

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sistem Pemerintahan di Indonesia beberapa kali terjadi perubahan system pemerintahan. mulai dari rezim orde lama, yakni pada masa awal kemerdekaan yang beberapa kali terjadi perubahan bentuk Negara. Kemudian, kembali berganti system pemerintahan yang ditandai dengan pergantian presiden. dimasa pemerintahan yang kita kenal dengan rezim orde baru yang sangat identik dengan pemerintahan yang otoriter yang berjalan selama kurang lebih 3 dekade. Dan kini tiba saatnya negara republik Indonesia menggunakan sistem demokratis dimana setiap warga negara diberikan hak untuk mencalonkan diri, memiliki hak memilih dan kebebasan dalam hal menentukan pilihan serta setiap warga Negara berhak dan memiliki kesempatan yang sama untuk ambil bagian dalam pemerintahan.

Dalam masyarakat demokrasi ini, pemilu merupakan suatu proses pergantian kekuasaan secara damai dan dilakukan secara berkala sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan oleh konstitusi. Dengan demikian, dapat dipahami bahwa pemilu merupakan kegiatan politik yang sangat penting dalam proses penyelenggaraan kekuasaan dalam sebuah Negara yang menganut prinsip-prinsip demokrasi. Pemilu telah dilaksanakan berulang kali dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, perbincangan tentang dan sekitar pemilu selalu bergema dari waktu ke waktu.¹

Sebelum era reformasi, demokrasi adalah sebuah impian, ketika itu dibawah kekuasaan yang terpusat dan membelenggu, ketika kita menginginkan

¹Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: total media 2009), Hlm 98

kebebasan untuk berekspresi, ikut menentukan jalannya pemerintahan, serta menikmati hasil pembangunan secara berkeadilan. Kita memimpikan pemerintahan yang dibentuk atas dasar pilihan rakyat.² Kita juga menginginkan demokrasi dan sebuah republik yang sesungguhnya.

Setelah dua belas tahun “hidup” di alam “demokrasi”, mulai muncul pertanyaan mendasar. Apakah memang benar bangsa ini menghendaki demokrasi? hal itu ditandai dengan fakta yang terjadi pada saat memasuki momen-momen politik seperti pemilihan umum yang ditandai dengan berbagai macam bentuk kecurangan politik seperti money politik dan juga pembatasan hak politik yang jelas-jelas menghilangkan prinsip demokrasi. Padahal demokrasi merupakan mekanisme utama yang harus ada dalam tahapan penyelenggaraan negara dan pembentukan pemerintahan. Pemilu dianggap sebagai bentuk paling nyata dari kedaulatan yang berada ditangan rakyat serta wujud paling konkret partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan Negara.sehingganya, sistem penyelenggaraan pemilu itu selalu menjadi perhatian utama.Pemerintahan, dari, oleh dan untuk rakyat diharapkan benar-benar dapat diwujudkan dalam penetapan sistem dan kualitas penyelenggaraan pemilu.

Momentum perpolitikan di era demokrasi ini, tak dapat dipungkiri bahwa ada salah satu instansi pemerintahan yang seringkali dijadikan alat politik oleh pemerintah yang sedang berkuasa ketika memasuki momentum politik baik dari tingkat daerah hingga pusat. Dimana sudah menjadi rahasia Umum bagi kita

²Jenedrij M. Gaffar, *Politik Hukum*, (Jakarta: konstitusi press, 2012),Hlm9.

bahwa ASN dalam hal ini Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang sering kita lihat ikut dalam kontes perpolitikan kontemporer.

Melirik hal tersebut, terlantas dalam benak peneliti untuk lebih mendalami apakah hak untuk ikut dalam pesta demokrasi bagi ASN bukan merupakan sebuah polemik. Sebab, peneliti berasumsi bahwa Aparatur Negara dalam bertindak harus profesional dan juga netral. Jangan sampai Aparatur Negara yang sudah terkontaminasi dengan politik kemudian tidak profesional dan netral dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat. Untuk itu, peneliti akan mencoba meneliti terkait dengan pembatasan ikut serta terhadap ASN/PNS, dalam mengikuti proses demokrasi yang akan coba tinjau oleh peneliti dari sisi history undang-undang hingga perturan pemerintah yang mengatur masalah perpolitikan terhadap ASN/PNS.

Menurut paradigma peneliti, hal yang terjadi pada aparatur sipil negara (ASN) terlebih yang berkaitan dengan pembatasan-pembatasan hak politik yang dibuat oleh pemerintah untuk membatasi gerak-gerik perpolitikan mulai dari dibentuknya Undang-undang No. 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok kepegawaian, Peraturan pemerintah yang lebih spesifik mengatur ASN/PNS hingga Undang-undang terbaru yakni Undang-undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN/PNS). Perlu untuk diteliti apakah setiap undang-undang maupun peraturan pemerintah telah memperkuat pembatasan hak politik terhadap Salah satu instansi pemerintahan itu ataukah regulasi yang dibuat oleh pemerintah masih memberikan celah kepada ASN/PNS untuk ikut dalam

perpolitikan yang mengatasnamakan pemerintah yang sedang menjabat kemudian kembali mencalonkan diri dalam pemilihan kepala pemerintahan.

Peneliti coba masuk dengan melihat pada Undang-undang Republik Indonesia No 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok kepegawaian yang dibuat pada rezim pemerintahan orde baru. Pada undang-undang yang mengatur masalah ASN/PNS dimasa itu, belum ada satupun butir-butir pasal yang mengatur terkait dengan pembatasan hak politik bagi PNS secara spesifik, malahan pada tahun 1975, pemerintah mengeluarkan regulasi yang memberikan kebebasan dalam mengikuti/terlibat dalam perpolitikan dengan menerbitkan Undang-undang No 3 tahun 1975 tentang partai politik dan golongan karya dimana regulasi tersebut pada pasal 8 ayat (2) huruf a mengatakan :

“Pegawai negeri sipil dapat menjadi anggota partai politik atau golongan karya dengan sepengetahuan pejabat yang berwenang”³

Penjelasan pasal diatas, peneliti berpendapat kekuasaan yang terjadi selama 32 tahun di masa orde baru, tidak luput dari bahayanya bila PNS/ASN apa bila diberikan kebebasan dalam berpolitik/tidak diberikan pembatasan oleh pemerintah.

Selanjutnya, pada Undang-undang Republik Indonesia No. 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Pokok-pokok kepegawaian, mulai timbul inisiatif dari pemerintah untuk melakukan pembatasan terhadap ASN/PNS untuk mengikuti ataupun ikut terlibat dalam intervensi politik dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat. dengan dimintai oleh undang-undang tersebut kepada ASN/PNS untuk bersikap netral dalam menjalankan profesi mereka sebagai

³Lihat Undang-undang No. 3 tahun 1975 *tentang Partai Politik Golongan karya*

Pelayan Publik. Tepatnya, pada pasal 3 ayat (2) dan (3) Undang-undang No 43 tahun 1999 tentang perubahan pokok-pokok kepegawaian yang berbunyi ⁴:

- (2) Dalam kedudukan dan dalam menjalankan tugasnya sebagai pegawai negeri harus netral dari pengaruh seluruh golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.
- (3) Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

Setelah melihat Undang-undang yang dibuat setelah rezim orde baru, perlahan-lahan ASN/PNS mulai coba dilepaskan dari intervensi politik dengan dimintai untuk bersifat netral dan dilarang untuk menjadi anggota partai politik oleh pemerintahan era reformasi saat itu dengan membuat undang-undang No 43 Tahun 1999 tentang perubahan Pokok-pokok Kepegawaian. Tak hanya itu saja, pada tahun 2004, Pemerintah kembali mengeluarkan peraturan pemerintah yang secara tegas melarang ASN/PNS untuk ikut dalam partai politik dan diminta untuk melepaskan status ASN/PNS apabila ingin menjadi anggota dari partai-partai politik. Tepatnya pada Peraturan Pemerintah (PP) No. 37 Tahun 2004 tentang larangan pegawai negeri sipil untuk menjadi anggota partai politik, khususnya pada pasal 3 ayat (1), (2) dan (3) yang berbunyi ⁵:

- (1) Pegawai Negeri Sipil yang akan menjadi anggota dan pengurus partai politik wajib mengundurkan diri dari Pegawai Negeri Sipil.
- (2) Pegawai Negeri Sipil yang mengundurkan diri sebagaimana yang dimaksud pasal (1) diberhentikan dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil.
- (3) Pemberhentian sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (2), terhitung mulai akhir bulan mengajukan pengunduran diri.

⁴ Lihat Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia No. 43 Tahun 1999 tentang *perubahan Pokok-pokok kepegawaian*

⁵Lihat Pasal 3, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Tahun 2004 Tentang *Larangan Pegawai Negeri Sipil menjadi Anggota Partai Politik*

Hadirnya Peraturan Pemerintah No 37 Tahun 2004 itu, dapat kita simpulkan bahwa pemerintah sudah mulai membenahi ASN/PNS untuk tidak terlibat dengan tindakan-tindakan yang bisa menimbulkan akibat salah satu instansi pemerintahan tersebut termakan dengan intervensi politik yang menyebabkan hilangnya profesionalitas dan Netralitas instansi pemerintahan tersebut. Sehingga pemerintah membentuk regulasi baru dalam hal ini PP No. 37 tersebut dan sangat tegas dalam hal membatasi hak-hak politik Pegawai Negeri Sipil dengan cara meminta pegawai negeri sipil atau aparatur sipil negara untuk mengundurkan diri dari profesinya sebagai ASN/PNS. Terkait dengan pembatasan hak politik. Dalam hal ini, hak untuk mencalonkan diri bagi Aparatur Sipil Negara kembali dipertegas dengan dibentuknya undang-undang terbaru yakni Undang-undang No. 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Sebagaimana yang tertera dalam undang-undang No. 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) mendefenisikan ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) yang bekerja pada instansi pemerintah. Dalam Pasal 2 huruf b dan f undang-undang ASN menegaskan ASN berasaskan Profesionalitas dan netralitas, artinya tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Untuk menjaga netralitas itu, Undang-undang ASN melarang instansi pemerintahan itu untuk menjadi anggota atau pengurus partai politik dan mengundurkan diri apabila mencalonkan diri atau dicalonkan untuk menduduki jabatan politik. Tujuannya agar ASN dapat bersikap dan berperilaku

sebagai publik *servant* yakni sebagai alat negara yang menjalankan tugas-tugas kenegaraan/birokrasi secara netral.

Memandang secara historis, memang benar PNS/ASN atau birokrasi selalu berada dalam tataran karir tertentu, dalam perjalanan meniti karir seorang birokrasi harus selalu siap setiap saat menerima pejabat politik sebagai pimpinan tertinggi dalam organisasi yang selalu berganti sesuai masa jabatannya, memiliki program dan tipe kepemimpinan yang berbeda satu dengan yang lain, bahkan seringkali program yang disusun oleh pejabat politik sebelumnya berbeda dengan pejabat politik saat ini. Menurut peneliti, hal tersebutlah yang menjadi cikal-bakal timbulnya hubungan personal politik antara pejabat struktural birokrasi dan pejabat politik, yang menggiring birokrasi pada situasi yang tidak sesuai lagi dengan asas netralitas birokrasi. Sebab, pada masa orde baru, birokrasi telah menjadi mesin politik partai pemerintah, menjadi organisasi yang kuat dan hampir bersifat otonom dari kontrol masyarakat. Akibatnya, karena birokrasi menjadi organisasi yang kuat secara politis. Gerak langkahnya mendominasi hampir semua kehidupan masyarakat. Karl D. Jackson, lantas menyebutkan fenomena ini sebagai masyarakat politik birokrasi (*Bureaucratic Polity*).

Melepaskan ASN dari dominasi politik penguasa atau partai tertentu tidak hanya ada dalam undang-undang ASN, tetapi juga telah dimuat dalam undang-undang No. 43 tahun 1999 tentang Perubahan atas undang-undang No. 8 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Kemudian kembali dipertajam dengan dibentuknya peraturan pemerintah No 37 Tahun 2004 yang secara spesifik sangat melarang PNS/ASN untuk menjadi anggota partai politik hingga ikut serta dalam

hal mencalonkan diri pada pemilihan pejabat politik baik tingkat pusat hingga tingkat daerah. Baik Undang-undang hingga Peraturan Pemerintah (PP) sangat melarang ASN/PNS terlibat dalam Proses perpolitikan. Ditambah lagi dengan lahirnya undang-undang No 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) yang menekankan asas profesional dan netralitas secara eksplisit dalam lafal sumpah ASN/PNS yang intinya akan senantiasa mengutamakan kepentingan Negara dari pada kepentingan pribadi, seseorang atau golongan. Sehubungan dengan penekanan ke 2 asas tersebut, Undang-undang ASN juga secara tegas menekankan ASN untuk selalu bersifat netral dalam melaksanakan tugas mereka sebagai aparatur Negara Sebagaimana yang tertera pada Pasal 9 ayat (2) yang mengatakan⁶;

“Pegawai Negeri Sipil Harus bebas dari pengaruh dan intervensi parta politik,”

Bunyi pasal diatas, dapat disimpulkan mengapa pemerintah melarang ASN/ PNS menjadi anggota partai politik, tidak lain adalah upaya untuk menjaga asas netralitas ASN/PNS yang merupakan salah satu organisasi/instansi pemerintahan sangat erat hubungannya dengan pelayanan publik, dimana Keberadaan ASN/PNS berkenaan langsung dengan masyarakat. Itulah yang membuat pemerintah membentuk regulasi terbaru yang mengatur ASN/PNS dalam hal melaksanakan tugasnya selaku aparat negara dan harus lepas dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan dan persatuan ASN serta dapat memusatkan segala perhatian, pikiran dan tugas yang dibebankan kepada PNS/ASN.

⁶Lihat, Undang-Undang Republik Indonesia No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN),

Penekanan yang hingga berujung pada pengunduran diri juga telah secara eksplisit di jelaskan oleh Undang-Undang tersebut tepatnya pada 119 undang-undang ASN yang menyatakan⁷ :

“ Pejabat pimpinan tinggi madya dan pejabat pimpinan tinggi pratama yang akan mencalonkan diri menjadi gubernur dan wakil gubernur, bupati/walikota dan wakil bupati/walikota wajib menyatakan pengunduran diri secara tertulis dari PNS sejak mendaftar sebagai calon ”.

Hal tersebut juga lebih di pertegas pada Pasal 123 ayat 3 UU tersebut yakni⁸;

“ Pegawai ASN dari PNS yang mencalonkan diri atau mencalonkan diri menjadi presiden dan wakil presiden: ketua, wakil ketua dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat: ketua, wakil ketua dan anggota Dewan Perwakilan Daerah; guberur dan wakil gubernur: bupati/walikota dan wakil bupati/walikota wajib menyatakan pengunduran diri secara tertulis sebagai PNS sejak mendaftar sebagai calon”.

Dari penjelasan kedua pasal tersebut, terlihat bahwa untuk menjadi seorang politisi, seorang yang berprofesi sebagai ASN/PNS harus rela meninggalkan profesi mereka agar kinerja serta asas profesionalitas dan netralitas yang ditanamkan pada instansi pemerintahan tersebut tetap terjaga secara utuh dan tidak dapat di intervensi oleh partai-partai politik.

Sehubungan dengan penjelasan-penjelasan diatas yang berkaitan dengan beberapa undang-undang serta peraturan pemerintah yang spesifik mengatur masalah pembatasan hak politik bagi ASN/PNS secara eksplisit, yang bisa dikatakan tindakan tersebut menggambarkan adanya ketidakadilan bagi ASN/PNS karena hak mereka untuk ikut berpolitik yang sebagaimana yang termaktup dalam undang-undang dasar (UUD 1945) tidak diberikan (di amputasi)

⁷Ibid,

⁸Ibid,

oleh undang-undang yang mengatur tentang ASN/PNS. Sebagaimana yang di samapaikan oleh pada pasal 28D ayat (2). Yang mengatakan:

“ Setiap warga negara berhak atas pengakuan, jaminan perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”

pada pasal 28E ayat (3). Yang mengatakan :

“ Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat “

Dapat kita tarik kesimpulan dengan adanya larangan yang diberikan oleh pemerintah terhadap hadap ASN/PNS untuk menjadi anggota partai politik serta mengikuti perpolitikan, seketika membuat kita menganggap bahwa regulasi yang dibuat oleh pemerintah khusus untuk mengatur salah satu instansi pemerintahan itu bertentangan dengan undang-undang dasar (*Ius constiuendum*) padahal yang menjadi anggota dalam instansi tersebut merupakan warga negara sebagaimana warga negara lainnya, yang jelas-jelas telah dijamin hak-haknya oleh pemerintah.

Untuk itu, peneliti salah mengutip satu pendapat ahli mengenai keadilan yakni;

Ariestoteles mengatakan ⁹:

“ keadilan adalah suatu kebijakan politik yang aturan-aturannya menjadi dasar dari peraturan negara dan aturan-aturan Ini merupakan ukuran tentang apa yang hak”

Dari pernyataan dari Ariestoteles diatas, dapat kita tarik kesimpulan bahwa adanya pelarangan terhadap ASN/PNS untuk menjadi anggota partai politik dan diharuskan mengundurkan diri dari ASN/PNS ketika ingin memajukan diri untuk menjadi pejabat politik tidak lain adalah untuk menjaga sikap profesionalitas dan

⁹Jurnal, Mirza Satria Buana, S.H.,M.Hmencari keadilan dalam birokrasi. Hlm 8

netral Instansi pemerintahan itu dalam melaksanakan tugas sebagai alat (aparatur Negara). Untuk mewujudkan sebuah keadilan yang diinginkan oleh Negara kepada setiap penduduk/warga negara dan hukum yang baik, Negara hadir untuk yang menjaga agar keadilan sampai kepada semua orang tanpa terkecuali dan non-dikriminatif politik

Menurut Philipus M. Hadjon Hubungan hukum antara negara dengan aparatur negara/pegawai negeri disebut dengan hubungan *Openbare Dienstbeterking* (hubungan dinas publik). Hubungan dinas publik dalam penerapannya, hubungan ini berkaitan dengan segi kepangkatan birokrasi pemerintahan yang dikenal dengan teori *Contract Siu Generis*. Teori yang di kemukakan oleh Buys ini, bahwa *Contract Siu Generis* mensyaratkan birokrasi pemerintah harus setia dan taat selama berstatus sebagai pegawai negeri/aparatur negara, meskipun setiap saat dia dapat mengundurkan diri.¹⁰

Memandang dari apa yang di katakan oleh Philipus M. Hadjon, peneliti menarik kesimpulan bahwa pembatasan hak politik yang dilakukan oleh pemerintah melelalui regulasi yang mengatur terhadap salah satu instansi pemerintahan tersebut, bukanlah merupakan sebuah pelanggaran terhadap hak asasi manusia bagi warga yang berstatus sebagai pegawai negeri sipil/ aparatur sipil negara mengingat sebelum PNS/ASN dilantik, mereka dimintai untuk bersumpah yang dalam sumpah itu, mereka diminta untuk lebih mengedepankan kepentingan Negara dibandingkan dengan kepentingan individu mereka.

¹⁰Philipus M. Hadjon *pengantar hukum administrasi indonesia*, (Yogyakarta : Gaja Mada University Press, 2005)., Hlm 214

Sehingganya bagi warga negara yang tercover dalam salah satu instansi tersebut tidak berhak untuk menjalankan hak asasi mereka secara penuh.

Peneliti memandang bahwa pembatasan akan hak politik bagi warga negara yang berstatus sebagai pegawai pemerintah merupakan hal yang urgen. Sebab, apabila tidak dilakukan penguatan pembatasan akan hak politik bagi salah satu instansi pemerintahan tersebut, itu akan mengakibatkan cita-cita akan pemerintahan yang demokrasi tidak akan tercapai dikarenakan kita yang hidup di era demokrasi saat ini akan kembali merasakan sistem pemerintahan otoriter di era orde baru, dimana tidak dapat kita bantahkan bahwa diskriminasi/intervensi politik di era tersebut terhadap PNS/ASN sangat-sangatlah tinggi buktinya penguasa di era itu bisa bertahan hingga 32 tahun lamanya itu dikarenakan diberikannya kebebasan untuk menjadi anggota parpol/ ikut berpolitiknya salah satu instansi pemerintah yang bertugas sebagai pembawah kebijakan dari pemerintah pusat serta pelayan publik. Selain itu yang berkaitan dengan data-data masyarakat sangatlah erat hubungannya dengan salah satu instansi pemerintahan tersebut sehingganya peneliti memandang, apabila salah satu instansi pemerintahan tersebut tetap dibiarkan bebas dalam berpolitik, era orde lama bisa saja terulang kembali Beranjak dari problem yang peneliti bahas diatas, membuat peneliti mengambil judul skripsi **“ANALISIS HUKUMPENGUATAN PEMBATASAN HAK POLITIK APARATUR SIPIL NEGARA DITINJAU DARI SISI HISTORY”**

1.2 RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan judul yang penulis bahas diatas tentang “Penguatan pembatasan hak politik aparatur sipil negara (ASN), (Ditinjau dari sisi histori)” Penyusun mendapatkan beberapa masalah ;

- 1 Bagaimanakah penguatan pembatasan hak politik Aparatur Sipil Negara ditinjau dari sisi histori
- 2 Bagaimanakah cara pembatasan hak politik terhadap aparatur sipil Negara sejak hadirnya Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 tentang pokok-pokok kepegawaian hingga Undang-undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN)

1.3 TUJUAN PENELITIAN

- 1 Tujuan penelitian ini dilakukan untuk mengetahui apakah pembatasan hak politik terhadap Aparatur Sipil Negara (ASN) sudah berada pada titik klimax atau harus ada penambahan yang lebih tegas terkait dengan masalah politik terhadap Aparatur Sipil Negara (ASN)
- 2 Sehingga penelitian ini bisa di jadikan rujukan kajian akademik dalam pembentukan undang-undang kedepan agar, kedepan tidak terdapat lagi pertentangan antara undang-undang dengan undang-undang dasar.

1.3 MANFAAT PENELITIAN

1. Menambah wawasan bagi calon peneliti terkait perlunya dilakukan penguatan pembatasan hak politik bagi aparatur sipil Negara.
2. Memberikan gambaran kepada rekan-rekan mahasiswa/mahasiswi dalam hal memperdalam pengetahuan yang mengambil bidang hukum tata Negara.