

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Penelitian

Indonesia adalah negara hukum (*rechstaat*) hal itu secara tegas terurai dalam konstitusi pada Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945). Ide negara hukum sesungguhnya telah lama dikembangkan oleh para filsuf dari zaman Yunani Kuno, Plato dalam bukunya "*the Statesman*" dan "*the law*" menyatakan bahwa negara hukum merupakan bentuk paling baik kedua (*the second best*) guna mencegah kemerosotan kekuasaan. Konsep negara hukum modern di Eropa Kontinental dikembangkan dengan menggunakan istilah Jerman yaitu "*rechtsstaat*" antara lain oleh Imanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain. Sedangkan dalam tradisi *Anglo Saxon* konsep negara hukum dikembangkan dengan sebutan "*The Rule of Law*" yang dipelopori oleh A.V. Dicey.<sup>1</sup>

Konsekuensi logis dari Negara Indonesia sebagai negara hukum adalah menuntut Negara untuk memberikan jaminan hak-hak warga negara sesuai dengan prinsip-prinsip yang dianutnya. Salah satu prinsip Negara hukum yang paling fundamental adalah prinsip *equality before the law* yang merupakan pilar utama dalam prinsip negara hukum yang menghargai kedudukan warga negara dalam pemerintahan dan upaya menegakan hak asasi manusia, sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 27 dan Pasal 28 UUD NRI 1945. Prinsip-prinsip negara hukum senantiasa berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakat. Kemajuan ilmu pengetahuan dan

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, hlm. 152.

teknologi serta semakin kompleksnya kehidupan masyarakat di era global, menuntut pengembangan prinsip-prinsip negara hukum. Dua isu pokok yang senantiasa menjadi inspirasi perkembangan prinsip-prinsip negara hukum adalah masalah pembatasan kekuasaan dan perlindungan HAM. Saat ini paling tidak dapat dikatakan terdapat 12 prinsip negara hukum, yaitu supremasi konstitusi (*supremasi of law*), persamaan dalam hukum (*equality before the law*), Asas Legalitas (*due process of law*), pembatasan kekuasaan (*limitation of power*), organ pemerintahan yang independen, Peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*), Peradilan Tata Usaha Negara (*administrative Court*), Perlindungan Hak Asasi Manusia, bersifat demokratis (*demochratich-rechsstaat*), Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare Rechtsstaat*), serta transparansi dan kontrol sosial.

Pasca amandemen UUD 1945 yang terjadi di Indonesia, telah telah merubah banyak hal pada sistem ketatanegaraan. Salah satu sistem ketatanegaraan Indonesia yang berubah pasca amandemen UUD 1945 adalah mengenai format lembaga Negara. Sebelum amandemen UUD 1945, format lembaga negara Indonesia adalah dengan menggunakan sistem lembaga tertinggi negara yang memegang kedaulatan tertinggi, yang kemudian lembaga tertinggi Negara membagi kekuasaannya kepada lembaga-lembaga dibawahnya. Akan tetapi, setelah amandemen UUD 1945 konsepsi lembaga tertinggi Negara dikembalikan kepada rakyat, yang dilakukan berdasarkan UUD 1945.

Artinya, format lembaga negara pasca amandemen UUD 1945 kedudukan lembaga Negara berada kedudukannya saling sejajar dan saling mengimbangi (*checks and balances*). UUD 1945 (amandemen) telah mengamanatkan dibentuknya beberapa lembaga Negara dengan fungsi dan kewenangannya masing-masing yang berbeda satu sama lainnya, tetapi tetap dalam semangat *checks and balances*. Prof. Sri Soemantri menafsirkan lembaga Negara hasil

amandemen adalah BPK, DPR, DPD, MPR, Presiden dan Wakil Presiden, MK, KY (8 lembaga Negara) yang didasarkan pada pembagian menjadi 3 fungsi/bidang yaitu, pertama perundang-undangan, kedua berkaitan dengan pengawasan dan ketiga bidang pengangkatan hakim agung.<sup>2</sup>

Menurut Bintang<sup>3</sup> : Menggolongkan lembaga Negara secara fungsional dalam kaitannya dengan penyelenggaraan Negara, meliputi lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. Dalam ketatanegaraan Indonesia saat ini lembaga Negara berdasarkan UUD 1945 terdapat 14 jenis yaitu:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat.
2. Dewan Perwakilan Rakyat.
3. Dewan Perwakilan Daerah.
4. Presiden.
5. Mahkamah Agung.
6. Badan Pemeriksa Keuangan.
7. Pemerintahan daerah (Gubernur, DPRD tingkat Provinsi, Walikota/Bupati, dan DPRD tingkat Kabupaten/Kota).
8. Komisi Pemilihan Umum.
9. Komisi Yudisial.
10. Mahkamah Konstitusi.
11. Bank Sentral.
12. TNI.
13. POLRI.
14. Dewan Pertimbangan Presiden.

Lembaga-lembaga negara diatas dalam sistem ketatanegaraan disebut sebagai lembaga tinggi negara. Dengan fungsi dan kewenangannya masing-masing, lembaga-lembaga negara tersebut menjalankan roda pemerintahan. Akan, tetapi dengan seriring perkembangan negara yang demikian pesat, serta kebutuhan akan kesejahteraan dan perlindungan terhadap warga negara. Semakin meningkat, maka kehadiran lembaga-lembaga Negara seperti tersebut diatas dirasa kurang. Kurangnya lembaga-lembaga negara pasca amandemen UUD 1945 dalam

---

<sup>2</sup> Sri Soemantri, *Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Alumni, Bandung. 1986, hlm 59.

<sup>3</sup> Bintang R. Saragih, *Komisi-Komisi Negara-Negara Dalam Sistem Pemerintahan yang Berubah*, KRHN, Jakarta, 2004, hlm 57

memenuhi kebutuhan akan kesejahteraan dan perlindungan warga negara, pada akhirnya memicu kelahiran lembaga-lembaga negara baru dengan berpayung hukum pada peraturan perundang-undangan dibawah UUD 1945. Lembaga-lembaga negara baru tersebut yang lahir karena Undang-undang cenderung berebentuk komisi atau lembaga yang mempunyai sifat independen.

Secara teoritik, lahirnya lembaga-lembaga negara baru tersebut sebagai akibat dari gelombang baru demokrasi yang terjadi disejumlah negara, khususnya yang mengalami proses transisi demokrasi dari otoritarian ke demokratis, muncul organ-organ kekuasaan baru, baik yang sifatnya independen (*independent regulatory agencies*), maupun yang sebatas sampiran negara (*state auxiliary agencies*). Kalaupun bukan merupakan bentuk kekalahan gagasan *trias politica*, terhadap perkembangan baru dan pergeseran pradigma pemerintahan, dari prespektif *Hungtintonian*, kelahiran organ-organ kekuasaan baru, dapat dibaca sebagai sebuah bentuk penyesuaian diri negara, untuk mempertahankan stabilitas sistem dalam kerangka pengaturan *trias politica* untuk menuju suatu kondisi tertib politik.<sup>4</sup>

Pada konteks Indonesia, dapat dilihat bahwa pasca reformasi yang terjadi pada 1998 Indonesia memasuki masa transisi dari rezim otoritarian ke demokratis. Sejumlah persoalan bangsa terkait dengan kesejahteraan dan perlindungan warga negara bermuara pada penegakan hukum, yang mana pada rezim otoritarian orde baru persoalan tersebut seperti terkubur dalam-dalam tanpa pernah terkuak. Oleh karenanya, dalam masa tarnsisi demokrasi yang sedang berjalan dewasa ini, seolah tidak mau kembali seperti pada rezim otoritarian, maka Indonesia pada masa tarnsisi demokrasi sekarang ini banyak melahirkan lembaga dan komisi baru untuk membantu jalannya tertib pemerintahan disegala bidang.

---

<sup>4</sup> Dikutip dari [http://wahyudidjafar.files.wordpress.com/2010/01/komisi-negara\\_antaralatahdan-keharusan-transisional2.pdf](http://wahyudidjafar.files.wordpress.com/2010/01/komisi-negara_antaralatahdan-keharusan-transisional2.pdf). Lihat juga dalam Lihat Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Society*, (New Haven and London: Yale University Press, 1968).

Priode setelah tumbangnya orde baru, komisi negara bermunculan seperti cendawan di musim hujan. Hingga 2009, Indonesia sedikitnya telah memiliki 14 komisi negara independen, yang bukan perpanjangan dari salah satu organ kekuasaan tertentu.

Dari 14 komisi-komisi negara yang ada, adalah Komisi Aparatur Sipil Negara selanjutnya disebut (KASN) adalah lembaga nonstruktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik untuk menciptakan Pegawai ASN yang profesional dan berkinerja, memberikan pelayanan secara adil dan netral, serta menjadi perekat dan pemersatu bangsa, KASN dibentuk berdasarkan undang-undang nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang di Undangkan pada tanggal 15 Januari 2014 telah membawa harapan baru untuk mempercepat terciptanya aparatur sipil Negara (ASN) yang professional, bebas dari intervensi politik bersih dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme dan mampu menyelenggarakan pelayanan public bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa dalam rangka mencapai tujuan nasional.

Seiring dengan perkembangan dunia yang demikian pesat, dan seiring dengan derasnya aspirasi reformasi di dalam negeri, maka peranan penyelenggaraan pemerintahan dan administrasi publik yang baik menjadi semakin penting. Salah satu elemen yang penting dalam tata pemerintahan yang baik (Good Governance) adalah adanya akuntabilitas, disamping transparansi, penegakkan hukum dan lain sebagainya. Karena itu fungsi pengawasan merupakan unsur yang sangat penting dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, pengawasan memiliki peran yang sangat strategis untuk terwujudnya akuntabilitas publik dalam penyelenggaraan pemerintahan. Melalui suatu kebijakan pengawasan yang komprehensif dan membina, maka diharapkan kemampuan administrasi publik yang saat ini dianggap lemah, terutama di bidang

control pengawasan, dapat ditingkatkan kapasitasnya dalam rangka membangun infrastruktur birokrasi yang lebih baik

Dalam kaitannya dengan akuntabilitas publik, pengawasan merupakan salah satu cara untuk membangun dan menjaga legitimasi warga masyarakat terhadap kinerja pemerintahan dengan menciptakan suatu sistem pengawasan yang efektif, baik pengawasan intern (internal control) maupun pengawasan ekstern (external control) Di samping mendorong adanya pengawasan masyarakat (social control). Tuntutan dari masyarakat yang menginginkan terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang baik dilatarbelakangi karena adanya praktek-praktek yang tidak terpuji yang dilakukan oleh para penyelenggara pemerintahan. Penyimpangan-penyimpangan yang terjadi di kalangan penyelenggara pemerintah salah satunya disebabkan oleh kurang efektifnya pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh badan pengawas. Beberapa peristiwa politik yang terjadi di negeri ini membawa dampak buruk bagi kehidupan berbangsa dan bernegara telah menghadirkan kesadaran bagu semua komponen bangsa ini untuk melakukan perubahan-perubahan yang lebih baik dan tata kelola pemerintahan yang baik. Kesalahan dan kekhilafan adalah suatu hal yang wajar yang dilakukan oleh setiap manusia. Tidak terkecuali yang dilakukan oleh aparat pemerintah selaku penyelenggara pemerintahan. Seiring dengan meluasnya tugas-tugas administrasi dalam pemyelenggaraan pemerintahan, semakin besar pula kekuasaan yang diberikan kepada aparat pemerintah untuk menyelenggarakan pemerintahan tersebut.

Dengan adanya berbagai polemik tersebut mengakibatkan terbentuknya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang diundangkan pada tanggal 15 Januari 2014 yang telah membawa harapan baru untuk mempercepat terciptanya Aparatur Sipil Negara (ASN) yang profesional, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan

nepotisme, mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai perekat berlakunya undang-undang tersebut telah terjadi pula perubahan komposisi kelembagaan yang mengurus urusan kepegawaian dan sumber daya aparatur negara. Terdapat 4 (empat) lembaga yang disebutkan secara eksplisit dalam undang-undang tersebut berikut fungsi, tugas, dan kewenangannya, yaitu Kementerian PAN dan RB, Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), Lembaga Administrasi Negara (LAN), dan Badan Kepegawaian Negara (BKN) satuan dan kesatuan bangsa dalam rangka mencapai tujuan nasional.

KASN merupakan lembaga *non structural* mandiri dan bebas dari intervensi politik untuk mencapai pegawai ASN yang professional dan berkinerja, memberikan pelayanan secara adil dan netral, serta menjadi perekat dan permesatu bangsa. KASN dalam kedudukannya sebagai lembaga Negara non structural dapat digolongkan sebagai lembaga Negara bantu (*state axuliary organ*). KASN dibentuk dalam rangka mengawasi pelaksanaan norma dasar, kode etik, dan kode perilaku ASN, serta penerapan sistem merit dalam kebijakan manajemen ASN. Mekanisme pengangkatan PNS dalam jabatan struktural dalam UU Kepegawaian lama belum diatur secara tegas sehingga dalam pelaksanaannya sering terjadi politisasi dalam pengangkatannya yang berimplikasi pada rendahnya kompetensi pejabat terpilih. Hal inilah yang menyebabkan reformasi birokrasi menjadi terhambat. Untuk mengatasi celah hukum ini maka diterapkanlah “lelang jabatan” dalam pengangkatan PNS dalam jabatan struktural. “Lelang jabatan” sebelum berlakunya UU ASN menuai perdebatan karena hanya didasarkan pada surat edaran. Masih hangatnyanya perdebatan tentang “lelang jabatan” tahun 2014 disahkan UU ASN yang membawa perubahan besar dalam bidang kepegawaian. Poin

penting dalam UU ASN yaitu manajemen ASN harus berdasarkan pada Sistem Merit termasuk keberadaan KASN sebagai lembaga pengawas Sistem Merit.

Lembaga-lembaga baru pasca reformasi seperti KASN dan komisi-komisi lain yang termasuk dalam lembaga penunjang seolah dibiarkan tumbuh secara liar tanpa diketahui kelembagaannya bahkan sering terjadi tumpang tindih kewenangan antara lembaga negara yang sudah ada sebelumnya dengan lembaga-lembaga negara baru pasca reformasi yang sering kali hal ini justru menjadi penghalang lembaga-lembaga baru tersebut untuk melaksanakan tugas dan kewenangannya.<sup>5</sup>

Pelayanan kepada masyarakat (pelayanan publik) dan penegakan hukum yang adil merupakan dua aspek yang tidak terpisahkan dari upaya menciptakan pemerintahan yang demokratis yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, keadilan kepastian hukum, dan kedamaian. *Good Governance* akan dapat terlaksana sepenuhnya apabila ada keinginan kuat (*political will*) penyelenggara pemerintahan dan penyelenggara Negara untuk berpegang teguh kepada peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan uraian tersebut, penulis akan memfokuskan pada analisis kedudukan dan kewenangan KASN, hal ini sangat penting dikaji mengingat sering kali status kelembagaan dan kewenangan KASN dalam mengawasi dan mengawal penerapan sistem merit di manajemen ASN, Sehingga munculah gagasan penulisan hukum yang berjudul **KEWENANGAN KOMISI APARATUR SIPIL NEGARA DALAM PROSES LELANG JABATAN”TERKAIT SISTEM MERIT BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA.**

---

<sup>5</sup> Jafar M Sidik . *Jurnal Hukum Judicial Review Undang-Undang Anti Monopoli*, diakses pada tanggal 15 April 2016 Pkl. 15.49



## **B. Identifikasi Masalah**

1. Bagaimanakah kedudukan, wewenang serta fungsi Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) menurut undang-undang no. 5 tahun 2014 tentang aparatur sipil negara dalam menjamin terwujudnya sistem merit di Indonesia?
2. Bagaimanakah hambatan-hambatan yang di hadapi oleh Komisi Aparatur Sipil Negara dalam mengawasi proses lelang jabatan berdasarkan sistem merit di Indonesia?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui kedudukan, wewenang serta fungsi Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) menurut undang-undang no. 5 tahun 2014 tentang aparatur sipil negara dalam menjamin terwujudnya sistem merit di Indonesia
2. Untuk mengetahui hambatan-hambatan yang dihadapi oleh Komisi Aparatur Sipil Negara dalam mengawasi proses lelang jabatan berdasarkan sistem merit di Indonesia.

## **D. Kegunaan Penelitian**

### 1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini dapat menjadi karya tulis ilmiah yang dapat ditelaah dan dipelajari lebih lanjut dalam rangka pengembangan ilmu hukum pada umumnya, baik oleh rekan-rekan mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Pasundan maupun oleh masyarakat luas mengenai kewenangan Komisi Aparatur Sipil Negara dalam proses lelang jabatan terkait sistem merit berdasarkan Undang-Undang nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

### 2. Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkan menambah wawasan dan pengetahuan bagi penulis di bidang Hukum Tata Negara khususnya yang berkaitan dengan kelembagaan negara Indonesia, kemudian untuk mengetahui tentang pengawasan sistem merit dalam kaitannya lelang jabatan di Indonesia oleh Komisi Aparatur Sipil Negara.

## **E. Kerangka Pemikiran**

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan, sebagai berikut: “Negara Indonesia negara hukum”. Negara hukum dimaksud adalah negara yang menegakan supermasi hukum untuk menegakan kebenaran dan keadilan dan tidak ada kekuasaan yang tidak di pertanggungjawabkan.<sup>6</sup> Berdasarkan uraian di atas yang dimaksud dengan Negara Hukum ialah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi terciptanya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Demikian pula peraturan hukum yang sebenarnya hanya ada jika peraturan hukum itu mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antar warga negaranya.<sup>7</sup> Menurut Aristoteles yang memerintah dalam negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan fikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja. Kesusilaan yang akan menentukan baik tidaknya suatu peraturan undang-undang dan membuat undang-undang adalah sebagian dari kecakapan menjalankan pemerintahan negara. Oleh karena itu Menurut aristoteles bahwa yang penting adalah mendidik manusia menjadi warga negara yang baik, karena dari sikapnya yang adil akan terjamin kebahagiaan hidup warga negaranya.<sup>8</sup> Secara umum, dalam setiap negara yang menganut paham negara hukum, selalu berlakunya tiga prinsip dasar, yakni supermasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*), dan penegakan hukum dengan cara tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*). Prinsip penting dalam negara hukum adalah perlindungan yang sama (*equal protection*) atau persamaan dalam hukum (*equality before the law*). Perbedaan perlakuan hukum hanya boleh jika ada alasan yang

---

<sup>6</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal dan ayat)*, Sekretaris Jendral MPR RI, Jakarta, 2010, hlm, 46

<sup>7</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Sinar Bakti, Jakarta 1988, hlm., 153

<sup>8</sup> Ibid, Hlm 154

khusus, misalnya, anak-anak yang di bawah umur 17 tahun mempunyai hak yang berbeda dengan anak-anak yang di atas 17 tahun. Perbedaan ini ada alasan yang rasional. Tetapi perbedaan perlakuan tidak dibolehkan jika tanpa alasan yang logis, misalnya karena perbedaan warna kulit, gender agama dan kepercayaan, sekte tertentu dalam agama, atau perbedaan status seperti antara tuan tanah dan petani miskin. Meskipun demikian, perbedaan perlakuan tanpa alasan yang logis seperti ini sampai saat ini masih banyak terjadi di berbagai negara, termasuk di negara yang hukumnya sudah maju sekalipun.<sup>9</sup>

Istilah *due process of law* mempunyai konotasi bahwa segala sesuatu harus dilakukan secara adil. Konsep *due process of law* sebenarnya terdapat dalam konsep hak-hak fundamental (fundamental rights) dan konsep kemerdekaan/kebebasan yang tertib (*ordered liberty*). Konsep *due process of law* yang prosedural pada dasarnya didasari atas konsep hukum tentang “keadilan yang fundamental” (fundamental fairness). Perkembangan, *due process of law* yang prosedural merupakan suatu proses atau prosedur formal yang adil, logis dan layak, yang harus dijalankan oleh yang berwenang, misalnya dengan kewajiban membawa surat perintah yang sah, memberikan pemberitahuan yang pantas, kesempatan yang layak untuk membela diri termasuk memakai tenaga ahli seperti pengacara bila diperlukan, menghadirkan saksi-saksi yang cukup, memberikan ganti rugi yang layak dengan proses negosiasi atau musyawarah yang pantas, yang harus dilakukan manakala berhadapan dengan hal-hal yang dapat mengakibatkan pelanggaran terhadap hak-hak dasar manusia, seperti hak untuk hidup, hak untuk kemerdekaan atau kebebasan (*liberty*), hak atas kepemilikan benda, hak mengeluarkan pendapat, hak untuk beragama, hak untuk bekerja dan mencari penghidupan yang layak, hak pilih, hak untuk berpergian kemana dia suka, hak atas privasi, hak atas perlakuan yang sama (*equal protection*)

---

<sup>9</sup> Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Refika Aditama, Bandung 2009, hlm., 207.

dan hak-hak fundamental lainnya. Sedangkan yang dimaksud dengan *due process of law* yang substansif adalah suatu persyaratan yuridis yang menyatakan bahwa pembuatan suatu peraturan hukum tidak boleh berisikan hal-hal yang dapat mengakibatkan perlakuan manusia secara tidak adil, tidak logis dan sewenang-wenang. Gagasan atau ide perlunya organisasi negara, diawali dengan munculnya perbedaan kepentingan diantara individu-individu manusia dalam memenuhi kebutuhan hidup.

Menurut plato :<sup>10</sup>

“Negara muncul atau timbul karena adanya kebutuhan dan keinginan manusia yang beraneka macam, yang menyebabkan mereka harus berkejasama untuk memenuhi kebutuhan tersebut. Sejalan dengan pemikiran tersebut, aristoteles sebagai salah satu muid plato, mengungkapkan bahwa munculnya negara itu merupakan sebuah keharusan atau berdasarkan kodrat. Manusia sebagai anggota keluarga menurut kodratnya tidak biasa dipisahkan dari negara. Manusia adalah mahluk sosial atau *zoon politicon*, maka dari itu tidak dapat dipisahkan dari masyarakat atau negara.”

Pandangan dua filisuf tersebut diatas mengisyaratkan bahwa antara masyarakat dengan negara mempunyai hubungan yang sangat erat. Jika dilihat dari fungsi dan tujuan negara sesungguhnya sudah secara implisit mengadakan pemisahan warga negara ke dalam dua golongan, yaitu golongan yang menetapkan tujuan dan melaksanakan fungsi negara itu dan golongan untuk siapa tujuan dan fungsi itu diadakan. Dalam pandangan ini negara secara tegas dipandang sebagai alat dan bukan sebagai tujuan tersendiri.<sup>11</sup>

Dalam pandangan negara sebagai alat, lazim dipersamakan dengan bahtera. Negara adalah bahtera yang menyangkut para penumpangnya (seluruh lapisan masyarakat) ke pelabuhan

---

<sup>10</sup> Ellydar Chaidir, *Negara Hukum, Demokrasi dan Konstalasi Ketatanegaraan Indonesia*, Cetakan Pertama, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007, Hlm 2

<sup>11</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Yogyakarta, 2000/2001, Hlm 4

kesejahteraan. Arti negara sebagai bahtera sudah terkandung dalam kata “pemerintah”. Pemerintahan adalah terjemahan dari kata *government* (bahasa Inggris), *gouvernement* (bahasa Perancis). Kata-kata asing itu semuanya berasal dari kata “kubernan” (bahasa Yunani), yang berarti mengemudikan kapal (to steer a *ship*).

Negara yang menghantarkan rakyat untuk mencapai kesejahteraan, tidak untuk memenuhi kebutuhan khusus dari golongan orang tertentu saja, melainkan untuk memenuhi kebutuhan seluruh rakyat negara itu. Dalam pencapaian kesejahteraan bagi seluruh rakyat, negara tidak terlepas dari pola hubungan sosial, budaya, politik manusia, dan negara dalam upaya mencapai kebahagiaan dan kemakmuran. Upaya pencapaian kebahagiaan dan kemakmuran ini dikenal dengan tujuan negara.

Menurut Roger H :<sup>12</sup>

“Salah satu tujuan negara ialah memungkinkan rakyatnya berkembang serta menyelenggarakan daya ciptanya sebebas mungkin (*the freest possible development and creative self-expression of its members*). Menurut Harlod J. Laski tujuan negara ialah menciptakan keadaan dimana rakyatnya dan mencapai terkabulnya keinginan-keinginan secara maksimal (*creation of those conditions under which the members of the stat may attain the maximum satisfaction of their desires*).”

Menurut Shang Yang :<sup>13</sup>

Tujuan negara ialah membentuk kekuasaan. Menurut Machiavelli bahwa pemerintahan itu sebagai cara untuk memperoleh kekuasaan dan menjalankan kekuasaan. Antara Shang Yang dan Machiavelli memiliki kesamaan bahwa tujuan negara adalah membentuk kekuasaan, tapi bagi Machiavelli masih ada tujuan yang lebih jauh lagi yaitu kekuasaan untuk kehormatan dan kebahagiaan bangsa. Sedangkan Shang Yang kekuasaan adalah untuk kekuasaan itu sendiri.

Bila dilihat dari pandangan tujuan negara dari para ahli tersebut, ternyata bahwa tujuan negara itu bersifat umum yang juga meliputi berbagai unsur kekuasaan,

---

<sup>12</sup> Miriam Budiarjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Cetkan ke tiga, PT Gramedia, Jakarta, 1978, Hlm 45

<sup>13</sup> Sjahrhan Basah, *Ilmu Negara*, Citra Aditya, Jakarta, Hlm 78

kesejahteraan, kebahagiaan dan lain-lain. Berbagi pandangan tentang tujuan negara tersebut menandakan bahwa tidak ada suatu kesepakatan diantara para ahli pemikir negara dan hukum yang dapat merumuskan dengan tepat dalam satu rumusan, yang meliputi semua unsur tentang tujuan negara.

Menurut Soehino :<sup>14</sup>

“Hal ini disebabkan karena dalam banyak hal negara itu tergantung pada tempat, keadaan, waktu, serta sifat daripada kekuasaan penguasa. Oleh karenanya, bila merumuskan tujuan negara secara samar-samar dan umum, yang mungkin dapat meliputi semua unsur, Soehino berpendapat bahwa tujuan negara adalah menyelenggarakan kesejahteraan dan kebahagiaan rakyatnya, atau menyelenggarakan masyarakat adil dan makmur.”

Pandangan Soehino tersebut senada dengan tujuan negara Indonesia berdasarkan UUD 1945 dalam pembukaan alinea ke-4 diketahui bahwa tujuan negara Republik Indonesia adalah: “untuk melindungi segenap bangsa Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Pandangan tujuan negara dalam pembukaan alinea ke-4 UUD 1945, menunjukkan bahwa adanya hak warga negara yang harus diberikan oleh negara tanpa terkecuali dan pembedaan. Dalam pandangan Emmanuel Kant disebutkan tujuan negara adalah membentuk dan mempertahankan hukum yang hendak menjamin kedudukan hukum dari individu-individu di dalam masyarakat. Jaminan itu meliputi kebebasan negaranya, yang berarti tidak boleh ada paksaan daripada pihak penguasa agar warga negaranya tunduk pada undang-undang yang belum disetujuinya. Selain itu juga berarti bahwa setiap warga negara mempunyai kedudukan hukum yang sama dan tidak boleh diperlakukan sewenang-wenang oleh pihak penguasa.

---

<sup>14</sup> Soehino, *Ilmu Negara*, Edisi Ketiga, Cetakan Ketiga, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm 148

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang di Undangkan pada tanggal 15 Januari 2014 telah membawa harapan baru untuk mempercepat terciptanya aparatur sipil Negara (ASN) yang professional, bebas dari intervensi politik bersih dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme dan mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa dalam rangka mencapai tujuan nasional. KASN merupakan lembaga non structural mandiri dan bebas dari intervensi politik untuk mencapai pegawai ASN yang professional dan berkinerja, memberikan pelayanan secara adil dan netral, serta menjadi perekat dan pemersatu bangsa. KASN dalam kedudukannya sebagai lembaga Negara non structural dapat digolongkan sebagai lembaga Negara bantu (*state axiliary organ*). Aparatur Negara Republik Indonesia terdiri dari 4,7 juta pegawai aparatur sipil Negara, 360.000 anggota Polri, dan 330.000 anggota TNI. Banyaknya jumlah aparatur Negara Republik Indonesia maka seharusnya semakin besar tanggung jawab Negara untuk mengawasi kinerja dari masing-masing aparatur Negara. Manajemen sumber daya aparatur sipil Negara merupakan salah satu bagian penting dari pengelolaan pemerintahan Negara yang bertujuan untuk membantu dan mendukung seluruh sumber daya manusia aparatur sipil Negara untuk merealisasikan seluruh potensinya sebagai pegawai pemerintah yang menekankan hak dan kewajiban individual pegawai menuju perspektif baru yang menekankan pada manajemen pengembangan sumber daya manusia. Perubahan tersebut memerlukan manajemen pengembangan sumber daya manusia aparatur Negara agar selalu maju dan memiliki kualifikasi dan kompetensi yang diperlukan untuk melaksanakan tugas dan fungsi pemerintahan dan pembangunan selaras dengan berbagai tantangan yang dihadapi bangsa Indonesia.

Penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan efektif merupakan dambaan setiap warga Negara, hal tersebut telah menjadi tuntutan masyarakat yang selama ini hak-hak sipil mereka



kurang memperoleh perhatian dan pengakuan secara layak, sekalipun hidup mereka dalam Negara hukum, Republik Indonesia. Pelayanan kepada masyarakat (pelayanan publik) dan penegakan hukum yang adil merupakan dua aspek yang tidak terpisahkan dari upaya menciptakan pemerintahan yang demokratis yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, keadilan kepastian hukum, dan kedamaian. *Good Governance* akan dapat terlaksana sepenuhnya apabila ada keinginan kuat (*political will*) penyelenggara pemerintahan dan penyelenggara Negara untuk berpegang teguh kepada peraturan perundang-undangan.

Komisi Aparatur Sipil Negara selanjutnya disebut (KASN) adalah lembaga nonstruktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik untuk menciptakan Pegawai ASN yang profesional dan berkinerja, memberikan pelayanan secara adil dan netral, serta menjadi perekat dan pemersatu bangsa, KASN dibentuk berdasarkan undang-undang nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang di Undangkan pada tanggal 15 Januari 2014 telah membawa harapan baru untuk mempercepat terciptanya aparatur sipil Negara (ASN) yang professional, bebas dari intervensi politik bersih dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme dan mampu menyelenggarakan pelayanan public bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa dalam rangka mencapai tujuan nasional.

KASN merupakan lembaga *non structural* mandiri dan bebas dari intervensi politik untuk mencapai pegawai ASN yang professional dan berkinerja, memberikan pelayanan secara adil dan netral, serta menjadi perekat dan permesratu bangsa. KASN dalam kedudukannya sebagai lembaga Negara non structural dapat digolongkan sebagai lembaga Negara bantu (*state axiliary organ*). KASN dibentuk dalam rangka mengawasi pelaksanaan norma dasar, kode etik, dan ode perilaku ASN, serta penerapan sistem merit dalam kebijakan manajemen ASN. Mekanisme

pengangkatan PNS dalam jabatan struktural dalam UU Kepegawaian lama belum diatur secara tegas sehingga dalam pelaksanaannya sering terjadi politisasi dalam pengangkatannya yang berimplikasi pada rendahnya kompetensi pejabat terpilih. Hal inilah yang menyebabkan reformasi birokrasi menjadi terhambat. Untuk mengatasi celah hukum ini maka diterapkanlah “lelang jabatan” dalam pengangkatan PNS dalam jabatan struktural. “Lelang jabatan” sebelum berlakunya UU ASN menuai perdebatan karena hanya didasarkan pada surat edaran. Masih hangatnya perdebatan tentang “lelang jabatan” tahun 2014 disahkan UU ASN yang membawa perubahan besar dalam bidang kepegawaian. Poin penting dalam UU ASN yaitu manajemen ASN harus berdasarkan pada Sistem Merit termasuk keberadaan KASN sebagai lembaga pengawas Sistem Merit.

Penerapan sistem merit (*merit system*) yaitu adanya kesesuaian antara kecakapan yang dimiliki seorang pegawai dengan jabatan yang dipercayakan kepadanya, meliputi tingkat pendidikan formal, tingkat pendidikan non formal, pendidikan dan latihan teknis, tingkat pengalaman kerja, dan tingkat penguasaan tugas dan pekerjaan. Sedangkan faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan sistem merit (*merit system*) dalam kebijakan promosi jabatan di daerah meliputi regulasi, kontrol eksternal dan komitmen pelaku.

Meskipun demikian, harus pula disadari bahwa seiring dengan terjadinya perubahan sosial yang berlangsung begitu cepat, lambat laun model birokrasi seperti ini juga ikut mengalami perubahan termasuk di dalamnya tipe rekrutmen pegawai dalam birokrasi. Kedua, mentalitas *feodal*. Walaupun pada dasarnya misi utama birokrasi sebagai pelayan masyarakat (*public service*). Namun dalam kenyataannya seringkali birokrasi lebih berorientasi menjadi abdi negara (*state service*). Oleh karena itu, tidak mengherankan jika muncul pula kesan dalam masyarakat yang mengidentikkan birokrasi sebagai *officialdom* (kerajaan pejabat), di mana rakyat sangat

tergantung pada pejabat dan bukannya pejabat yang tergantung pada rakyat. Belum lagi adanya hirarki yang cukup ketat dalam birokrasi yang mengakibatkan pola hubungan antara atasan dengan bawahan menjadi Patron-Client dan kaku, sehingga tidak mengherankan jika berkembang pula sikap mental ABS (Asal Bapak Senang), oportunistis yang dinilai cenderung feodalistik. Dan rupanya masalahnya tidak hanya sampai di situ, sebab ternyata model birokrasi yang feodalistik ini tidak lagi dinilai melindungi kepentingan publik, melainkan menjadi tuan bagi masyarakat, dan konsekuensinya bukannya birokrasi yang melayani masyarakat, akan tetapi justru masyarakatlah yang harus melayani birokrasi.

Akhirnya, tantangan lain yang muncul dalam birokrasi adalah prosedur kerja yang tidak efisien dan efektif. Itulah sebabnya, mengapa sering muncul kesan yang kurang baik terhadap kinerja birokrasi yang sering dihubungkan dengan mekanisme kerja dan kegiatan administrasi yang cenderung lamban dan berbelit-belit (*Red Tape*). Akibatnya, mereka yang berurusan dengan birokrasi dengan prosedur kerja seperti ini harus menghabiskan biaya, tenaga dan waktu yang cukup banyak untuk sesuatu urusan yang sebenarnya sangat sederhana, efisien dan dengan biaya yang murah. Dan yang lebih aneh lagi, jika muncul pula sebagian birokrat yang bermental arogan, sok tahu, tidak disiplin, memiliki etos kerja yang lemah, dan suka mengaburkan masalah

## **F. Metode Penelitian**

Agar dapat mengetahui dan membahas suatu permasalahan diperlukan adanya pendekatan dengan menggunakan metode-metode tertentu yang bersifat ilmiah. Metode yang digunakan oleh penulis dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

### **1. Spesifikasi penelitian**

Penulis menggunakan penelitian yang bersifat deskriptif kualitatif, deskriptif kualitatif adalah data yang dihimpun dengan cara diuraikan di atas, kemudian diolah dengan cara data diseleksi, diklasifikasi secara sistematis, logis dan yuridis, guna mendapatkan gambaran umum untuk mendukung materi skripsi melalui analisa data secara kualitatif. Penelitian ini menggambarkan permasalahan tentang proses lelang jabatan yang terjadi di Indonesia dimana proses lelang jabatan rawan dengan unsur kkn, sehingga harus adanya sistem pengawasan dari mulai regulasi dan suatu lembaga sebagai teknis pelaksanaan pengawasan terhadap proses lelang jabatan berdasarkan sistem merit di dalam undang-undang nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

### **2. Metode Pendekatan**

Metode pendekatan yang digunakan dalam hal ini menggunakan pendekatan secara yuridis normative, yaitu dititikberatkan pada penggunaan data kepustakaan aatau data skunder yang berupa bahan hukum primer, skunder dan tersierr. Metode pendekatan yang digunakan dengan mengingat bahwa permasalahan yang diteliti berkisar pada peraturan perundang-undangan yaitu hubungan peraturan yang satu dengan yang lainnya serta kaitannya dengan penerpannya dalam praktek.

### **3. Tahapan Penelitian**

Adapun tahapan penelitian yang diku dalam lingku pnelitianini adalah :

#### Penelitian Kepustakaan

Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji penelitian kepustakaan yaitu:<sup>15</sup> Penelitian terhadap data skunder, yang dengan teratur dan sistematis menyelenggarakan pengumpulan dan pengolahan bahan pustaka untuk disajikan dalam bentuk layanan yang bersifat edukatif, informatif dan rekreatif kepada masyarakat.

Penelitian ini dilakukan untuk memperoleh data skunder yang maksudnya untuk member data yang dibutuhkan bagi penelitian, melalui literatur kepustakaan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau buku-buku mengenai ilmu yang terkait dalam penelitian ini atau pendapat para ahli yang ada korelasinya dengan objek penelitian.

#### 4. Teknik Penelitian

Penelitian kepustakaan, yaitu pengumpulan dengan menggunakan data skunder. Data skunder itu terdiri dari:

##### a. Bahan Hukum Primer

- 1) Undang-undang Dasar 1945.
- 2) Undang-undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

b. Bahan hukum Skunder: Buku-buku dan literatur yang mendukung penelitian tersebut serta yang memberikan penjelasan lebih lanjut dari bahan-bahan primer.

c. Bahan Hukum Tersier: Kamus dan sebagainya.

#### 5. Alat Pengumpulan Data

---

<sup>15</sup> Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Metode Penelitian Hukum, Rieneka Cipta, Jkarta, 2000, Hlm 13*

Studi kepustakaan, dimana peneliti melakukan pengumpulan terhadap sumber data yang berupa buku-buku perundang-undangan, karangan ilmiah, makalah, surat kabar, dan bahan-bahan hukum lain.

## 6. Analisis Data

Setelah data-data yang diperlukan terkumpul, selanjutnya peneliti menganalisis data yang telah diproses tersebut. Adapun metode analisa data yang digunakan adalah deskriptif kualitatif yaitu data yang dihimpun dengan cara diuraikan di atas, kemudian diolah dengan cara diseleksi, diklasifikasi secara sistematis, logis dan yuridis, guna mendapatkan gambaran umum untuk mendukung materi skripsi melalui analisa data kualitatif.

## 7. Lokasi Penelitian

Untuk mengumpulkan data yang diperlukan, penelitian akan dilakukan di:

Perpustakaan

- a. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung, Jalan Lengkong Dalam No. 18 Bandung
- b. Perpustakaan Umum Provinsi Jawa Barat, Jalan Soekarno Hatta No. 629 Bandung

