Poesoko, S.H., M.H.**  
NIP. 194804281985032001

**Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H.**  
NIP. 198206232005011002

**Anggota I**

**Prof. Dr. Widodo Ekatjahjana, S.H., M.Hum.**  
NIP. 197105011993031001

**Anggota II**

**Anggota III**

**Dr. Jayus, S.H., M.Hum.**  
NIP. 195612061983031003

**Dr. Aries Harianto, S.H., M.H.**  
NIP. 196912301999031001

**PERNYATAAN ORISINILITAS TESIS  
PROGRAM MAGISTER**

Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Tesis ini asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (Magister ilmu Hukum), baik Universitas Jember maupun di Perguruan tinggi lainnya.
2. Tesis ini merupakan gagasan, ide rumusan dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan Tim Pembimbing.
3. Dalam tesis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dikutip dalam naskah ini dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Apabila ternyata dalam naskah tesis ini dapat dibuktikan adanya unsur-unsur jiplakan, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh dari karya tulis ini, serta sanksi lainnya yang berlaku di lingkungan Universitas Jember.

Jember, 29 Agustus 2015  
yang membuat pernyataan,

Materai Rp. 6000

**Matias Neis Watunglawar**  
NIM. 130720101015

MOTTO :

Kitab : Kebijakan Salomo ; 3:15

“ Sebab terpujilah buah hasil jerih payah yang baik, dan akar pengertianpun tak dapat binasa ”

---

Matias Neis Watunglawar

PERSEMBAHAN:

**Karya ilmiah ini kupersembahkan untuk Keluarga Besarku, Almamater tercinta, Bangsa dan Negara..**



## RINGKASAN

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara merupakan jawaban atas berbagai persoalan mengenai pengelolaan manajemen ASN untuk menghasilkan pegawai ASN yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme, dan untuk mewujudkan reformasi birokrasi yang memiliki kewajiban mengelola dan mengembangkan dirinya dan wajib mempertanggungjawabkan kinerja dan menerapkan sistem merit dalam pelaksanaan manajemen aparatur sipil negara. Berkaitan dengan dasar substansial dalam UU ASN untuk melaksanakan perwujudan asas netralitas bagi pegawai ASN belum sepenuhnya dapat diwujudkan dan jauh dari harapan dan penegasan dalam perwujudan isi dari UU ASN.

Undang-undang merupakan produk hukum yang dibuat oleh manusia, termasuk UU ASN. Karena itu secara yuridis normatif dengan *pendekatan perundang-undangan*, *pendekatan konseptual*, dan *pendekatan kasus*, penulis melakukan penelitian terhadap UU ASN khususnya tentang perwujudan asas netralitas dalam penegakan disiplin birokrasi dengan mengacu kepada konstitusi sebagai hukum dasar, untuk membatasi kebijakan pimpinan yang disebabkan karena faktor intervensi politik baik *in-group* maupun *individual*.

Penelitian ini dilakukan secara normatif mengingat UU ASN khususnya yang menyangkut asas netralitas dimungkinkan terjadinya inkonsistensi hukum, konflik norma bahkan terjadinya keberpihakan hukum. Potensi keberpihakan ini potensial terjadi terutama jika perselisihan terjadi didalam penegakan aturan disiplin dalam birokrasi, dengan mengacu kepada UU ASN dan Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 sebagai pelaksanaannya. Hasil penelitian menunjukkan ternyata secara normatif ditemukan inkonsistensi hukum menyangkut perwujudan asas netralitas dalam hal penegakan disiplin sesuai UU ASN dan PP 53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, terjadi intervensi politik oleh atasan langsung dan penerapan aturan yang tebang pilih oleh pimpinan SKPD akibat faktor *in-group* dan *individual* karena kedekatan emosional. Berdasarkan hasil penelitian diatas, dapat disimpulkan bahwa perlu dilakukan revisi beberapa ketentuan dalam UU ASN, khususnya mengenai konsistensi intervensi politik oleh atasan /pimpinan yang berlebihan mengenai penegakan disiplin sesuai asas netralitas sehingga konflik norma tidak akan terjadi dan dapat merefleksikan kenetralannya. Dengan demikian, prespektif yang dihasilkan secara fungsional dapat memberikan kontribusi kepada semua pihak khususnya mereka yang mempunyai kompetensi baik dibidang kepegawaian dalam penegakan disiplin pada hukum pemerintahan. Disamping itu juga, penelitian ini diharapkan dapat menjadi sebuah pertimbangan bagi para legislatif yang bertugas untuk merevisi atau membuat peraturan perundang-undangan.

## *S U M M A R Y*

The Law Number 5 Year 2014 on State Civil Apparatus (ASN) is the answer to the problems concerning the management of the ASN to produce professional ASN employees, has basic values, professional ethics, free from political interference, free from corruption, collusion and nepotism (KKN). Moreover, bureaucratic reform may be characterized by a state in which there is an obligation to manage and develop human being, liabilities in accountability performance, and application of the merit system in the implementation of the civilian personnel management of the state. Substance of ASN Law in the embodiment of the principle of neutrality for ASN employees has not been fully implemented, far short of expectations, and the affirmation of the contents of embodying the ASN Law.

Legislation is a law product made by human, including the ASN Law. Therefore, in juridical-normative approach to legislation, the conceptual approach, and the approach of the case, the author conducted a study of the ASN Law, particular embodiment of the principle of neutrality in the enforcement of bureaucracy discipline with reference to the Constitution as the basic law, to limit the leader's policy due to factors political intervention both in-group and individually.

This study was conducted in a normative because ASN Law, especially concerning the principle of neutrality that possible on legal inconsistencies, conflicts and even the alignments legal norms. The potentiality of this potential bias is especially happen if a dispute occurs in the enforcement of the rules of discipline in the bureaucracy, with reference to the ASN Law and Government Regulation No. 53 Year 2010 as its implementation. The results show the finding of legal inconsistencies concerning the embodiment of the principle of neutrality in terms of appropriate disciplinary ASN Law and Regulation 53 of 2010 on Discipline of ASN, the case of political intervention by the direct supervisor and the application of the rules that "selective" by leaders of Regional Work Civil Units (SKPD) due to factors in-group and individual because of emotional closeness.

Based on the results, it can be concluded that it is necessary to revise certain provisions in the ASN Law, particularly regarding consistency of political intervention by the supervisor/leader of excessive regarding disciplinary accordance with the principles of neutrality so that the conflict of norms will not occur and may reflect impartiality. Thus, the resulting perspective functionally contribute to all those who have a particularly good competence in the field of personnel in law enforcement of discipline in government. Besides that, the research is expected to be a consideration for the legislative duty to revise or make legislation has transformational quality.

## RIWAYAT HIDUP

### I. IDENTITAS

1. Nama : Matias Neis Watunglawar,
2. Tempat/Tgl Lahir : Ambon 12 Maret 1980
3. Pekerjaan : Staf Analis Kepegawaian Bidang Pembinaan dan Pengembangan Karier pada Badan Kepegawaian Kota Ambon.

### II. RIWAYAT PENDIDIKAN :

1. Sekolah Dasar Nasional Katolik 1 Kota Ambon, Tamatan Tahun 1992
2. Sekolah Menengah Pertama Katolik Kota Ambon, Tamatan Tahun 1995
3. Sekolah Menengah Atas Xaverius, Kota Ambon, Tamatan Tahun 1998
4. Program Strata Satu (S1) Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Pattimura Ambon, lulusan tahun 2004
5. Program Strata Dua (S2) Magister Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Negeri Jember 2013 hingga sekarang.

### III. RIWAYAT PEKERJAAN

1. Staf Analis Kepegawaian Bidang Pembinaan dan Pengembangan Karier pada Badan Kepegawaian Kota Ambon, dari 2010 sampai sekarang.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Terima kasih yang sedalam-dalamnya dan rasa hormat serta penghargaan yang setinggi-tingginya sebagai wujud apresiasi saya kepada Bapak Dr. Aries Harianto, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing Utama (DPU) dalam proses penyelesaian penelitian tesis yang berjudul Perwujudan Asas Netralitas Birokrasi Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, atas pembinaan, bimbingan serta arahan beliau, tesis ini dapat saya selesaikan secara paripurna dan tepat pada waktunya. Tidak kalah pentingnya, ucapan terimakasih serupa saya haturkan kepada Dr. Jayus., S.H. M.Hum, dengan kapasitas sebagai Dosen Pembimbing Anggota (DPA) yang penuh perhatian, kesabaran dan sarat dengan dialektika, memberikan dorongan dan kontribusi luar biasa atas karya akademik ini. Perkenankan pula melalui lembaran tesis ini saya mengucapkan terima kasih kepada :

1. Rektor Universitas Jember, Dr. Hasan, M.Sc., Ph.D., atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada saya untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan pada Program Studi Magister Ilmu Hukum.
2. Prof. Dr. Widodo Ekatjahjana, S.H., M.H. selaku mantan Dekan Fakultas Hukum Jember atas perhatian dan dorongan semangatnya dalam studi.
3. Dr. Nurul Ghufron, S.H., M.H., selaku Penjabat Dekan Fakultas Hukum Jember yang juga telah membantu memberikan perhatian terkait proses perkuliahan.
4. Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum yang dijabat oleh Dr. Jayus., S.H. M.Hum atas kesempatan dan dorongan yang diberikan pada saya untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan Program Magister Ilmu Hukum.
5. Pengelola Administrasi Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Jember, Mbak Nita, Mbak Nurul, Mas Abbas, serta Pak Narto yang telah memberikan pelayanan yang begitu baik.
6. Para Guru Besar dan Staf Pengajar pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jember (penulis tidak bias menyebutkan satu persatu), dengan perantara Beliau-Beliau, penulis mendapatkan ilmu yang sangat berguna bagi masa depan penulis
7. Yayasan Kasih Mulia melalui Provincial MSC Maluku yang telah mendanai perkuliahan dan juga Walikota Ambon khususnya Badan Kepegawain Kota Ambon yang telah memberikan kesempatan untuk melanjutkan studi.

8. Keluarga yang senantiasa mendukung dalam penyelesaian studi yakni Ibu Damiana Rumada.S.Sos., Bpk. Mathias Watunglawar, Dr. Baltazar Watunglawar.S.Pd., M.AP, Katerina.Leba,S.Ag.,S.Th.,Alberthus.B.Watunglawar,ST.,Thomas.Watunglawar,S.H., Katarina Lusiana Triana. Amd., Viktorianus Rumada.Amd.,Yusti E.Pattikawa,S.H. beserta keluarga, Bapak Budi Sulistio beserta keluarga, Bapak Dr.Dominikus Rato , S.H., M.Si. beserta keluarga, Bapak Floren beserta keluarga dan Komunitas Flobamora Jember.
9. Rekan-rekan peserta Program Magister Ilmu Hukum Universitas Jember Angkatan 2013, yakni : Mba Anindita, Nail, Yudho, Pak Fathur, Pak Imam, Pak Gatot, Pak Irfan, Sadhu Bagas, Rendra, Faris, Husein, Said Wahid.
10. Rekan-rekan yang selalu membantu administrasi kantor dan lain-lain, Bapak Ines Matatula, Ibu Lin Parinusa, Eni Eva Yanti, Edo, Lico, Ibu Lin Papilaya, Ibu Yuliana Pelatta, Ibu Reni Atarwaman, Ibu Mien Tupamahu.
11. Tak lupa penghargaan setinggi-tingginya kupersembahkan Tesis ini kepada kedua orang tua tercinta yang telah meninggal (Bapak Yoseph Watunglawar dan Ibu Adolfinia Rumada) karena telah menanamkan semangat dan ketekunan dalam Doa dan karya semasa hidup bagi pengembangan ilmu pengetahuan.

Penulis sadar bahwa tesis ini masih jauh dari kesempurnaan walaupun telah penulis usahakan, untuk itu demi kesempurnaan tesis ini, saran dan kritik yang membangun sangat penulis harapkan.

Semoga Allah Bapa disurga melalui Bunda Tersuci Maria, memberikan balasan atas jasa-jasa, kebaikan serta bantuan yang telah diberikan kepada penulis. Akhirnya penulis berharap semoga tesis ini memberikan kontributif bagi pengembangan ilmu hukum khususnya Hukum Pemerintahan dibidang kepegawaian serta bagi penulis sendiri dan para pembaca.

Jember, 29 Agustus 2015

Penulis

## KATA PENGANTAR

Segala pujian dan syukur saya panjatkan Allah Bapa di surga lewat perantaraan Bunda Maria, atas rahmat dan karunia-Nya sehingga saya dapat menyelesaikan penelitian dan penulisan tesis ini secara paripurna sesuai kaidah keilmuan dan harapa sebagai bagian dari cita-cita hidup dan kehidupan. Tesis ini berjudul **Perwujudan Asas Netralitas Birokrasi Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara** (*The Embodiment Of Bureaucracy Neutrality Principle In The Law Number 5 Year 2014 On Civil State Apparatus*).

Tesis ini menguraikan beberapa persoalan terkait akan perwujudan kenetralan aparatur sipil negara dari masa sebelum dan sesudah masa orde baru hingga saat ini yang mana senantiasa berkaitan dengan intervensi politik didalam birokrasi.

Kajian tesis ini disamping secara teoritikal mencoba mendekati persoalan-persoalan yang timbul dibidang birokrasi pemerintahan dari prespektif yuridis, juga secara praktikal berusaha memberikan kontribusi pemikiran yang bersifat implisit yang dalam tesisi ini diwujudkan dalam pengembangan model birokrasi modern dengan dilandasi akan konstitusi sebagai norma tertinggi tata perundang-undangan di Indonesia agar membatasi intervensi politik yang senantiasa terjadi dalam pemerintahan saat ini dan perlu dikaji ulang dalam rangka menyempurnakan kembali peraturan perundang-undangan (*law Reform*).

Harapan saya melalui tesis ini siapapun para pihak yang memiliki kompetensi dibidang Hukum Tata Negara dapat mencermati dan mengkaji kembali keberadaan UU ASN itu dalam upaya membangun kenetralan dalam birokrasi pemerintahan sehingga penegakan disiplin ASN dapat bersih dari pengaruh intervensi politik meskipun hal ini masih sebatas cita-cita.

Jember, 29 Agustus 2015

Penulis

DAFTAR ISI

	<b>Halaman</b>
SAMPUL DEPAN .....	i
SAMPUL DALAM.....	ii
PRASYARAT GELAR .....	iii
PERSETUJUAN .....	iv
HALAMAN PENGESAHAN .....	v
HALAMAN TIMPENGUJI .....	vi
PERNYATAAN ORISINALITAS .....	vii
MOTTO DAN PERSEMBAHAN .....	viii
RINGKASAN .....	ix
SUMMARY .....	x
RIWAYAT HIDUP .....	xi
UCAPAN TERIMA KASIH.....	xii
KATA PENGANTAR .....	xiv
DAFTAR ISI.....	xv
<b>BAB 1      PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1. LatarBelakangPenelitian .....	1
1.2. RumusanMasalah.....	11
1.3. Tujuan danManfaatPenelitian .....	12
1.3.1. Tujuan .....	12
1.3.2. ManfaatPenelitian .....	13
1.4. MetodePenelitian .....	14
1.4.1. TipePenelitian .....	14
1.4.2. PendekatanMasalah.....	15
1.4.3. SumberBahanHukum.....	15
1.4.4. PengumpulanBahanHukum .....	17
1.4.5. AnalisaBahanHukum .....	17

<b>BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	18
2.1. Negara Hukum.....	18
2.2. Persamaan di Muka Hukum.....	21
2.3. Birokrasi.....	24
2.4. Asas Netralitas .....	26
2.4.1. Asas.....	28
2.4.2. Netralitas .....	29
2.5. Aparatur Sipil Negara .....	30
2.6. Intervensi Politik .....	32
2.6.1. Intervensi.....	33
2.6.2. Politik.....	34
2.7. Tujuan Hukum .....	35
2.7.1. Kepastian.....	40
2.7.2. Kemanfaatan .....	40
2.7.3. Keadilan .....	41
<b>BAB 3 KERANGKA KONSEPTUAL</b> .....	44
<b>BAB 4 PEMBAHASAN</b> .....	50
4.1. Perwujudan Asas Netralitas Birokrasi Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara .....	50
4.2. Bentuk Intervensi Politik Sebelum dan Sesudah Undang- Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara .....	64
4.3. Konsep Birokrasi Yang Netral Dan Bebas Dari Intervensi Politik .....	74



<b>BAB 5</b>	<b>PENUTUP</b> .....	93
5.1.	Kesimpulan .....	93
5.2.	Saran .....	94
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....		96



## BAB 1

### PENDAHULUAN

#### 1.1. Latar Belakang

Persoalan kenetralan pegawai negeri saat ini menjadi suatu objek yang menarik sehingga perlu diteliti guna menghasilkan sebuah instrumen birokrasi guna menuju pemerintahan yang baik, terbebas dari pengaruh-pengaruh politik. Persoalan tersebut, bisa terjadi di daerah-daerah karena melihat perpolitikan Indonesia yang begitu pesat perkembangannya merambah ke daerah-daerah sehingga banyak terjadi otoritas kekuasaan pemerintah yang memerintah menjadi kuat dan mengabaikan prinsip, asas-asas dan nilai-nilai dalam peraturan-peraturan yang ada. Organisasi dalam sebuah birokrasi akan sangat lemah untuk memajukan kinerja perangkat daerah guna mencapai tujuan bersama apabila kepentingan politik menjadi faktor utama, sehingga pencapaian kinerja akan menjadi tidak rasional karena keputusan yang diambil berdasarkan arahan pimpinan dalam persoalan-persoalan tertentu dan bukan sesuai aturan yang harus ditegakkan. Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah membagi kewenangan antara eksekutif dan legislatif dengan tujuan untuk saling melengkapi dan melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai ketentuan undang-undang. Tujuan Negara dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea ke-empat yang menentukan "*kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan*

*kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa..”* frase tersebut adalah wujud dari niat untuk membentuk negara kesejahteraan (*welfare state*). Makna fundamental dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dimaksudkan agar terciptanya sebuah pemerintahan yang kokoh pijakannya, maka diperlukan juga aturan-aturan hukum yang dapat melindungi maksud substansial diatas sehingga terciptalah tujuan negara demi kesejahteraan bagi masyarakat.

Perkembangan politik di daerah menjadi sebuah fenomena yang tidak terlepas-pisahkan dari pemerintahan, karena Kepala Daerah dan Wakil kepala daerah apabila diusung dari partai politik tetap saja akan mengedepankan kepentingan partai dan golongan tertentu, ketimbang mengawasi roda pemerintahan agar tetap berada dalam rel yang benar dan distribusi kewenangan dari setiap pimpinan-pimpinan organisasi pada pemerintahan ditunjuk sesuai pro-kekuasaan dari yang memerintah, sebagai suatu bagian dari mengamankan kebijakan serta penguat sistem dalam roda pemerintahan termasuk dalam kerangka mengisi formasi kebutuhan Aparatur Sipil Negara (yang selanjutnya disebut ASN) berikut penjenjangan karir yang ada.

Dalam rangka mewujudkan tujuan nasional dibutuhkan pegawai ASN yang disertai tugas untuk melaksanakan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu. *Tugas Pelayanan Publik* dilakukan dengan memberikan pelayanan atas barang dan jasa, dan/ atau pelayanan administrasi yang disediakan pegawai ASN. *Tugas Pemerintahan* dilaksanakan dalam rangka penyelenggaraan fungsi umum pemerintahan yang meliputi pendayagunaan kelembagaan, kepegawaian, dan ketatalaksanaan, sedangkan *Pembangunan Tertentu* dilakukan melalui pembangunan bangsa

(*cultural and political development*) serta pembangunan ekonomi dan social (*economic and social development*) yang diarahkan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh rakyat.<sup>1</sup> Penyelenggaraan fungsi umum pemerintahan yang meliputi kelembagaan, kepegawaian, dan ketatalaksanaan ini masih harus di jaga eksistensi serta kualitas sumberdaya aparatur guna menunjang segala kegiatan yang berkaitan dengan pemerintahan sesuai perundang-undangan yang ada. Pola kerja *in-group* yang masih terasa lebih dominan akibat kepentingan politik meramba dalam dunia birokrasi hingga saat ini.

Berkaitan dengan pola kerja *in-group* dalam birokrasi yang dipengaruhi oleh kepentingan politik, hal yang perlu diperhatikan adalah berkaitan dengan kenetralan PNS. Konsep kenetralan dalam Pasal 28D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan “*Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan*”, dan Pasal 28J ayat (2) “*Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat*”. Artinya bahwa adanya distribusi hak-hak dalam pemerintahan baik dalam posisi penjenjangan karier serta penegakan disiplin diberikan sesuai syarat dan ketentuan yang berlaku dalam manajemen kepegawaian.

---

<sup>1</sup> *Kata Pengantar, Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara*, PT. Tamita Utama. CV, Jakarta, 2014. hal.III.

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (selanjutnya PNS), yang mana apabila seorang pegawai yang melakukan pelanggaran disiplin “larangan” tidak masuk kantor tanpa alasan yang sah selama 46 hari kerja atau lebih, diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri (psl 10 angka 9 huruf d), atau seorang pegawai yang melanggar “kewajibannya” yakni tidak melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepada PNS dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggungjawab (psl 3 angka 5), sehingga atas dasar tersebut dipindahkan ke bidang satuan kerja lain namun yang bersangkutan berdalil bahwa akan berkordinasi dengan Kepala Daerah, dan tidak mematuhi perintah yang diberikan. Persoalan-persoalan tersebut dalam penegakan disiplin cenderung *mandeg* akibat intervensi oleh berbagai kepentingan politik baik dari dalam sistim pemerintahan itu sendiri maupun dari luar yakni *legislatif*. Amanat konstitusi menghendaki adanya persamaan hak dalam pemerintahan dan kewenangan pejabat publik yang dibatasi dengan tugas dan fungsinya dalam melaksanakan kewenangannya dalam pemerintahan, diharuskan menghargai serta menghormati hak setiap orang secara proposional sesuai tanggungjawab yang diberikannya menurut undang-undang.

Fenomena hukum secara preskriptif yang terjadi diatas dan dikemukakan dengan melalui studi kepustakaan dalam pemerintahan birokrasi saat ini di Kota Ambon sesuai Undang-Undang ASN secara implisit tidak terjaminnya asas kenetralan yang dapat diterapkan secara baik maka yang menjadi kendala adalah bagaimana intervensi pejabat-pejabat birokrasi ataupun dari luar harus dapat dibatasi sehingga fungsi dan tanggung jawab oknum pegawai itu sendiri dapat dihargai pelaksanaan tugasnya guna mencapai asas-asas umum penyelenggaraan

pemerintahan yang baik (*good governance*). Berkaitan dengan asas-asas umum penyelenggaraan negara sesuai Undang-Undang No. 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, Pasal 3 disebutkan; Asas-asas Penyelenggaraan Negara meliputi; (1) Asas Kepastian Hukum, (2) Asas tertib Penyelenggaraan negara, (3)Asas Kepentingan Umum, (4) Asas Keterbukaan, (5) Asas Proporsionalitas, (6) Asas Profesionalitas dan, (7) Asas Akuntabilitas. Ini berarti semua aktifitas dari seorang pegawai yang telah dikemukakan sebelumnya sesuai tugasnya harus memahami asas-asas tersebut untuk mencapai tujuan yang hendak dicapai.

Undang-Undang Pokok Kepegawaian Nomor 8 tahun 1974 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, masih lemah dalam mewujudkan serta menghasilkan seorang pegawai negeri yang bersih dan netral dari semua pengaruh baik dari dalam maupun dari luar. Keinginan pembentuk undang-undang guna mewujudkan PNS yang profesional serta bersih dari KKN dan bebas intervensi Politik tidak dapat terpenuhi maka dikeluarkanlah Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang menjamin keberadaan ASN dapat terlepas dari intervensi baik politik maupun kepentingan individu dan golongan tertentu, namun sebagaimana yang di harapkan sebuah payung hukum menjadi kendala ketika pada implementasinya mengandung ketidakjelasan isi substansi pasal. Produk UU No.5/2014 yang telah mengganti UU Pokok Kepegawaian, jika ditelaah menyangkut keinginan pemerintah untuk menghasilkan Pegawai ASN yang bebas dari Intervensi Politik masih jauh dari apa yang dibayangkan. ASN sebagai preofesi berlandaskan pada prinsip antara lain dalam Pasal 3 huruf (a)

nilai dasar, (b) kode etik dan kode perilaku. Nilai dasar sebagai mana diuraikan dalam pasal 4 meliputi ;

- a. memegang teguh ideologi Pancasila;
- b. setia dan mempertahankan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta pemerintahan yang sah;
- c. mengabdikan kepada Negara dan rakyat Indonesia;
- d. menjalankan tugas secara profesional dan tidak berpihak;
- e. membuat keputusan berdasarkan prinsip keahlian ;
- f. menciptakan lingkungan kerja yang nondiskriminatif;
- g. memelihara dan menjunjung tinggi standar etika yang luhur;
- h. mempertanggung jawabkan tindakan kerjanya kepada publik;
- i. memiliki kemampuan dalam melaksanakan kebijakan dan program pemerintah;
- j. memberikan layanan kepada publik secara jujur, tanggap, cepat, tepat, akurat, berdaya guna, berhasil guna, dan santun;
- k. mengutamakan kepemimpinan berkualitas tinggi;
- l. menghargai komunikasi, konsultasi, dan kerja sama;
- m. mengutamakan pencapaian hasil dan mendorong kinerja pegawai;
- n. mendorong kesetaraan dalam pekerjaan dan
- o. meningkatkan efektivitas sistem pemerintahan yang demokratis sebagai perangkat sistem karier.

Dari nilai dasar inilah dapat menjadi patokan bagaimana seorang pegawai ASN dapat berperilaku sebagaimana yang dikemukakan dalam nilai dasar huruf (f) “menciptakan lingkungan kerja yang nondiskriminatif”, masih jauh dari apa yang kita lihat. Contohnya: seorang pemimpin suatu satuan kerja perangkat daerah (selanjutnya disebut SKPD) yang masih *family* dengan pejabat yang berkuasa atau barisan ingroup yang merupakan barisan tim sukses pejabat yang berkuasa. Kedekatan siapa yang harus menciptakan lingkungan tersebut, bukankah semua faktor tadi telah melanggar nilai dasar. Lebih lanjut dalam kode Etik dan kode perilaku yang tertuang dalam pasal 5 ayat (1) dan dalam pasal 3 huruf b bertujuan untuk menjaga martabat dan kehormatan ASN, ayat (2) Kode etik dan kode perilaku sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berisi pengaturan perilaku agar Pegawai ASN antara lain ;

- e) melaksanakan tugasnya sesuai dengan perintah atasan atau Pejabat yang berwenang sejauh tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan etika pemerintahan;
- h) menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugasnya;

Dari perilaku Kode Etik dan Kode Perilaku yang tertuang dalam pasal 5 ayat (2) tersebut pada kenyataannya tidak dapat diaplikasikan sesuai undang-undang mengingat perintah atasan ketika diabaikan akan terjadi kesenjangan antara atasan dan bawahan dalam pemberian tugas lain, sementara itu pasal 3 ayat 5 Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS menyebutkan “Setiap PNS wajib: melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepada PNS dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggung jawab”. Dalam penjelasan ayat tersebut yang dimaksud dengan “*tugas kedinasan*” adalah tugas yang diberikan oleh atasan yang berwenang dan berhubungan dengan :

- a. perintah kedinasan
- b. peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian atau peraturan yang berkaitan dengan kepegawaian
- c. peraturan kedinasan
- d. tata tertib di lingkungan kantor; atau
- e. standard prosedur kerja (Standar Operating Procedure atau SOP)

Jika pasal tersebut diterapkan sesuai kondisi yang terjadi dari isu diatas maka asas netralitas dalam Undang-Undang ASN tidak dapat berjalan sebagaimana yang dimanakan dalam UU ASN dan dengan kondisi seperti ini maka jelaslah bahwa sistim pemerintahan akan sangat bergejolak dan tidak sejalan dengan aturan undang-undang yang mana pegawai ASN pasal 5 ayat 2, (e), dan (h) diatas, akan terjadi benturan.dengan peraturan dibawahnya.

*Legal problem* sesuai fenomena hukum pada pemda Kota Ambon cenderung terjadi faktor ingroup dalam mengupayakan kesejahteraan bersama dan



mengamankan individu-individu pendukung penguasa agar tidak terjerumus pada pelanggaran-pelanggaran yang berat dan itu terbukti dengan adanya kewenangan pejabat publik yang diberikan tanggungjawab untuk mengawasi serta menjalankan perintah aturan yang tidak sesuai undang-undang. Meninjau Pasal 1 ayat 5 UU ASN yang menyebutkan ”*Manajemen ASN adalah pengelolaan ASN untuk menghasilkan pegawai ASN yang professional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme*”.

Substansi pasal 1 ayat 5, jika ditelaah lebih jauh mengenai hasil pencapaian kinerja dari setiap point yang harus dikelola oleh pegawai ASN terkait frase *Intervensi politik*, makna apa yang terkandung dalam frase tersebut, sehingga tidak terjadi penafsiran yang sangat luas. Ketidak jelasan berikutnya adalah apa yang dinamakan “pengertian yang kabur”, ini adalah pengertian yang isinya tidak dapat ditetapkan secara persis sehingga lingkupnya tidak jelas.<sup>2</sup> Jika tiap pengertian mengandung wilayah perbatasan yang “tidak jelas” maka pengertian-pengertian yang “kabur” berkenaan dengan pengertian-pengertian yang intinya sendiri juga tidak jelas.<sup>3</sup> Untuk itu pengertian *intervensi politik* haruslah dapat kita pahami rumusannya terlebih dahulu sehingga tidak menimbulkan penafsiran yang salah. Asas pembentukan peraturan perundang-undangan pasal 5 huruf (f) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan-Undang-undangan, terkait kejelasan rumusan menjelaskan 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

---

<sup>2</sup> Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum Pengertian-Pengertian dasar dalam Teori Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung 2011, hlm.61

<sup>3</sup> *Ibid.* hlm.63

interpretasi dalam pelaksanaan. Mengutip pendapat Bayu Dwi Anggono, bahwa hukum yang baik adalah hukum harus didasarkan pada manfaat, harus konsisten, pelaksanaannya jelas, sederhana dan ditegakan secara tegas.<sup>4</sup> Jika di korelasikan dengan UU No. 5 tahun 2014. Bagaimana pelaksanaan undang-undang tersebut dapat ditegakan secara tegas sementara produk dari undang-undang itu sendiri menimbulkan ketidakjelasan penafsiran yang begitu luas. Kejelasan undang-undang selalu dilengkapi dengan penjelasan yang dimuat dalam Tambahan Lembaran Negara. Sekalipun namanya serta maksudnya sebagai penjelasan namun seringkali terjadi bahwa penjelasan itu tidak juga memberi kejelasan, karena hanya diterangkan “cukup jelas” pada hal teks undang-undangnya tidak jelas dan masih memerlukan penjelasan.<sup>5</sup>

Dari setiap produk undang-undang terdapat pengkajian mengenai prinsip dan asas yang harus diperhatikan sebagai pedoman untuk mengatur substansi lingkup produk undang-undang yang dibuat. UU ASN didasari oleh beberapa asas yang menjadi patokan dalam melaksanakan serta mengaplikasikan pelaksanaan tujuan undang-undang tersebut sebagaimana telah disinggung sebelumnya yakni asas netralitas huruf (f) pasal 2 UU Nomor 5 tahun 2014, menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan “asas netralitas” adalah bahwa setiap pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Penjelasan ini berkaitan dengan implementasi manajemen ASN sesuai pasal 1 ayat 5 UU ASN harus bebas dari intervensi politik, sementara esensi *Intervensi politik* dianggap sebagai pengaruh buruk yang harus

---

<sup>4</sup> Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, Jakarta, Konstitusi Press, 2014, hlm.V

<sup>5</sup> Sudikno Mertokusumo dan Mr.A.Pitlo, *Bab-Bab Penemuan Tentang Penemuan Hukum*, PT Citra Aditya Bakti. Yogyakarta. 1993.hlm.12.

dihindarkan, nah bagaimana hal tersebut dapat dilaksanakan, sementara dalam pasal 10, Pegawai ASN berfungsi sebagai; (a). pelaksana kebijakan public, (b). pelayan public (c). Perikat Pemersatu bangsa dan tugasnya (pasal 11 UU ASN huruf (a) adalah “melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Berbicara menyangkut iklim birokrasi pemerintah yang tidak netral ini, seringkali diartikan juga sebagai *Officialdom* atau kerajaan pejabat. Suatu kerajaan raja-rajanya adalah pejabat dari suatu bentuk organisasi yang digolongkan modern. Didalamnya terdapat tanda-tanda bahwa seseorang mempunyai yuridiksi yang jelas dan pasti, mereka berada dalam area ofisial yang yurisdiktif. Didalam yuridiksi tersebut seseorang mempunyai tugas dan tanggungjawab resmi (*official duties*) yang memperjelas batas-batas kewenangan pekerjaan. Mereka bekerja dalam tatanan pola hirarki sebagai perwujudan dari tingkat otoritas dan kekuasaannya. Mereka memperoleh gaji berdasarkan keahlian dankompetensinya. Selain itu, dalam kerajaan pejabat tersebut proses komunikasinya didasarkan pada dokumen tertulis (*the files*). Itulah kerjaan birokrasi yang kerajaannya pejabat.<sup>6</sup> Bagaimana konsep birokrasi modern yang dapat memihak kepada kepentingan masyarakat terutama pada tataran hirarki yang paling bawah (*beyond the hierarchy*) yang letak yuridiksinya diatur oleh aturan-aturan yang berlaku dan batas-batas ini tidak dapat melampaui kewenangan yang ada.<sup>7</sup>

Semua konsep perundang-undang birokrasi yang ada hanya mengatur kewenangan-kewewengan dalam tiap jabatan-jabatan tertinggi di birokrasi pemerintahan namun untuk menembus batas-batas yang cenderung

---

<sup>6</sup> Miftha Thoha, *Birokrasi Politik Pemilihan umum di Indonesia*, Prenadamedia Group, Jakarta.2014. hlm. 7.

<sup>7</sup> *Ibid*

mengintervensi penegakan aturan tersebut, perlu ada suatu konsep aturan yang jelas sehingga asas netralitas dapat diimplementasi secara jelas dan tidak terjadi kecenderungan intervensi-intervensi politik dari pihak birokrat itu sendiri ataupun dari legislator yang seringkali mempergunakan kesempatan untuk mencampuri urusan organisasi pemerintahan mengingat kedekatan oknum pegawai ASN yang melanggar aturan dengan pihak-pihak terkait.

Dari uraian diatas maka perwujudan asas netralitas yang ingin diharapkan dalam undang-undang nomor 5 tahun 2014 tentang ASN, mengalami ketidak harmonisan antara Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang ASN dan Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS, sehingga harus diteliti lebih jauh hakikat perwujudan asas netralitas serta norma yang perlu ditegakan agar *Intervensi Politik* tidak dapat serta merta dibiarkan masuk tanpa sebuah konstruksi legalitas yang dapat menjamin proses-proses yang di tetapkan sesuai aturan. Dari pemikiran dan pertimbangan latarbelakang diatas, melalui penyusunan tesis ini, penulis hendak mengkaji dan menganalisis secara mendalam mengenai;

**PERWUJUDAN ASAS NETRALITAS BIROKRASI DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA.**

## **1.2. Rumusan Masalah**

Dari prespektif diatas dalam perwujudan UU No. 5 tahun 2014 yang diharapkan dapat menghasilkan Aparatur Sipil Negara yang sesuai dengan apa yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Apakah Undang-undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara telah mewujudkan asas netralitas birokrasi ?
2. Bagaimana bentuk intervensi politik sebelum dan sesudah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara ?
3. Bagaimana konsep birokrasi yang netral dan bebas dari intervensi politik ?

### **1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

#### **1.3.1. Tujuan**

##### **Tujuan Umum**

1. Sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan jenjang pendidikan Strata Dua – Program Studi Magister Ilmu Hukum Konsentrasi Hukum Tata Negara Program Pasca Sarjana Universitas Jember
2. Sebagai wahana pengembangan ilmu hukum dibidang Hukum Tata Negara terutama mengenai Ilmu Perundang-undangan terkait Undang-undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
3. Sebagai wahana yang secara fungsional dapat memberikan kontribusi praktis kepada pemerintah yang didalamnya meliputi legislator, pemerintah daerah dalam kerangka interaksi pengelolaan birokrasi yang netral dan bebas dari intervensi politik.

##### **Tujuan Khusus**

1. Untuk mengkaji dan menganalisa asas netralitas birokrasi dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
2. Mengakaji dan menganalisa bentuk intervensi politik sebelum dan sesudah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

3. Mengakaji dan menganalisa konsep birokrasi yang netral dan bebas dari intervensi politik.

### 1.3.2. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan secara teoritis maupun secara praktis. Ada 2 (dua) manfaat yakni akademis dan manfaat praktis, sebagai berikut:

#### **Manfaat Akademik**

Secara akademis, penelitian ini dapat memberikan manfaat: Kontribusi pemikiran serta konsep teoritis bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya bidang Ilmu Hukum Tata Negara (HTN) terkait kajian asas netralitas dalam pemerintahan birokrasi agar menuju pemerintahan yang baik dan dapat dibatasi sesuai norma hukum.

#### **Manfaat Praktis**

Memberikan sumbangan pemikiran bagi pemerintah daerah dalam setiap manajemen pengelolaan kepegawaian khususnya Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), dan Pemerintah dalam menata kembali Undang-Undang No.5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, serta lembaga pembentuk undang-undang dalam rangka pembentukan dan pembaruan hukum (*legal making and legal reform*) secara jelas tanpa adanya berbagai kepentingan yang melatarbelakangi setiap produk undang-undang.

#### 1.4. Metode Penelitian

Suatu penelitian ilmiah mutlak menggunakan metode, karena metode itu berarti penyelidikan yang berlangsung menurut suatu rencana tertentu. Menempuh suatu jalan tertentu untuk mencapai suatu tujuan, artinya peneliti tidak bekerja secara acak-acakan melainkan setiap langkah yang diambil harus jelas serta ada pembatasan-pembatasan tertentu untuk menghindari jalan yang menyesatkan dan tidak terkendalikan<sup>8</sup>. Demikian pula dalam penelitian ini, digunakan langkah-langkah penelitian sebagai berikut :

##### 1.4.1. Tipe Penelitian

Penelitian ini adalah tipe penelitian yuridis normatif, hal ini sebagai konsekuensi pemilihan topik yang akan dikaji. Adapun maksud dari tipe penelitian tersebut akan dikonsentrasikan pada kaidah-kaidah atau norma-norma yang ada didalam hukum positif atau hukum yang sedang berlaku pada saat sekarang dan yang berada di Indonesia. Dengan demikian terjadilah suatu persesuaian kehendak atau adanya korelasi antara segala permasalahan yang terdapat pada rumusan masalah yang telah ditetapkan menyangkut perwujudan “asas netralitas” dalam undang-undang yang sesuai dengan norma-norma hukum yang sedang berlangsung dalam birokarasi pemerintahan saat ini.

Adapun penelitian hukum ini dilakukan untuk mencari dan menganalisa pasal-pasal dalam UU ASN terkait asas netralitas sedangkan hasil yang akan dicapai dari sebuah penelitian hukum tersebut adalah prespektif mengenai apakah yang mempengaruhi isu hukum yang diajukan.

---

<sup>8</sup> Jhony Ibrahim, *Teori dan metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia, 2006), hlm.294.

#### 1.4.2. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah haruslah sesuai dengan tipe penelitian yang telah ditetapkan. Sehubungan dengan tipe penelitian yuridis normatif maka pendekatan masalah yang paling tepat adalah pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*). Pendekatan ini dimaksudkan melakukan pengkajian peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan pokok bahasan, yaitu dengan menganalisa aturan hukum yang terkait dengan UU No. 5 Tahun 2014. Pendekatan konseptual (*Konseptual Approach*) beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum yang dihadapi.<sup>9</sup>

#### 1.4.3. Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang digunakan oleh penelitian untuk mengkaji dan menganalisa sesuatu permasalahan dalam penelitian ini, penelitian menggunakan cara antara lain sebagai berikut :

- a. Bahan hukum Primer, maksudnya adalah bahan hukum yang di peroleh dari peraturan perundang-undangan yang berlaku dan tentunya yang berhubungan dengan permasalahan yang dikaji, diantaranya adalah :
  - (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - (2) Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian.

---

<sup>9</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta, 2005, hlm.95



- (3) Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
  - (4) Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik
  - (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
  - (6) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri.
  - (7) Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil.
- b. Bahan Hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang diperoleh dari hasil membaca buku-buku, artikel, makalah, internet serta karya ilmiah atau pendapat Pakar Hukum yang ada kaitannya dengan permasalahan yang akan dibahas, untuk mendapatkan data-data secara riil sebagai pengetahuan dasar yang dapat mendukung dalam pembuatan usulan penelitian yang berbentuk karya ilmiah ini. Bahan hukum sekunder meliputi antara lain :
1. Hasil Penelitian/kajian mengenai proses pembuatan undang-undang
  2. Jurnal tertentu yang membahas tentang undang-undang yang menguraikan tentang konsep asas netralitas dari birokrasi pemerintahan.
  3. Makalah yang berkaitan dengan pengaruh Intervensi politik terhadap perwujudan asas netralitas dalam penegakan disiplin Aparatur Sipil Negara.

#### 1.4.4. Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan-bahan hukum yang diperoleh dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dipelajari atau dikaji serta diidentifikasi. Peneliti juga menggunakan pendekatan konseptual, oleh karenanya pengumpulan bahan-bahan hukum itulah banyak terkandung konsep-konsep hukum. Hal ini dapat dilakukan dengan cara studi kepustakaan, selanjutnya dicari yang relevan dengan pokok permasalahan yang ada, kemudian disusun atau ditata dan dibuat secara sistimatis agar terciptanya suatu karya ilmiah yang berbentuk.

#### 1.4.5. Analisa Bahan Hukum

Setelah bahan hukum terkumpul, baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder maka selanjutnya dilakukan analisis. Langkah-langkah analisis dalam penelitian hukum normatif ini adalah sesuai dengan pendapat Peter Mahmud Marzuki dalam bukunya yang berjudul Penelitian Hukum antara lain sebagai berikut :

- a. Mengidentifikasi fakta hukum yang mengeliminasi penjelasan substansi pasal yang tidak relevan;
- b. Mengumpulkan bahan-bahan hukum dan non hukum yang relevan dengan isu hukum;
- c. Menelaah isu hukum berdasarkan bahan hukum yang telah dikumpulkan;
- d. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi sesuai dengan isu hukum;
- e. Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> *Ibid* hlm.171

## BAB 2

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1. Negara Hukum

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Prinsip ini semula dimuat dalam penjelasan, yang berbunyi: “Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*).” Materi penjelasan tersebut kemudian diangkat ke dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 (Perubahan Ketiga) berbunyi: “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Istilah *rechtsstaat* tidak lagi dimuat dalam UUD 1945. Di samping itu, ada prinsip lain yang erat dengan prinsip negara hukum yang juga dimuat dalam Penjelasan, yakni: “Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas).” Prinsip ini mengandung makna ada pembagian kekuasaan negara dan pembatasan kekuasaan (tidak absolut dengan kekuasaan tidak terbatas). Dengan ketentuan baru ini, maka dasar sebagai negara berdasarkan atas hukum mempunyai sifat normatif, bukan sekedar asas belaka. Demikian pula tentang kekuasaan kehakiman yang mandiri, diangkat dari Penjelasan menjadi materi muatan UUD 1945 Pasal 24 Ayat (1). Hal ini akan lebih menguatkan konsep negara hukum Indonesia.

Negara hukum atau the rule of law yang hendak kita perjuangkan atau tegakan di negeri ini ialah suatu negara hukum dalam artiannya yang materiil, *the rule of just law*, yang bertujuan untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum jasmaniah dan rohaniah, berdasarkan prinsip-prinsip hukum yang benar dan adil,

sehingga hak-hak dasar warga negara betul-betul dihormati (*to respect*), dilindungi (*to protect*), dan dipenuhi (*to fulfil*).<sup>11</sup>

Konsep negara *Rule of Law* merupakan konsep negara yang paling ideal saat ini, meskipun konsep tersebut dijalankan dengan persepsi yang berbeda-beda. Terhadap istilah "*Rule of Law*" ini dalam bahasa Indonesia sering juga diterjemahkan sebagai "Supremasi Hukum" (*Supremasi of Law*) atau "Pemerintahan berdasarkan atas hukum". Disamping itu, istilah "negara hukum" (*Government by Law*) atau *Rechtsstaat*, juga merupakan istilah yang sering digunakan untuk itu. Pengakuan kepada suatu negara sebagai negara hukum (*Government by Law*) sangat penting, karena kekuasaan negara dan politik bukanlah tidak tak terbatas (tidak *absolute*). Perlu pembatasan-pembatasan terhadap kewenangan dan kekuasaan negara dan politik tersebut, untuk menghindari timbulnya kesewenang-wenangan dari pihak penguasa. Dalam negara hukum tersebut pembatasan terhadap kekuasaan negara dan politik haruslah dilakukan dengan jelas, yang tidak dapat dilanggar oleh siapapun.<sup>12</sup>

Negara hukum adalah suatu sistem kenegaraan yang diatur berdasarkan hukum yang berlaku yang berkeadilan yang tersusun dalam suatu konstitusi, dimana semua orang dalam negara tersebut, baik yang diperintah maupun yang memerintah harus tunduk pada hukum yang sama, sehingga setiap orang yang sama diperlakukan sama dan setiap orang berbeda diperlakukan berbeda dengan dasar pembedaan yang rasional, tanpa memandang perbedaan warna kulit, ras, gender, agama, daerah dan kepercayaan, dan kewenangan pemerintah dibatasi berdasarkan suatu prinsip distribusi kekuasaan, sehingga pemerintah tidak

---

<sup>11</sup> Hariyono, *dkk*, *Membangun Negara Hukum Yang Bermartabat*, Setara Press, Malang, 2013, hlm.5.

<sup>12</sup> Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtsstaat)*, Refika Adhitama, 2011, Jakarta, hlm.1

bertindak sewenang-wenang dan tidak melanggar hak hak rakyat, karenanya kepada rakyat diberi peran sesuai kemampuan dan peranannya secara demokratis.<sup>13</sup>

Seperti yang dikatakan oleh A.V Dicey, bahwa ada tiga arti dari *Rule of Law* yaitu sebagai berikut :

1. Supremasi absolut ada pada hukum, bukan pada tindakan kebijaksanaan atau prerogatif penguasa.
2. Berlakunya prinsip persamaan dalam hukum (*equality before the law*) dimana semua orang harus tunduk kepada hukum, dan tidak seorangpun yang berada diatas hukum (*above the law*).
3. Konstitusi merupakan dasar dari segala hukum bagi negara yang bersangkutan. Dalam hal ini, hukum yang berdasarkan konstitusi harus melarang setiap pelanggaran terhadap hak dan kemerdekaan rakyat.

Disamping itu, suatu negara *rule of law* atau negara hukum yang baik haruslah menempatkan dengan jelas tentang peraturan prinsip-prinsip negara hukum dalam konstitusinya. Bahkan hal tersebut merupakan hal yang paling pokok dari pengaturan dalam suatu konstitusi. Misalnya pengaturan hal-hal sebagai berikut :

1. Tentang perlindungan hak-hak dan kebebasan-kebebasan fundamental dari rakyat.
2. Tentang prinsip supremasi hukum.
3. Tentang pemisahan kekuasaan.
4. Tentang prinsip *checks and balances*.
5. Tentang pembatasan kewenangan pemerintah agar tidak sewenang-wenang.
6. Tentang pemilihan umum yang bebas, rahasia, jujur, dan adil.
7. Tentang akuntabilitas pemerintah kepada rakyat dan partisipasi rakyat dalam menjalankan kekuasaan negara.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup>*Ibid*, hlm. 3

<sup>14</sup> Munir Fuady, *Loc.cit*, hlm.4

## 2.2. Persamaan Di Muka Hukum

Menurut Mardjono Reksodipturo, proses hukum yang adil adalah lebih jauh dan sekedar penerapan hukum atau peraturan perundang-undangan secara formal. Dalam pengertian proses hukum yang adil, menurut Mardjono Reksodiputro, terkandung penghargaan akan hak kemerdekaan seorang warga negara. Dengan demikian, meskipun warga masyarakat telah melakukan suatu perbuatan tercela (tindak pidana), hak-haknya sebagai warga negara tidaklah hapus atau hilang. Apalagi bila disadari bahwa tak seorang pun dapat mendisiplinkan diri untuk tidak melakukan pelanggaran hukum, sehingga semua orang tidak pernah dapat bebas dari resiko menjadi tersangka atau terdakwa.<sup>15</sup>

Sebagai warga negara Indonesia kita memiliki hak dan kewajiban. Hak dan kewajiban warga negara Indonesia dijamin oleh UUD 1945. Jaminan yang diberikan oleh UUD 1945 menjadi landasan bagi kita untuk menjalankan hak dan kewajiban dalam lingkup kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Selain itu, warga negara Indonesia memiliki persamaan kedudukan dalam pemerintahan serta penghormatan kepada setiap orang dalam menjalankan hak dan kebebasannya guna memenuhi tuntutan yang adil sesuai pasal 28 D ayat 3 dan pasal 28 J ayat 2.

Menurut Philipus M. Hadjon, dasarnya asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) merupakan suatu asas-asas yang tidak tertulis yang dipakai sebagai pedoman /etika bagi pejabat administrasi dalam menjalankan praktik

---

<sup>15</sup> M. Syukri Akub, & Baharuddin Baharu, *Wawasan Due Proses Of Law Dalam Sistem Peradilan Pidana*, Rangkang Education, Yogyakarta, 2012, hlm.111

pemerintahan. Dalam penyelenggaraan pemerintahan AAUPB meliputi antara lain:<sup>16</sup>

- (1). Larangan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvir*);
- (2). Larangan sewenang-wenang (*willekeur*)

Ad. 1. Berkaitan dengan itu dalam konsep penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi dikenal tiga parameter penyalahgunaan wewenang, yaitu :<sup>17</sup>

**1. Asas Spesialitas** (tujuan dan maksud)

Untuk mengukur tindakan pejabat administrasi yang termasuk wewenang bebas (diskresi) apakah penyalahgunaan wewenang atau tindakan dengan cara menilai apakah tindakan pejabat administrasi tersebut menyimpang dari tujuan pemberian wewenang tersebut atau tidak (asas larangan penyalahgunaan wewenang). jika menyimpang dari tujuan pemberi wewenang tersebut, maka perbuatan itu dikategorikan sebagai penyalagunaan wewenang

**2. Asas Legalitas**

Menurut asas legalitas, Pemerintah hanya dapat melakukan perbuatan hukum jika memiliki legalitas atau didasarkan pada undang-undang yang merupakan perwujudan aspirasi warga negara. Dalam negara demokrasi, tindakan pemerintah harus mendapatkan legitimasi dari rakyat yang secara formal tertuang dalam undang-undang.

Philipus M. Hadjon, merumuskan asas pemerintahan menurut hukum (*rechtmatig bestuur*), khusus menyangkut keputusan tata usaha negara, sebagai berikut:

---

<sup>16</sup> Philipus M.Hadjon. “discretionary Power dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yanag Baik (AAUPB)”, paper, disampaikan pada Seminar Nasional Aspek Pertanggungjawaban Pidana dalam Kebijakan Publik dari Tindak Pidana Korupsi, Semarang, 6-7 Mei 2004,

<sup>17</sup> Titik Triwulan Tutik, Pengantar Hukum Tata usaha Negara Indonesia, Prestasi Pustakaraya, 2010, Jakarta, hlm. 181-

1. Asas bertindak sesuai dengan perundang-undangan (*wetmatigheid*), Kesesuaian tersebut menyangkut wewenang, prosedur dan substansi keputusan;
2. Asas “tidak menyalahgunakan wewenang untuk tujuan lain” (larangan *detournement do pouvoir*);
3. Asas bertindak rasional, wajar atau dapat dirumuskan sebagai asas “tidak bertindak sewenang-wenang”;
4. Bertindak sesuai asas umum pemerintahan yang baik. Asas-asas tersebut dirumuskan melalui pendekatan komparasi hukum dengan mempertahankan kondisi-kondisi dalam sistem dan praktik pemerintah di Indonesia.
5. Dipandang dari segi pemerintahan, rumusan tersebut merupakan asas umum dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam penerbitan keputusan TUN;
6. Bagi masyarakat, asas-asas tersebut berkaitan dengan alasan mengajukan gugatan (*beroepsgronden*), sedangkan bagi hakim, hal itu berkaitan dengan “dasar penilaian” (*toetsingsgronden*), khususnya “*reematigheidsstoetsing*”.<sup>18</sup>

### 3. Asas-asas Ermessen

Melalui asas *Freies Ermessen* badan-badan administrasi diberikan ruang gerak untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang.

Meski demikian, menurut Sjachran Basah, pemerintah dalam menjalankan aktifitasnya terutama dalam mewujudkan tujuan-tujuan negara (mengupayakan *bestuurzorg*) melalui pembangunan, tidak berarti pemerintah dapat bertindak semena-mena.<sup>19</sup>

#### Ad. 2. Sewenang-wenang (*willekeur*)

Tindakan sewenang-wenang (*willekeur*) pada hakikatnya merupakan suatu tindakan yang tidak berdasar pada aturan hukum atau AAUPB. Tindakan

<sup>18</sup> Philipus M.Hadjon, *Pengertian-Pengertian Dasar tentang Tindak Pemerintahan (Bestuurshandeling)*, Surabaya: Djumali, 1985, hlm.25.

<sup>19</sup> Titik Triwulan Tutik, *Pengantar Hukum Tata usaha Negara Indonesia*, Prestasi Pustakaraya, 2010, Jakarta, hlm.183-184.



tersebut bersifat irrasional, oleh karenanya untuk mengukur ada tidaknya sewenang-wenang, parameternya adalah asas rasionalitas.

Lebih lanjut Menurut Sjachran Basah pelaksanaan *Freies Ermessen* harus dapat dipertanggungjawabkan, secara moral kepada Tuhan yang Maha Esa, dan secara hukum berdasarkan batas atas dan batas bawah. Batas atas yaitu peraturan yang tingkat derajatnya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan dengan peraturan yang tingkatnya lebih tinggi. Sedangkan batas bawah ialah peraturan yang dibuat atau sikap-tindak administrasi negara (baik aktif maupun pasif), tidak boleh melanggar hak dan kewajiban asasi warga.<sup>20</sup>

### 2.3. Birokrasi

Istilah “birokrasi” (*bureaucracy*) itu sendiri diyakini pertama kali oleh seorang fisiokrat dan pemikir ekonomi politik Vincent de Gournay pada tahun 1745. Pada awalnya, istilah ini digunakan dalam artian peyoratif (dengan nada negatif atau mengecam) yaitu untuk menyebut bentuk pemerintah yang dijalankan oleh para pejabat.<sup>21</sup>

Pada awal 19 di Eropa, birokrasi seringkali menjadi sasaran dari cemooh dari kritikan karena dianggap malas dan tidak efisien, karena para pejabatnya dianggap sewenang-wenang dan dianggap terlalu banyak ikut campur dalam kehidupan sosial dan menyalahgunakan kekuasaannya. Kita mengenal ada 3 bangunan model birokrasi yang selama ini kita pelajari yakni bangunan birokrasi Weberian, birokrasi Hegelian dan Birokrasi Marxian.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> *Ibid* hlm.184

<sup>21</sup> EvaEtzioni-Halevy, *Demokrasi & Birokrasi Sebuah Dilemma Politik*, Asrama Foundation, Yogyakarta, hlm.13.

<sup>22</sup> Miftha Thoha, *Birokrasi Pemerintah dan Kekuasaan di Indonesia*, MetapenaInstitute, Yogyakarta, hlm.3.

Menurut teori liberal bahwa birokrasi pemerintah itu menjalankan kebijakan-kebijakan pemerintah yang mempunyai akses langsung dengan rakyat melalui mandat yang diperoleh dalam pemilihan. Dengan demikian, maka birokrasi pemerintah itu bukan hanya didominasi oleh pejabat politik (Carino, 1994). Demikian pula sebaliknya bahwa didalam birokrasi pemerintah itu bukan hanya dimiliki oleh pimpinan politik dari partai saja melainkan ada juga pimpinan birokrasi karier yang profesional.<sup>23</sup>

Dalam bidang birokrasi salah satu kontribusi yang paling penting dari Marx adalah konsepnya bahwa lembaga-lembaga negara (dan birokrat-birokrat yang menjadi staf didalamnya) memiliki kepentingan tertentu. Konsep seperti ini tidak ada dalam model birokrasi yang diajukan Weber. Karena Marx memandang, bahwa birokrasi memiliki kepentingan tertentu maka itu berarti bahwa birokrasi mau tidak mau akan terlibat dalam pertarungan merebut kekuasaan sehingga birokrasi adalah bagian yang tak terpisahkan dari arena politik dalam negara modern.<sup>24</sup>

Berkaitan dengan birokrasi modern saat ini konsep Weberian haruslah menunjukkan perilaku yang rasional, legalistic, impersonal, hirarkis.<sup>25</sup>

Dari konsep Weber ini Miftha Thoha memahami bahwa organisasi besar itu ditata dengan mengemukakan prinsip kekuasaan yang melekat pada jabatan pimpinan organisasi. Siapapun orangnya kalau menduduki jabatan atasan atau pimpinan selalu dilengkapi dengan kekuasaan untuk mengatur organisasi termasuk orang-orang yang menjadi subordinasinya atau bawahannya. Kadang orang menggunakan kekuasaan itu berlebihan kadang-kadang tidak. Pada umumnya

---

<sup>23</sup> Eva Etzioni-Halevy Op.cit, dikutip dari pengantar: Miftah Thoha, Politik VS Birokrasi, hlm.viii

<sup>24</sup> Eva Etzioni-Halevy, *Ibid*, hlm.35

<sup>25</sup> Miftha Thoha, Op.cit.hlm.60-61

kekuasaan dipergunakan berkelebihan, sehingga birokrasi itu merupakan kerajaan yang memamerkan kekuasaan itu.

Menurut Miftha Thoha, kekuasaan dalam birokrasi pemerintahan selama ini digunakan sangat sentralistis dan eksektif. Ada korelasi yang positif antara tingkatan hierarki jabatan dalam birokrasi dengan kekuasaan (*power*), semakin tinggi *layer* atau lapisan hierarki jabatan seseorang dalam birokrasi semakin besar kekuasaannya, dan semakin rendah lapis hierarkinya semakin tidak berdaya (*powerless*). Adapun yang berada diluar lapis-lapis hierarki (*beyond the hierarchy*) adalah rakyat yang sama sekali tidak memiliki kekuatan untuk menghadapi kekuasaan birokrasi.<sup>26</sup>

#### 2.4. Asas Netralitas

Asas netralitas dalam birokrasi secara teori, terkait kenetralitasan pegawai ASN khususnya kalangan birokrasi telah banyak dibahas oleh para Pakar. Woodrow Wilson menyoroti tentang kenetralan birokrasi . Birokrasi pemerintah menurut Wilson berfungsi melaksanakan kebijakan politik, sehingga birokrasi itu harus berada di luar kajian politik. Konsep dasar Wilson ini kemudian diikuti oleh sarjana politik Frank Goodnow (1900) yang menyatakan bahwa ada dua fungsi pokok pemerintah yang amat berbeda satu sama lainnya yaitu fungsi pokok politik dan administrasi. Fungsi politik berarti pemerintah membuat dan merumuskan kebijakan-kebijakan, sementara fungsi administrasi berarti pemerintah tinggal melaksanakan kebijakan tersebut (Achmat-Batinggi: 2014).<sup>27</sup>

Peneggaran asas netralitas telah tersirat dalam pasal 1 ayat 5 UU No.5 Tahun 2014 tentang ASN yakni bahwa “ Manajemen ASN adalah pengelolaan

---

<sup>26</sup> Miftha Thoha, *ibid*, hlm.14.

<sup>27</sup> Akhmad Aulawi, *Penerapan Sistem Merit Dalam Manajemen ASN Dan Netralitas ASN Dari Unsur Politik Dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara*, Journal, Rest Vinding, 15/08/09

ASN yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Bersihnya PNS dalam setiap bentuk intervensi dan pengaruh dari dalam maupun dari luar.

Menurut Rourke, netralisasi birokrasi dari politik adalah hampir tidak mungkin, sebab jika 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)*. Masyarakat luar itu berupa kalangan pers, pengusaha dan mahasiswa. Legislatif dari kalangan DPR, dan birokrasi sendiri, misalnya dari kalangan perguruan tinggi (Achmat - Batinggi: 2014).

Faktor yang mempengaruhi netralitas birokrasi menurut Wilson meliputi:<sup>28</sup>

1. Kepentingan umum yang termasuk didalamnya partai politik, elit ekonomi, dan profesional yang dapat mengintervensi kebijakan dengan nuansa politis yang lebih banyak berubah.
2. Kepentingan masyarakat, kelompok dalam masyarakat misalnya petani, mahasiswa, ibu rumah tangga yang dapat merupakan control dari formulasi kebijakan dan pelaksanaannya.
3. Birokrasi itu sendiri (dalam arti kompetensi, ataupun profesionalisme birokrasi dalam menentukan/merumuskan pihak

---

<sup>28</sup> Suropto, *Netralitas Birokrasi PNS*, Pusat Kajian 2003 Kelembagaan tentang Kajian Netralitas, 29/10/2010.

kebijakan public yang representative terhadap aspirasi kelompok kepentingan umum dan kepentingan khusus, yang merupakan bargaining power dari pejabat birokrasi terhadap pejabat politisi), dan kepentingan birokrasi itu dalam memberikan pelayanan dan pembuatan kebijakan.

#### 2.4.1. Asas

Asas (prinsip) merupakan suatu pernyataan fundamental atau kebenaran umum yang dapat dijadikan pedoman pemikiran dan tindakan. Asas-asas muncul dari hasil penelitian dan tindakan. Asas sifatnya permanen, umum dan setiap ilmu pengetahuan memiliki asas yang mencerminkan “intisari” kebenaran-kebenaran dasar dalam bidang ilmu tersebut. Asas adalah dasar tapi bukan suatu yang absolut atau mutlak. artinya penerapan asas harus mempertimbangkan keadaan-keadaan khusus dan keadaan yang berubah-ubah.<sup>29</sup>

Secara kontekstual dalam sistim peraturan perundang-undangan dikenal dengan tiga azas mendasar. Adapun tiga azas sebagaimana dimaksud antara lain :<sup>30</sup>

- Azas *lex superior derogate lex inferior*, (peraturan yang lebih tinggi akan mengesampingkan peraturan yang lebih rendah apabila mengatur substansi yang sama dan bertentangan).
- Azas *lex specialist derogate lex generalis*, (peraturan yang lebih khusus akan mengesampingkan peraturan yang umum apabila mengatur substansi yang sama bertentangan).

---

<sup>29</sup> Malayu S.P Hasibuan, Manajemen: Dasar, Pengertian, dan Masalah (Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2006), 9

<sup>30</sup> Jazim Hamidi, *dkk. Teori dan Hukum Perancangan Perda*, Universitas Brawijaya(UB Press), Malang,2012.hlm.19.

- Azas *lex posterior derogate lex priori*. (peraturan yang baru akan mengesampingkan peraturan yang lama.

Asas yang terkandung dalam UU ASN merupakan bagian dari norma yang harus dipakai sebagai landasan dalam penjabaran isi substansi dari pasal-pasal yang ada.

#### 2.4.2. Netralitas

Untuk menelaah lebih jauh perwujudan asas netralitas dalam UU ASN maka perlu kita ketahui mengenai apa itu netralitas. “Netralitas” berasal dari kata *netral* yang berarti tidak memihak (tidak ikut atau tidak membantu salah satu pihak). Jadi Netralitas (=kenetralan) adalah keadaan dan sikap tidak memihak atau bebas.<sup>31</sup> Berdasarkan Ensiklopedi Indonesia *Netralitas* berasal dari bahasa Inggris = *Neutrality*. Konsep netralitas semula merupakan pengertian hukum internasional yang menunjukkan posisi dan sikap politik tidak memihak.<sup>32</sup>

Selama ini, PNS menjadi perdebatan dalam kehidupan demokrasi di Indonesia. Peraturan Pemerintah No. 5 Tahun 1999 jo Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 1999 dan terakhir dengan Peraturan pemerintah No.37 tahun 2004 tentang Larangan PNS menjadi Anggota Partai Politik dan dikeluarkannya lagi UU NO. 5 Tahun 2014 tentang ASN ini di-maksudkan untuk menjawab permasalahan yang selama ini terjadi. Peraturan ini pula diharapkan dapat memberi angin segar dalam kehidupan daalam birokrasi sehingga kepentingan partai politik di Indonesia dapat dibatasi .

Menurut Marbun makna netralitas adalah : Bebasnya Pegawai Negeri Sipil dari pengaruh kepentingan partai politik tertentu tertentu atau tidak memihak

<sup>31</sup> Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 2000. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, hal. 688

<sup>32</sup> \_\_\_\_\_, 1983, *Ensiklopedi Indonesia* Jilid 4, Ihtiar Baru – Van Hoeve, Jakarta, 135

untuk kepentingan partai tertentu atau tidak berperan dalam proses politik. Namun Pegawai Negeri Sipil masih tetap mempunyai hak politik untuk memilih, dan berhak untuk dipilih dalam pemilihan umum. Namun tidak diperkenankan aktif menjadi anggota dan pengurus partai.<sup>33</sup>

## 2.5. Aparatur Sipil Negara

Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN) No. 5 Tahun 2014, resmi berlaku setelah ditandatangani Presiden SBY, 15 Januari 2014 silam.<sup>34</sup> Dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Apratur Sipil Negara , yang dimaksud dengan Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.<sup>35</sup> 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.<sup>36</sup> Jika dalam Undang-Undang Kepegawaian sebelumnya, Pegawai Negeri dikategorikan menjadi 3

(tiga) jenis yaitu :

1. Pegawai Negeri, terdiri dari :
  - a. Pegawai Negeri Sipil (PNS);
  - b. Anggota Tentara Nasional Indonesia; dan
  - c. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

---

<sup>33</sup> Sri Hartini, Penegakan Hukum Netralitas Pegawai Negeri Sipil (Pns), Jurnal Dinamika Hukum Vol 9, No 3 (2009) *Publisher*.

<sup>34</sup> National News Work, <http://fajar.co.id/nasional/2015/03/10/uu-asn-tegas-pns-yang-terlibat-korupsi-dipecat.html>, ikutip 10 Agustus 2015

<sup>35</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 1 angka 1

<sup>36</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 1 angka 2

2. Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud diatas, terdiri dari :
  - a. Pegawai Negeri Sipil Pusat; dan
  - b. Pegawai Negeri Sipil Daerah
3. Di samping Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud diatas, pejabat yang berwenang dapat mengangkat pegawai tidak tetap.<sup>37</sup>

Berbeda dengan UU Kepegawaian, dalam UU ASN Pegawai ASN kini terbagi menjadi 2 (dua) dengan status kepegawaian yang diatur sebagai berikut:<sup>38</sup>

1. Pegawai Negeri Sipil (PNS) dengan status kepegawaian sebagai Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan memiliki nomor induk pegawai secara nasional.
2. Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dengan status kepegawaian sebagai Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan kebutuhan Instansi Pemerintah dan ketentuan UU ASN.

Pegawai ASN berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh Pimpinan Instansi Pemerintah. Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik.<sup>39</sup>

“Kedudukan “

Pasal 8 ;

“Pegawai ASN berkedudukan sebagai unsur aparatur negara”.

Pasal 9 :

- (1).Pegawai ASN melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh pemimpin instansi pemerintah

---

<sup>37</sup> Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian Pasal 2

<sup>38</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 6 dan Pasal 7.

<sup>39</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 8 dan Pasal 9.



- (2).Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh intervensi semua golongan dan partai politik.

“FUNGSI

Pasal 10;

- a. Pelaksana kebijakan public
- b. Pelayan public; dan
- c. Perikat dan pemersatu

Pasal 11

Pegawai ASN bertugas :

- a. melaksanakan kebijakan public yang dibuat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- b. memberikan pelayanan public yang professional dan berkualitas; dan
- c. mempererat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

“Peran”

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

## 2.6. Intervensi Politik

intervensi politik sebenarnya sudah ada yaitu UU No. 43 tahun 1999.

Untuk menjamin agar birokrasi pemerintah bersih dari praktek *spoiled* dan pengelolaan aparatur negara betul-betul terlaksana secara meritokratik, UU tersebut memperkenalkan konsep kelembagaan independen sebagai pembantu

Presiden untuk merumuskan kebijakan-kebijakan kepegawaian negeri yang harus dilaksanakan oleh berbagai instansi pemerintahan pusat dan daerah.

Pasal 13 ayat (3) UU No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan terhadap UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian Negara menetapkan adanya komisi independen tersebut yaitu Komisi Kepegawaian Negara yang terdiri atas 5 anggota yang mewakili *stakeholder* penting yang belum dibentuk oleh pemerintah.<sup>40</sup> Setelah rezim orde baru tumbang, birokrasi diletakan kembali sebagai institusi pelayan public, dan dijauhkan dari pelbagai bentuk intervensi politik.<sup>41</sup>

Pada kegiatan birokrasi dan politik, Azhari (2011: 94) dalam tulisannya juga mengatakan bahwa intervensi politik yang dimaksud merupakan upaya yang dilakukan oleh pejabat politik dalam mempengaruhi proses rekrutmen dan promosi birokrat pada jabatan-jabatan birokrasi.<sup>42</sup>

Lebih lanjut ia menjelaskan intervensi politik terhadap birokrasi adalah tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat politik yang tidak sejalan dengan semangat netralitas birokrasi dan aturan perundangan yang berlaku dalam manajemen birokrasi publik. Intervensi semacam ini kerap dilakukan semata untuk keuntungan partai dan individu pejabat politik tertentu.<sup>43</sup>

### 2.6.1. Intervensi

---

<sup>40</sup> Jopinus Saragih G, *Reformasi Aparatur Negara Untuk Melaksanakan Tata Kelola Pemerintahan Baik dan Benar*, 2013. [portalgaruda.org/article.php?article=250303&val=6691](http://portalgaruda.org/article.php?article=250303&val=6691)

<sup>41</sup> EvaEtzioni-Halevy, *Demokrasi & Birokrasi Sebuah Dilemma Politik*, Asram Foundation, Yogyakarta, hlm. xiv, dikutip dari pengantar Sunyoto Usman, *Birokrasi dan Demokrasi; bagaiman idealnya ?*.

<sup>42</sup> Azhari. (2011). *Mereformasi Birokrasi Publik Indonesia (Studi Perbandingan Intervensi Pejabat Politik terhadap Pejabat Birokrasi di Indonesia dan Malaysia)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. hlm.94

<sup>43</sup> *Ibid*, hlm,45

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia arti kata; “Intevensi” berarti campur tangan dalam perselisihan antara dua pihak (orang, golongan, negara, dsb) Menurut kamus hukum *Intervensi* sesuai pasal 279 Rv. Memberikan kesempatan kepada siapapun yang berkepentingan, untuk melibatkan diri dalam suatu proses yang sedang berjalan antara pihak-pihak lain.<sup>44</sup>

Menurut Balck’s Law Dictionari, Intervensi adalah ikut campur suatu negara dalam urusan negara lain dengan menggunakan kekuatan atau ancaman.

### 2.6.2. Politik

Politik berasal dari bahasa Yunani Polis yang artinya kota atau negara, yang kemudian muncul kata-kata *polities* yang artinya warga negara dan kata *politikos* yang artinya kewarganegaraan. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, Politik ; segala urusan dan tindakan mengenai pemerintah terhadap negara lain.<sup>45</sup>

Menurut Eberhard Puntsch politik secara prinsip mempunyai tiga cara untuk mengatasi ketidak teraturan<sup>46</sup> ;

- 1) Politik bisa mencoba untuk memaksa para manusia untuk mematuhi aturan-aturan yang berlaku. (jaringan undang-undang, praturan-peraturan dan larangan-larangan semakin diperketat). Ini adalah cara yang konservatif
- 2) Ketidakteraturan yang sedang ada itu tidak berdasarkan kelemahan manusia, tetapi berdasarkan sistim keteraturan yang sedang berlaku. Ini adalah cara sosialisme.
- 3) Bahaya bahwa orang-orang akan dipaksa masuk kedalam suatu kerangka keteraturan yang tidak berarti menjadi semakin berkurang, dan demikian berkurang pula kemungkinan timbulnya situasi-situasi yang bisa memicu

<sup>44</sup> Widagdo Setiawan, *Kamus Hukum*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2012.

<sup>45</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga, Departemen Pendidikan Nasional, Balai Pustaka, 2007

<sup>46</sup> Eberhard Puntsch, *Politik Dan Martabat Manusia Tingkah Laku Yang Liberal*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta 1996. Hlm.48-49.

suatu revolusi. (masyarakat dilatih menggunakan kebebasan itu dengan cara bertanggungjawab, untuk mengurangi penyalahgunaan kebebasan). Ini adalah cara yang liberal.

Inti dari pendapat Puntsch bahwa politik menggunakan cara-cara agar manusia dapat mengikuti kehendak sang penguasa dan juga diberikan kebebasan namun masih dalam batas kebebasan yang bertanggung jawab, namun prinsip keteraturan tersebut masih dipengaruhi oleh politik penguasa.

Aristoteles menemukan jalan keluar dari tirani masyarakat pada apa yang disebutnya sebagai “*polity*” suatu tipe pemerintahan kelas menengah yang seharusnya diartikan sebagai sesuatu yang terletak diantara kemustahilan, atau setidaknya tidak kekal, yang terbaik dengan yang luar biasa buruknya.<sup>47</sup>

## 2.7. Tujuan Hukum

Di Indonesia hukum sebagai sebuah benteng pertahanan guna menjadi landasan pijak bagi Negara yang didalamnya diatur oleh sebuah pemerintahan dalam mengelola organ-organ yang akan dibentuk sebagai perpanjangan tangan pemerintah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Untuk itu hukum yang dibentuk haruslah dilandasi sebagai sebuah norma yang mengikat manusia-manusia yang ingin hidup dalam suatu keteraturan. Norma Hukum dirumuskan secara umum dan abstrak. Suatu norma hukum dibentuk (dirancang, dirumuskan, diundangkan) karena ada peristiwa tertentu yang memerlukan pengaturan hukum.

Menurut Gustaf Radbruch dengan istilahnya : tiga ide dasar hukum atau tiga nilai dasar hukum masing-masing; keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Menurutnya tiga nilai dasar hukum itu juga yang kita sebut sebagai tujuan

---

<sup>47</sup> C.F Strong. *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern Studi Perbandingan Tentang Sejarah dan Bentuk*. Nusa Media, Cetakan 10, Bandung, 2015. hlm.25

hukum. Lebih lanjut dia mengajarkan bahwa kita harus menggunakan asas prioritas pertama selalu jatuh kepada keadilan, baru kemanfaatan dan terakhir kepastian hukum.<sup>48</sup>

Satjipto Raharjo, mengatakan : Penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide tentang keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial menjadi kenyataan. Proses perwujudan ide-ide itulah yang merupakan hakikat dari penegakan hukum.<sup>49</sup>

Sedangkan menurut Soerjono Soekanto : Penegakan hukum adalah kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan didalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.<sup>50</sup>

Dalam menegakkan hukum harus ada kompromi antara ketiga unsur tersebut. Meski dalam prakteknya tidak selalu mudah mengusahakan kompromi secara seimbang antara ketiga unsur tersebut.<sup>51</sup>

Konsep hukum yang dipaparkan ole Prof. Soetandyo Wignjosoebroto, M.PA adalah ;

- 1) Hukum sebagai asas moral atau asas keadilan yang bernilai universal dan menjadi bagian inherent sistim hukum alam,
- 2) Hukum sebagai kaidah-kaidah positif, dan
- 3) Hukum sebagai institusi sosial.<sup>52</sup>

---

<sup>48</sup> Achmad Ali, *Menguk Tabir Hukum Suatu (Kajian Filosofis Dan Sosiologis)*, Chandra Pratama, Jakarta, 1996, hlm.95-96

<sup>49</sup> Titik Triwulan Tutik, *Pengantar Hukum Tata usaha Negara Indonesia*, Prestasi Pustakaraya, 2010, Jakarta, hlm.258, dikutip dari Soetjipto Rahardjo dalam Ridua Syahrani, *Rangkuman Instisari Ilmu Hukum*, hlm.192.

<sup>50</sup> *Ibid*, dikutip dari Soerjono Soekanto dalam, *Faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum*, hlm.3

<sup>51</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2010, hlm 161

Lain halnya Utiliteis (Jeremy Bentham) menganggap hukum bertujuan mewujudkan semata-mata apa yang berfaedah saja, sedangkan ajaran yuridis dogmatic (Jhon Austin, Hans Kelsen) bertujuan untuk menjamin terwujudnya kepastian hukum.<sup>53</sup>

Menurut Soerjono Soekanto mengemukakan 5 faktor yang perlu diperhatikan dalam penegakan hukum. Penegakan hukum merupakan kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan didalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian dalam masyarakat. Kelima faktor itu, meliputi :

1. Faktor hukum atau undang-undang;
2. Faktor penegakan hukum;
3. Faktor sarana atau fasilitas;
4. Faktor masyarakat; dan
5. Faktor kebudayaan.<sup>54</sup>

***Hukum atau undang-undang*** dalam arti materiel merupakan peraturan tertulis yang berlaku umum dan dibuat oleh penguasa pusat maupun daerah yang sah. Peraturan dibagi dua macam, yaitu peraturan pusat dan peraturan setempat. Peraturan pusat berlaku untuk semua warga negara atau suatu golongan tertentu saja maupun yang berlaku umum disebagian daerah saja.

---

<sup>52</sup> Materi Kuliah Program Pascasarjana Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya Prodi Ilmu Hukum, Tahun akademik 2007-2008.

<sup>53</sup> *Ibid*

<sup>54</sup> Soejono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. dalam bukunya H. Salim HS. *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta. 2013.hlm.307.

**Penegakan hukum** adalah kalangan yang secara langsung berkecimpung dalam bidang penegakan hukum yang tidak hanya mencakup *Law enforcement*, akan tetapi juga mencakup *peace maintenance* (penegakan secara damai). Yang termasuk kalangan penegak hukum, meliputi mereka yang bertugas dibidang kehakiman, kejaksaan, kepolisian, kepengacaraan, dan pemasyarakatan.

**Sarana atau fasilitas** merupakan segala hal yang dapat digunakan untuk mendukung dalam proses penegakan hukum, meliputi mereka yang bertugas dibidang kehakiman, kejaksaan, kepolisian kepengacaraan, dan pemasyarakatan. Sarana atau fasilitas merupakan segala hal yang dapat digunakan untuk mendukung dalam proses penegakan hukum. Sarana atau fasilitas itu, meliputi tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup dan seterusnya. Kalau hal itu tidak dipenuhi, maka mustahil penegakan hukum akan mencapai tujuannya.

**Masyarakat** dimaknakan sejumlah manusia dalam arti seluas-luasnya dan terikat oleh suatu kebudayaan yang mereka anggap sama. Masyarakat dalam konteks penegakan hukum erat kaitannya, dimana hukum tersebut berlaku atau ditetapkan. Sedangkan faktor yang kelima dalam penegakan hukum, yaitu kebudayaan.

**Kebudayaan** diartikan sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia didalam pergaulan hidup.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup>*Ibid.* hlm.308.

Dari 5 Faktor diatas maka perlu adanya sebuah sistim pemerintahan yang mengatur secara cermat ekistensi dari pelaksanaan faktor-faktor tersebut dapat teraplikasi dengan benar.

L.J. van Apeldoorn berpendapat bahwa tujuan hukum adalah untuk mencapai suatu susunan masyarakat yang damai dan untuk mencapai tujuan itu maka hukum berikhtiar mencapai suatu susunan masyarakat yang adil yang mengadakan pembagian antara kepentingan-kepentingan yang bertentangan dari sesama manusia dalam mana suatu orang harus memperoleh sedapat mungkin apa yang ia berhak menerima.<sup>56</sup>

Pembentukan produk hukum sudah tentu tidak terlepas dari pengaruh pemegang kekuasaan pada saat itu. Lahirnya produk hukum misalnya peraturan perundang-undangan dibentuk dengan sistem dan prosedur tertentu oleh pejabat yang berwenang yang dituangkan dalam bentuk tertulis. Hukum dalam arti luas mencakup semua perturan yang dibuat oleh lembaga-lembaga tertentu sesuai dengan lingkup kewenangannya. Semua produk hukum yang mengikat disusun secara hirarkis untuk menentukan derajatnya masing-masing dengan konsekuensi jika ada aturan yang bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi maka yang berlaku adalah yang derajatnya lebih tinggi. Kekuasaan dan hukum dalam pembentukan produk hukum sangat erat kaitannya yaitu Hukum adalah sebagai produk yang dibentuk oleh pemegang kekuasaan. Sebagai contoh adalah pada masa orde baru karakter hukum di Indonesia bersifat otoriter, demikian pula pada masa reformasi karakter produk hukum kita pun mencerminkan kekuasaan penguasa pada masa reformasi. Dengan kata lain bahwa produk hukum ini

---

<sup>56</sup> Rudi T. Erwin, *Tanya Jawab Filosofat Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hlm. 3.



berubah manakalah terjadi perubahan kekuasaan, hal ini terbukti ketika berakhirnya masa orde baru digantikan dengan masa reformasi, semua produk hukum orde baru diganti. Sehingga tampak jelas bagi kita bahwa fakta menunjukkan ketika penguasa berbuah maka hukum juga berubah.<sup>57</sup>

### **2.7.1. Kepastian**

Kepastian hukum merupakan harapan bagi pencari keadilan terhadap tindakan sewenang-wenang dari aparat penegak hukum yang terkadang selalu arogansi dalam menjalankan tugasnya sebagai penegak hukum. Karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan tahu kejelasan akan hak dan kewajiban menurut hukum. Hukum harus dilaksanakan dan ditegakan, setiap orang mengiginkan dapat ditegakannya hukum terhadap peristiwa konkrit yang terjadi. Bagaimana hukumnya, itulah yang harus diberlakukan pada setiap peristiwa yang terjadi. Jadi pada dasarnya tidak ada penyimpangan. Bagaimanapun juga hukum harus ditegakan, sampai-sampai timbul perumpamaan “meskipun besok hari kiamat, hukum harus tetap ditegakan”. Dengan adanya kepastian hukum dalam masyarakat tercapai.<sup>58</sup>

### **2.7.2. Kemanfaatan**

Kemanfaatan hukum perlu diperhatikan karena semua orang mengharapkan adanya manfaat dalam pelaksanaan penegakan hukum. Jangan sampai penegakan hukum justru menimbulkan keresahan masyarakat. Karena kalau kita berbicara tentang hukum kita cenderung hanya melihat pada peraturan perundang-undangan, yang terkadang aturan itu tidak sempurna adanya dan tidak

---

<sup>57</sup> Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontraversi Isu*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm.265

<sup>58</sup> Titik Triwulan Tutik, Op.Cit. hlm.260

aspiratif dengan kehidupan masyarakat. Pelaksanaan dan penegakan hukum juga harus memperhatikan kemanfaatannya dan kegunaannya bagi masyarakat. Sebab hukum justru dibuat untuk kepentingan masyarakat (manusia). Karenanya pelaksanaan dan penegakan hukum harus member manfaat bagi masyarakat, dan jangan samapai terjadi pelaksanaan dan penegakan hukum merugikan masyarakat, yang pada akhirnya akan menimbulkan keresahan.<sup>59</sup>

### 2.7.3. Keadilan

Hukum selalu berkaitan dengan keadilan, sebagaimana yang pernah dikatakan oleh Cicero” tidaklah mungkin mengingkari karakter hukum sebagai hukum yang tidak adil, sebab hukum seharusnya adil”. Jadi walaupun tujuan hukum adalah kepastian hukum dan kemanfaatan hukum, tetapi tujuan hukum yang paling substantif adalah keadilan.<sup>60</sup>

Konsep keadilan pertama kali dicetuskan oleh Plato seorang filsuf asal Yunani. Dalam konsep ini keadilan merupakan kewajiban moral yang mengikat para anggota dari suatu masyarakat. Plato dalam bukunya *Republic* mengemukakan adanya 4 kebajikan pokok, yakni:<sup>61</sup>

- Kearifan (*wisdom*)
- Ketabahan (*courage*)
- Pengendali-dirian (*discipline*)
- Dan keadilan (*justice*)

Dari Plato kemudian Aristoteles yang merupakan murid dari Plato mengembangkan tentang rumusan keadilan yang membagi keadilan dalam 2 jenis

---

<sup>59</sup> Titik Triwulan Tutik, *ibid*, hlm.260

<sup>60</sup> Dominikus Rato, *Filsafat Hukum: Mencari, Menemukan, dan Memahami Hukum*, Laksbang Justitia, Surabaya, 2010, hlm 58-59.

<sup>61</sup> The Liang Gie, *Teori-Teori Keadilan*, , Penerbit Super, Yogyakarta, 1979, hal. 8

yaitu *justitia correctiva* (keadilan korektif/ memperbaiki) dan *justitia distributiva* (keadilan distributif/membagi)<sup>62</sup>

Berkaitan dengan perwujudan asas netralitas dalam birokrasi dan berkeadilan maka konsep keadilan yang paling tepat adalah konsep keadilan John Rawls. Konsep keadilan John Rawls mengkonsepkan keadilan sebagai *fairness* yang mengandung asas-asas, bahwa orang-orang yang merdeka dan rasional yang berkehendak untuk mengembangkan kepentingan-kepentingannya hendaknya memperoleh suatu kedudukan yang sama pada saat akan memulainya dan itu merupakan syarat yang fundamental bagi mereka untuk memasuki perhimpunan yang mereka kehendaki.<sup>63</sup> John Rawls berpendapat juga bahwa perlu adanya keseimbangan, kesebandingan, dan keselarasan (*harmony*) antara kepentingan pribadi dengan kepentingan bersama atau kepentingan masyarakat, termasuk juga di dalamnya adalah Negara.<sup>64</sup>

Lebih jauh Saptjipto Raharjo , mengemukakan, penegakan hukum di Indonesia penuh dengan kompleksitas dan kerumitan. Kompleksitas dan kerumitan tersebut salah satunya dapat dinyatakan sebagai “penegakan hukum didorong ke jalur lambat”. Menurutnya, pada dasarnya teknologi hukum modern menggunakan metode “perempatan atau generalisasi” yang selalu bertekad untuk bersikap netral, obyektif dan “tidak pandang bulu” dalam menghadapi persoalan hukum dalam masyarakat. Namun dalam praktek sehari-hari metode ini harus berhadapan dengan “doktrin siapa”, yang selalu mempertanyakan “siapa

---

<sup>62</sup> Dominikus Rato, Op. Cit, hlm 64.

<sup>63</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, ha 163-165

<sup>64</sup> Dominikus Rato, Op. Cit, hlm 78

orangnya”. Sebagai akibatnya asas tidak pandang bulu menjadi asas”pandang bulu”, dan tidak mustahil proses hukum itu pun seperti di dorong kejalur lambat.<sup>65</sup>



---

<sup>65</sup> Amad Sudiro & Deni Bram, Hukum dan Kadilan (Aspek nasional & Internasional), RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm.278.

### BAB 3

#### KERANGKA KONSEPTUAL

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yang mana penjabaran substansi pasal-pasal nya mengatur keberlakuan hukum dalam menjalankan roda pemerintahan dan kehidupan masyarakat Indonesia serta hak dan kewajiban sebagai warga negara yang telah diatur agar menjadi dasar penegakan dalam membuat sebuah produk perundang-undangan yang harmonis. Persoalan-persoalan kepentingan politik birokrasi tidak terlepas dari adanya keinginan individu dan kelompok yang berkuasa dalam memegang tampuh pemerintah, sehingga kesempatan agar dapat dipromosikan dalam jabatan-jabatan dilingkup birokrasi menjadi faktor *in-group* dan penegakan disiplin cenderung tebang pilih. UU No. 8 tahun 1974 sebagaimana yang telah diubah dengan UU No. 43 tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian masih memiliki kekurangan dalam mengedepankan asas netralitas oleh PNS terlihat dari konsideraan bahwa pegawai negeri melaksanakan tugas secara profesional dan bertanggung jawab dalam menyelenggarakan tugas pemerintah dan pembangunan serta bersih dari KKN, sementara politik dan birokrasi tidak dapat terpisahkan. Konsep kenetralan dalam UU kepegawaian yang lalu belum sepenuhnya mengamankan PNS dari faktor politik. Banyak pegawai yang merupakan simpatisan maupun bagian dari politik itu sendiri guna mencari posisi aman dalam pemerintahan. Salah satu point penting dalam isi RUU ASN adalah bahwa pada kedepannya nanti aparatur pemerintah akan mengedepankan kinerja dan profesionalisme aparatur sipil negara.

Salah satunya jabatan aparatur sipil negara terdiri dari jabatan administratif, fungsional dan jabatan eksekutif senior. RUU (ASN) antara lain memuat tentang Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN).

Setelah diberlakukannya UU No 5 Tahun 2014 tentang ASN maka tujuan Pegawai ASN lebih ditekankan untuk memiliki integritas, profesional, netralitas dan bebas dari intervensi politik bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme, serta mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa dan undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945; Hukum tidak dapat diterapkan sesuai perundang-undangan akibat berbagai intervensi politik baik dari dalam organisasi pemerintahan maupun legislatif dan juga pelaksanaan manajemen aparatur sipil negara belum berdasarkan pada perbandingan antara kompetensi dan kualifikasi yang diperlukan oleh jabatan dengan kompetensi dan kualifikasi yang dimiliki calon dalam rekrutmen, pengangkatan, penempatan, dan promosi pada jabatan tidak sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik.

Menurut Bagirmanan menyatakan bahwa, politik hukum tidak lain adalah kebijaksanaan yang akan dan sedang ditempuh mengenai penentuan isi hukum, pembentukan hukum, penegakan hukum, beserta segala urusan yang akan menopang pembentukan dan penegakan hukum tersebut.<sup>66</sup>

Perwujudan asas netralitas dalam UU Nomor 5 tahun 2014 yang menjadi problematik dalam menjelaskan bilamana intervensi Politik yang begitu kuat

---

<sup>66</sup> Jazim Hamidi *dkk Teori Dan Hukum Perancangan Perda*, Elektronik Pertama dan Terbesar di Indonesia, Malang, 2012. hlm. 14 dikutip dari, Bagir Manan, Politik Perundang-undang dalam rangka Mengantisipasi Liberalisasi Ekonomi, makalah disampaikan pada seminar Nasional tentang Perseroan Terbatas, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Lampung, Bandarlampung 9 maret 1996, hal.2.

dalam sebuah birokrasi pemerintahan, sehingga perlu adanya konsep yang penegakan netralitas pegawai dengan pembagian kewenangan yang ada pada pimpinan-pimpinan dalam setiap birokrasi pemerintahan dapat dibatasi dengan sebuah konsep kenetralan yang jelas, sehingga kedepan nantinya produk sebuah undang-undang dapat lebih mengutamakan kepentingan masyarakat secara terbuka dan tidak terjadi penafsiran yang kabur.

Adapun persoalan-persoalan tersebut tidak terlepas juga menyangkut kebutuhan akan adanya kesejahteraan dan keadilan yang termasuk didalamnya adalah pemerataan dalam promosi jabatan dan penegakan disiplin PNS. Manusia mana yang tidak ingin kehidupannya sejaterah dan penuh dengan rasa aman dan nyaman, maka perlu adanya keadilan. Penegakan disiplin juga tidak dapat ditegakan jika sisimatis dan budaya birokrasi yang masih mengedepankan kepentingan politik yang begitu dominan.

Masyarakat birokrat tentu sarat akan kepentingan untuk saling berlomba-lomba untuk mendapatkan akan sumber-sumber yang memadai. Misalnya ; peningkatan karier dalam pemerintahan dan dipercayakan dalam tugas dan tanggungjawab yang lebih penting. Kebutuhan-kebutuhan inilah yang akhirnya kadang menyalahgunakan kewenangan dan tidak mematuhi akan aturan normatif. Proses-proses yang seharusnya dijalankan sesuai asas pemerintahan yang baik (*good governance*) diabaikan secara sadar guna melancarkan kepentingan individu dan karier semata, tanpa melihat adanya rasa bersalah karena ada yang merasa dirugikan.

Politik dan birokrasi erat kaitannya, karena alat kelengkapan pemerintah yakni legislatif juga bermuara dalam pemerintahan dan saling tarik menarik.

Bukan hal baru lagi bahwa pemerintah dan legislatif merupakan mitra dalam menunjang kebijakan-kebijakan yang diambil untuk kesejahteraan masyarakat. Kecuali kalau pemimpin yang kuat dan dapat mempertahankan kemandirian sistim pemerintahan yang dilandasi dengan aturan.

Mentalitas masyarakat menerima hukum sebagai pedoman hidup bersama yang menjadi persoalan dalam konteks ini, yakni;

*Pertama*, norma hukum yang belum bisa harmoni, antara norma hukum yang satu dan dengan norma hukum yang lain masih saling “tabrakan” antara UU yang satu dengan yang lain masih diharmonisasi, sehingga penerapannya tidak membingungkan;

*Kedua*, mentalitas aparat yang harus membaca secara terus menerus dinamika masyarakat yang dihadapi, karena hukum adalah merupakan instrument yang mengatur masyarakat. Karenanya, perubahan mentalitas, kultur (budaya) dan orientasi sosial masyarakat menjadi salah satu elemen penting yang harus di perhatikan aparat. Aparat harus memiliki paradigma yang demokratis tentang hukum, bukan paradigma otoriter. Aparat hukum harus melindungi, bukan “memberantas” dan tindakan represif hanya diperbolehkan pada situasi yang meresahkan seluruh masyarakat.

*Ketiga*, masyarakat harus selalu menyadari bahwa mereka hidup dalam suatu Negara hukum, sehingga hukum adalah merupakan panglima yang mengatur segala keputusan, tindakan dan perilaku mereka.<sup>67</sup>

Kajian pertama yang dilakukan dalam menganalisa kebijakan manajemen adalah manusia sebagai pelaksana dari tugas dalam kapasitasnya sebagai Pegawai

---

<sup>67</sup>Sarifudin sadding, *Perselingkuhan Hukum Dan Politik Dalam Negara Demokrasi*, Rangkang Education, Yogyakarta, 2014.43-44.



Negeri Sipil. Kajian ini digunakan untuk menggambarkan karakteristik manusia yang ditinjau dari faktor-faktor yang mempengaruhinya. Hal ini ditujukan untuk mengetahui sosok Pegawai Negeri Sipil yang didasarkan pada kebutuhan dan kepentingan manusia didalamnya.<sup>68</sup>

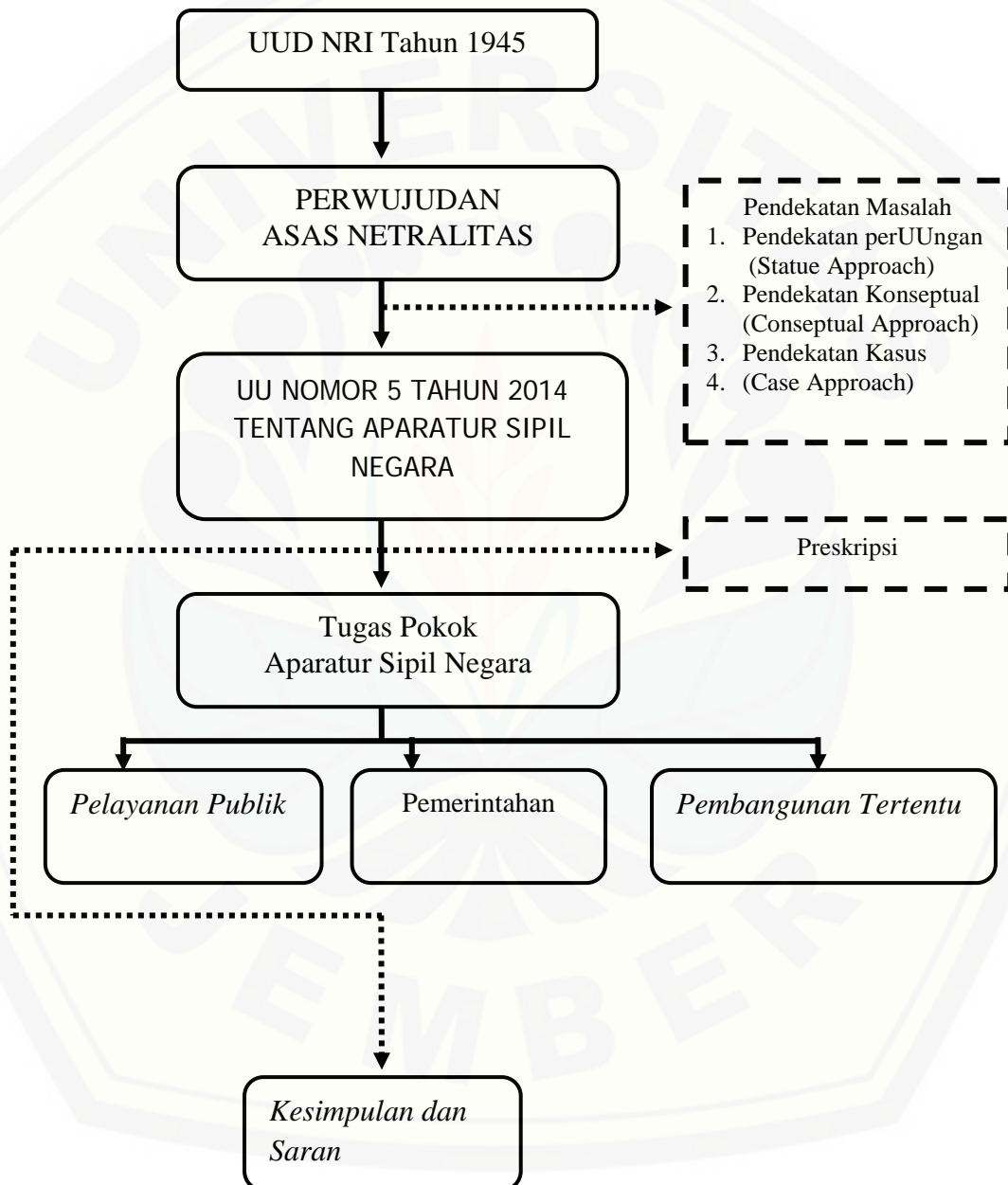
ASN harus menjadi mandiri dan benar-benar tidak terbelenggu hanya karna tuntutan kekuasaan semata dan juga aturan-aturan yang membelit dan tidak dapat bergerak mengikuti perkembangan zaman serta harus merubah mind set atau cara pikir sistimik dari penguasa yang selalu cenderung memanfaatkan kekuasaannya sewenang-wenang. Hal konkrit yang perlu di kaji dalam birokrasi pemerintahan modern yakni *budaya organisasi* yang harus diperhatikan sehingga aturan dapat ditegakan secara baik dan selebihnya harus ada Will (kemauan) serta goul (tujuan) pada pemimpin lembaga organisasi untuk mengedepankan aturan yang berkepastian hukum. Konsep perwujudan asas netralitas ini hendak di aplikasikan dengan menganalisa isi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dengan mencari faktor-faktor yang mempengaruhi kentralan birokrasi pemerintah saat ini agar penegakan kesamaan hak dalam pemerintahan dan penegakan disiplin dalam budaya organisasi pemerintahan yang tertuang dalam UUD NRI 1945 pasal 28D ayat 3 dan Pasal 28J ayat 2 dapat diwujudkan menuju tujuan *Good Governance*.

---

<sup>68</sup>Sri Hartini dkk. Hukum Kepegawaian Di Indonesia, Sinar grafika. Jakarta 2014. Hlm.165.

**SKEMA KERANGKA KONSEPTUAL**

**PERWUJUDAN ASAS NETRALITAS BIROKRASI  
DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014  
TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA**



## BAB 4

### PEMBAHASAN

#### 4.1. Perwujudan Asas Netralitas Birokrasi dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Pegawai ASN berfungsi sebagai pelaksana kebijakan publik, pelayan publik, dan perekat dan pemersatu bangsa.<sup>69</sup> Sebagai pelaksana kebijakan publik, Pegawai ASN bertugas untuk melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>70</sup> Sedangkan sebagai pelayan publik, Pegawai ASN bertugas memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas, serta mempunyai tugas utama yaitu untuk mempererat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>71</sup> Disamping menjalankan tugasnya, Pegawai ASN juga 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.<sup>72</sup> Frase bebas dari *intervensi politik* dalam pasal 1 angka (5) mengamanatkan bahwa selaku pegawai ASN dituntut harus dapat terlepas dari segala bentuk pengaruh apapun baik politik atau kepentingan lain yang memaksa kita untuk mengabaikan aturan dan tata laksana yang harus dikedepankan dalam melaksanakan tugas yang diemban dan juga sebagai pegawai ASN dituntut bersikap netral.

---

<sup>69</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 10.

<sup>70</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 11 Huruf a.

<sup>71</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 11 Huruf b dan Huruf c.

<sup>72</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 12

Menurut Miftah Thoha, netralitas birokrasi pada hakekatnya adalah suatu sistem di mana birokrasi tidak akan berubah dalam memberikan pelayanan kepada masternya (dari parpol yang memerintah). Lebih lanjut dikatakan bahwa netralitas PNS adalah membuat PNS dalam menjalankan roda administrasi pemerintahan tidak bergeser walaupun pejabat politik dari parpol yang memerintah itu berubah.<sup>73</sup> Asas netralitas yang termuat dalam UU ASN dilandasi akan pentingnya kesatuan aparatur dalam mengorganisir suatu perangkat dalam kerja dengan menjaga nilai-nilai etik serta perilaku saling menghargai satu sama lain dengan adil.

Konsitusi Negara Republik Indonesia Pasal 28D ayat (3) menyebutkan; *“Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”*, dan Pasal 28J ayat (2) *“Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat”*.

Ini berarti bahwa setiap orang berhak memperoleh hak-haknya serta persamaan kedudukan dalam pemerintahan sesuai aturan yang telah ditetapkan dan menghormati kebebasan setiap individu yang telah diberikan tugas dan fungsinya untuk melaksanakan pekerjaannya sesuai SOP yang telah ditetapkan dengan ketentuan secara adil dan menghormati nilai-nilai serta kode etik dalam masyarakat birokrasi.

Dalam perwujudannya pegawai ASN hanya dapat menjalankan pekerjaan kalau pekerjaan tersebut untuk kepentingan kelancaran pemerintahan sesuai

---

<sup>73</sup> Miftah Thoha, Birokrasi dan Politik di Indonesia, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 168.

dengan peraturan perundangan, juga kalau untuk kepentingan bangsa dan negara, bukanlah untuk kepentingan subjektif dari seseorang walaupun yang bersangkutan adalah pimpinan. Dalam hal ini, loyalitas tidaklah hanya diukur dari segi kepatuhan seseorang pada pribadi pimpinan, tetapi kepatuhannya menjalankan tugas-tugas pemerintahan yang dibebankan kepadanya, serta ketaatannya dalam menjalankan dan menegakkan peraturan perundangan.

Netralitas PNS sangat dibutuhkan bagi organisasi pemerintahan yang misi utamanya adalah mengatur, melayani dan memberdayakan masyarakat agar terwujud kesejahteraan masyarakat. Hal ini dapat dilihat sebagai berikut:

*Pertama*, dengan netralitas, PNS tidak lagi terganggu dengan pekerjaan pekerjaan yang diluar tugas dan tanggung jawabnya, sehingga lebih difokus pada pekerjaannya.

*Kedua*, PNS merasa lebih aman bekerja, punya kepastian masa depan dimana tergantung kepada hasil kerja dan prestasi kerjanya, tidak ada lagi faktor-faktor subjektif yang tidak punya standar yang pasti.

*Ketiga*, PNS akan berkompetisi secara sehat dalam menghasilkan prestasi, sehingga akan muncul inovasi baru dalam menyelesaikan suatu persoalan ataupun guna melancarkan penyelenggaraan pemerintahan.

*Keempat*, pemberian pelayanan akan lebih baik, karena tidak ada lagi sikap yang diskriminatif ataupun adanya intervensi tertentu dalam memberikan pelayanan.

Netralitas ASN secara terus menerus diupayakan agar tidak dijadikan kendaraan politik dari kepentingan politik suatu golongan atau kelompok dalam birokrasi. Sebagai aparatur sipil negara, PNS yang memberikan pelayanan kepada

masyarakat dalam rangka pencapaian tujuan nasional dituntut kesetiaan dan ketaatannya kepada Pancasila dan UUD 1945, bekerja secara profesional dan tanggung gugat (akuntabel), serta berorientasi pada hasil (*outcome*), bukan pada *input*. Untuk itu dalam mewujudkan tujuan *good governance* yang netral perlu memahami akan keinginan dan tujuan yang akan di capai dalam sebuah tata pemerintahan. *Good governance* menunjuk pada pengertian bahwa kekuasaan tidak lagi semata-mata dimiliki atau menjadi urusan pemerintah, tetapi menekankan pada pelaksanaan fungsi pemerintahan secara bersama-sama oleh pemerintah, masyarakat madani, dan pihak swasta. *Good governance* juga berarti implementasi kebijakan sosial-politik untuk kemaslahatan rakyat banyak, bukan hanya untuk kemakmuran orang-perorang atau kelompok tertentu.<sup>74</sup>

Melalui peran pemerintah dalam upaya tujuan pembangunan nasional maka perlu juga dilakukan Reformasi birokrasi yang merupakan program prioritas nasional yang dicantumkan sebagai agenda utama pembangunan nasional yang dicanangkan sejak tahun 2010 dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dan di implementasikan dalam program Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Dasar Hukum pelaksanaan Reformasi Birokrasi<sup>75</sup> :

1. Kepres Nomor 81 tahun 2010 tentang Grand Desain Reformasi Birokrasi tahun 2010-2025
2. Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : PER/15/M.PAN/7/2008 Tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi
3. Permenpan & Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2010 tentang Roadmap Reformasi Birokrasi 2010- 2014. Menetapkan delapan (8) area perubahan adalah sebagai berikut :
  - a. Pola Pikir dan Budaya Kerja (Manajemen Perubahan),
  - b. Penataan Peraturan perundang-undangan,
  - c. Penataan dan penguatan organisasi,

<sup>74</sup> Lalolo Krina. *Indikator Dan Tolok Ukur Akuntabilitas, Traansparansi dan Partisipasi*. hal.5.

<sup>75</sup> Fahrii Surayanto, *Pelayanan Dan Mekanisme Informasi Publik*, Universitas Negeri Semarang, 2013. hlm.39.

- d. Penataan Tatalaksana,
- e. Penataan Sistem Manajemen SDM Aparatur,
- f. Penguatan Pengawasan,
- g. Penguatan Akuntabilitas Kinerja
- h. Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik.

UU ASN dalam upaya mengasilkan sebuah manajemen Aparatur Sipil dengan sistim merit diharapkan dapat mengaplikasikan semua tuntutan reformasi birokrasi terkait tuntutan 8 point diatas maka sedapatnya pegawai ASN diharuskan terlepas dari pengaruh baik dalam maupun luar birokrasi itu sendiri dikerenakan intervensi politik dapat mengganggu ketidakstabilan kinerja setiap ASN, maka seyogyanya harus dapat mengedepankan landasan dari apa yang telah dicantumkan dalam UU ASN bab II yakni Asas, prinsip, Nilai Dasar, Kode Etik serta Kode Perilaku yang mana didalamnya substansi pasal-pasal yang menguraikan akan kenetralan bagi setiap pegawai ASN yang harus ditaati, antara lain :

- ✓ Pasal 1
  - (5). Manajemen ASN adalah pengelolaan ASN untuk menghasilkan pegawai ASN yang professional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.
  - (19). Komisi ASN yang selanjutnya disingkat KASN adalah lembaga nonstruktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik.
  - (22). Sistem Merit adalah kebijakan dan Manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur atau kondisi kecatatan.
- ✓ Pasal 2; Penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen ASN berdasarkan pada asas ;
  - f. netralitas
  - j. nondiskriminatif
  - k. persatuan dan kesatuan
  - l. keadilan dan kesetaraan

- ✓ pasal 3; ASN sebagai profesi berlandaskan pada prinsip sebagai berikut ;
  - f. jaminan perlindungan hukum dalam melaksanakan tugas.
  
- ✓ Pasal 4  
Nilai dasar sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 huruf (a) meliputi :
  - d. Menjalankan tugas secara profesional dan tidak berpihak
  - f. Menciptakan lingkungan kerja yang nondiskriminatif
  - g. Memelihara dan menjunjung tinggi standar etika yang luhur
  - n. Mendorong kesetaraan dalam pekerjaan
  - o. Meningkatkan efektifitas sistem pemerintahan yang demokratis sebagai perangkat sistem karier
  
- ✓ Pasal 5
  - (1).Kode etik dan kode perilaku sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 huruf b bertujuan untuk menjaga martabat dan kehormatan ASN.
  - (2).kode etik dan kode perilaku sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berisi pengaturan perilaku agar Pegawai ASN :
    - d. melaksanakan tugasnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
  
- ✓ Pasal 9
  - (2). Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik.
  
- ✓ Pasal 12  
Pegawai ASN berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggara tugas umum pemerintah dan pembangunan nasional melalui pelaksana kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme.
  
- ✓ Pasal 31
  - (1).KASN bertugas :
    - a. Menjaga netralitas Pegawai ASN;
  
- ✓ Pasal 72
  - (1). Promosi PNS dilakukan berdasarkan perbandingan objektif antara kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan yang dibutuhkan oleh jabatan, penilaian atas prestasi kerja, kepemimpinan, kerja sama, kreativitas, dan pertimbangan dari tim penilai kinerja PNS pada Instansi Pemerintah, tanpa membedakan jender, suku, agama, ras dan golongan
  - (2). Setiap PNS yang memenuhi syarat mempunyai hak yang sama untuk dipromosikan ke jenjang jabatan yang lebih tinggi.



Untuk mewujudkan dalam konteks reformasi birokrasi dan mewujudkan suatu tatanan *good governance*, netralitas birokrasi memang bukan jawaban tuntas untuk kebobrokan birokrasi dewasa ini. Netralitas birokrasi hanya salah satu aspek yang harus diperhatikan dari agenda besar reformasi birokrasi. Penulis berpendapat, bahwa netralitas birokrasi sangat penting dan perlu mendapatkan prioritas dan harus didahulukan, bahkan menjadi prasyarat bagi percepatan pelaksanaan reformasi birokrasi itu sendiri. Agar terciptanya Aparatur Sipil Negara yang bersih dari intervensi Politik. Pasal-pasal diatas mau menunjukkan kenetralan birokrasi yang harus ditaati oleh setiap elemen pegawai ASN, namun ada beberapa pasal yang memberikan cela bagi setiap pemimpin dengan kewenangan yang dimiliki untuk menunjukkan *the power of leaders* melakukan kebijakan tunggal dalam mengedepankan otoritas yang dimilikinya.

Pasal-pasal tersebut yakni Pasal (5) ayat (2) berisi pengaturan perilaku agar Pegawai ASN; (e) melaksanakan tugasnya sesuai dengan perintah atasan atau pejabat yang berwenang sejauh tidak bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan dan etika pemerintahan, dan (h) menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugasnya namun dalam peraturan pelaksanaannya tidak sejalan dengan ketentuan dengan peraturan pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS yakni pasal 3 ayat 5 menyebutkan “ setiap PNS wajib; melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepada PNS dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggung jawab”; dalam penjelasannya menurut ayat tersebut *tugas kedinasan* yang dimaksud adalah tugas yang diberikan oleh atasan yang berwenang dan berhubungan dengan;

- a. perintah kedinasan;

- b. peraturan perundang-undangan dibidang kepegwaian atau peraturan yang berkaitan dengan kepegwaian;
- c. peraturan kedinasan
- d. tata tertib di lingkungan kantor; atau
- e. standard prosedur kerja (Standard Operasional Procedur atau SOP)

Kedua ayat dalam UU ASN tersebut mau mengharuskan bahwa seorang bawahan diharuskan untuk melaksanakan perintah atasan, sejauh tidak bertentangan dalam perundang-undangan dan sedapat mungkin menghindari terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugasnya namun tidak sejalan dengan PP 53 Tahun 2010 tentang disiplin PNS pasal 3 ayat 5 yang dipertegas dalam tugas kedinasan sesuai penjelasan diatas. Upaya menjaga kenetralitas bukan sebaliknya diterapkan oleh pimpinan melainkan bawahanlah yang harus menjaga agar tidak terjadi perbedaan sikap yang menimbulkan kerenggangan kepada atasan mengingat tugas kedinasan dilaksanakan dengan penuh pengabdian, kesadaran dan tanggung jawab sebagaimana terkait pasal 3 ayat 5 (PP 53 Tahun 2010). Ini berarti seseorang bawahan tidak dapat mempunyai wewenang lebih pada saat telah di intervensi oleh atasan apabila sudah adanya perintah kedinasan dengan kewenangan yang dimilikinya untuk mengambil langkah pengamanan diluar ketentuan perundang-undangan dalam menangani persoalan disiplin PNS dan bawahan diwajibkan unutupuk diam.

Dalam kajian Mahfud yang bersamsumsi bahwa hukum adalah produk politik dan kekuasaan politik mempengaruhi wajah hukum hanya terbatas pada hukum dalam konteks perundang-undangan.<sup>76</sup> Oleh karena sebuah produk undang-undang tidak dipungkiri akan adanya substansi politik yang dikemas

---

<sup>76</sup> Sarifuddin Sudding, *Perselingkuhan Hukum dan Politik dalam Negara Demokrasi*, Rangkang Education, Yogyakarta, 2014, hlm.104 dikutip dari Irvan Mawardi, *Relasi Politik Dan Hukum; Kritik Atas Pikiran Mahfud MD*, <http://-makasar.goid/relasi-politik-dan-hukum-kritik-atas-pemikiran-mahfud-md>; 2 Februari, 2013

sehingga pandangan yang dikemukakan oleh mahfud itu dapat dibenarkan. Lebih lanjut dikatakan oleh Mochtar Kusuma Atmaja menyatakan bahwa “pendayagunaan hukum sebagai sarana untuk merakayasa masyarakat menuju scenario kebijakan pemerintah (eksekutif) amatlah terasa diperlukan oleh negara-negara berkembang, jauh melebihi kebutuhan negara-negara industri maju yang telah mapan, karena negara-negara maju memiliki mekanisme hukum yang telah “jalan” untuk mengakomodasi perubahan nilai-nilai hukum yang ada dimasyarakat, sedangkan negara-negara berkembang tidaklah demikian.<sup>77</sup>

Produk undang-undang cenderung dipakai sebagai alat rekayasa pemerintah guna meluaskan kewenangan penguasa baik di tingkat pusat maupun daerah. Produk Undang-Undang hendaklah melahirkan substansi pasal yang cerdas dan dapat dibatasi makna-makna pasal tersebut serta penjelasan yang bernilai sosial serta menjamin keadilan bagi pelaksana itu sendiri. Sehingga tidak ada lagi pasal pembanding dan sebagainya agar tidak merugikan salah satu pihak dan tujuan dari undang-undang tersebut untuk menjamin kesejahteraan masyarakat dapat terjamin dengan baik.

Apa yang dituangkan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang ASN terkait kenetralitas tidak dapat di tegakan mengingat dan pasal 5 ayat 2, (e) dan (h) menjadi disharmoni dengan pasal 3 ayat (5) Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Disipli PNS, jika dikaitkan dengan fenomena iklim birokrasi Pemerintah Kota Ambon saat ini yang tidak sejalan sesuai aturan karena atasan yang berhak menghukum, dalam penegakan disiplin sebagaimana telah

---

<sup>77</sup> \_\_\_\_ *Perselingkuhan Hukum dan Politik dalam Negara Demokrasi*, Rangkang Education, Yogyakarta, 2014, hlm.166-167 dikutip dari Soetandyo Wignjosoebroto, *Konsep Hukum , Tipe kajian dan Metode Penelitiannya*. Makala disampaikan pada Penalaran Metodologi Penelitian Hukum di Fakultas Hukum Unhas: Makasar, 4-5 Februari 1994

dikemukakan diawal, proses penegakan disiplin pada kenyataannya terjadi tebang pilih dan tidak sesuai dengan proses penjatuhan hukuman disiplin, akibat intervensi politik dan kedekatan emosional oknum pegawai dengan atasan dan juga pertimbangan-pertimbangan lain yang dibuat sehingga terjadi kemandegan penjatuhan hukuman sesuai peraturan pemerintah 53 tahun 2010. Dilain pihak seorang bawahan harus dapat menjaga kenetralannya, agar tidak bersinggungan atau menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan dengan atasan dikerenakan posisinya yang taat kepada perintah atasan sehingga tidak dapat melampaui kehendak atasan.

Mengutip pendapat Thomas Hobbes (1588-1679) dalam bukunya Leviathan menjelaskan bahwa pada mulanya manusia itu hidup dalam suasana takut. Manusia satu dengan yang lainnya beranggapan sebagai seekor srigala yang buas, yang tiada henti-hentinya berperang. Hobbes menyebut suasana masyarakat itu sebagai Homo Homini Lupus yang artinya manusia merupakan srigala terhadap manusia lainnya. Konsekuensinya masyarakat tidak pernah berada dalam keadaan tenang, untuk itu maka masyarakat mulai mengadakan perjanjian masyarakat yang didasarkan pada tujuan pengamanan hubungan manusia agar tidak menganggap yang lainnya sebagai musuh dan obyek kepentingan semata.

Pendapat hobbes merupakan dilema jika dikaitkan dalam penegakan disiplin pada birokrasi didaerah sekarang secara murni untuk menghindari adanya benturan antara atasan dan bawahan sedapat mungkin harus mengamankan posisinya dalam keadaan netral di lingkungan organisasi agar pelaksanaan tugas dapat berjalan dengan baik dan pegawai yang bermasalah tetap melaksanakan tugas sesuai perintah yang diamanatkan oleh karena faktor *in-group*.

Pendelegasian wewenang yang diemban kepada bawahan untuk menjalankan fungsinya sebagai pelaku dalam menyelesaikan persoalan-persoalan disiplin tidak dapat berjalan seefisien mungkin sesuai aturan.

Strauss dan sayles mengemukakan pendapatnya beberapa manfaat pendelegasian wewenang, diantaranya adalah pendelegasian akan memberikan rasan kebebasan pribadi pada para bawahan dalam suatu organisasi.<sup>78</sup>

Manfaat lain dari pendelegasian wewenang adalah pemimpin akan fokus pada tugas-tugas pokoknya saja, setiap pejabat dari pucuk pimpinan sampai level yang paling rendah memiliki wewenang tertentu dalam bidang tugas masing-masing sehingga keputusan dapat diambil lebih cepat, tiap pekerjaan dapat diselesaikan pada jenjang yang tepat, inisiatif dan tanggung jawab dapat diperbesar serta merupakan ajang latihan bagi para pejabat apabila kelak mereka menduduki jabatan yang tinggi.<sup>79</sup> Sedangkan wewenang (*authority*) merupakan kunci dari pekerjaan seseorang pemimpin. Arti sebenarnya dari seseorang pemimpin dalam sebuah organisasi dan hubungannya dengan orang lain pada organisasi tersebut terlihat pada wewenang yang dimilikinya. Jadi wewenang adalah kekuasaan menggunakan sumber daya dalam rangka pencapaian tujuan organisasi. Pelimpahan wewenang mempunyai tiga unsure, yaitu :

- a. wewenang (*authority*)
- b. Tanggung jawan (*responsibility*)
- c. Pertanggung jawaban (*accountability*)

Apabila suatu wewenang telah didelegasikan/dilimpahkan kepada bawahan berarti si bawahan telah mempunyai wewenang dan sekaligus tanggung jawab dan

---

<sup>78</sup> Strauss dan sayles, *Manajemen Personalia*, dikutip dari Josef Riwu Kaho, Op.cit. hlm. 245

<sup>79</sup> *Ibid*, hlm. 246

pertanggungjawaban terhadap hasil dari pendelegasian/pelimpahan dari pada wewenang tersebut.

Pola hubungan bawahan-atasan antara birokrasi dan pemerintah rentan untuk disalahgunakan. Sama halnya juga Presiden dapat mengeluarkan kebijakan apa saja terhadap birokrasi yang sesungguhnya menjadi “area kerja” internal birokrasi. Presiden bisa memasukkan dan mendudukkan “orang-orangnya” di jajaran birokrasi. Begitu pula yang terjadi di lingkungan pemerintahan daerah. Akibatnya di berbagai wilayah, Kepala Daerah bersikap layaknya raja yang bertindak bebas terhadap birokrasi. Bahkan, Kepala Daerah (Bupati dan Walikota) bisa “memainkan” birokrasi seperti melakukan mutasi, merekrut dan memasang orang-orang kepercayaan, serta memanfaatkan seluruh instrumen birokrasi untuk kepentingan-kepentingan politis jangka pendek.

Perwujudan asas netralitas yang ingin diaplikasikan dalam undang-undang ASN agar tidak terjadi konflik kepentingan dan intervensi politik baik dari luar maupun dari dalam pemerintahan sendiri, tidak terlepas dari bagaimana membentuk hukum serta peraturan perundang-undangan. Pembentukan hukum yang praktis, perlu berorientasi pada asas-asas hukum tersebut dengan kata lain, asas hukum adalah dasar-dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif, berkenaan dengan asas hukum, dimana fungsi asas hukum dapat dilihat atas tiga fungsi sebagaimana dijelaskan oleh Achmad Ali adalah sebagai berikut<sup>80</sup>:

a. Fungsi Taat Asas (konsisten)

Fungsi taat asas dari hukum itu adalah bagaimana konsistensi dapat terjamin dalam sistem hukum. Contohnya dalam hukum asas perdata

---

<sup>80</sup> Ali. Achmad., *Peranan Pengadilan sebagai Pranata sosial, Suatu Tinjauan Sosiologi Hukum*, Ujungpandang, Lepas Unhas, 1999, hlm.55

dianut asas pasif bagi hakim, artinya hakim hanya memeriksa dan mengadili pokok persengketaan yang ditentukan oleh para pihak yang berperkara.

b. Fungsi Mengatasi Konflik

Fungsi ini merupakan fungsi penting dari asas hukum, Asas *lex superior derogat legi inferiori* adalah asas yang mengatur bahwa peraturan hukum yang lebih tinggi hirarkinya harus didahulukan dari pada peraturan hukum yang lebih rendah. Jika suatu peraturan walikota bertentangan dengan peraturan-peraturan Gubernur maka harus diberlakukan peraturan Gubernur.

c. Fungsi Rekayasa Sosial

UUD 1945 pasal 28d angka 3 dan Pasal 28j angka 2 mempunyai tingkatan yang lebih tinggi dalam hirarki tata perundang-undangan sesuai pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Perundang-Undangan, apabila terjadi konflik akibat ketidak harmonisasi antara pasal 5 ayat 2 (e) dan (h) dalam UU ASN dan Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS, sehingga kekuatan setiap aparatur penegak disiplin yang mempunyai kewenangan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya itu dapat menggunakan konstitusi sebagai landasan hukum tertinggi guna mewujudkan asas netralitas dalam birokrasi apabila terjadi kesewenang-wenang oleh atasan dalam penegakan disiplin dan terjadi intervensi politik dari dalam dan luar pemerintah itu sendiri yang mengabaikan perundang-undangan yang berlaku. Fungsi ini merupakan fungsi penting dari asas hukum, Asas *lex superior derogat legi inferiori* adalah asas yang mengatur bahwa peraturan hukum yang lebih tinggi hirarkinya harus didahulukan dari pada peraturan hukum yang lebih rendah

Norma HAM yang terkandung dalam UUD 1945 diatas, mempunyai dua posisi, yaitu sebagai norma pengarah atau pemandu bagi hukum positif untuk

mencapai cita-cita perlindungan HAM, dan sebagai norma penguji undang-undang atau hukum positif apakah telah selaras dengan semangat perlindungan HAM.<sup>81</sup> Sesuai kerangka pemikiran Gustav Radbruch, bahwa norma HAM yang terkandung dalam UUD dapat berfungsi regulatif maupun konstitutif.<sup>82</sup> Ini berarti norma HAM dalam UUD perlu menjadi pegangan utama dalam mengedepankan aspek hak-hak individu secara sistemik yang terabaikan. Lon L. Fuller mengemukakan bahwa hukum sebagai sistem maka ia harus memenuhi 8 asas atau *principles of legality* sebagai berikut :<sup>83</sup>

1. Sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan artinya : ia tidak boleh mengandung sekadar keputusan-keputusan yang berfisat *ad hoc*.
2. Peraturan-peraturan yang telah dibuat itu harus diumumkan.
3. Peraturan tidak boleh berlaku surut.
4. Peraturan-peraturan disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti.
5. Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain.
6. Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan.
7. Peraturan tidak boleh sering dirubah-rubah.
8. Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari

Untuk mewujudkan kentralitasan setiap pegawai ASN belum sepenuhnya mehami perilakunya dalam organisasi secara baik karena dalam UU ASN terdapat beberapa pasal yang masih menunjukkan kesewenang-wenangan atasan dalam pengambilan keputusan, tidak terdapat kecocokan dengan apa yang diundangkan dengan keadaan yang terjadi dilapangan sesuai isu yang telah dikemukakan diawal. Oleh karena itu untuk mengetahui sinkronisasi kebijakan netralitas PNS dalam UU ASN, perlu dikaji berdasarkan kriteria pembatasan hak asasi manusia

---

<sup>81</sup> Muladi, 2005, *Hak Asasi Manusia, Hakekat, Konsep dan Implikasinya Dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*, PT Refika Aditama, Bandung, Cetakan I hal. 13

<sup>82</sup> *Ibid*,

<sup>83</sup> Esmi Warassih, *Pranata Hukum, Sebuah Telaah Sosiologis*, PT Suryandaru Utama, Semarang, 2005. hlm. 31



yang ditetapkan dalam norma hukum dasar (UUD 1945), yaitu : pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum, sehingga pada akhirnya kontitusi sebagai landasan pijak dapat dipertahankan dalam problem legalitas perundang-perundangan yang tidak searah.

#### **4.2. Bentuk Intervensi Politik Sebelum Dan Sesudah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatura Sipil Negara.**

Intervensi Politik sebagai bagian dari cara pemerintah atau pihak luar (*legislatife*) untuk menjangkau berbagai kepentingan yang berkaitan dengan urusan pemerintahan. Sebelumnya penulis akan mengulas apa itu intervensi dan politik.

Sejalan dengan pendekatan sejarah berkaitan dengan kasus UU No.5 Tahun 1974 tetantang pokok-pokok pemerintahan di daerah yang sekarang ini telah dinyatakan tidak berlaku dengan berlakunya UU No.22 Tahun 1999 tentang pemerintahan Daerah. Demikian pula UU No.22 Tahun 1999 telah dinyatakan tidak berlaku dengan berlakunya UU No.32 Tahun 2004 juncto UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan telah diganti dengan UU No.23 Tahun 2014 Pemerintahn Daerah.

Pemerintahan Orde Baru sering dilihat sebagai hukum yang sentralistik dan coraknya mengikuti konfigurasi politik secara konsisten, karena substansi UU. No 5 Tahun 1974 itu mengatur hubungan kekuasaan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, lebih besar dan bersifat sentralistik di tangan pemerintah pusat dan sekarang ini politik hukum Pemerintah Daerah secara nomatif telah berubah dari sentralisasi menjadi desentralisasi menurut UU No.32 Tahun 2004, namun kenyataan menunjukkan bahwa hukum Pemerintahan Daerah dalam kenyataannya

bukan mengabdikan kepada kepentingan rakyat (daerah), tetapi melayani kepentingan kelas (pusat) yang ada dalam kekuasaan.<sup>84</sup>

Apabila dilihat dari aspek demokrasi, maka ketentuan UU No.5 Tahun 1974 yang pernah berlaku dimasa Orde Baru, menunjukkan hukum menjadi alat penguasa (politik) untuk memperluas kekuasaannya dalam rangka mempertahankan kekuasaan sebagai wujud kesewenang-wenangan atau otoriterinya. Demikian sebaliknya, UU No. 32 Tahun 2004 beserta perubahannya telah mengalami perubahan secara substansi dari paradigma melayani kepentingan rakyat daerah menjadi paradigma melayani kepentingan pusat.<sup>85</sup>

Melihat produk undang-undang diawal masa orde baru dan reformasi hingga kini masih diintervensi oleh penguasa mengingat kepentingan pemerintah yang tidak terlepas akan kebutuhan-kebutuhan yang tidak pernah berhenti sebagai bagian dari keinginan individu yang menguasai hajat hidup orang banyak bukan saja di pusat maupun daerah dalam semua unsur baik ekonomi, social, politik maupun pemerintahan.

Fungsi dan peran hukum sangat dipengaruhi dan acap kali diintervensi oleh kekuasaan politik. Konfigurasi politik berkembang melalui tarik-menarik antara yang demokrasi dan otoritarian, sedangkan karakter produk hukum mengikutinya dalam tarik-menarik antara yang responsive dan yang konservatif.<sup>86</sup>

Lebih besar dan bersifat sentralistik ditangan Pegawai Negeri Sipil dalam partai politik merupakan masalah yang selalu tidak ada akhirnya. Hal ini sudah dimulai sejak masa Demokrasi liberal, yaitu diatur dalam peraturan Presiden

---

<sup>84</sup> Abdul Latif & H.Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Sinagrafika, Jakarta,2014,hlm.31-32 dikuti dari Moh. Mahfud MD,1989, *Politik Hukum, di Indonesia*, Cetakan Pertama, Pustaka LP3ES Kerja sama UII Press, Yogyakarta.Op.cit.hlm.15

<sup>85</sup> *ibid*

<sup>86</sup> Abdul Latif & H.Hasbi Ali, *Loc.cit,hlm. 31-32*

(Peerpres) No.2 Tahun 1959 tentang larangan PNS dalam partai politik. Perpres ini semula dikeluarkan untuk menyatukan PNS yang telah terpecah belah akibat permainan politik saat itu yang dikenal NASAKOM. Perpres ini kemudian dikuti dan diperluas pula oleh surat edaran Presiden Republik Indonesia (SE) No.2 Tahun 1959 tentang Larangan Keanggotaan Partai Politik bagi Pejabat Negeri Jang mendjalankan Kewadajiban Negara di Luar Djabatan Jang Dipangkunja.<sup>87</sup>

Dalam perpres tersebut pengertian Parta Politik dalam ayat (2) Partai politik adalah organisasi-organisasi yang memperjuangkan susunan dan/atau corak dan/atau haluan negara, selanjutnya disebutkan dalam pasal 3 Perpres ini menyebutkan sanksi bagi Pejabat Negeri yang melanggar ketentuan ini, yaitu diberhentikan dengan hormat.

Birokrasi dalam pemerintahan Orde Baru merupakan sebuah instrument politik yang sangat efektif dalam memobilisasi masa demi memelihara format politik Orde Baru. Kehadiran birokrasi sebagai instrument kekuasaan salah satunya diwujudkan memberi dukungan langsung kepada Golkar pada setiap kali pemilihan umum.<sup>88</sup>Peraturan Pemerintah No.26 Tahun 1970 No.43 Penjelasan TLN.No.3089 tentang PNS dalam partai Politik Dan Golongan Karya. Pasal 2 Peraturan Pemerintah tersebut menegaskan PNS yang memegang jabatan tertentu tidak dapat menjadi anggota partai politik dan golongan karya.<sup>89</sup>

Selanjutnya pada era reformasi dengan runtuhnya rezim orde baru PNS dituntut dalam kedudukannya yang netral sesuai pasal 3 ayat (1) UU No.43 Tahun

---

<sup>87</sup> YKPI, *Peranan dan Tugas Pegawai Republik Indonesia dalam Pembangunan*, Jakarta.1984, hlm.8 dalam bukunya Sri Hartini dkk, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.73.

<sup>88</sup> Sri Hartini dkk, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 75.dikutip dari Afan Gafar. *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*.Yogyakarta; Pustaka Pelajar. 235-237

<sup>89</sup>Ibid, hlm. 76

1999 bahwa Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan pada masyarakat secara professional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintah dan pembangunan. Kemudian di pasal 3 ayat (2) dijelaskan bahwa dalam kedudukan dan tugas yang sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), pegawai negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan pada masyarakat. Kemudian pasal 3 ayat (3) menegaskan bahwa untuk menjamin netralitas Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud ayat (2), Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik. Realisasi tersebut dituangkan dalam PP No.12 tahun 1999 tentang perubahan atas PP No.5 tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil yang Menjadi Anggota Partai Politik di mana aturan teknisnya dijelaskan melalui dikeluarkan Surat Keputusan Badan Administrasi Kepegawaian Negara (BAKN) No.02/BA/1999 tentang Pedoman Pelaksanaan Peraturan Pemerintah tersebut, kemudian sejak era otonomi bergulir netralitas PNS dipertegas dengan munculnya UU NO.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan No.17 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah No.17 Tahun 2005 tentang perubahan Atas Peraturan Pemerintah No.6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.<sup>90</sup> Seterusnya dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 37 Tahun 2004 Tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik maka pegawai negeri sipil lebih dituntut untuk tidak

---

<sup>90</sup> *Loc.cit.*hlm.81

terpengaruh dengan hubungan Politik. Intervensi politik terhadap PNS seringkali tidak dapat dipungkiri mengalami kecenderungan untuk menjadi simpatisan.

Beberapa para ahli yakni Gibson, James L, Jhon M. Ivancevich, James H. Donnelly, Jr. and Roberth Konopaske, mengemukakan hal yang sama tentang Perilaku Politik adalah perilaku diluar sistem kekuasaan normal, dirancang memberikan manfaat pada individu atau sub-unit. Dengan demikian, maka perilaku politik merupakan: (a) perilaku yang biasanya diluar sistem kekuasaan yang legitimate dan dikenal, (b) perilaku yang dirancang memberikan manfaat pada individu atau sub unit, sering atas beban organisasi, dan (c) perilaku dimaksudkan dan dirancang memperoleh dan memelihara kekuasaan.<sup>91</sup>

Produk hukum melalui Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara bertujuan untuk membangun pegawai ASN yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, ini berarti bahwa setiap pegawai ASN tidak diperkenankan untuk terlibat politik dalam bentuk apapun, dan sesuai asas netralitas bahwa setiap pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Intervensi politik dari produk UU kepegawain lalu masih tetap membayangi birokrasi sampai saat ini, mengingat UU ASN masih seumur jangung, dan masih perlu disosialisasikan serta perlu dikaji substansi pasal dalam perwujudan asas kentralitas yang berkaitan dengan konsep tatanan birokrasi

---

<sup>91</sup> Wibowo, *Perilaku Dalam Organisasi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.2014.hlm.213

kedepan dan peraturan pelaksanaan dari UU ASN sendiri masih dalam proses perancangan. Menjadi keprihatinan bagi semua pihak khususnya lembaga pemerintahan publik, yang mengharapkan adanya cakrawala baru dari sebuah implementasi pemerintahan yang terlepas dari kepentingan politik.

Bentuk intervensi politik di Indonesia, jika dipandang dalam birokrasi pemerintahan mempunyai catatan panjang. Pada masa Orde Baru intervensi bersifat monolitik oleh Golongan Karya (Golkar). Pada zaman Orde Baru, antara pejabat politik dan pejabat karier tidak bisa dipisahkan. Artinya, mereka yang menduduki jabatan di birokrasi juga aktif dan berafiliasi ke Golkar.

Kentalnya intervensi politik di era Orde Baru telah membuat birokrasi terperosok kedalam ranah politik. Sadar atau tidak, birokrasi kini telah dijadikan alat untuk melanggengkan kekuasaan. Penggunaan birokrasi sebagai alat politik bukan saja ditingkat nasional, di tingkat lokal lebih nyata terlihat. Era desentralisasi politik yang menerapkan sistem pemilihan kepala daerah secara langsung telah membuat birokrasi menjadi alat kekuasaan pemerintah daerah untuk mempertahankan kekuasaannya. Ini semakin menegaskan bahwa birokrasi, politik dan kekuasaan merupakan hal yang sulit dilepaskan satu sama lain. Hal ini karena fungsi dan tugas atau pun secara lembaga, birokrasi adalah pelaksana kebijakan politik yang bersentuhan langsung dengan masyarakat, sehingga menjadi alat yang sangat efektif dalam rangka sosialisasi pemenangan incumbent dalam setiap pemilihan kepala daerah.<sup>92</sup>

Setelah reformasi, dengan banyaknya partai, intervensi terhadap birokrasi bersifat polisentris. Intinya sama saja, yaitu; memanfaatkan birokrasi untuk

---

<sup>92</sup> Government By The People : *The Dynamics of American National, State and Local Government*, Prentice-Hall, Inc.Chuby, Jibril. 2008

partai.<sup>93</sup> Jadi, walaupun birokrasi ditempatkan dalam kedudukan yang netral, dalam prakteknya muncul birokrasi partisan karena mereka sangat loyal dan berafiliasi politik kepada parpol yang menduduki jabatan politik, padahal secara formal PNS tidak menjadi salah satu anggota partai politik. Berkembangnya birokrasi partisan, berakibat birokrasi tidak mandiri dan tidak memiliki kekuatan penyeimbang kekuasaan dengan kedudukan pejabat politik.<sup>94</sup>

Masalah birokrasi di Indonesia masih multidimensi, antara lain struktur yang tidak cocok dengan misi pelayanan, budaya pelayanan belum berkembang, profesionalisme dan sumber daya manusia (SDM) buruk, dan lingkungan politik yang kurang sehat. Struktur birokrasi masih berorientasi pada kontrol dan kekuasaan dari pada memberikan pelayanan. Distribusi kewenangan penyelenggaraan suatu urusan cenderung tidak dilakukan secara utuh, tetapi parsial. Subyektivitas masih lazim ditemui di birokrasi dengan rasionalitas dan profesionalisme yang jauh dari harapan.<sup>95</sup> Jadi apabila dalam sistem birokrasi Kepala daerah maupun Wakil Kepala daerah yang di pilih dari parpol akan saja terbawa kepentingan politiknya dalam sistim birokrasi, sejauh kebijakan yang diambil tidak merugikan kepentingan masyarakat.

Menurut Miftah Thoha salah satu kekhawatiran (concern) yang tergolong fundamental terhadap pemerintah yang modern sekarang ini adalah upaya untuk mendorong timbulnya kebiasaan menggunakan kekuasaan (power) dan otoritas yang dipegang oleh penguasa pemerintahan untuk kepentingan tercapainya tujuan

---

<sup>93</sup> Eko Prasajo, *Memangkas Birokrasi : Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*, Terjemahan, PPM, Jakarta. 2005

<sup>94</sup> Makalah, [www.google](http://www.google), diakses 02 Januari 2009. Makhya, Syarif. 2006. Pencampuran Politik dengan Pemerintahan

<sup>95</sup> Makalah, [www.google](http://www.google), diakses 02 Januari 2009. Dwiyanto, Agus. 2007. Politik Masih Intervensi Birokrasi

masyarakat.<sup>96</sup> Birokrasi di Indonesia hingga saat ini belum efektif. Hal ini disebabkan antara lain karena birokrasi sejak lama dijadikan alat mobilisasi politik bagi partai penguasa untuk melanggengkan kekuasaan. Karenanya di era reformasi ini, perubahan pejabat politik di level nasional maupun daerah dimotori oleh partai politik. Pejabat politik yang menduduki kepemimpinan melakukan perombakan besar-besaran terhadap formasi birokrat, termasuk mutasi terhadap para aparat yang dianggap memiliki kinerja buruk. Selain itu, pejabat politik memasukkan kader-kader politik ke birokrasi dan tidak berusaha mencari pejabat-pejabat birokrat terbaik di lingkungan kerja yang ada. Karenanya, reformasi birokrasi kemudian tidak lebih dari sekadar menyingkirkan lawan-lawan politik untuk mengokohkan peran partai politik baru dalam birokrasi. Akibatnya birokrasi tidak akan pernah dapat bekerja secara optimal dan profesional.<sup>97</sup>

Douglas Yates (1982) menyatakan bahwa ada dua model yang kontradiktif yang dapat digunakan untuk membuat bagaimana pemerintahan dapat bekerja dan terstruktur. Model pertama disebut sebagai pluralist-democracy dan model kedua dinamakan model administrative-efficiency,<sup>98</sup> antara lain :

Model *Pluralist-democracy* berasumsi sebagai berikut :

1. Bahwa didalam masyarakat itu terdapat banyak sekali kelompok kepentingan (interest group) yang berbeda satu sama lain dan saling bersaing
2. Bahwa pemerintah itu harus menawarkan suatu akses dan sarana partisipasi yang sama kepada kelompok-kelompok kepentingan tersebut.

---

<sup>96</sup> Miftha Thoha, Op.cit. hlm.48

<sup>97</sup> Makalah, www.geogle, diakses 02 Januari 2009. Mahmudi, Yon. 2007. Budaya Birokrasi dan Politik

<sup>98</sup> Miftha Thoha, Op.cit. hlm.29-30



3. Bahwa pemerintah harus mempunyai banyak pusat kekuasaan yang menyebar baik vertical maupun horizontal untuk menjamin keseimbangan (*a balance of power*).
4. Bahwa pemerintah dan politik itu harus bisa dipahami sebagai suatu sarana kompetisi diantara kepentingan-kepentingan minoritas.
5. Bahwa ada probabilitas yang tinggi bahwa suatu kelompok yang aktif dan *legitimate* dalam suatu populasi dapat membuat dirinya mendengar secara efektif terhadap tahapan-tahapan yang krusial dalam proses pembuatan kebijaksanaan.
6. Bahwa kompetisi di antara institusi pemerintah dan kelompok-kelompok kepentingan nonpemerintah dapat menyebabkan terjadinya suatu bargaining dan kompromi, dan juga bisa menghasilkan suatu keseimbangan kekuasaan dalam masyarakat.

Adapun model yang satunya dinamakan administrative efficiency, asumsi dasarnya menurut Yates sebagai berikut:

1. Model ini menentang model *pluralist-democracy*, karena model pluralist tidak mampu memberikan dasar yang kuat dan cocok terhadap kebijakan public yang rasional dan bebas nilai (*values free*)
2. Bahwa nilai utama dari proses kebijakan publik itu ialah efisiensi, yakni diperoleh suatu hasil yang tersebar dengan biaya yang terkecil.
3. Bahwa birokrasi haruslah pejabat yang professional, dipilih dan diangkat secara kompetitif berdasarkan kompetensi dan merit.

4. Bahwa *merit system* dan keahlian ditata dan diorganisasikan secara efektif ke dalam suatu hierarki yang memuat spesialisasi fungsi dengan pertanggungjawaban dan kewajiban yang jelas.
5. Bahwa politik dan administrasi, demikian pula kenyataan (*fact*) dan nilai (*values*), harus bisa dipisahkan.
6. Bahwa perencanaan merupakan proses yang esensial bagi proses pembuatan keputusan yang baik dan sentralisasi manajemen fiskal merupakan hal yang esensial bagi terciptanya kejujuran dan efektivitas.
7. Bahwa kemampuan melakukan kordinasi yang menyeluruh dan energized sehingga menjadi bagian dari suatu sistem birokrasi publik yang kuat haruslah diletakan kepada eksekutif yang dipilih sebagai wakil dari kepentingan rakyat.

Kedua model tersebut menurut penulis, merupakan gambaran dari pemerintahan sesudah masa orde baru hingga reformasi dengan *Pluralist-democracy* dan *administrative efficiency* dalam perkembangannya hingga era pemerintahan Jokowi masih saling bersinergi model-model yang dituangkan oleh Yates tersebut namun seiring berjalannya waktu, bagaimanakah memisahkan intervensi politik yang berlebihan dalam birokrasi guna merumuskan suatu model sistim pemerintahan agar membawa cara kerja administrasi public oleh penguasa dalam penguatan kapabilitas kemampuan pimpinan hingga pelaksana harian agar menciptakan sistim kerja yang terpadu dalam batas-batas yang adil sesuai perundang-undangan. Harapan diatas akan menjadi luntur bilamana sistim perpolitikan di Indonesia dalam internal birokrasi masih saja dengan cara lama

membagi-bagi kekuasaan dengan kepentingan-kepentingan yang menguntungkan semua pihak yang terlibat.

Faktor penyebab ditas dari intervensi politik pada masa sebelum dan sesudah orde baru pada birokrasi meski terjadi perbedaan dalam sektor ekonomi maupun hukum namun terlihat jelas bahwa peran partai politik sangat dominan akibat sistem kepartaian yang dianut di Indonesia. Lepas dari itu masihkah birokrasi yang secara rasional dengan keinginan dan tujuan dari setiap aparatur ASN dapat bersikap tegas dengan keadaan yang demikian, hal tersebut menjadi permenungan dalam menghadapi sistem birokrasi di daerah masing-masing.

#### **4.3. Konsep Birokrasi Yang Netral Dan Bebas Dari Intervensi Politik**

Melalui Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 dengan Manajemen ASN diselenggarakan melalui sistem Merit yang berdasarkan pada kualifikasi Manajemen ASN diselenggarakan berdasarkan Sistem Merit, yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal-usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan. Manajemen ASN ini meliputi Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).<sup>99</sup> Dalam Undang-Undang No.43 tahun 1999 tentang pokok-pokok kepegawaian yang lalu, dinyatakan bahwa pembinaan pegawai merupakan suatu usaha yang penting dalam organisasi karena dengan pembinaan pegawai ini organisasi akan lebih maju dan berkembang. Menurut Malthis bahwa pembinaan pegawai adalah suatu kegiatan yang berkaitan

---

<sup>99</sup> Sumber : See more at: <http://www.kopertis12.or.id/2014/01/23/undang-undangan-nomor-5-tahun-2014-tentang-aparatur-sipil-negara.html#sthash.E14tPQFI.dpuf>.

dengan peningkatan kecakapan pegawai guna pertumbuhan yang berkesinambungan didalam organisasi.<sup>100</sup>

Lebih lanjut ditambahkan oleh Widjaja pembinaan pegawai adalah segala usaha untuk meningkatkan kemampuan dalam melaksanakan tugas umum pemerintahan dan pembangunan. Dari ketiga defenisi tersebut, jelas bahwa pembinaan pegawai dilaksanakan untuk pertumbuhan dan kesinambungan kualitas pegawai dalam suatu organisasi.<sup>101</sup> Manfaat dari pembinaan Pegawai Negeri Sipil adalah mewujudkan citra pegawai yang penuh dengan kesetiaan dan ketaatan kepada pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara dan pemerintah yang bersatu padu, bermental baik, berwibawa, berdaya guna, berhasil guna, bersih, berkualitas tinggi dan sadar akan tanggung jawabnya sebagai unsur aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat. Pembinaan Etika Profesi Pegawai Negeri Sipil. Pembinaan Kode Etik Profesi Pegawai Negeri Sipil menurut PP No 42 Tahun 2004 dalam Pasal (2) Pembinaan jiwa Korps Pegawai Negeri Sipil dimaksudkan untuk meningkatkan perjuangan, pengabdian, kesetiaan, dan ketaatan Pegawai Negeri Sipil kepada Negara kesatuan dan Pemerintah Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Ini berarti Pembinaan etika profesi tersebut meliputi :(1). Pembinaan Jiwa Korps Pegawai Negeri Sipil.(2). Kode Etik Pegawai Negeri Sipil. Untuk memperoleh Pegawai Negeri Sipil yang kuat, kompak dan bersatu padu, memiliki kepekaan, tanggap dan memiliki kesetiakawanan yang tinggi, berdisiplin, serta sadar akan tanggung jawabnya sebagai unsur aparatur negara dan abdi masyarakat diperlukan pembinaan jiwa korps dan kode etik Pegawai Negeri Sipil sedangkan

---

<sup>100</sup> <http://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/politico/article/view/2566>. JURNAL POLITICO

<sup>101</sup> Widjaja, A.W. 1986.Administrasi Kepegawaian. Jakarta: Rajawali, 1986, hlm. 15.

untuk Pembinaan jiwa korps dimaksudkan untuk meningkatkan semangat juang, pengabdian, kesetiaan, dan ketaatan Pegawai Negeri Sipil kepada Negara Kesatuan dan Pemerintah Republik Indonesia.<sup>102</sup> Robert H. Hayes yang dikutip oleh Alfonsus Sirait dalam bukunya Manajemen mengidentifikasi lima ciri utama dari strategi pembinaan (directing strategy), yaitu :

1. Wawasan waktu (time horizon).  
Strategi dipergunakan untuk menggambarkan kegiatan yang meliputi waktu yang jauh ke depan, yaitu waktu yang diperlukan untuk melaksanakan kegiatan tersebut dan juga waktu yang diperlukan untuk mengamati dampaknya.
2. Dampak (impact).  
Dengan mengikuti suatu strategi tertentu, dampak akhirnya akan sangat berarti.
3. Pemusatan Upaya (concentration of effort).  
Sebuah strategi yang efektif mengharuskan pusat kegiatan, upaya atau perhatian terhadap rentang sasaran yang sempit.
4. Pola Keputusan (pattern decision).  
Keputusan-keputusan harus saling menunjang, artinya mengikuti suatu pola yang konsisten.
5. Peresapan.  
Suatu strategi mencakup spektrum kegiatan yang luas mulai dari proses alokasi sumber daya sampai dengan kegiatan dalam pelaksanaannya.<sup>103</sup>

Strategi pembinaan adalah upaya menciptakan kesatuan arah bagi suatu organisasi dari segi tujuannya yang berbagai macam itu, dalam memberikan pengarahan dan mengarahkan sumber daya untuk mendorong organisasi menuju tujuan tersebut.

Penegakan disiplin dalam lingkup birokrasi pemerintahan sudah tidak asing lagi bagi birokrasi pemerintah dan semua pegawai ASN dalam menunjang

---

<sup>102</sup> [bawas.mahkamahagung.go.id/bawas\\_doc/doc/kode\\_etik\\_pns\(1\).pdf](http://bawas.mahkamahagung.go.id/bawas_doc/doc/kode_etik_pns(1).pdf).

<sup>103</sup> <http://xerma.blogspot.com/2014/05/pengertian-fungsi-pembinaan-menurut.html>.

kewibawaan dirinya sehingga menjadikan seorang pegawai ASN yang mempunyai integritas dan kepribadian yang tercermin sesuai amanat UUD 1945. Berbicara menyakut penegakan disiplin terlebih dulu penulis akan menguraikan pandangan para ahli tentang apa yang dimaksudkan dengan disiplin.

Sinungan mengemukakan bahwa disiplin adalah sikap mental yang tercermin dalam perbuatan atau tingkah laku perorangan, kelompok atau masyarakat berupa ketaatan (*obedience*) terhadap peraturan-peraturan atau ketentuan yang ditetapkan pemerintah atau etik, norma dan kaidah yang berlaku dalam masyarakat untuk tujuan tertentu. Dijelaskan bahwa disiplin juga diartikan sebagai pengendalian diri agar tidak melakukan sesuatu yang bertentangan dengan falsafah dan moral Pancasila.<sup>104</sup> Dari pengertian di atas dapat kita simpulkan bahwa disiplin mengacu pada pola tingkah laku dengan ciri-ciri sebagai berikut:

- 1) Adanya hasrat yang kuat untuk melaksanakan sepenuhnya apa yang sudah menjadi norma, etik, dan kaidah yang berlaku dalam masyarakat.
- 2) Adanya perilaku yang dikendalikan.
- 3) Adanya ketaatan (*obedience*)<sup>105</sup>

Dari ciri-ciri pola tingkah laku pribadi disiplin, jelaslah bahwa disiplin membutuhkan pengorbanan, baik itu perasaan, waktu, kenikmatan dan lain-lain.

Disiplin bukanlah tujuan, melainkan sarana yang ikut memainkan peranan dalam pencapaian tujuan.<sup>106</sup> Manusia sukses adalah manusia yang mampu mengatur,

mengendalikan diri yang menyangkut pengaturan cara hidup dan mengatur cara kerja. Maka erat hubungannya antara manusia sukses dengan pribadi disiplin.

Mengingat eratnya hubungan disiplin dengan produktivitas kerja maka disiplin

---

<sup>104</sup> Sinungan *Produktivitas: Apa Dan Bagaimana*, Bumi Aksara, Jakarta, 2005. Hlm 145

<sup>105</sup> *Ibid.* hlm.146

<sup>106</sup> [Wandhie.wordpress.com/pengertian-kedisiplinan](http://Wandhie.wordpress.com/pengertian-kedisiplinan)

mempunyai peran sentral dalam membentuk pola kerja dan etos kerja produktif.<sup>107</sup>

Disiplin berasal dari bahasa latin *Discere* yang berarti belajar. Dari kata ini timbul kata *Disciplina* yang berarti pengajaran atau pelatihan, dan sekarang kata disiplin mengalami perkembangan makna dalam beberapa pengertian. *Pertama*, disiplin diartikan sebagai kepatuhan terhadap peraturan atau tunduk pada pengawasan, dan pengendalian. *Kedua* disiplin sebagai latihan yang bertujuan mengembangkan diri agar dapat berperilaku tertib.<sup>108</sup>

Dari pengertian diatas dapat disimpulkan. Kedisiplinan pegawai adalah sikap penuh kerelaan dalam mematuhi semua aturan dan norma dalam menjalankan tugasnya sebagai bentuk tanggung jawab terhadap pekerjaannya. Berikut ini ada macam-macam bentuk disiplin juga terbagi menjadi:<sup>109</sup>

- 1) Disiplin dalam menggunakan waktu.  
Maksudnya bisa menggunakan dan membagi waktu dengan baik. Karena waktu amat berharga dan salah satu kunci kesuksesan adalah dengan bisa menggunakan waktu dengan baik
- 2) Disiplin diri pribadi  
Apabila dianalisi maka disiplin menganung beberapa unsur yaitu adanya sesuatu yang harus ditaati atau ditinggalkan dan adanya proses sikap seseorang terhadap hal tersebut. Disiplin diri merupakan kunci bagi kedisiplinan pada lingkungan yang lebih luas lagi. Contoh disiplin diri pribadi yaitu tidak pernah meninggalkan Ibadan lepada Tuhan Yang Maha Kuasa
- 3) Disiplin Sosial  
Pada hakekatnya disiplin sosial adalah Disiplin dari dalam kaitannya dengan masyarakat atau dalam hubunganya dengan. Contoh prilaku

---

<sup>107</sup> *Ibid.*

<sup>108</sup> *ibid*

<sup>109</sup> *ibid*

disiplin social hádala melaksanakan siskaling verja bakti. Senantiasa menjaga nama baik masyarakat dan sebagainya.

4) Disiplin Nasional

Berdasarkan hasil perumusan lembaga pertahanan nasional, yang diuraikan dalam disiplin nasional untuk mendukung pembangunan nasional. Disiplin nasional diartikan sebagai status mental bangsa yang tercemin dalam perbuatan berupa keputusan dan ketaatan. Baik secara sadar maupun melalui pembinaan terhadap norma-norma kehidupan yang berlaku. Disiplin nasional pada hakekatnya mencakup :

- a) Terbitnya kesadaran masyarakat dan aparat penyelenggaraan terhadap arti pentingnya disiplin negara.
- b) Tertibnya ketaatan bangsa kepada aturan hukum
- c) Terbentuk sistem perilaku demokrasi Konstitusi yang efektif dan efisien

Faktor yang mempengaruhi disiplin nasional :

- a) Menerima pancasila sebagai satu-satunya asas dalam berbangsa, bermasyarakat dan bernegara.
- b) Kita telah memiliki berbagai peraturan yang kita yakini kebenarannya
- c) Kita telah memahami, menghayati dan mengamalkan Pancasila
- d) Partisipasi masyarakat terhadap pembangunan<sup>110</sup>

Adapun pengertian disiplin oleh beberapa ahli antara lain :

**Mulyasa** dalam bukunya mendefinisikan mengenai pengertian disiplin adalah “mematuhi berbagai peraturan dan tata tertib secara konsisten<sup>111</sup>

**M. Sastrapradja** disiplin adalah “bimbingan kearah perbaikan melalui pengarahan, penerapan dan paksaan.<sup>112</sup>

---

<sup>110</sup> *ibid*

<sup>111</sup> E. Mulyasa, *Menjadi Guru Profesional, Menciptakan Pembelajaran Kreatif dan Menyenangkan*, (Bandung: Rosdakarya, 2005), hal.37

<sup>112</sup> M. Sastrapradja, *Kamus Istilah Pendidikan dan Umum*, (Jakarta: Usaha Nasional, 1978), hal.117



**Amir Daien Indrakusuma** mendefinisikan disiplin adalah “adanya kesediaan untuk mengetahui peraturan-peraturan dan larangan-larangan.”<sup>113</sup>

**M. Said** mendefinisikan disiplin adalah “pedoman dan pemberian kepastian berperilaku terikat pada masyarakat tempatnya berpijak.”<sup>114</sup>

Pengertian Disiplin secara umum, sebagaimana yang terdapat dalam kamus Webster: "*Behavior in accordance with the rules (as of an organization) prompt and willing obedience to the orders of superiors. Systemtic, willing and purposeful attention to the performance of assigned tasks; arderly conduct*".<sup>115</sup> Kutipan ini menunjukkan bahwa merupakan sikap mental yang mengandung kerelaan mematuhi suatu ketentuan dan peraturan norma yang berlaku dalam tugas dan tanggungjawab.

Pengertian Disiplin ditinjau dari segi etika. Hal ini sebagaimana dirumuskan oleh John Macquarrie : "*Discipline has two related meaning. It may mean the maintenance of certain standard of conduct through the enforcement of them by appropriate penalties or it may mean the training of person so they will conduct themselves according to given standard*".<sup>116</sup>

Dari definisi di atas secara implisit terkandung tiga pengertian, yaitu disiplin sebagai (1) suatu perbuatan, (2) suatu kemauan, dan disiplin sebagai suatu (3) rangkaian pengaturan yang dimiliki tujuan tertentu (sistem peraturan).

Dari berbagai pendapat para ahli yang dikemukakan diatas maka penulis menyimpulkan bahwa disiplin merupakan suatu rangkaian tata aturan norma serta

---

<sup>113</sup> Amir Daien Indrakusuma, *Pengantar Ilmu Pendidikan*, (Malang: FIP- IKIP, 1973), hal.143

<sup>114</sup> Mahmud al-Khal'awi dan M. Said Mursi, *Mendidik Anak Dengan Cerdas*, (Solo: Insan Kamil, 2007), hal.156-157

<sup>115</sup> A. Merriem Webster, *Webster Third New International Dictionary* BBG, (Massachusetts: Company Spingfield, tt), sebagaimana dikutip oleh Balitbang Dikbud, *Ibid.*, hal.23

<sup>116</sup> John Macquarrie (ed), *A Dictionarry of Christian Etnics* (London: Pres Ltd., 1967), sebagaimana dikutip oleh Balitbang Dikbud, hal. 24.

nilai-nilai etika dan moral yang melekat oleh individu tersebut dan patut di jalankan di dalam suatu masyarakat dengan pola tatanan kehidupan yang teratur sesuai kebiasaan bermasyarakat serta perundang-undangan yang ada.

Tujuan disiplin bukan untuk melarang kebebasan atau mengadakan penekanan, melainkan memberikan kebebasan dalam batas kemampuannya untuk ia kelola. “Sebaliknya kalau berbagai larangan itu amat ditekankan kepadanya, ia akan merasa terancam dan frustrasi serta memberontak, bahkan akan mengalami rasa cemas yang merupakan suatu gejala yang kurang baik dalam pertumbuhan seseorang.”<sup>117</sup>

Pasal 2 UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN telah menyebutkan bahwa; “ penyelenggaran kebijakan dan Manajemen ASN berdasarkan pada asas:

- f. kepastian hukum
- g. profesionalitas
- h. proporsionalitas
- i. keterpaduan
- j. delegasi
- k. netralitas
- l. akuntabilitas
- m. efektif dan efisien
- n. keterbukaan
- o. nondiskriminatif
- p. persatuan dan kesatuan
- q. keadilan dan kesetaraan; dan
- r. kesejahteraan.

Pasal tersebut mengamanatkan akan pentingnya asas-asas tersebut sebagai landasan pijak dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawab yang diemban oleh setiap pegawai ASN. Selain itu Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil mengatur tentang 17 kewajiban dan 15 larangan yang harus ditaati oleh pegawai ASN agar terciptanya suatu ketertiban

---

<sup>117</sup> Conny R. Setiawan, (eds.), *Penerapan Pembelajaran pada Anak*, (Jakarta: PT. Indeks, 2008), hal.92

dan birokrasi pemerintahan. Upaya penegakan disiplin yang dilakukan oleh organisasi dalam lingkup Badan Kepegawaian Daerah Kota Ambon dalam prosedur penegakan Disiplin saat ini masih cenderung mengarah kepada kepentingan individu dilihat dari oknum pegawai tersebut yang mempunyai hubungan kedekatan emosional dengan kepala pemerintahan maupun wakil ataupun pemimpin SKPD (satuan kerja perangkat daerah). Sebagaimana yang telah disampaikan dalam halaman sebelumnya tentang ketentuan memegang rahasia jabatan *menurut sifat* dan *menurut perintah* lebih lanjut dalam pasal 3 ayat (5) PP No. 53 tahun 2010 tentang Disiplin PNS disebutkan bahwa PNS wajib; “*melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepada PNS dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggungjawab*”. Yang dimaksud dengan tugas kedinasan disini adalah tugas yang diberikan oleh atasan yang berwenang dan berhubungan dengan”

- a. Perintah kedinasan ;
- b. Peraturan perundang-undangan dibidang kepegawaian atau peraturan yang berkaitan dengan kepegawaian;
- c. Peraturan kedinasan;
- d. Standard prosedur kerja (Standard Operating Procedure atau SOP)

Terjadi disharmoni apabila dalam pasal 5 ayat 2 (e) dan (h) Undang-Undang ASN No. 5 tentang ASN, pelaksanaan tugas yang dijalankan oleh perintah atasan tidak sesuai dengan perundang-undangan dan etika pemerintahan, sementara seorang PNS diharuskan melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepadanya dengan penuh pengabdian, kesadaran dan tanggungjawab. Niscaya penegakan disiplin tidak dapat berjalan dengan baik jika

diintervensi oleh pejabat publik atau pihak luar yang berhubungan dengan pemerintahan (legislatif). Prosedur pemeriksaan serta tata cara pemeriksaan sesuai PP No 53 tahun 2010 sudah dijalankan sesuai prosedur namun terjadi kemandegan akibat oknum pegawai ASN tersebut diintervensi secara politik karena factor *in-group*.

Undang-undang nomor 25 tahun 2009 sebagaimana di tegaskan dalam konsideran bahwa upaya untuk mempertegas hak dan kewajiban setiap warga negara dan penduduk serta terwujudnya tanggung jawab negara dan korporasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, diperlukan norma hukum yang memberikan pengaturan secara jelas selain itu upaya untuk meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik serta untuk memberi perlindungan bagi setiap warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang di dalam penyelenggaraan pelayanan publik, diperlukan pengaturan hukum yang mendukungnya. Penjelasan tersebut menjadi dilema ketika aturan menjadi jelas dan norma yang harus ditaati terabaikan kerana *Intervensi Politik* yang cenderung berlebihan dalam lingkup organisasi pemerintahan membuat sehingga kewenangan-kewenangan yang ada menjadi luas dari tujuan penyelenggaran negara sesuai prosedur hukum yang ada. Tujuan hukum adalah terciptanya kedamaian dalam masyarakat baik itu keluarga komunitas terkecil, sampai negara dan antar negara. Hukum memelihara kedamaian dengan melindungi harkat dan martabat, badan nyawa, kehormatan, kebebasan, dan hak milik manusia atau kelompok manusia.<sup>118</sup>

---

<sup>118</sup> Lopian Gandhi. L.M. Disiplin Hukum Yang Mewujudkan Kesetaraan Dan Keadilan Gender, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta,2012, hlm.199.

Roscoe Pound, mengatakan bahwa bila hukum merupakan *social control* dan sekaligus menjadi *agent of social of change*, maka hukum memuat prinsip, konsep dan aturan, standar tingkah laku, doktrin, etika profesi, serta semua yang dilakoni individu dalam memuaskan kebutuhan kepentingannya.<sup>119</sup> Pendapat tersebut dikuatkan oleh Wiliam James yang menyatakan bahwa ditengah-tengah dunia yang terbatas dengan kebutuhan manusia yang selalu berkembang, maka dunia tidak akan pernah dapat memuaskan kebutuhan manusia,<sup>120</sup> untuk itu dituntut peran peraturan hukum (*legal order*) untuk mengarahkan keterbatasan tersebut.

Prasyarat penegakan hukum menjadi salah satu elemen penting bagi tegaknya hukum. Hukum yang dibangun diatas sebuah sistem yang baik dengan kesadaran sepenuhnya dari masyarakat akan menyebabkan hukum tersebut ditegakan dengan baik. Karena inti dari sebuah penegakan hukum adalah terbangunnya sebuah sistem yang mampu memberikan kepastian tegaknya hukum bagi semua orang dalam sebuah Negara. Sementara produk perundang-undangan dinegara ini tidak terlepas dari hubungan kausalitas yang tidak lagi di pungkiri bahwa politik dan pembuat undang-undang mempengaruhi substansi/konsep akan keberlakuan sebuah undang-undang.

Soerjono Soekanto berpendapat bahwa secara konseptual, inti dari penegakan hukum terletak pada kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabar dalam kaidah-kaidah yang mantap, mengejewantah, dan sikap tindak

---

<sup>119</sup> Sarifuddin Sudding, *Perselingkuhan Hukum dan Politik dalam Negara Demokrasi*, Rangkang Education, Yogyakarta, 2014, hlm.51, dikutip dari Zainudin Ali, *Sosiologi Hukum* Sinar Grafika Jakarta, 2006, hlm.26.

<sup>120</sup> *ibid*

sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.<sup>121</sup>

Apakah sebenarnya yang dicari dari penegakan hukum lewat produk undang-undang di Indonesia selama ini, jika lembaga MK hanya sebagai sebuah penjaga gawang yang siap menerima masukan apabila terjadi ketidakharmonisan dalam isi undang-undang yang mengabaikan prinsip, asas-asas, kode etik dan kode perilaku, kalau sekiranya itu dapat diatasi lebih awal dari mulai proses perancangan hingga pada tahap disahkan maka kemungkinan problema isi pasal yang bertubrukan maupun ketidak harmonisan dalam pasal-pasal dalam UU ASN dapat diminimalisir sehingga tidak lagi diimplementasikan dalam pelaksanaannya.

Penulis sependapat dengan apa yang dikatakan Radbruch mengenai keadilan ditulisnya setelah perang Dunia II, yaitu setelah rezim Hitler dan Nazi Jerman jatuh dalam bukunya yang disadur “Fuenf Minuten Rechtsphilosophie” (Lima Menit Filsafat Hukum) yang ditulisnya pada tahun 1945, pada menit kelima bahwa dasar/prinsip/asas hukum yang lebih kuat dari setiap peraturan hukum, sehingga suatu undang-undang yang bertentangan dengan asas tersebut sama sekali tidak berlaku.<sup>122</sup> Lebih lanjut ia menambahkan bahwa dalam wacana kepercayaan, gagasan yang sama tersurat dalam dua kalimat Alkitab (bibel) yaitu: disatu pihak diwajibkan “*Patuh kepada pemerintah*” dipihak lain tersurat juga kewajiban untuk “*Patuh kepada Tuhan Allah*” dari pada kepada manusia” dan hal ini bukan khayalan, tetapi sebuah ketentuan yang berlaku.<sup>123</sup>

---

<sup>121</sup> \_\_\_\_\_, *Perselingkuhan Hukum dan Politik dalam Negara Demokrasi*, Rangkang Education, Yogyakarta, 2014, hlm.143. dikutip dari Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Cet.Ke-10), PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011. hlm.5

<sup>122</sup> Lopian Gandhi. L.M *Op.cit*, 204

<sup>123</sup> Lopian Gandhi. L.M, *Op.cit*-205

Latarbelakang terbentuknya UU ASN No.5 tahun 2014 adalah sebagaimana dikemukakan sebelumnya bahwa untuk membangun aparatur sipil negara yang tujuannya lebih ditekankan untuk memiliki integritas, profesional, netralitas dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme, serta mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa dan UUD NRI 1945, maka pemerintah menginginkan sebuah Manajemen yang menghasilkan pegawai ASN yang diamankan sesuai pasal 1 ayat 5 sesuai UU ASN yakni Manajemen ASN adalah pengelolaan ASN untuk menghasilkan Pegawai ASN yang professional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. sementara pasal 2 penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen ASN berdasarkan 13 asas dan salah satu asas yang harus patut ditegakan dalam pemerintahan yang bebas dari intervensi politik yakni: huruf (f) asas netralitas, yang sangat bertentangan dengan kinerja birokrasi saat ini, karena dijelaskan yang dimaksud dengan “asas netralitas” adalah bahwa setiap Pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Hal ini menjadi rancu ketika *intervensi Politik* dalam peraturan pelaksanaan yang masih diterapkannya penegakan disiplin PP 53 tahun 2010 sesuai SOP sebagaimana dijelaskan diatas akan sangat bertentangan juga dengan pasal 3 angka 8 PP 53 tahun 2010 yakni “ memegang rahasia jabatan yang menurut sifatnya atau menurut perintah harus dirahasiakan”. (yang dimaksud dengan “menurut sifatnya” dan “menurut perintah” adalah didasarkan pada peraturan perundang-undangan, perintah kedinasan, dan/atau kepatutan).

Dasar ini yang membuat sehingga ketidak stabilan kinerja bawahan dalam melaksanakan tugasnya sebagai penegak disiplin dalam sebuah organisasi jika terjadi penyalahgunaan wewenang dan upaya untuk meloloskan oknum pegawai ASN yang melanggar peraturan disiplin dengan cara yang tidak sesuai prosedur yang berlaku . Max Weber ahli sosiologi Jerman mengembangkan sebuah model struktural yang ia katakan sebagai alat yang paling efisien bagi organisasi-organisasi untuk mencapai tujuannya. Ia menyebut struktur ideal ini sebagai birokrasi. Struktur tersebut dicirikan dengan adanya pembagian kerja, hirarki wewenang yang jelas, prosedur seleksi yang formal, peraturan yang rinci, serta hubungan yang tidak didasarkan pribadi atau impersonal.<sup>124</sup> Standard Operasional Prosedur telah ditetapkan, hirarki wewenang telah jelas untuk dijalankan namun dalam prosesnya mengalami benturan akibat peraturan yang kurang rinci dan tidak jelas batasan dalam kewenangan-kewenangan yang ada masih terjadi penyimpangan. Konsep Max Weber tentang birokrasi berkaitan dengan organisasi rasional, in efisiensi organizational, kekuasaan yang dijalankan oleh pejabat, administrasi negara, administrasi yang dijalankan oleh pejabat, sebuah organisasi, dan masyarakat modern.

Ada 2 tipe birokrasi menurut M. Albrow dalam Surie yaitu<sup>125</sup>, Tipe Patrimoni dan Tipe Rasional; *Birokrasi patrimoni* adalah adanya sekelompok pejabat. Konsep pejabat (beamter) adalah fundamental bagi birokrasi. Weber menggunakan istilah *Beamtentum* (officialdom = kepejabat) sebagai alternatif bagi istilah birokrasi. Weber memandang birokrasi sebagai suatu istilah kolektif bagi suatu badan yang terdiri atas pejabat-pejabat, suatu kelompok yang pasti dan

---

<sup>124</sup> Robbins, Stephen P. *Teori Organisasi : Struktur, Desain, dan Aplikasi*, Edisi Ketiga, Alih Bahasa Jusuf Udaya, Arcan, Jakarta. 1994.

<sup>125</sup> Surie.H.G. 1987. *Ilmu Administrasi Negara : Suatu Bacaan Pengantar*, Gramedia, Jakarta.



jas pekerjaan serta pengaruhnya dapat dilihat pada semua macam organisasi. Konsep ini sejalan dengan pendapat Thoha<sup>126</sup> yang mengatakan bahwa konsep birokrasi Max Weber yang dianut dalam organisasi pemerintahan (government) banyak memperlihatkan cara-cara officialdom (kerajaan pejabat). Pejabat birokrasi pemerintah adalah sentra dari penyelesaian urusan masyarakat. Rakyat sangat tergantung pada pejabat, bukannya pejabat tergantung pada rakyat. Adapun *Birokrasi Rasional* Weber menurut Blau dan Meyer,<sup>127</sup> dicirikan oleh tipe ideal birokrasi, seperti; (1) pejabat melakukan tugas-tugas secara impersonal, (2) Terdapat hirarki jabatan yang jelas, (3) fungsi-fungsi jabatan-jabatan itu dirinci dengan jelas, (4) para pejabat diangkat atas dasar kontrak, (5) mereka diseleksi atas dasar kualifikasi profesional, (6) gaji disusun sesuai kedudukan dalam hirarki, (7) pekerjaan pejabat ialah satu-satunya dan utama, (8) terdapat suatu struktur karier, dan kenaikan pangkat, (9) kedudukan pejabat tidak boleh dianggap milik pribadinya, dan (10) pejabat tunduk kepada pengendalian dan sistem disipliner.

Konsep rasional weber ini yang ingin dicapai dalam sebuah organisasi pemerintahan daerah namun faktor –faktor individu maupun *in-group* yang berkelas dari pejabat pemerintah yang cenderung melakukan tugas-tugas secara impersonal dan tidak tunduk terhadap sistem disipliner dengan menggunakan legalitas kewenangannya sebagai otoritas yang membuat bawahan menjadi penonton dalam menjalankan budaya kerja yang tidak searah dengan prosedur yang ditetapkan.

---

<sup>126</sup> Thoha, Miftah.2003, *Birokrasi Politik di Indonesia*, Cetakan Kedua, RajaGrafindo Persada, Jakarta. Thoha, Miftah. 2008.

<sup>127</sup> Blau, M Peter dan M. W. Meyer. 1987. *Birokrasi Masyarakat Modern* , Edisi Kedua, Alih Bahasa Gary Rachman Jusuf, UI-Press, Jakarta. Burns and Peltason. 1966.

Lebih lanjut konsep David Beetham (1975), Weber memperhitungkan tiga elemen pokok dalam konsep birokrasinya, tiga elemen itu antara lain :

**Pertama**, birokrasi dipandang sebagai instrument teknis (technical instrument).

**Kedua**, birokrasi dipandang sebagai kekuatan yang independen dalam masyarakat, sepanjang birokrasi mempunyai kecenderungan yang melekat (inherent tendency) pada penerapan fungsi sebagai instrument teknis tersebut.

**Ketiga**, pengembangan dari sikap ini karena para birokrat tidak mampu memisahkan perilaku mereka dari kepentingannya sebagai suatu kelompok masyarakat yang partikular.<sup>128</sup>

Dengan demikian, birokrasi bisa keluar dari fungsinya yang tepat karena anggotanya cenderung datang dari kelas social yang partikular tersebut.

Dari berbagai uraian tersebut, maka konsep Beetham ini jelaslah bahwa birokrasi harus diilhami sebagai sebuah organisasi yang mempunyai tujuan untuk kesejahteraan bersama dan tidak terikat oleh kepentingan siapapun. Birokrasi sebagai salah satu bentuk organisasi terdiri atas beberapa orang yang berkumpul dengan keinginan baik dalam suatu hubungan yang resmi maupun tidak resmi serta mempunyai tujuan yang sama dalam membangun sebuah sistim kerja yang tertarur.

Tipe Rasional diatas dalam Organisasi tersebut dapat diterapkan saat ini sebagai wadah bersama namun dilaksanakan melalui struktur, proses, aturan/norma kedisiplinan untuk mencapai tujuan bersama. Proses aturan dan norma kedisiplinan dapat diterapkan dalam pemerintahan jika politik dapat

---

<sup>128</sup> Miftha Thoha, Op.cit, hlm.19-20

dibatasi dengan suatu keinginan mutlak dari pemimpin yang taat asas serta berpegang teguh pada konstitusi.

Karakteristik yang diharapkan pekerja dari seorang pemimpin bukanlah kecerdasan, keberanian dan bahkan sifat inspirasional. Meskipun hal tersebut penting, tetapi dinilai paling penting adalah kejujuran atau etika. Dikenal ada 3 macam prinsip etika, yaitu :<sup>129</sup>

1. **Utilitarianism.** Prinsip ini menganjurkan untuk mencari kebaikan terbesar untuk jumlah orang terbesar. Kita harus memilih opsi yang memberikan tingkat kepuasan tertinggi pada mereka yang dipengaruhi. Lebih pada konsekwensi dari tindakan kita, bukan pada bagian bagaimana kita mencapai konsekwensi tersebut.
2. **Individual rights.** Merupakan prinsip yang mencerminkan keyakinan bahwa setiap orang mempunyai hak yang membiarkan mereka bertindak dalam cara tertentu. Prinsip hak individu lebih luas dari hak hukum, tetapi termasuk hak manusia bahwa setiap orang diakui sebagai norma hak moral.
3. **Distributive justice.** Merupakan prinsip yang menganjurkan bahwa orang yang sama, satu sama lain harus menerima manfaat dan beban berbeda dalam proporsi dalam ketidaksamaannya.

Bersama dengan prinsip etika dan nilai-nilai yang mendasar, terdapat tiga faktor yang mempengaruhi perilaku pantas atau *ethical conduct* di tempat pekerjaan, yaitu *the moral intensity*, *the individual ethical sensitivity* dan *situational factors*.

---

<sup>129</sup> Wibowo, Op.cit.hlm.46-47

*Moral intensity*, adalah merupakan tingkatan keadaan dimana masalah menuntut aplikasi prinsip etika. Keputusan dengan intensitas moral tinggi adalah lebih penting, sehingga pengambilan keputusan perlu lebih berhati-hati menerapkan prinsip etika untuk mengatasinya.

*Ethical sensitivity*, adalah karakteristik personal yang memungkinkan orang mengenal kehadiran masalah etika dan mempertimbangkan kepentingan relatifnya. Orang yang mempunyai sensitivitas etika tidak perlu menjadi lebih etis. Tetapi, mereka lebih mengenal apakah suatu masalah memerlukan pertimbangan etika, sehingga mereka lebih akurat dalam mempertimbangkan intensitas moral dari masalah. Orang memiliki sensitivitas etika cenderung mempunyai empati lebih tinggi.

*Situational factor* dapat menjelaskan mengapa orang baik terlibat pada keputusan dan perilaku yang tidak pantas. Misalnya, pekerja mengatakan bahwa mereka secara reguler mendapat tekanan dari manajemen puncak yang mendorong mereka berbohong pada pelanggan, melanggar peraturan, atau sebaliknya bertindak tidak pantas. Situasional tidak membenarkan tingkah laku tidak pantas. Dari faktor-faktor menyangkut etika dan moral dari perilaku pekerja baik atasan maupun bawahan di atas kiranya menjadi prinsip yang diutamakan dalam membangun birokrasi guna menjamin terciptanya pemerintahan yang bersih dari intervensi politik, sehingga aturan hukum dapat berjalan sesuai rel.

Abadul Ghani Abdullah, mengemukakan pendapatnya bahwa Adanya keterlibatan politik dan kekuatan social dalam proses penegakan hukum akan mengembalikan prinsip demokrasi yang pernah menjadi cobaan masa lalu bahwa apabila tirani politik dihempaskan ke dalam sistem pemerintahan, proses hukum

akan mendapat ilegitimasi dalam melakukan ekstensi kompetensi dan yuridikasinya. Selain dari pada itu, independensi proses lanjutan penegakan hukum akan tercederai, padahal harus diyakini bahwa konstitusi justru menghendaki bebas dan merdeka dari pengaruh pihak manapun.<sup>130</sup>

UUD NRI 1945 sebagai pedoman landasan dari setiap warga Negara Indonesia kiranya hendak di ilhami kedudukannya sebagai hukum dasar dan hukum tertinggi dari perundang-undangan agar tidak terjadi kesewenang-wenangan dan ketidakadilan dalam sistim pemerintahan oleh karena kepentingan baik oknum ASN maupun akibat faktor *in-group*.

Konsep Tujuan Negara yang dikemukakan oleh Charles E. Merriam dalam uraian mengenai *the five mainfuction of the state*, mengemukakan ada lima tujuan negara itu bersifat umum, berlaku untuk semua negara termasuk didalamnya negara kesatuan. Kelima tujuan Negara tersebut antara lain :<sup>131</sup>

1. Keamanan (external security)
2. Ketertiban (internal order)
3. Keadilan (justice)
4. Kesejahteraan (welfare), dan
5. Kebebasan (freedom in varying form).

Kelima tujuan negara tersebut dapat direduksi menjadi kesejahteraan/kemakmuran bersama atau umum. UU ASN telah jelas dikemukakan konsep kentralan dalam pasal-pasal yang telah disebutkan sebelumnya selain itu juga asas-asas dalam UU ASN pasal 2 yang harus di tegakan dan dimplementasikan.

---

<sup>130</sup> Abdul Ghani Abdullah, *Pergumulan Penegakan Hukum dengan Politik Hukum Dalam Rana Teori Hukum*, Materi Disampaikan pada Mata Kuliah Politik Hukum Prog. Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Univ. Muhammadiyah Jakarta, 2012, hlm.121.

<sup>131</sup> H.M. Busrizalti, *Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Total Media, Yogyakarta, 2013, hlm.54.

## BAB 5

### PENUTUP

#### 4.1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil kajian yang dilandasi oleh kerangka berpikir secara analisis terotikal dan yuridikal atas beberapa pokok permasalahan sebagaimana yang telah diuraikan dalam tesis ini, maka dapatlah ditarik kesimpulan sebagai berikut :

- 4.1.1. Undang-undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang PNS belum sepenuhnya mewujudkan asas netralitas ASN dikarenakan terdapat beberapa pasal yang memberikan peluang terjadinya ketidaknetralan dalam pengambilan keputusan oleh pimpinan, sehingga kewenangan yang ada disalahgunakan. Disamping faktor politik yang lebih dominan mempengaruhi birokrasi melalui intervensi baik dari dalam pemerintahan maupun dari dari luar. Kewenangan para pemimpin dalam jajaran pemerintah daerah dengan leluasa melakukan intervensi karena sedemikian longgarnya ketentuan hukum yang ada antara lain pasal 5 ayat 2 (e) dan (h) UU No.5. ASN dan Peraturan Pemerintah No. 53. Tahun 2010 tentang Disiplin PNS Pasal 3 angka 5.
- 4.1.2. Bentuk intervensi politik sebelum dan sesudah Undang-undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara diwarnai oleh rezim politik yang berkuasa. Politik penguasa orde baru (UU No. 8 Tahun 1974 sebagaimana diubah dengan UU No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok

Kepegawaian) lebih mengutamakan pendekatan otoriter sehingga semua sektor baik ekonomi, hukum dan politik terpusat menjadi kekuatan yang tidak mungkin digoyahkan, termasuk sedemikian bebasnya melakukan intervensi politik untuk kepentingan mengakumulasi kekuasaan. Sedangkan setelah diberlakukannya Undang-undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (era reformasi), intervensi politik tidak nampak otoriter melainkan mengubah sistem yang ada lewat produk hukum guna mengubah tatanan pemerintahan yang sedikit leluasa namun masih tetap intervensi digunakan karena akibat faktor kekuasaan yang masih menjadi kekuatan dalam pemerintahan.

- 4.1.3.** Konsep birokrasi yang netral dan bebas dari intervensi politik hendaknya mengacu pada perilaku individu itu sendiri, mengingat birokrasi tidak akan pernah terpisahkan dari politik maka sebagai pimpinan harusnya secara netral dalam penegakan disiplin, sadar akan tanggungjawabnya serta taat asas (pasal 2 UU ASN) dan juga memahami konstitusi sebagai hukum dasar agar dapat berperilaku adil dan menghargai hak-hak orang lain dengan pembatasan yang telah diatur oleh UUD 1945 serta mengacu pada prinsip serta asas-asas pemerintahan yang baik guna tercapainya tujuan *good governance*.

## **4.2. SARAN**

Terhadap beberapa temuan sebagai hasil kesimpulan yang menunjukkan kelemahan normatif menyangkut perwujudan asas netralitas dalam birokrasi sebagaimana yang terdapat dalam UU ASN telah dikemukakan, maka penulis menyarankan ada beberapa hal sebagai berikut:

- 4.2.1.** Dalam kerangka konsistensi terhadap asas-asas sesuai pasal 2 UU ASN terkait perwujudan asas netralitas dalam birokrasi dan untuk menjawab persoalan intervensi politik, maka legislatif hendaknya meninjau kembali pasal 1 ayat 5 terkait frase *bebas dari Intervensi Politik*, apakah bebas dari intervensi politik yang dimaksud ditujukan kepada internal birokrasi *in-group / Individu* dan atau eksternal *legislatif*. perlu ketentuan penjelasan dan lingkup batasannya secara jelas.
- 4.2.2.** Mendesak untuk segera dibuat regulasi yang secara fungsional diharapkan dapat mengawal perwujudan asas netralitas ASN berikut sanksi yang dapat memberikan kontrol dan tekanan kepada ASN.



**DAFTAR PUSTAKA****A. Literatur/Buku**

Amir Daien Indrakusuma, *Pengantar Ilmu Pendidikan*, (Malang: FIP-IKIP, 1973),

A. Merriem Webster, *Webster Third New International Dictionary* BBG, (Massachusetts: Company Spingfield, tt), sebagaimana dikutip oleh Balitbang Dikbud, *Ibid.*,

Achmad Ali., *Peranan Pengadilan sebagai Pranata sosial, Suatu Tinjauan Sosiologi Hukum*, Ujungpandang, Lephass Unhas, 1999.

Amad Sudiro & Deni Bram, *Hukum dan Kadilan (Aspek nasional & Internasional)*, RajaGrafindo Persada, Jakarta,

Abdul Latif & H.Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Sinargrafika, Jakarta,2014,hlm.31-32 diikuti dari Moh. Mahfud MD,1989, *Politik Hukum, di Indonesia*, Cetakan Pertama, Pustaka LP3ES Kerja sama UII Press, Yogyakarta.

Amir Daien Indrakusuma, *Pengantar Ilmu Pendidikan*, (Malang: FIP-IKIP, 1973),

Abdullah Abdul Ghani, *Pergumulan Penegakan Hukum dengan Politik Hukum Dalam Rana Teori Hukum*, Materi Disampaikan pada Mata Kuliah Politik Hukum Prog. Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Univ. Muhammadiyah Jakarta, 2012.

Azhari. (2011). *Mereformasi Birokrasi Publik Indonesia (Studi Perbandingan Intervensi Pejabat Politik terhadap Pejabat Birokrasi di Indonesia dan Malaysia)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum Pengertian-Pengertian dasar dalam Teori Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung 2011.

Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*,Jekarta, Konstitusi Press,2014.

Blau, M Peter dan M. W. Meyer. 1987. *Birokrasi Masyarakat Modern* , Edisi Kedua, Alih Bahasa Gary Rachman Jusuf, UI-Press, Jakarta.Burns and Peltason. 1966.

Busrizalti H.M., *Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya*,Total Media, Yogyakarta, 2013.

Conny R. Setiawan, (eds.), *Penerapan Pembelajaran pada Anak*, (Jakarta: PT. Indeks, 2008).

- C.F Strong. *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern Studi Perbandingan Tentang Sejarah dan Bentuk*. Nusa Media, Cetakan 10, Bandung, 2015.
- Dominikus Rato, *Filsafat Hukum: Mencari, Menemukan, dan Memahami Hukum*, Laksbang Justitia, Surabaya, 2010.
- Ebhard Puntsch, *Politik Dan Martabat Manusia Tingkah Laku Yang Liberal*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta 1996.
- Eva Etzioni-Halevy, *Demokrasi & Birokrasi Sebuah Dilemma Politik*, Asram Foundation, Yogyakarta
- Fahrii Surayanto, Skripsi: *Pelayanan Dan Mekanisme Informasi Publik (Studi Di Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Tengah Dalam Reformasi Birokrasi Indonesia)*, Universitas Negeri Semarang, 2013.
- Hendry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, (Amerika Serikat: West Publishing Co., 1978), hlm. 121 dalam bukunya H. Salim HS. *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta. 2013.
- H. Salim HS. *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta. 2013. hlm 185 dikutip dari, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- \_\_\_\_\_. *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta. 2013. hlm. 307, dikutip dari Soejono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*.
- Hariyono, *dkk, Membangun Negara Hukum Yang Bermartabat*, Setara Press, Malang, 2013
- Jhony Ibrahim, *Teori dan metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia, 2006).
- John Macquarrie (ed), *A Dictionary of Christian Ethics* (London: Pres Ltd., 1967), sebagaimana dikutip oleh Balitbang Dikbud.
- Jazim Hamidi *dkk Teori Dan Hukum Perancangan Perda*, Elektronik Pertama dan Terbesar di Indonesia, Malang, 2012. hlm. 14 dikutip dari, Bagir Manan, *Politik Perundang-undang dalam rangka Mengantisipasi Liberalisasi Ekonomi*, makalah disampaikan pada seminar Nasional tentang Perseroan Terbatas, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Lampung, Bandar Lampung 9 maret 1996.
- John Macquarrie (ed), *A Dictionary of Christian Ethics* (London: Pres Ltd., 1967), sebagaimana dikutip oleh Balitbang Dikbud.

- Kata Pengantar, *Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara*, PT. Tamita Utama. CV, Jakarta, 2014.
- Lalolo Krina. *Indikator Dan Tolok Ukur Akuntabilitas, Traansparansi dan Partisipasi*.
- Lapian Gandhi. L.M. *Disiplin Hukum Yang Mewujudkan Kesetaraan Dan Keadilan Gender*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2012.
- Malayu S.P Hasibuan, *Manajemen: Dasar, Pengertian, dan Masalah*, (Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2006)
- Miftha Thoha, *Birokrasi Politik Pemilihan umum di Indonesia*, Prenadamedia Group, Jakarta. 2014.
- \_\_\_\_\_, *Birokrasi Pemerintah dan Kekuasaan di Indonesia*, MetapenaInstitute, Yogyakarta
- Miriam Budiardjo, 1998, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia pustaka
- Mertokusumo Sudikno, *Teori Hukum*, Universitas Atmajaya, Jogjakarta, 2011.
- Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontraversi Isu*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010.
- Mulyasa E., *Menjadi Guru Profesional, Menciptakan Pembelajaran Kreatif dan Menyenangkan*, (Bandung: Rosdakarya, 2005).
- Mahmud al-Khal'awi dan M. Said Mursi, *Mendidik Anak Dengan Cerdas*, (Solo: Insan Kamil, 2007).
- Mas Achmad Santoso dalam R, Muhammad Mihradi, *Ibid*, hal 43-44, di kutip Jazim Hamidi *dkk*, *Teori & Hukum Perencanaan*, Universitas Brawijaya Press (UB Press), Malang, 2012.
- Muladi, 2005, *Hak Asasi Manusia, Hakekat, Konsep dan Implikasinya Dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*, PT Refika Aditama, Bandung, Cetakan I.
- Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Refika Adhitama, 2011, Jakarta
- M. Syukri Akub, & Baharuddin Baharu, *Wawasan Due Proses Of Law Dalam Sistem Peradilan Pidana*, Rangkang Education, Yogyakarta, 2012.
- Otto Gusti Madung, *Filsafat Politik Negara Dalam Bentangan Diskursus Politik*, Ledalero, Maumere. 2013.

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2008.

Prasojo Eko, *Memangkas Birokrasi : Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*, Terjemahan, PPM, Jakarta. 2005

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2008.

Prasojo Eko, *Memangkas Birokrasi : Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*, Terjemahan, PPM, Jakarta. 2005

Philipus M. Hadjon. “discretionary Power dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yanag Baik (AAUPB)”, paper, disampaikan pada Seminar Nasional Aspek Pertanggungjawaban Pidana dalam Kebijakan Publik dari Tindak Pidana Korupsi, Semarang, 6-7 Mei 2004

\_\_\_\_\_, *Pengertian-Pengertian Dasar tentang Tindak Pemerintahan (Bestuurshandeling)*, Surabaya: Djumali, 1985

Ridawan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008 dalam bukunya H. Salim HS. *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta. 2013.

Robbins, Stephen P. 1994. *Teori Organisasi : Struktur, Desain, dan Aplikasi*, Edisi Ketiga, Alih Bahasa Jusuf Udaya, Arcan, Jakarta

Rudi T. Erwin, *Tanya Jawab Filasafat Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990,

Thoha Miiiftah, *Birokrasi Politik Pemilhan Umum Di Indonesia*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2014,

Titik Triwulan Tutik, *Pengantar Hukum Tata usaha Negara Indonesia*, Prestasi Pustakaraya, Jakarta, 2010.

The Liang Gie, *Teori-Teori Keadilan*, , Penerbit Super, Yogyakarta, 1979

Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006

Sudikno mertokusumo dan Mr.A.Pitlo, *Bab-Bab Penemuan Tentang Penemuan Hukum*, PT Citra Aditya Bakti. Yogyakarta. 1993.

\_\_\_\_\_, *Mengenal Hukum* hal 161, Penerbit: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2010

Sinungan, *Produktivitas: Apa Dan Bagaimana*, Bumi Aksara, Jakarta, 2005.

\_\_\_\_\_, *Produktivitas: Apa Dan Bagaimana*, Bumi Aksara, Jakarta, 2005.

Sastrapradja, M., *Kamus Istilah Pendidikan dan Umum*, (Jakarta: Usaha Nasional, 1978).

Suadi, Arif. *Organisasi dan Management*. Sinar Grafika, Jakarta, 1995.

Stoner dan Wankel dalam A. Subardi, *Dasar-Dasar Manajemen*, (Yogyakarta: Bagian Penerbitan Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi YKPN, 1992).

Sarifudin sadding, *Perselingkuhan Hukum Dan Politik Dalam Negara Demokrasi*, Rangkang Education, Yogyakarta, 2014.

\_\_\_\_\_, *Perselingkuhan Hukum dan Politik dalam Negara Demokrasi*, Rangkang Education, Yogyakarta, 2014, hlm.104 dikutip dari Irvan Mawardi, *Relasi Politik Dan Hukum; Kritik Atas Pikiran Mahfud MD*, <http://makasar.goid/relasi-politik-dan-hukum-kritik-atas-pemikiran-mahfud-md>; 2 Februari, 2013

\_\_\_\_\_, *Perselingkuhan Hukum dan Politik dalam Negara Demokrasi*, Rangkang Education, Yogyakarta, 2014, hlm.166-167 dikutip dari Soetandyo Wignjosoebroto, *Konsep Hukum, Tipe kajian dan Metode Penelitiannya*. Makala disampaikan pada Penalaran Metodologi Penelitian Hukum di Fakultas Hukum Unhas: Makasar, 4-5 Februari 1994

\_\_\_\_\_, *Perselingkuhan Hukum dan Politik dalam Negara Demokrasi*, Rangkang Education, Yogyakarta, 2014, hlm.51, dikutip dari Zainudin Ali, *Sosiologi Hukum* Sinar Grafika Jakarta, 2006.

\_\_\_\_\_, *Perselingkuhan Hukum dan Politik dalam Negara Demokrasi*, Rangkang Education, Yogyakarta, 2014, hlm.143. dikutip dari Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Cet.Ke-10), PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011.

Sri Hartini dkk. *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, Sinar grafika. Jakarta 2014.

\_\_\_\_\_, dkk, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.73, dikutip dari, YKPI, *Peranan dan Tugas Pegawai Republik Indonesia dalam Pembangunan*, Jakarta.1984.

\_\_\_\_\_, dkk, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 75. dikutip dari Afan Gafar. *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta; Pustaka Pelajar.

Sastrapradja M., *Kamus Istilah Pendidikan dan Umum*, (Jakarta: Usaha Nasional, 1978).

Setiawan Conny R., (eds.), *Penerapan Pembelajaran pada Anak*, (Jakarta: PT. Indeks, 2008).

Surie.H.G. 1987. *Ilmu Administrasi Negara : Suatu Bacaan Pengantar*, Gramedia, Jakarta

Warassih Esmi, *Pranata Hukum, Sebuah Telaah Sosiologis*, PT Suryandaru Utama, Semarang, 2005.

Widagdo Setiawan, *Kamus Hukum*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2012

Wibowo, *Perilaku Dalam Organisasi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta. 2014.

Widjaja, A.W. 1986. *Administrasi Kepegawaian*. Jakarta: Rajawali, 1986.

Webster A. Merriem, *Webster Third New International Dictionary* BBG, (Massachusetts: Company Springfield, tt), sebagaimana dikutip oleh Balitbang Dikbud, *Ibid.*,

## **B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri.

Peraturan Pemerintah Nomor 42 tahun 2004 Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil.

## **C. JURNAL**

JURNALPOLITICO, <http://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/politico/article/view/2566>

Akhmad Aulawi, *Penerapan Sistem Merit Dalam Manajemen ASN Dan Netralitas ASN Dari Unsur Politik Dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara*, Journal, Rest Vinding, 15/08/09

Jopinus Saragih G, *Reformasi Aparatur Negara Untuk Melaksanakan Tata Kelola Pemerintahan Baik dan Benar*, 2013. [portalgaruda.org/article.php?article=250303&val=6691](http://portalgaruda.org/article.php?article=250303&val=6691)

**D. MAKALAH DAN MAJALAH**

Materi Kuliah Program Pascasarjana Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya Prodi Ilmu Hukum, Tahun akademik 2007-2008

Government By The People : *The Dynamics of American National, State and Local Government*, Prentice-Hall, Inc.Chuby, Jibril. 2008

Makalah, [www.google](http://www.google), diakses 02 Januari 2009. Makhya, Syarif. 2006. Pencampuran Politik dengan Pemerintahan

Makalah, [www.google](http://www.google), diakses 02 Januari 2009. Dwiyanto, Agus. 2007. Politik Masih Intervensi Birokrasi

Makalah, [www.google](http://www.google), diakses 02 Januari 2009. Mahmudi, Yon. 2007. Budaya Birokrasi dan Politik

Sumber : See more at: <http://www.kopertis12.or.id/2014/01/23/undang-undangan-nomor-5-tahun-2014-tentang-aparatur-sipil-negara.html>

Materi Kuliah Program Pascasarjana Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya Prodi Ilmu Hukum, Tahun akademik 2007-2008

**E. KAMUS**

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 2000. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, hal. 688

\_\_\_\_\_ 1983, *Ensiklopedi Indonesia* Jilid 4, Ichtiar Baru – Van Hoeve, Jakarta, 135

**F. INTERNET**

<http://Wandhie.wordpress.com/pengertian-kedisiplinan>

[http://www.bawas.mahkamahagung.go.id/bawas\\_doc/doc/kode\\_etik\\_pns\(1\).pdf](http://www.bawas.mahkamahagung.go.id/bawas_doc/doc/kode_etik_pns(1).pdf)

<http://xerma.blogspot.com/2014/05/pengertian-fungsi-pembinaan-menurut.html>