



**KEBIJAKAN NETRALITAS POLITIK
PEGAWAI NEGERI SIPIL DALAM PERSPEKTIF
PERLINDUNGAN HAK ASASI MANUSIA
DI INDONESIA**

T E S I S

**Disusun dalam rangka memenuhi persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum**

oleh :

**Z.R.P.TJ. MULYONO, SH.
B4A.007.048**

Pembimbing :

Prof. Dr. ARIEF HIDAYAT, SH. MS.

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2008**

**KEBIJAKAN NETRALITAS POLITIK
PEGAWAI NEGERI SIPIL DALAM PERSPEKTIF
PERLINDUNGAN HAK ASASI MANUSIA
DI INDONESIA**

Disusun oleh :

Z.R.P.TJ. MULYONO, SH.

B4A.007.048

Program Kajian : Non Reguler

Dipertahankan di depan Dewan Penguji

Pada tanggal : 15 Oktober 2008

**Tesis ini telah diterima
sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Ilmu Hukum**

Dosen Pembimbing :

**Mengetahui
Ketua Program**

Prof. Dr. ARIEF HIDAYAT, SH. MS.
NIP. 130 937 134

Prof. Dr. PAULUS HADISUPRAPTO, SH, MH
NIP. 130 531 702

KEBIJAKAN NETRALITAS POLITIK

**PEGAWAI NEGERI SIPIL DALAM PERSPEKTIF
PERLINDUNGAN HAK ASASI MANUSIA
DI INDONESIA**

Disusun oleh :

Z.R.P.TJ. MULYONO, SH.

NIM. B4A.007048

Program Kajian : Non Reguler

Dipertahankan di depan Dewan Penguji

Pada tanggal

**Tesis ini telah diterima
Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Ilmu Hukum**

**Pembimbing
Magister Ilmu Hukum**

Prof. Dr. ARIEF HIDAYAT, SH. MS.

NIP. 130 937 134

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan dengan sesungguhnya bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat suatu karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Semarang, Oktober 2008

Yang menyatakan,

Z.R.P.TJ. MULYONO, SH.

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT karena hanya atas rahmat dan ridho-Nya penulis dapat menyelesaikan tesis dengan judul "KEBIJAKAN NETRALITAS POLITIK PEGAWAI NEGERI SIPIL DALAM PERSPEKTIF PERLINDUNGAN HAK ASASI MANUSIA DI INDONESIA".

Tesis ini merupakan tugas akhir sebagai syarat untuk menyelesaikan pendidikan Program Studi Magister Ilmu Hukum dan guna mencapai gelar Magister Ilmu Hukum pada Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang. Adapun pemilihan judul tesis ini di samping untuk memperdalam pemahaman tentang demokrasi dan hak asasi manusia, juga untuk memberikan sumbangan pemikiran dalam rangka pembangunan hukum tata negara Indonesia serta membuka wacana baru bagi pengembangan manajemen Pegawai Negeri Sipil.

Penulis menyadari sebagai manusia yang penuh dengan keterbatasan, tidak mungkin dapat menyelesaikan penulisan tesis dan mencapai gelar dalam jenjang pendidikan ini, tanpa bantuan dan dukungan dari berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada :

1. Bapak Prof. Dr. dr. Susilo Wibowo, MS. Med. Sp.And. selaku Rektor Universitas Diponegoro Semarang ;
2. Bapak Prof. Dr. Paulus Hadisuprpto, SH. MH. selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang ;
3. Bapak Prof. Dr. Arief Hidayat, SH. MS. selaku Dosen Pembimbing yang dengan

sabar memberikan bimbingan dan dukungan serta arahan sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini ;

4. Seluruh anggota Tim Review Proposal dan Tim Penguji tesis yang telah meluangkan waktu untuk memberikan petunjuk dan menilai kelayakan proposal serta menguji tesis dalam rangka menyelesaikan studi pada Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang ;
5. Bapak Gubernur Jawa Tengah atas kesempatan kepada penulis berupa penugasan untuk menempuh studi lanjut pada Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, guna meningkatkan kompetensi penulis ;
6. Bapak Kepala Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Propinsi Jawa Tengah kesempatan dan dukungan moril dan materiil selama penulis menuntut ilmu di Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang ;
7. Isteri dan anak-anakku yang selalu kucintai dan kubanggakan, atas doa dan dukungan serta pengorbanan selama penulis menuntut ilmu pada Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang ;
8. Segenap Pimpinan dan rekan-rekan pada Badan Kepegawaian Daerah atas pengertian dan dukungan moril maupun materiil selama penulis menuntut ilmu pada Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang ;
9. Segenap Staf Sekretariat Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang serta semua pihak yang telah membantu penulis dalam penulisan tesis ini baik secara langsung maupun tidak langsung, yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu.

Semoga tesis yang sederhana ini menjadi sumbangan pemikiran yang berharga bagi pembangunan Ilmu Hukum di masa yang akan datang. Kesalahan, kekurangan dan ketidaksempurnaan dalam penulisan tesis ini adalah semata-mata karena keterbatasan penulis, dan sesungguhnya kebenaran dalam tesis ini adalah semata-mata kebesaran Allah SWT yang membuka mata hati para pembaca. Oleh karena itu kritik dan sumbang saran dari para pembaca akan menjadi masukan berharga bagi kesempurnaan tesis ini.

Semarang, Oktober 2008

Penulis

Z.R.P.TJ. MULYONO, SH.

ABSTRAK

Sejak turunnya rezim Orde Baru, pemerintah melaksanakan reformasi di segala bidang. Reformasi bidang politik ditandai dengan lahirnya sistem multi partai, Reformasi bidang pemerintahan dengan menerapkan kebijakan netralitas politik yang melarang PNS menjadi anggota partai politik. Sementara reformasi bidang hukum dan ketatanegaraan dengan melakukan amandemen atas UUD 1945. Isu penting dalam amandemen UUD 1945 adalah dimasukkannya pasal-pasal baru tentang hak asasi manusia dan adanya mekanisme pengujian UU terhadap UUD (*Judicial Review*). Dengan pengaturan HAM dalam UUD 1945 maka konsep netralitas politik PNS perlu dikaji kembali dalam rangka perlindungan hak berserikat bagi PNS sebagai hak konstitusional yang dijamin oleh UUD 1945. Penelitian mengenai sinkronisasi peraturan perundang-undangan dilakukan dengan pokok permasalahan : (1) apa latar belakang kebijakan netralitas politik PNS dalam Undang-undang pokok Kepegawaian ; (2) bagaimana perkembangan keanggotaan PNS dalam partai politik berdasarkan perubahan sistem politik? (3) bagaimana kebijakan netralitas politik PNS ditinjau dari aspek perlindungan hak asasi manusia? Manfaatnya diharapkan dapat menambah pemahaman tentang konsepsi HAM dan demokrasi, serta membuka wacana baru bagi pengembangan manajemen kepegawaian.

Dengan menggunakan metode pendekatan normatif-empiris, penelitian dilakukan terhadap latar belakang atau argumentasi hukum (*ratio legis*) dari kebijakan netralitas politik PNS dan karakter produk hukum serta perkembangan sistem politik yang mempengaruhi kebijakan netralitas politik PNS. Data utama berupa catatan mengenai proses pembentukan kebijakan netralitas politik PNS dan catatan sejarah dari buku-buku literatur serta referensi digital dari internet. Selanjutnya data dianalisis secara deskriptif kualitatif, dan filosofis.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa : (1) konsep kebijakan netralitas politik PNS tidak konsisten dengan latar belakang pembentukannya; (2) Keanggotaan PNS dalam parpol mengalami tarik ulur seiring perubahan sistem politik dari demokratis ke otoriter dan sebaliknya, di mana sistem politik pada era reformasi yang diasumsikan demokratis, ternyata ada larangan keanggotaan PNS dalam parpol menunjukkan karakter elitis/konservatif. (3) kebijakan netralitas politik PNS merupakan pembatasan HAM yang secara formalitas-prosedural sah, tetapi perlu dipertanyakan keabsahan esensinya apakah sesuai dengan kriteria pembatasan menurut UUD 1945, sehingga tidak mengarah pada pergeseran konsep negara hukum (*rechstaat*) menjadi negara undang-undang.

Untuk itu disarankan bahwa guna mewujudkan netralitas politik PNS tanpa mengurangi hak konstitusionalnya, perlu menghapus larangan keanggotaan PNS dalam parpol dengan menerapkan mekanisme pengawasan, dan perlu memutus intervensi pejabat politik dalam pembinaan karier PNS, dengan memisahkan dengan tegas jabatan politis dengan jabatan karier dalam sistem pembinaan karier PNS.

Kata kunci : Netralitas, Hak Asasi Manusia, Demokrasi

ABSTRACT

Since descending of Orde Baru Regime, the government carried out reformation in all section. Politics reformation seemed creating multiparty system. Government reformation with policy of neutrality which forbid Civil Servants to be member of politic parties. For a while, law and constitution doing amandement of UUD 1945. The important issue in amandement of UUD 1945 were new chapters about Human Rights and available of law examination mechanism toward Law of Constitution (Judicial Review). Policy of Human Rights in UUD 1945 so concept of Civil Servants Politics Neutrality needed to review for united rights protection for Civil Servants as constitutional rights is guaranted by UUD 1945. The research concerns relation policy of law is done with the main issue : (1) what's the reasons of the Policy of Civil Servant Politics Neutrality? ; (2) how about growth of member of Civil Servant in politic parties beside growth of politic system?; (3) how about the Policy of Civil Servant Politics Neutrality is be reviewed from Human Rights protection aspect? It benefids is hoped can increase understanding of Human Rights and Democration conception, and opening new view for personal management development.

Using normative-empirical method, the research is done toward reason or law argumentation (ratio legis) of Policy of Civil Servants Politic Neutrality. The main file as note concern creation process of Policy of Civil Servants Politics Neutrality and history from literature of book and alive digital reference from internet. Then files are analyzed by descriptively, qualitative and philosophy.

The researdh result, it can be found that : (1) Concept of Policy of Civil Servants Neutrality isn't consist with reasons of built itself ; (2) member of Civil Servant in politics party experience pull and loose be companion the change of politic system, there was the political system on Reformation era that be assumpt democratic, realize be able forbid of Civil Servants member of politic parties that indicate conservatively character ; (3) Policy of Civil Servant Neutrality is limitation for Civil Servant constitutional rights by formalively procedural is legal, but needed be asked legality of essential what its consist by limitation criteria on UUD 1945, so not move the rule of law (rechstaat) concept to be rule of policy.

For that it is suggested that for can be shaped neutrality of Civil Servants, without decrease their constitutional rights, it is needed remove the forbid Civil Servants to be member of politic parties with the control mechanism, and to cut intervention of politic leaders, with separates by descipline politic job and career job in career learning,

Keywords : Neutrality, Human Rights, Democracy

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
HALAMAN PERNYATAAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI	vii
ABSTRAKSI	ix
ABSTRACT	x
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan permasalahan	9
C. Tujuan Penelitian dan Kegunaan Penelitian	11
D. Kerangka Pemikiran	11
E. Metode Penelitian	15
1. Metode Pendekatan	15
2. Spesifikasi Penelitian	17
3. Teknik Pengumpulan Data	18
4. Teknik Analisis Data	20
F. Sistematika Penulisan	21
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Kebijakan Netralitas Politik Pegawai Negeri Sipil	22
B. Hukum dan Sistem Politik	27
C. Demokrasi dan Hak Asasi Manusia	31

D. Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar	48
BAB III HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS	
A. Latar Belakang Kebijakan Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam UU Pokok Kepegawaian	67
B. Perkembangan Sistem Politik dan Keanggotaan Pegawai Negeri Sipil Dalam Partai Politik	77
1. Perkembangan Sistem Politik dan Keanggotaan Pegawai Negeri Sipil Dalam Partai Politik Di Indonesia	77
2. Perkembangan Sistem Politik dan Keanggotaan Pegawai Negeri Sipil Dalam Partai Politik Berdasarkan Studi Perbandingan	105
C. Kebijakan Netralitas Politik PNS Dalam Perpektif Perlindungan Hak Asasi Manusia	119
BAB IV PENUTUP	
A. Kesimpulan	134
B. S a r a n	136
DAFTAR PUSTAKA	xi

BAB I

PENDAHULUAN

G. LATAR BELAKANG

Sejak turunnya pemerintahan Orde Baru menyusul terjadinya krisis di berbagai bidang, bangsa Indonesia memasuki babak baru yang disebut Era Reformasi, yang lahir sebagai tuntutan adanya perubahan menyeluruh dan mendasar pada sistem hukum, ekonomi dan politik yang demokratis.

Reformasi pada sistem politik ditandai dengan digantinya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golongan Karya dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, yang melahirkan sistem multi partai.

Dalam aspek hukum dan pemerintahan, reformasi birokrasi menjadi issue yang sangat kuat untuk direalisasikan. Hal ini karena birokrasi pemerintah Indonesia ditengarai telah memberikan kontribusi yang sangat besar atas terjadinya berbagai krisis tersebut. Birokrasi yang dibangun oleh pemerintah Orde Baru telah menumbuhkan budaya birokrasi yang kental dengan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), dan dijadikan alat untuk mendukung kemenangan organisasi politik untuk mempertahankan kekuasaan pemerintah pada saat itu, padahal birokrasi merupakan aktor utama *public services* yang harus mengutamakan pelayanan yang adil kepada masyarakat. Oleh karena itu reformasi birokrasi diharapkan merupakan langkah-langkah koreksi terhadap kebijakan politik Pemerintah setelah Orde Baru.

Salah satu langkah mendasar dari reformasi birokrasi, Pemerintah telah menetapkan kebijakan baru dalam pembinaan Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai bagian dari Pegawai Negeri, yang pada prinsipnya mengarahkan sikap politik PNS dari yang sebelumnya harus mendukung golongan politik tertentu menjadi netral atau tidak memihak, yang selanjutnya lazim disebut kebijakan netralitas politik PNS.

Kebijakan netralitas PNS tersebut dinyatakan secara tegas dengan memasukkan pengaturannya dalam Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, yang pada Pasal 3 ayat (1), (2) dan (3) disebutkan:

- (1) Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintah, dan pembangunan.
- (2) Dalam kedudukan dan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Pegawai Negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.
- (3) Untuk menjamin netralitas Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), Pegawai Negeri **dilarang** menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik¹

Sebagai pelaksanaan ketentuan Undang-undang tersebut telah ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil menjadi Anggota Partai Politik, yang menegaskan bahwa sejak ditetapkannya Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999, maka PNS dilarang menjadi anggota dan atau pengurus parpol. PNS yang menjadi anggota dan atau pengurus parpol harus diberhentikan sebagai PNS, yaitu :

1. diberhentikan dengan hormat sebagai PNS apabila telah memberitahukan terlebih dahulu kepada pejabat yang berwenang ;
2. diberhentikan tidak dengan hormat sebagai PNS apabila tidak memberitahukan terlebih dahulu kepada pejabat yang berwenang.

Ketentuan larangan menjadi anggota dan atau parpol juga diberlakukan bagi Calon Pegawai Negeri Sipil, yang ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah 11 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil. Dalam perkembangannya prinsip netralitas PNS tersebut juga diterapkan dalam pelaksanaan Pemilihan Umum baik Pemilihan Presiden, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah serta Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), yaitu dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 yang tiga kali diubah terakhir dengan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008.

Sementara itu sebagai langkah reformasi di bidang hukum secara fundamental, telah dilakukan perubahan (amandemen) atas Undang-Undang Dasar 1945 secara bertahap sebanyak empat kali yang berlangsung mulai tahun 1999 sampai dengan 2002. Pada perubahan ke-dua telah ditambahkan Bab XA tentang Hak Asasi Manusia (HAM) terdiri 10 (sepuluh) Pasal, yaitu Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J. Penambahan ketentuan ini memperkuat landasan konstitusional pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia di Indonesia. Dalam Pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945 mengenai HAM tersebut terdapat Pasal-pasal yang berkaitan dengan hak-hak politik, antara lain :

1 Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian

- Pasal 28C ayat (2) : Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya.
- Pasal 28D ayat (3) : Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.
- Pasal 28E ayat (3) : Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat.

Adapun mengenai pelaksanaan perlindungan hak asasi manusia diatur dalam Pasal 28I dan 28 J :

Pasal 28 I :

Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak untuk kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.

Pasal 28J :

- (1) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- (2) Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang 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 demokratis.

Norma HAM yang terkandung dalam UUD, 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.² Sesuai kerangka pemikiran Gustav Radbruch, norma HAM yang terkandung dalam UUD dapat berfungsi regulatif maupun konstitutif.³ Fungsi regulatif menempatkan norma HAM dalam UUD sebagai tolok ukur untuk menguji, apakah undang-undang atau hukum positif telah selaras dengan cita-cita HAM. Fungsi konstitutif menentukan bahwa tanpa semangat HAM dalam UUD undang-undang atau hukum positif akan kehilangan makna sebagai hukum yang bermanfaat bagi kepentingan masyarakat.

Berkaitan dengan pencantuman pasal-pasal HAM dalam amandemen UUD 1945 tersebut, maka perlu dikaji kembali kebijakan netralitas PNS dalam Undang-undang Pokok Kepegawaian sebagai bagian dari sistem hukum nasional. Menurut Lon L. Fuller bahwa hukum sebagai sistem maka ia harus memenuhi 8 asas atau *principles of legality* sebagai berikut :⁴

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.

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

3 Ibid

4 Esmi Warassih, 2005, *Pranata Hukum, Sebuah Telaah Sosiologis*, PT Suryandaru Utama, Semarang, hal. 31

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.

Oleh karena itu penelitian ilmiah mengenai sinkronisasi peraturan perundang-undangan perlu dilakukan untuk mengetahui apakah kebijakan netralitas PNS yang digulirkan sebelum amandemen UUD 1945 tersebut telah sesuai dan tidak bertentangan dengan nilai-nilai HAM yang dianut UUD 1945 hasil amandemen. Dalam hal ini apakah alasan pembatasan hak asasi berupa kebebasan berorganisasi bagi PNS tersebut sudah proporsional dan bukan sekedar kebijakan yang bersifat *ad hoc*.

Catatan berbagai media massa menunjukkan betapa netralitas politik Pegawai Negeri Sipil merupakan hasil perjuangan yang keras untuk melepaskan diri dari tekanan kepentingan politik penguasa pada masa lalu utamanya pada masa Orde Baru. Sehingga sejak ditetapkannya netralitas sebagai paradigma baru dalam pembinaan PNS, netralitas seakan menjadi sesuatu yang “sakral” dan partai politik seolah menjadi bagian dari “organisasi terlarang” dan siapapun yang mengkritisi kebijakan netralitas tentu akan mendapat kecaman. Apalagi PNS yang kedapatan “ada main” dengan parpol atau terlibat kegiatan politik praktis akan mendapat sanksi tegas dari yang ringan berupa tegoran sampai yang paling berat berupa pemberhentian. Sosialisasi kepada seluruh jajaran PNS maupun kepada masyarakat luas gencar dilaksanakan melalui berbagai forum dan media, terutama menjelang pelaksanaan Pemilihan Umum (Pemilu) maupun Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Hal ini dapat dimaklumi karena terkait

dengan kesadaran hukum masyarakat, utamanya di kalangan PNS yang wajib mentaati peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai *ius constitutum*.

Penelitian ilmiah berkaitan dengan netralitas PNS pernah dilakukan pada tahun 2005 oleh seorang senior yaitu English Nainggolan, dalam tesis berjudul ”*Kenggotaan Pegawai Negeri Sipil Dalam Partai Politik Dan Implikasinya Pada Netralitas Birokrasi, Suatu Tinjauan Yuridis Normatif dan Empirik*”⁵ yang meskipun memberikan kajian dengan cara pandang dan tolok ukur yang berbeda yaitu dari sudut Hukum Administrasi, tetapi sebagian kesimpulannya menghasilkan prinsip-prinsip yang sejalan dengan penulis yang menggunakan cara pandang dan tolok ukur dari sudut Hukum Tata Negara (Konstitusi).

Penelitian mengenai implementasi kebijakan netralitas PNS juga pernah dilakukan oleh Pusat Penelitian dan Pengembangan Badan Kepegawaian Negara pada tahun 2005 dengan responden meliputi PNS, Anggota DPRD yang berasal dari PNS, Anggota KPUD Provinsi, serta masyarakat di 10 provinsi. Menurut penulis penelitian tersebut lebih merupakan evaluasi terhadap tingkat kesadaran hukum mengenai kebijakan netralitas PNS yang berlaku (*ius constitutum*) yang bersifat deskriptif, dengan asumsi bahwa kebijakan netralitas PNS tersebut telah mendapat legitimasi karena telah diatur dalam Undang-undang Pokok Kepegawaian sehingga wajib untuk ditaati, terlepas dari persoalan apakah kebijakan tersebut sudah tepat.

Dengan demikian penelitian yang penulis lakukan cukup orisinal karena menggunakan cara pandang berbeda yaitu memandang bahwa netralitas politik

⁵ English Nainggolan, 2005, *Kenggotaan Pegawai Negeri Sipil Dalam Partai Politik Dan Implikasinya Pada Netralitas Birokrasi, Suatu Tinjauan Yuridis Normatif dan Empirik*, Tesis Magister Ilmu Hukum Universitas KrisnaDwipayana, Jakarta.

PNS merupakan sarana alternatif untuk mewujudkan *good governance* guna mencapai tujuan yang sebenarnya yaitu kesejahteraan masyarakat. Sebagai sarana alternatif maka yang dipersoalkan adalah apakah kebijakan netralitas politik PNS yang selama ini dijalankan benar-benar pilihan yang tepat dan relevan dengan permasalahan yang melatarbelakanginya dan apakah benar-benar efektif sesuai tujuan yang diharapkan serta memenuhi kriteria pembatasan HAM yang disyaratkan dalam UUD 1945.

Untuk itulah penelitian sebagai tinjauan akademik mengenai sinkronisasi peraturan perundang-undangan ini diharapkan dapat membuka wacana baru dalam menentukan arah pembinaan manajemen kepegawaian dalam suasana yang demokratis dalam kerangka pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia yang dijamin oleh konstitusi..

H. PERUMUSAN PERMASALAHAN

Berdasarkan uraian tersebut, maka yang menjadi permasalahan utama dalam kajian ini adalah :

1. Apa latar belakang kebijakan netralitas politik PNS sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Undang-undang pokok Kepegawaian ?
2. Bagaimana perkembangan keanggotaan PNS dalam partai politik berdasarkan perubahan sistem politik di Indonesia ?
3. Bagaimana kebijakan netralitas politik PNS ditinjau dari aspek perlindungan hak asasi manusia di Indonesia ?

I. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENELITIAN

1. Tujuan Penelitian :

Penulis menyadari bahwa penelitian mengenai kebijakan netralitas PNS apabila berorientasi pada pembentukan *ius constituendum* akan menyangkut berbagai aspek yang harus dipertimbangkan baik dari aspek hukum, politik, sosial budaya dan aspek lainnya, oleh karena itu penelitian dari satu aspek saja tidaklah cukup sebagai bahan masukan untuk suatu perubahan yang bersifat mendasar.

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi pembuka bagi wacana baru dan dapat mendorong peneliti lain untuk mengkaji masalah-masalah yang terkait dengan sikap politik PNS berdasarkan kajian ilmu lainnya, sehingga dapat melengkapi hasil penelitian ini sebagai bahan pertimbangan bagi kebijakan pembinaan PNS.

Adapun tujuan penelitian ini sendiri adalah sebagai berikut :

- a. Untuk menjelaskan dan mendeskripsikan pertimbangan hukum (*ratio legis*) maupun pertimbangan lainnya dari kebijakan netralitas politik PNS sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Undang-undang pokok Kepegawaian ;
- b. Untuk mengetahui pengaruh perubahan sistem politik terhadap perkembangan keanggotaan PNS dalam partai politik ;
- c. Untuk mengetahui sinkronisasi kebijakan netralitas politik PNS dalam Undang-undang Pokok Kepegawaian dengan nilai-nilai hak asasi manusia dalam UUD 1945.

2. Kegunaan Penelitian :

- a. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan akan meningkatkan pemahaman atas kebijakan netralitas politik PNS baik dari aspek hukum maupun aspek politik serta meningkatkan kesadaran hukum terhadap upaya perlindungan HAM ;
- b. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan akan membuka wacana baru untuk memantapkan kebijakan pembinaan manajemen kepegawaian sejalan dengan arah pembangunan bidang politik menuju pembangunan hukum masa depan (*ius constituendum*) yang demokratis.

J. KERANGKA PEMIKIRAN

1. Kerangka Konsepsional

Pada hakikatnya hak asasi manusia adalah merupakan hak dasar yang dimiliki oleh setiap manusia semenjak dia lahir dan merupakan anugerah dari Tuhan Yang Maha Esa. Dengan demikian, hak asasi manusia bukanlah merupakan hak yang bersumber dari negara dan hukum. Oleh karena itu yang diperlukan dari negara dan hukum hanyalah pengakuan dan jaminan perlindungan terhadap hak asasi manusia tersebut.⁶

Sejalan dengan perubahan sistem politik Indonesia yang menuju demokratisasi, terjadi perubahan paradigma pembinaan manajemen kepegawaian yang menegaskan kedudukan Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai unsur aparatur pemerintah sebagai manifestasi negara yang mempunyai kewajiban menyelenggarakan pelayanan umum, maka PNS

untuk dapat melaksanakan fungsinya sebagai aparatur negara dan abdi masyarakat harus bebas dari kepentingan pribadi, kelompok atau golongan, termasuk bebas dari pengaruh tekanan politik. Oleh karena itu maka PNS dilarang menjadi anggota parpol yang ditetapkan dalam UU No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian dan Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 2004.

Dalam perspektif perlindungan HAM kebijakan netralitas PNS merupakan pembatasan HAM, dalam hal ini membatasi hak politik PNS sebagai individu atau warga negara, karena PNS di samping kedudukannya sebagai aparatur negara, dia juga adalah warga negara yang wajib dilindungi hak konstitusionalnya. Oleh karena itu dalam konteks perlindungan HAM maka hak politik bagi PNS perlu diperjuangkan dengan memandang PNS selaku warga negara yang mempunyai hak konstitusional untuk berserikat dan berkumpul serta berpartisipasi dalam pemerintahan, termasuk menjadi anggota partai politik, yang dijamin oleh UUD 1945

Berkaitan dengan amandemen UUD 1945 khususnya penambahan Pasal 28A sampai dengan Pasal 8J yang mengatur secara khusus tentang hak asasi manusia, termasuk hak berserikat, maka perlu ditelaah kembali kebijakan larangan PNS menjadi anggota parpol atau yang dikenal dengan kebijakan netralitas tersebut, apakah sejalan dengan konsep perlindungan HAM berdasarkan UUD 1945, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 28J UUD 1945 ayat (2) :

6 Rozali Abdullah, 2001 *Perkembangan Hak Asasi Manusia dan Keberadaan Peradilan Hak Asasi Manusia Di Indonesia*, Ghalia Indonesia Jakarta, hal.35

“...setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang 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 demokratis.”

Oleh karena itu untuk mengetahui sinkronisasi kebijakan netralitas PNS dalam UU Pokok Kepegawaian, perlu dikaji berdasarkan kriteria pembatasan hak asasi manusia yang ditetapkan dalam norma hukum dasar (UUD 1945), yaitu : pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum.

Telaah tersebut perlu dilakukan dalam rangka menjunjung tinggi HAM khususnya hak politik PNS sebagai salah satu pilar demokrasi, dengan tetap menjaga keseimbangan dengan kepentingan masyarakat lain yang juga mempunyai hak asasi untuk mendapatkan pelayanan yang baik dari birokrasi, di samping sebagai upaya pembinaan manajemen kepegawaian PNS.

2. Kerangka Teori

Menurut teori hukum yang dikemukakan oleh Moh. Mahfud MD yang merupakan hasil penelitian dalam disertasi tentang hubungan konfigurasi politik dengan karakter produk hukum, bahwa konfigurasi politik senantiasa mempengaruhi perkembangan produk hukum. Konfigurasi politik yang demokratis senantiasa melahirkan hukum-hukum yang berkarakter responsif, sedangkan konfigurasi politik yang otoriter selalu melahirkan hukum-hukum yang berkarakter konservatif / ortodoks.⁷

7 Moh. Mahfud MD, 2006. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, hal. 80.

Apabila dikaji berdasarkan teori konfigurasi politik dan produk hukum tersebut maka kebijakan netralitas PNS sebagai produk hukum akan menampakkan karakternya apakah termasuk berkarakter responsif atau berkarakter konservatif/ortodoks. Selanjutnya karakter UU Pokok Kepegawaian khususnya yang mengatur netralitas PNS tersebut akan dapat menggambarkan ciri-ciri konfigurasi politik yang berlaku pada saat dilahirkannya, apakah itu demokratis, atauter otoriter, atau semi demokratis, dan sebagainya.

Selain itu terdapat suatu teori lain yang dikemukakan oleh Arief Hidayat yang menyatakan bahwa perubahan sistem politik berpengaruh terhadap penafsiran hukum. Dengan menganalisis secara khusus penafsiran ketentuan pasal 28 UUD 1945 mengenai kebebasan berserikat, teori ini menegaskan bahwa sistem politik yang demokratis menafsirkan pasal 28 UUD 1945 secara ekstensif-terbuka, sedangkan sistem politik yang otoritarian menafsirkannya secara restriktif-limitatif.⁸

Dalam pandangan Penulis dan seperti ditulis beberapa pengamat dan peneliti, bahwa masa awal reformasi merupakan masa transisi dari sistem politik otoriter ke demokratis, oleh karena itu Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 dengan kebijakan netralitasnya memiliki karakter yang unik, bukan saja karena dilahirkan pada masa transisi, tetapi juga mengundang pertanyaan : apa bedanya pada masa lalu PNS “dipaksa” terjun ke dunia

⁸ Arief Hidayat, 2006, *Kebebasan Berserikat Di Indonesia (Suatu Analisis Pengaruh Perubahan Sistem Politik Terhadap Penafsiran Hukum)*, Badan Penerbit UNDIP, Semarang, hal. 266.

politik, tetapi sekarang PNS “dilarang” masuk wilayah politik ? padahal melarang dan memaksa kedua-duanya mengandung konotasi otoriter.

Apabila terjadinya mobilisasi politik PNS pada masa Orde Baru menjadi alasan adanya kebijakan netralitas PNS, sedangkan sistem politik pada masa itu adalah dominasi politik oleh penguasa yang otoriter, maka dengan adanya perubahan ke sistem politik demokrasi yang menganut sistem multi partai, jelas tidak ada parpol yang dominan dan memobilisir PNS. Oleh karena itu perlu dipertanyakan juga relevansi dan urgensi kebijakan larangan PNS turut serta dalam parpol.

K. METODE PENELITIAN

1. Metode Pendekatan

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan suatu metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya.⁹

Suatu penelitian hukum yang lengkap selalu harus dimulai dengan suatu inventarisasi tentang peraturan-peraturan hukum positif yang bersangkutan, jadi harus dimulai dengan menggunakan metode-metode penelitian hukum. Kemudian, untuk mengetahui sejauh mana hukum positif itu memadai dan memenuhi kebutuhan masyarakat, harus diadakan penelitian-penelitian sosiologi hukum (atau yang oleh Prof. Satjipto R. dan

9 Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, Cetakan III, hal. 43

Ronny H. Soemitro disebut penelitian *socio legal*).¹⁰

Penelitian hukum dapat dibedakan ke dalam dua golongan besar, yaitu :¹¹

- a. Penelitian hukum normatif, yang terdiri dari
 - Penelitian inventarisasi hukum positif
 - Penelitian asas-asas hukum
 - Penelitian hukum klinis
 - Penelitian hukum yang mengkaji sistematika peraturan perundang-undangan
 - Penelitian yang ingin menelaah sinkronisasi suatu peraturan perundang-undangan
 - Penelitian perbandingan hukum
 - Penelitian Sejarah Hukum.
- b. Penelitian Hukum yang Sosiologis, yang terdiri dari :
 - Penelitian berlakunya hukum, yang meliputi : Penelitian efektivitas hukum dan Penelitian dampak hukum.
 - Penelitian identifikasi hukum tidak tertulis

Metode pendekatan dalam penelitian ini adalah pendekatan normatif-empiris yang meneliti hukum dengan mengkaitkan dengan aspek non hukum, yaitu aspek politik. Dalam hal ini hukum dipandang sebagai sarana atau alat untuk mengatur masyarakat, yang tidak lepas dari pengaruh aspek sosial, ekonomi dan aspek lainnya, seperti dikemukakan Robett B. Seidman :

“Tindakan apapun yang akan diambil oleh pemegang peran, lembaga-lembaga pelaksana maupun pembuat undang-undang selalu berada dalam lingkup kompleksitas kekuatan-kekuatan sosial, budaya ekonomi dan politik, dsb. Seluruh kekuatan-kekuatan sosial itu selalu ikut bekerja dalam setiap upaya untuk memfungsikan peraturan-peraturan yang berlaku . . .”¹²

¹⁰ Sunaryati Hartono, 1994, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, Alumni, Bandung, hal. 128.

¹¹ Amiruddin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, hal. 29

¹² Esmi Warassih, *Opcit* hal. 11

Dalam hal ini secara normatif penelitian difokuskan pada taraf sinkronisasi formulasi kebijakan netralitas PNS dalam UU Pokok Kepegawaian terhadap kriteria pembatasan HAM dalam UUD 1945. Sedangkan pendekatan empiris atau pendekatan sejarah (*historical approach*). digunakan untuk mendeskripsikan latar belakang dan pertimbangan hukum (*ratio legis*) penetapan kebijakan netralitas yang akan menelusuri proses pembahasan Rancangan Undang-undang perubahan UU Pokok Kepegawaian khususnya Pasal 3 yang mengatur netralitas PNS, dan penelitian sejarah perkembangan kebijakan netralitas yang dipengaruhi oleh sistem politik yang berlaku. Selain itu untuk memperluas wawasan juga dilakukan pendekatan perbandingan (*comparative approach*) mengenai kedudukan birokrasi di beberapa negara berkaitan dengan pelaksanaan hak politiknya.

2. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum sosiologis (*socio-legal research*) yang bersifat eksploratif, dimaksudkan untuk menelaah sinkronisasi Undang-undang Pokok Kepegawaian (UU No. 43 Tahun 1999) khususnya Pasal 3 yang mengatur larangan PNS menjadi anggota parpol, terhadap konstitusi (UUD 1945) khususnya yang mengatur mengenai hak asasi manusia. Penelitian sosiologis tersebut dikaitkan dengan aspek non hukum dalam hal ini sistem politik yang melatarbelakangi kebijakan netralitas politik PNS.

3. Teknik Pengumpulan Data

Sesuai dengan tujuan penelitian ini, maka fokus obyek penelitian akan diarahkan pada :

- a. Latar belakang kebijakan netralitas PNS, untuk menegaskan asumsi yang menjadi pertimbangan ditetapkannya kebijakan netralitas PNS berupa larangan menjadi anggota parpol ;
- b. Perkembangan peraturan perundang-undangan yang mengatur keanggotaan PNS dalam partai politik yang terbagi dalam beberapa periode berdasarkan sistem politik yang berlaku. Hal ini untuk mendeskripsikan karakteristik kebijakan netralitas PNS dan membandingkan dengan karakteristik peraturan perundang-undangan yang mengatur keanggotaan PNS dalam partai politik pada masa sebelumnya.
- c. Karakteristik kebijakan netralitas PNS dan mengkaji tingkat kesesuaian dengan kriteria pembatasan HAM menurut UUD 1945.

Untuk memperoleh informasi tersebut maka data yang menjadi obyek penelitian adalah data sekunder yang meliputi :

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, terdiri dari :
 - 1). Norma atau kaedah dasar, yaitu Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.
 - 2). Peraturan Dasar khususnya yang mengatur tentang hak asasi manusia, yaitu :
 - a). Batang Tubuh UUD 1945

- b). Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- c). Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan manajemen kepegawaian dan kebijakan netralitas PNS, antara lain :
- Undang-undang Pokok Kepegawaian, Undang-undang Partai Politik, dan Undang-undang lain yang terkait ;
 - Peraturan Pemerintah tentang Larangan PNS menjadi Anggota Parpol dan PP lain yang terkait ;
 - Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) dan petunjuk Teknis (Juknis) tentang pelaksanaan kebijakan netralitas PNS.
 - Yurisprudensi, terutama keputusan Mahkamah Konstitusi tentang Pengujian Undang-undang terhadap UUD 1945 ;
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, pendapat pakar hukum, risalah pembahasan RUU tentang Pokok-pokok Kepegawaian, serta catatan-catatan sejarah mengenai kondisi dan sistem politik pada masa lalu.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus (hukum), ensiklopedia.

Data data sekunder tersebut diperoleh utamanya dari instansi yang berkompeten di antaranya Sekretariat DPR-RI dan Badan Kepegawaian Negara di Jakarta. Selain itu juga dilakukan studi kepustakaan baik kepustakaan tekstual (dari buku-buku literatur) maupun kepustakaan elektronik (*electronical/digital*

library) dari media internet. Di samping itu juga akan dilakukan observasi atau pengamatan untuk mempertajam analisis serta wawancara dengan beberapa pejabat terkait untuk mendapatkan petunjuk tentang bahan hukum sekunder seperti risalah pembahasan RUU dan lain-lain.

4. Teknik Analisis Data

Metode analisis yang dipergunakan adalah metode analisis kualitatif, deskriptif analitis, serta filosofis, yaitu dengan :

- a. mengidentifikasi dan mendeskripsikan ciri-ciri konfigurasi politik dan karakter produk peraturan kepegawaian, dengan menelusuri sejarah perkembangan peraturan perundang-undangan tentang keanggotaan PNS dalam partai politik ;
- b. menganalisis karakter peraturan perundang-undangan dengan berdasarkan landasan teori dan konsep yang berkaitan, antara lain mengenai : konsepsi demokrasi dan HAM, konsepsi netralitas, asas-asas perundang-undangan, kedudukan Birokrasi, *Judicial Review*, dan lain-lain.

L. SISTEMATIKA PENULISAN

Dalam penulisan tesis ini, hasil penelitian akan diuraikan dengan sistematika sebagai berikut :

- Bab I Pendahuluan menguraikan mengenai latar belakang, perumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

- Bab II Tinjauan Pustaka menguraikan mengenai teori-teori yang berkaitan dengan netralitas PNS dan hak asasi manusia, antara lain : kedudukan Birokrasi, hukum dan sistem politik, demokrasi dan HAM, dan sebagainya.
- Bab III Hasil Penelitian dan Analisis mendeskripsikan hasil penelusuran data dan memberikan analisis mengenai argumentasi hukum (*ratio legis*) kebijakan netralitas politik PNS, tinjauan historis pengaturan hak politik PNS dan sistem politik yang berlaku pada periode tertentu, dan perbandingan dengan beberapa negara, serta sinkronisasi kebijakan netralitas terhadap nilai-nilai HAM dalam UUD 1945.
- Bab IV Penutup akan merangkum kesimpulan (konklusi) hasil analisis dan memberikan rekomendasi (preskripsi) sebagai masukan untuk pembangunan hukum masa depan (*ius constituendum*).

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. KEBIJAKAN NETRALITAS POLITIK PEGAWAI NEGERI SIPIL

Berbicara mengenai “kebijakan (*policy*)“ hendaknya dibedakan dengan “kebijaksanaan (*wisdom*)“, meskipun dalam penerapan dan penggunaan keduanya sering dipersamakan. Pengertian tentang kebijakan sendiri ada beberapa pendapat, antara lain :¹³

1. Kleijn, menguraikan kebijakan sebagai tindakan secara sadar dan sistematis, dengan mempergunakan sarana-sarana yang cocok dengan tujuan politik yang jelas sebagai sasaran, yang dijalankan langkah demi langkah.
2. Kuypers : kebijakan sebagai suatu susunan dari : (1) tujuan-tujuan yang dipilih oleh para administrator publik baik untuk kepentingan diri sendiri maupun untuk kepentingan kelompok ; (2) jalan-jalan dan sarana-sarana yang dipilih olehnya ; dan (3) saat-saat yang mereka pilih.
3. Friend : kebijakan pada hakikatnya adalah suatu posisi yang sekali dinyatakan akan mempengaruhi keberhasilan keputusan-keputusan yang akan dibuat di masa datang.
4. Carl. J. Friedrich : kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

5. James E. Anderson : kebijakan adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.

Pada dewasa ini, fungsi sentral dari negara adalah mewujudkan, menjalankan dan melaksanakan kebijakan bagi seluruh masyarakat Tujuan-tujuan penting kebijakan pemerintah pada umumnya adalah :¹⁴

1. memelihara ketertiban umum (negara sebagai stabilisator) ;
2. memajukan perkembangan dari masyarakat dalam berbagai hal (negara sebagai stimulator) ;
3. memperpadukan berbagai aktivitas (negara sebagai koordinator) ;
4. menunjuk dan membagi berbagai benda material dan non material (negara sebagai distributor).

Menurut Max Weber, fungsi-fungsi itu bisa dijalankan oleh serangkaian struktur-struktur yang disebut "birokrasi", yang memiliki karakteristik "ideal" sebagai berikut:¹⁵

1. Pembagian kerja. Dalam melaksanakan kerjanya, birokrasi membagi-bagi kegiatan-kegiatan pemerintahan menjadi bagian-bagian yang masing-masing terpisah dan memiliki fungsi yang berbeda. Ini memungkinkan untuk hanya mempekerjakan orang-orang yang ahli dalam tugas-tugas khusus itu dan untuk membuat setiap petugas itu bertanggung jawab atas keberhasilan pekerjaannya.
2. Hierarki wewenang. Ciri khas birokrasi adalah wewenang yang hierarkis atau berjenjang. Hierarki itu berbentuk piramid, semakin tinggi suatu jenjang, artinya semakin besar wewenang, semakin sedikit penghuninya. Dalam hierarki iuu setiap pejabat harus bertanggungjawab kepada atasannya mengenai keputusan-keputusan dan tindakan-tindakannya sendiri maupun yang dilakukan oleh anak buahnya.

13 Bambang Sunggono, 1994, *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*, Sinar Grafika Jakarta hal. 7

14 *Ibid*, hal. 6

15 Mohtar Mas' oed & Colin McAndrews, 1993, *Perbandingan Sistem Politik*, Gajahmada University Press, hal.12

3. Pengaturan perilaku pemegang jabatan birokrasi. Kegiatan pemerintahan diatur oleh suatu sistem aturan-aturan main yang abstrak. Aturan main itu mendefinisikan tanggungjawab pejabat-pejabat berbagai kedudukan dan hubungan-hubungan di antara mereka.
4. Impersonalitas hubungan. Pejabat-pejabat birokrasi harus memiliki orientasi impersonal, yaitu harus menghindarkan pertimbangan-pertimbangan pribadi dalam hubungannya dengan bawahannya maupun dengan anggota masyarakat yang dilayaninya.
5. Kemampuan teknis. Pada prinsipnya, jabatan-jabatan birokratik harus diisi oleh orang-orang yang memiliki kemampuan teknis yang diperlukan untuk melaksanakan tugas-tugas dalam jabatan itu.
6. Karier. Pekerjaan dalam birokrasi pemerintahan adalah pekerjaan karier. Para pejabat menduduki jabatan birokrasi pemerintahan melalui penunjukan, bukan melalui pemilihan; mereka jauh lebih tergantung pada atasan mereka dalam pemerintahan daripada kepada rakyat pemilih. Pada prinsipnya, promosi atau kenaikan jenjang didasarkan pada senioritas atau prestasi, atau keduanya.

Selain itu, karena model birokrasi menurut Weber tersebut menyiratkan pemisahan "politik" atau pembuatan peraturan dari "administrasi" atau pelaksanaan peraturan (asumsi tentang birokrasi yang secara politik netral), maka diharapkan cabang administratif itu akan dengan patuh mengabdikan rakyat, melalui pengabdian mereka kepada pejabat eksekutif yang dipilih rakyat melalui pemilihan umum.

Birokrasi dengan karakteristik seperti itu sangatlah ideal, artinya birokrasi akan bisa berfungsi sebagai sarana yang mampu melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan secara efektif dan efisien. Tetapi birokrasi ini tidak sesuai dengan praktek yang terjadi. Birokrasi jelas sangat diperlukan dalam kehidupan masyarakat modern. Tetapi birokrasi juga menciptakan banyak masalah-masalah bagi masyarakat, karena ada kecenderungan setiap organisasi untuk memikirkan kepentingannya sendiri, lepas dari maksud awal pembentukannya. Para pejabat cenderung berpikir bahwa menduduki jabatan adalah tujuan akhir yang dia kejar,

bukannya sebagai sarana untuk mencapai tujuan organisasi, sehingga akan memelihara kehidupan organisasi itu dan mempertahankan kedudukannya sendiri didalam organisasi. cenderung untuk membuat pagar yang memisahkan dirinya dari masyarakat yang seharusnya dia layani. dan kepada siapa ia seharusnya bertanggungjawab.

Mengenai pengertian netralitas, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia “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.¹⁶ Berdasarkan Ensiklopedi Indonesia Netralitas berasal dari bahasa Inggris = *Neutrality*. Konsep netralitas semula merupakan pengertian hukum internasional yang menunjukkan posisi dan sikap politik tidak memihak.¹⁷

Menurut Miftah Thoha¹⁸, 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.

Sementara itu Sondang P. Siagian¹⁹ menguraikan bahwa pada tahun tigapuluhan ada teori teori administrasi yang mengatakan bahwa “ *when politics*

¹⁶ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 2000. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, hal. 688

¹⁷ _____, 1983, *Ensiklopedi Indonesia* Jilid 4, Ictiari Baru – Van Hoeve, Jakarta, 135

¹⁸ Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 168.

¹⁹ Sondang P Siagian, 1995, *Administrasi Pembangunan*, Gunung Agung Jakarta, hal. 126

end, administration begins ...”. Teori ini diikuti lagi oleh teori lain yang mengatakan bahwa netralitas daripada kepegawaian negeri harus dipertahankan. Tetapi pada awal masa-masa tumbuhnya ilmu administrasi negara muncul sebuah aksioma yang mengatakan bahwa administrasi pada hakekatnya adalah pelaksana kebijaksanaan yang telah dirumuskan (*administration is basically implementation of politics*). Perkembangan dewasa ini batas antara politik dan administrasi tidak dapat ditarik tegas, karena keduanya sudah saling kait-mengkait.

Dalam peraturan perundang-undangan khususnya bidang kepegawaian, istilah “netral” dan “netralitas” disebut dalam Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, pada Pasal 3 ayat (1), (2) dan (3) :

- (1) Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintah, dan pembangunan.
- (2) Dalam kedudukan dan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Pegawai Negeri harus **netral** dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.
- (3) Untuk menjamin **netralitas** Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.²⁰

B. HUKUM DAN SISTEM POLITIK

Pengertian sistem pada umumnya didasarkan atas dua ciri pokok, pertama, setiap perubahan dari satu bagian dari sistem itu akan mempengaruhi seluruh sistem. kedua, bahwa sistem itu bekerja dalam suatu lingkungan

(*environment*) yang lebih luas dan ada batas antara sistem dengan lingkungannya yang saling berinteraksi.²¹

Istilah sistem politik dikemukakan pertama kalinya oleh David Easton dalam bukunya “*The Political System*”, sistem politik merupakan suatu keseluruhan dari interaksi (saling mempengaruhi) sehingga terjadi pembagian nilai-nilai untuk masyarakat.²²

Dalam sistem politik terdapat 4 variabel :²³

1. kekuasaan, sebagai cara untuk mencapai hal yang diinginkan antara lain membagi sumber-sumber di antara kelompok-kelompok di dalam masyarakat ;
2. kepentingan, tujuan-tujuan yang dikejar oleh pelaku-pelaku suatu kelompok politik.
3. kebijaksanaan (kebijakan), hasil dari interaksi antara kekuasaan dan kepentingan, biasanya dalam bentuk perundang-undangan ;
4. budaya politik, orientasi subyektif dari individu terhadap sistem politik.

Dalam kaitan sistem politik dengan produk hukum, maka proses penyusunan kebijakan publik dalam bentuk produk hukum sangat dipengaruhi oleh sistem politik yang berlaku. Menurut David Easton dengan model transformasi sosial dalam proses produk hukum yang meliputi *withinputs*, *conversion proces*, dan *the blackbox*, oleh Esmi Warassih digambarkan :

“Di dalam proses mengidentifikasi dan merumuskan problem kebijaksanaan sangat ditentukan oleh para pelaku yang terlibat, baik secara individu maupun secara kelompok dalam masyarakat. Di samping itu faktor lingkungan sosial, ekonomi, politik, budaya, keamanan, geografi dan sebagainya dapat berpengaruh dan menjadi bahan atau input bagi sistem politik yang terdiri dari lembaga legislatif, eksekutif, yudikatif, partai politik, tokoh masyarakat dan sebagainya, semuanya berinteraksi dalam suatu kegiatan atau proses untuk mengubah *input* menjadi *output*”.²⁴

20 Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian

21 Miriam Budiardjo, 2006, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, cetakan XXVIII, hal. 47

22 Bambang Sunggono, *Opcit*, hal. 39

23 Miriam Budiardjo, *Opcit*, hal. 49

24 Esmi Warassih, *Opcit*, hal. 48.

Proses transformasi kepentingan dan budaya politik menjadi suatu produk hukum itu terjadi dalam suatu *blackbox* yakni sistem politik. Oleh karena itu proses dalam sistem politik itulah yang akan menentukan kualitas produk hukum yang dihasilkan, atau dengan kata lain bahwa hukum merupakan produk politik.²⁵

Menurut hasil penelitian dalam disertasi Moh. Mahfud MD tentang hubungan konfigurasi politik dengan karakter produk hukum, disimpulkan bahwa konfigurasi politik senantiasa mempengaruhi perkembangan produk hukum. Konfigurasi politik yang demokratis senantiasa melahirkan hukum-hukum yang berkarakter responsif, sedangkan konfigurasi politik yang otoriter selalu melahirkan hukum-hukum yang berkarakter konservatif / ortodoks.²⁶

Dalam penelitian tersebut konsep demokratis dan otoriter (nondemokratis) diidentifikasi berdasarkan tiga indikator yaitu sistem kepartaian dan peranan badan perwakilan, peranan eksekutif, dan kebebasan pers. Sementara itu, konsep hukum responsif/otonom diidentifikasi berdasarkan proses pembuatan hukum, pemberian fungsi hukum, dan kewenangan menafsirkan hukum.

Selanjutnya oleh Moh. Mahfud MD, konfigurasi politik demokratis dan otoriter, produk hukum responsif/otonom dan yang konserfatif/ ortodoks dikonsepsikan sebagai berikut :²⁷

1. Konfigurasi politik demokratis adalah konfigurasi yang membuka peluang bagi berperannya potensi rakyat secara maksimal untuk turut aktif menentukan kebijakan negara. Di dalam konfigurasi yang demikian, pemerintah lebih merupakan "komite" yang harus melaksanakan kehendak-kehendak rakyatnya yang dirumuskan secara demokratis, sementara badan perwakilan rakyat dan parpol berfungsi secara proporsional dan lebih

²⁵ Moh. Mahfud MD, *Opcit*, hal. 65.

²⁶ *Ibid*, hal. 80.

menentukan dalam pembuatan kebijakan negara, dan dunia pers dapat melaksanakan fungsinya dengan bebas tanpa ancaman pembreidelan.

2. Konfigurasi politik otoriter adalah konfigurasi yang menempatkan pemerintah pada posisi yang sangat dominan dengan sifat yang intervensionis dalam penentuan dan pelaksanaan kebijakan negara sehingga potensi dan aspirasi masyarakat tidak teragregasi dan terartikulasi secara proporsional. Bahkan, dengan peran pemerintah yang sangat dominan, badan perwakilan rakyat dan parpol tidak berfungsi dengan baik dan lebih merupakan alat justifikasi (*rubber stamps*) atas kehendak pemerintah, sedangkan pers tidak memiliki kebebasan dan senantiasa berada di bawah kontrol pemerintah dan bayang-bayang pembreidelan.
3. Produk hukum responsif/otonom adalah produk hukum yang karakternya mencerminkan pemenuhan atas tuntutan-tuntutan individu maupun berbagai kelompok sosial di dalam masyarakat sehingga lebih mampu mencerminkan rasa keadilan di dalam masyarakat. Proses pembuatan hukum yang responsif ini mengundang secara terbuka partisipasi dan aspirasi masyarakat. Lembaga peradilan dan hukum diberi fungsi sebagai alat pelaksana bagi kehendak masyarakat, sedangkan rumusannya cukup rinci sehingga tidak terbuka untuk diinterpretasikan berdasarkan kehendak dan visi pemerintah sendiri secara spesifik.
4. Produk hukum konservatif / ortodoks, karakternya mencenninkan visi politik pemegang kekuasaan dominan sehingga pembuatannya tidak mengundang

partisipasi dan aspirasi masyarakat secara sungguh-sungguh. Jika prosedur "partisipasi" ada, hal ini biasanya lebih bersifat formalitas.

Selain itu hasil penelitian lain dalam disertasi yang dilakukan oleh Arief Hidayat menyimpulkan bahwa perubahan sistem politik berpengaruh terhadap penafsiran hukum. Dengan menganalisis secara khusus penafsiran ketentuan pasal 28 UUD 1945 mengenai kebebasan berserikat, hasil penelitian ini menegaskan bahwa sistem politik yang demokratis menafsirkan pasal 28 UUD 1945 secara ekstensif-terbuka, sedangkan sistem politik yang otoritarian menafsirkannya secara restriktif-limitatif.²⁸

Berkaitan dengan kebijakan netralitas PNS, apabila dikaji berdasarkan konsep konfigurasi politik dan produk hukum dan konsep sistem politik dan penafsiran hukum tersebut di atas, maka kebijakan netralitas PNS sebagai produk hukum akan menampakkan karakternya apakah termasuk berkarakter responsif atau berkarakter konservatif/ortodoks. Selanjutnya karakter UU Pokok Kepegawaian khususnya yang mengatur netralitas PNS tersebut akan dapat menggambarkan ciri-ciri konfigurasi politik yang berlaku pada saat dilahirkannya, apakah itu demokratis, ataukah otoriter, atau semi demokratis.

C. DEMOKRASI DAN HAK ASASI MANUSIA

Pada hakikatnya hak asasi manusia adalah merupakan hak dasar yang dimiliki oleh setiap manusia semenjak dia lahir dan merupakan anugerah dari Tuhan Yang Maha Esa. Dengan demikian, hak asasi manusia bukanlah merupakan hak yang bersumber dari negara dan hukum. Oleh karena itu yang

²⁸ Arief Hidayat, *Opcit*, hal. 266.

diperlukan dari negara dan hukum hanyalah pengakuan dan jaminan perlindungan terhadap hak asasi manusia tersebut.²⁹

Hak asasi manusia terdiri atas dua hak dasar yang paling fundamental, ialah hak persamaan dan hak kebebasan. Dari kedua hak dasar inilah lahir hak-hak asasi lainnya atau tanpa kedua hak dasar ini, hak asasi lainnya sulit untuk ditegakkan.

Dalam masyarakat internasional hak asasi manusia telah diakui secara resmi, sejak di deklarasikannya suatu piagam oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang dikenal dengan "*Universal Declaration of Human Right*" (Pernyataan Sejahtera tentang Hak Asasi Manusia), pada tanggal 10 Desember 1948. Selanjutnya hak-hak asasi manusia tersebut dijabarkan dalam berbagai instrumen Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dalam bentuk konvensi internasional tentang hak asasi manusia. Konvensi mengikat setiap negara yang ikut menandatangani dan setelah diratifikasi oleh masing-masing negara, maka konvensi tersebut akan mengikat secara langsung setiap warga negara dari negara yang bersangkutan, termasuk Indonesia sebagai salah satu negara anggota PBB harus menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Komitmen Indonesia dalam upaya perlindungan hak asasi manusia telah dinyatakan secara formal sebagai berikut :

- i. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) RI melalui Ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak asasi manusia, menugaskan kepada semua lembaga-lembaga tinggi negara dan seluruh aparatur pemerintahan untuk

29 Rozali Abdullah, *Perkembangan Hak Asasi Manusia dan Keberadaan Peradilan Hak Asasi Manusia Di Indonesia*, Ghalia Indonesia Jakarta 2001, hal.35

menghormati, menegakkan, dan menyebarluaskan pemahaman mengenai hak asasi manusia kepada seluruh warga masyarakat dan segera meratifikasi berbagai instrumen PBB tentang hak asasi manusia, sepanjang tidak bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

- ii. Pembentukan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) melalui Keppres Nomor 5 Tahun 1993 tanggal 7 Juli 1993, sebelum ditetapkannya Ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/ 1998 tentang Hak Asasi Manusia dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
- iii. Pembentukan Pengadilan Hak Asasi Manusia dan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi dibentuk dengan Undang-undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

Salah satu kemajuan penting dalam konstitusi kita adalah dimasukkan pengaturan tentang hak asasi manusia pada amandemen kedua UUD 1945 pada tahun 2002. Ketentuan mengenai hak asasi manusia dalam UUD 1945 tersebut diatur dalam bab XA Pasal 28A sampai dengan 28I.

Sebelum diubah dengan Perubahan Kedua pada tahun 2000, sebenarnya pasal-pasal UUD 1945 secara esensial telah mengandung beberapa hal yang dapat dikaitkan dengan pengertian hak asasi manusia, antara lain adalah :

- Pasal 27 Ayat (1) yang berbunyi, “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya” ;
- Pasal 27 Ayat (2) yang berbunyi, “iap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan” ;

- Pasal 28 yang berbunyi, “Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang” ;
- Pasal 29 Ayat (2) yang berbunyi, “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu” ;
- Pasal 30 Ayat (1) yang berbunyi, “iap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pembelaan negara”;
- Pasal 31 Ayat (1) yang berbunyi, “Tiap-tiap warga negara berhak mendapat pengajaran” ;
- Pasal 34 yang berbunyi, “Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara”.

Menurut Jimly Asshiddiqie,³⁰ di antara pasal-pasal dalam UUD 1945, hanya 1 ketentuan saja yang memang benar-benar memberikan jaminan konstitusional atas hak asasi manusia, yaitu Pasal 29 Ayat (2) yang menyatakan, ‘Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu’. Sedangkan ketentuan-ketentuan yang lain, sama sekali bukanlah rumusan tentang hak asasi manusia (*human rights*), melainkan hanya ketentuan mengenai hak warga negara (*the citizens’ rights*) atau biasa disebut hak konstitusional warga negara (*the citizens’ constitutional rights*). **Hak konstitusional warga negara** hanya berlaku bagi orang yang berstatus sebagai warga negara, sedangkan bagi orang asing tidak dijamin. Satu-satunya yang berlaku bagi tiap-tiap penduduk,

tanpa membedakan status kewarganegaraannya adalah Pasal 29 Ayat (2) tersebut.

Selain itu, ketentuan Pasal 28 dapat dikatakan memang terkait dengan ide hak asasi manusia. Akan tetapi, Pasal 28 UUD 1945 belum memberikan jaminan konstitusional secara langsung dan tegas mengenai adanya ‘kemerdekaan berserikat dan berkumpul, serta kemerdekaan mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan’ bagi setiap orang, Pasal 28 hanya menentukan bahwa hal ikhwal mengenai kemerdekaan berserikat dan berkumpul, serta mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan itu masih akan diatur lebih lanjut dan jaminan mengenai hal itu masih akan ditetapkan dengan undang-undang.³¹

Sementara itu, lima ketentuan lainnya, yaitu Pasal 27 Ayat (1) dan (2), Pasal 30 Ayat (1), Pasal 31 Ayat (1), dan Pasal 34, semuanya berkenaan dengan hak konstitusional warga negara Republik Indonesia, yang tidak berlaku bagi warga negara asing. Oleh sebab itu, dapat dikatakan bahwa yang sungguh-sungguh berkaitan dengan ketentuan hak asasi manusia hanya satu saja, yaitu Pasal 29 Ayat (2) UUD 1945. Beberapa sarjana hukum berpendirian bahwa ketujuh ketentuan tersebut semuanya berkaitan dengan hak asasi manusia. Akan tetapi, tidak sedikit pula sarjana huum yang berpandangan sebaliknya.

Setelah Perubahan Kedua UUD 1945 pada tahun 2000, ketentuan mengenai hak asasi manusia dan hak-hak warga negara dalam UUD 1945 telah mengalami perubahan yang sangat mendasar. Materi yang semula hanya berisi 7 butir ketentuan yang juga tidak seluruhnya dapat disebut sebagai jaminan

30 Jimly Asshiddiqie, 2008, *Konstitusi dan Hak Asasi Manusia* (disampaikan pada Lecture Peringatan 10 Tahun KontraS. Jakarta, 26 Maret 2008)
<http://www.jimly.com/pemikiran/makalah?page=2>, September 2008

³¹ Ibid

konstitusional hak asasi manusia, sekarang telah bertambah secara sangat signifikan. Ketentuan baru yang diadopsikan ke dalam UUD 1945 setelah Perubahan Kedua pada tahun 2000 termuat dalam Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J :

Pasal 28A

Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.

Pasal 28 B

- (1) Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.
- (2) Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

Pasal 28C

- (1) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.
- (2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya.

Pasal 28D

- (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.

- (2) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.
- (3) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.
- (4) Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan.

Pasal 28E

- (1) Setiap orang berhak memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.
- (2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.
- (3) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat.

Pasal 28F

Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.

Pasal 28G

- (1) Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas

rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.

- (2) Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain.

Pasal 28H

- (1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.
- (2) Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.
- (3) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.
- (4) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.

Pasal 28I

- (1) Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak untuk kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.

- (2) Setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.
- (3) Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.
- (4) Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.
- (5) Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.

Pasal 28J

- (3) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- (4) Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang 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 demokratis.

Menurut Muladi, konsepsi HAM di Indonesia sering "terjebak" ke dalam dua pandangan yang ekstrim, disebut universalistik dan partikularistik³² Adanya perbedaan tersebut memang diakui dalam The Jakarta Message dan dalam

Deklarasi Kualalumpur tahun 1993. Konsep kemerdekaan (*freedom*) rakyat Amerika Serikat sebagaimana dituangkan dalam konstitusinya, kemudian diikuti dengan Deklarasi HAM PBB tahun 1948 yang bersifat universal, berbeda secara mendasar dengan konsep kemerdekaan yang menjadi konsep HAM (partikularistik) Indonesia. Perbedaan filosofis, historis, dan sosiologis masing-masing negara berdampak terhadap cara pandang bagaimana seharusnya perlindungan atas HAM tersebut diimplementasikan.

Perlindungan HAM dalam konteks masyarakat Barat (Amerika Serikat) terutama ditujukan kepada interrelasi antara penguasa dan warga masyarakat dengan asumsi tidak adanya kesetaraan kedudukan (persamaan) antar keduanya sehingga pola kriminalisasi perbuatan pelanggaran HAM selalu ditujukan kepada perbuatan penguasa (asumsi negatif). Sedangkan perlindungan HAM dalam konteks masyarakat Timur (Indonesia) terutama ditujukan kepada interrelasi antar warga masyarakat dan antara warga masyarakat dan penguasa dengan asumsi yang bersifat normatif-tradisional yaitu pola interrelasi tersebut serasi, selaras dan seimbang (asumsi positif), sehingga pola kriminalisasi pelanggaran HAM dalam konteks cara pandang masyarakat Indonesia tidak selalu ditujukan terhadap penguasa semata-mata akan tetapi juga terhadap interrelasi antar warga masyarakat yang memiliki perbedaan asal-usul, etnis dan agama.

Secara teori jaminan perlindungan atas hak-hak asasi manusia merupakan salah satu ciri pada negara hukum. Konsep negara hukum sendiri berasal dari *rechstaat* (istilah yang diberikan oleh ahli-ahli hukum Eropa barat Kontinental) dan *rule of law* (istilah yang diberikan oleh ahli-ahli hukum Anglo

Saxon). Konsep negara hukum tersebut disebut hukum formal (klasik), di mana negara hanya berfungsi sebagai *nachtwachterstaat* (negara penjaga malam). Menurut Friedrich Julius Stahl dan Paul Scholten dari kalangan ahli hukum Eropa Barat Kontinental, *rechstaat* harus memenuhi 4 (empat) unsur penting sebagai berikut:³³

1. Adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia.
2. Adanya pemisahan/pembagian kekuasaan.
3. Setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.
4. Adanya Peradilan Tata Usaha Negara.

Sedangkan menurut A.V. Dicey dari kalangan ahli hukum Anglo Saxon, *rule of law* harus memenuhi prinsip-prinsip :³⁴

1. supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*);
2. tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*);
3. kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*);
4. terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang, serta keputusan-keputusan pengadilan.

Konsep negara hukum klasik tersebut berkembang pada abad ke-19 sampai pertengahan abad ke-20. Kemudian konsep negara hukum formal tersebut berubah dalam konsep negara hukum modern atau negara hukum material atau negara kesejahteraan (*welfare state*), yang menuntut peranan negara lebih luas, yaitu menyelenggarakan kesejahteraan rakyat.

³³ Mukhtie Fadjar, 2005, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang, hal. 42

³⁴ Abdullah Yazid dkk. 2007, *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia*, Averroes Press, Malang, Cetakan I, hal. 30

Menurut Mukhtie Fajar, elemen-elemen yang penting dari sebuah negara hukum (materiil), yang merupakan ciri khas dan tidak boleh tidak ada (merupakan syarat mutlak), adalah:³⁵

1. asas pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia,
2. asas legalitas,
3. asas pembagian kekuasaan negara,
4. asas peradilan yang bebas dan tidak memihak,
5. asas kedaulatan rakyat,
6. asas demokrasi, dan
7. asas konstitusional.

Ketujuh ciri khas dan syarat mutlak sebuah negara hukum material tersebut adalah konsekuensi dari tujuan yang dicita-citakan yaitu negara kesejahteraan (*welfare state*) yang tidak bisa dicapai jika ketujuh ciri atau syarat tersebut tidak dipenuhi.

Dalam negara hukum seperti ini, menurut Padmo Wahjono akan terdapat suatu pola sebagai berikut :³⁶

- a. Menghormati dan melindungi hak-hak manusia.
- b. Mekanisme kelembagaan yang demokratis.
- c. Sistem tertib hukum.
- d. Kekuasaan kehakiman yang bebas.

Membicarakan hak asasi manusia tidak bisa terlepas dengan persoalan demokrasi, karena hak asasi manusia menjadi dasar dan mendorong lahirnya demokrasi. Dalam setiap negara yang menganut demokrasi sebagai sistem politik, pengakuan dan penegakan HAM menjadi syarat mutlak. Karena itu menjadi suatu hal mustahil untuk mengembangkan suasana demokratis jika tidak

³⁵ Mukhtie Fajar, opcit

³⁶ Marbun SF dkk. 2004, *Dimens-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press Yogyakarta, hal. 144

ada kebebasan individu untuk berpartisipasi dalam politik, ekonomi, maupun berintegrasi secara sosial maupun budaya.

Demokrasi merupakan sebuah sistem nilai dan sistem politik yang telah teruji dan diakui sebagai yang paling realistis dan rasional untuk mewujudkan tatanan sosial, ekonomi dan politik yang adil, egaliter dan manusiawi. Begitu teruji dan tak terbantahnya demokrasi, sehingga banyak penguasa otoriter dan totaliter menyebut sistem yang dibangunnya juga sebagai kekuasaan dan sistem demokratis. Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya, sebab dengan demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara dapat dijamin. Oleh sebab itu, hampir semua pengertian yang diberikan untuk istilah demokrasi ini selalu memberikan posisi penting bagi rakyat, walaupun secara operasional implikasinya di berbagai negara tidak selalu sama.

Ada lima ciri hakiki negara demokrasi yakni :³⁷

1. negara hukum ;
2. pemerintah yang di bawah kontrol nyata masyarakat ;
3. pemilihan umum yang bebas ;
4. prinsip mayoritas, dan
5. adanya jaminan terhadap hak-hak demokratis.

Dalam perkembangan praktik demokrasi, dikenal berbagai macam istilah dan aliran pemikiran tentang demokrasi. Ada yang dinamakan Demokrasi Konstitusional, Demokrasi Parlementer, Demokrasi Terpimpin, Demokrasi Pancasila, Demokrasi Rakyat, Demokrasi Soviet, Demokrasi Nasional, dan lainnya. Tetapi di antara sekian banyak istilah dan aliran pemikiran demokrasi,

ada dua kelompok yang paling penting yaitu demokrasi konstitusional dan aliran yang menamakan diri demokrasi tetapi pada dasarnya dibangun atas fondasi komunisme.³⁸

Ciri khas demokrasi konstitusional adalah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis, yaitu pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan kekuasaan tersebut tercantum dalam konstitusi negara.

International Commission of Jurist dalam konferensinya di Bangkok pada 1965, menghasilkan apa yang dinamakan dengan "*the dynamic aspects of the rule of law in the modern age*", bahwa syarat-syarat dasar untuk terselenggaranya pemerintah yang demokratis di bawah *rule of law* adalah :³⁹

1. Perlindungan konstitusional, selain menjamin hak-hak individu, konstitusi juga harus menentukan pula cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin.
2. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak.
3. Pemilihan umum yang bebas.
4. Kebebasan untuk menyatakan pendapat.
5. Kebebasan untuk berserikat/berorganisasi dan beroposisi.
6. Pendidikan kewarganegaraan (*civic education*).

Mengenai konsep demokrasi, Hendry B.Mayo dalam *An Introduction to Democratic Theory* (1960), menyatakan :

"Sistem politik yang demokratis ialah di mana kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas jaminan kebebasan politik (*A democratic political system is one in which public policies are made on a majority basis, by representation subject to effective popular control at periodic elections which are*

³⁷ Ibid

³⁸ Ibid

³⁹ Ibid, hal. 31

*conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom*⁴⁰

Selanjutnya Henry B. Mayo mencatat sedikitnya ada sembilan nilai yang mendasari nilai demokrasi, yakni: ⁴¹

1. menyelesaikan perselisihan dengan damai dan sukarela;
2. menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah;
3. menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur;
4. membatasi pemakaian kekerasan secara minimum;
5. adanya keanekaragaman;
6. tercapainya keadilan;
7. yang paling baik dalam memajukan ilmu pengetahuan
8. kebebasan; dan
9. adanya nilai-nilai yang dihasilkan.

Dengan demikian, nampak bahwa demokrasi bukanlah semata-mata sistem politik, tetapi juga mengandung unsur-unsur moral yang menjadi gaya hidup dan tata masyarakat. Dalam demokrasi terdapat beberapa nilai yang melekat, dimana belum tentu semua negara yang menganut demokrasi pasti menerapkannya, tergantung pada perkembangan sejarah dan budaya masing-masing.

Miriam Budiardjo menyatakan dalam menjalankan nilai-nilai demokrasi, diperlukan hal-hal sebagai berikut : ⁴²

1. pemerintahan yang bertanggung jawab;
2. adanya dewan perwakilan rakyat yang dipilih dalam pemilihan umum dengan cara yang bebas dan rahasia, serta atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk satu kursi. Dewan ini bertugas untuk melakukan kontrol terhadap kebijakan pemerintah;

⁴⁰ Miriam Budiardjo, *Opcit*, hal. 61

⁴¹ *Ibid*, hal. 63

⁴² *Ibid*, hal. 64

3. sistem politik yang multi partai, yang dapat menyelenggarakan hubungan kontinyu antara masyarakat dengan pemimpinnya;
4. pers yang bebas; dan
5. sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak asasi manusia.

Demokrasi sebagai wujud kedaulatan rakyat mengandung ide partisipasi dalam pengertian rakyat ikut serta dalam proses pengambilan keputusan dalam bidang politik dan pemerintahan, baik melalui perwakilan maupun secara langsung dengan pernyataan pendapat, baik dengan tulisan maupun secara lisan. Hak untuk berpartisipasi itu harus dilindungi peraturan perundang-undangan⁴³

Dari berbagai definisi, dapat diketahui substansi dalam partisipasi politik sebagai berikut :⁴⁴

1. adanya kegiatan nyata ;
2. bersifat sukarela ;
3. dilakukan oleh warga negara atau masyarakat biasa, baik individu maupun kelompok masyarakat ;
4. memiliki tujuan ikut dalam kehidupan politik, mempengaruhi kebijakan pemerintah dan.atau menjari jabatan politik ;
5. memiliki tingkatan partisipasi.

Sedangkan bentuk dan tingkatan partisipasi politik menurut Michael Rush dan Phillip Althoff digambarkan dari terendah sampai tertinggi sebagai berikut :⁴⁵

1. Voting (pemberian suara);
2. Ikut serta dalam diskusi politik informal minat umum dalam politik;
3. Ikut serta dalam rapat umum, demonstrasi, dsb. ;
4. Keanggotaan pasif suatu organisasi semu politik (*quasi political*) ;
5. Keanggotaan aktif suatu. organisasi semu politik (*quasi political*) ;

43 Said Gatara & Moh Dzulkiah Said, 2007, *Sosiologi Politik Konsep dan Dinamika Perkembangan Kajian*, CV Pustaka Setia Bandung, Cetakan I, hal. 191.

44 Ibid, hal 92

45 Michael Rush dan Phillip Althoff (terjemahan Kartini Kartono), 2002, *Pengantar Sosiologi Politik (An Introduction to Political Sociology)*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, Cetakan IX, hal. 124

6. Kcanggotaan pasif suatu organisasi politik ;
7. Kcanggotaan aktif suatu organisasi politik ;
8. Mencari jabatan politik atau administratif ;
9. Menduduki jabatan politik atau administrasi.

Maraknya wacana demokratisasi akhir-akhir ini, setidaknya-tidaknya diindikasikan oleh kuatnya desakan untuk meredefinisikan peran negara dan posisi negara, masyarakat, serta hubungan di antara keduanya. Dengan demikian antara HAM dan demokrasi adalah terdapat hubungan *mutual re-enforcing*, saling memperkuat.

Affan Gafar mengemukakan bahwa demokrasi harus dipahami dari dua dimensi, yaitu dimensi normatif dan dimensi empirik. Dimensi normatif demokrasi mengajarkan kepada kita apa yang secara ideal dari demokrasi. Sementara dimensi empirik demokrasi mengajarkan kepada kita apa yang sesungguhnya terjadi dalam kehidupan sebuah negara, bagaimana bentuk normatif-ideal tersebut diwujudkan dalam kehidupan politik sehari-hari.⁴⁶ Pemahaman dari dimensi empirik demokrasi disebut juga demokrasi prosedural (*procedural democracy*)

Berbicara tentang demokrasi di Indonesia, kita memerlukan suatu persyaratan khusus. Persyaratan khusus tersebut adalah dilepaskannya semacam "bias" dan *etnosentrisme*. Kita harus menghindarkan diri dari etnosentrisme, karena hal-hal itu membuat kita tidak mampu menatap diri kita dengan obyektif. Etnosentrisme membuat kita melihat segala sesuatu apa yang kita miliki sekarang ini adalah yang terbaik, sedangkan yang ada di tempat lain adalah sebaliknya.⁴⁷

⁴⁶Affan Gafar, 2004, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Cetakan IV, hal. viii

⁴⁷ Ibid, hal. 2

D. PENGUJIAN UNDANG-UNDANG TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR

Dalam setiap negara hukum, materi peraturan biasanya dituangkan dalam bentuk tertentu dengan struktur tertinggi berupa konstitusi baik yang dituangkan dalam dokumen hukum yang tertulis (*written constitution*) yang biasa disebut Undang-Undang Dasar (UUD), maupun tidak tertulis (*unwritten constitution*) yang biasa disebut Konvensi.

Konstitusi secara harafiah berarti pembentukan yang berasal dari Bahasa Perancis "*Constituir*" yang berarti membentuk. Secara istilah konstitusi berarti peraturan dasar (awal) mengenai pembentukan negara. Dalam bahasa Belanda disebut *Grondwet*, sedangkan di dalam bahasa Indonesia disebut Konstitusi. Dengan ini maka konstitusi memuat aturanaturan pokok (fundamental) mengenai sendi-sendi yang diperlukan untuk berdirinya negara.⁴⁸

Hampir semua negara di dunia ini mempunyai Konstitusi tertulis di samping Konvensi-konvensinya kecuali Inggris dan Kanada. Di Inggris dan Kanada yang dipakai hanyalah Hukum Dasar yang tak tertulis (Konvensi).

Menurut James Bryce konstitusi dapat diartikan pula sebagai kumpulan peraturan yang berisi tentang kekuasaan pemerintah; hak-hak mereka yang diperintah; dan relasi antara keduanya (pemerintah dan rakyat).⁴⁹

Sedangkan menurut Hans Kelsen, konstitusi negara biasa juga disebut sebagai "hukum fundamental" negara, yaitu dasar dari tata hukum nasional. Konstitusi secara yuridis, dapat pula bermakna normanorma yang

48 Moh. Mahfud MD, 2001. *Dasar dan Struktur KetatanegaraanIndonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, Cetakan II

mengatur proses pembentukan Undang-undang, di samping mengatur pembentukan dan kompetensi dari organ-organ eksekutif dan yudikatif.⁵⁰

Gagasan Kelsen mengenai berjenjangnya lapisan norma hukum dalam suatu hirarki, kemudian dikenal sebagai teori jenjang/ hirarki norma hukum (*stufentheori*). Teori Kelsen ini kemudian dikembangkan lebih lanjut oleh salah satu muridnya, yakni Hans Nawiasky, yang dalam bukunya berjudul *Allgemeine Rechtslehre* menyatakan bahwa suatu norma hukum di negara manapun tidak saja selalu berlapis dan berjenjang, di mana norma yang di bawah berlaku dan mengacu pada norma di atasnya, sedangkan norma yang lebih tinggi berlaku dan bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi, tetapi juga norma hukum itu berkelompok-kelompok. Kelompok norma hukum itu, ialah :⁵¹

1. norma hukum fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*);
2. aturan dasar atau aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*);
3. Undang-undang formal (*formell gesetz*); dan
4. aturan pelaksana dan aturan otonom (*verordnung and autonome satzung*).

Teori yang dikembangkan dari *Stufentheorie* Kelsen tersebut, selanjutnya oleh Nawiasky dinamai *Die theorie vom stufenordnung der rechtsnormen*.

Pada tahap lebih lanjut, teori hirarki norma hukum yang digagas oleh Kelsen tersebut kemudian dimodifikasi oleh Nawiasky, kedua teori tersebut seiring dengan kebutuhan dan dinamika hukum ketatanegaraan kemudian disintesakan menjadi *theorie von stufenaufbau de rechtsordnung* Kelsen-Nawiasky.

49 Ibid

50 Ibid

51 Ibid, hal 21

Berdasarkan teori Nawiaky tersebut, A. Hamid S. Attamimi membandingkannya dengan teori Kelsen dan menerapkannya pada struktur tata hukum di Indonesia sebagai berikut :⁵²

- 1) *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD 1945).
- 2) *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan.
- 3) *Formell gesetz*: Undang-Undang.
- 4) *Verordnung en Autonome Satzung*: Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

Struktur tata hukum di Indonesia tersebut sebagaimana dalam Ketetapan MPR No. III/ MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan, bahwa Pancasila merupakan sumber hukum dasar nasional yang identik dengan norma fundamental negara (*staatfundamentalnorm*) atau norma dasar (*grundnorm, basic norm*) yang menempati urutan tertinggi di puncak piramida norma hukum. Kemudian diikuti oleh UUD 1945 dan Ketetapan MPR, serta hukum dasar tidak tertulis atau konvensi ketatanegaraan sebagai aturan pokok negara atau aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*); dilanjutkan dengan undang-undang (*formell gesetz*); serta peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung and autonome satzung*) yang dimulai dari Perpu, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, dan Peraturan Daerah.

Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 juga menganut prinsip atau asas *lex supriori derogat lex inferioris* yang dirumuskan secara *a contrario*, yaitu sebagaimana bunyi Pasal 4: "sesuai dengan tata urutan peraturan perundang-

52 Jimly Asshiddiqie, 2008, *Ideologi Pancasila dan Konstitusi*, <http://www.jimly.com/pemikiran/makalah?page=2>, September 2008.

undangan ini maka setiap aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi".

Dalam perkembangannya jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan, sebagai berikut:⁵³

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.

Menurut Kelsen, meskipun konstitusi merupakan puncak tertinggi dalam hirarki norma hukum, namun tidak tertutup kemungkinan terjadinya konflik atau penyimpangan peraturan dari konstitusi. Mengenai hal ini, Kelsen mengemukakan prinsip *lex posteriori derogat lex priori* dan prinsip *desuetudo* untuk mengatasi terjadinya konflik hukum tersebut⁵⁴

Menurut Bagir Manan, ajaran tata urutan pertingkatan peraturan perundang-undangan (*stufenbau des recht*) mengandung makna: *Pertama*, peraturan yang lebih rendah harus mempunyai sumber atau dasar pada peraturan yang lebih tinggi; *Kedua*, peraturan perundang-undangan merupakan sebuah tertib hukum (legal order); dan *Ketiga*, peraturan perundang-undangan untuk menjamin tata urutan itu dalam suatu sistem yang tertib.⁵⁵

Sementara itu mengenai materi yang harus menjadi muatan konstitusi,

53 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan

54 Ibid, hal. 72

55 Jimly Asshiddiqie, Opcit

menurut J.G Steenbeek pada umumnya berisi tiga hal pokok, yaitu : ⁵⁶

1. adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara ;
2. ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; dan
3. adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.

Dalam kaitan ini, Soedjatmoko di dalam sidang Konstituante pada saat membahas usulan berlakunya kembali UUD 1945 menyatakan bahwa fungsi sebuah UUD adalah : .⁵⁷

1. menetapkan batas-batas kekuasaan negara terhadap warga negaranya dan juga hak-hak warga negara terhadap negara ;
2. untuk menetapkan struktur organisasi negara; dan
3. untuk menetapkan tujuan-tujuan sosial yang harus dicapai oleh negara sebagai lembaga.

Kekuasaan bagaimanapun kecilnya cenderung korup, seperti kata-kata Lord Acton yang terkenal dan dikutip oleh banyak penulis : “*Power trend to corrupt, and absolute power corrupt absolutelly*”(Orang berkuasa cenderung melakukan korupsi / menyalahgunakan kekuasaan, dan orang yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti menyalahgunakan wewenangnya)⁵⁸. Oleh karena itu perlu mekanisme untuk membatasi dan mengontrolnya melalui institusi hukum, yakni konstitusi. Dari sinilah munculnya teori atau doktrin konstitusionalisme yang secara esensial mengandung makna pembatasan kekuasaan pemerintahan dan perlindungan hak-hak rakyat dari tindakan-tindakan sewenang-wenang pemerintah, terutama yang menyangkut hak

⁵⁶ Sumali, opcit, hal 20

⁵⁷ Ibid

⁵⁸ Jimli Asshiddiqie, 2004, *Format Kelembagan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UU Press, Jakarta, Cetakan I, hal. 37

asasi atau hak dasar rakyat.

Dianutnya faham konstitusionalisme dalam sistem pemerintahan Republik Indonesia dapat kita jumpai pada bagian Penjelasan UUD 1945 angka Romawi II dengan judul sistem konstitusionil. Di sana dinyatakan bahwa "pemerintahan berdasar atas sistem konstitusional (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas).

Lebih lanjut Hans Kelsen dalam buku *General Theory of Law and State* sebagaimana dikutip Jimli Asshiddiqie menyatakan bahwa pelaksanaan aturan konstitusional tentang legislasi dapat secara efektif dijamin hanya jika suatu organ selain badan legislatif diberikan tugas untuk menguji apakah suatu produk hukum itu konstitusional atau tidak, dan tidak memberlakukannya jika menurut organ ini produk hukum tersebut tidak konstitusional. Untuk itu dapat diadakan organ khusus seperti pengadilan khusus yang disebut mahkamah konstitusi (*constitutional court*).⁵⁹

Keberadaan lembaga Mahkamah konstitusi secara umum merupakan fenomena baru dalam dunia ketatanegaraan. Hingga saat ini baru terdapat 78 negara yang membentuk mahkamah ini secara tersendiri.⁶⁰ Negara-negara ini pada umumnya adalah negara-negara yang mengalami perubahan dari otoritarian menjadi negara demokrasi.

Dalam perkembangannya, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi mendapat respon positif dan menjadi salah satu materi perubahan UUD yang diputuskan oleh MPR. Setelah melalui proses pembahasan yang mendalam,

⁵⁹ Jimly Asshiddiqie, *Ideologi Pancasila dan Konstitusi*, opcit.

cermat, dan demokratis, akhirnya ide Mahkamah Konstitusi menjadi kenyataan dengan disahkannya Pasal 24 ayat (2) dan Pasal 24C UUD 1945 yang menjadi bagian Perubahan Ketiga UUD 1945 pada Sidang Tahunan MPR 2001 tanggal 9 November 2001. Dengan disahkannya dua pasal tersebut, maka Indonesia menjadi negara ke-78 yang membentuk MK dan menjadi negara pertama pada abad ke-21 yang membentuk lembaga kekuasaan kehakiman tersebut.⁶¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia kemudian diatur dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang disahkan pada tanggal 13 Agustus 2003.⁶² Namun lembaga Mahkamah Konstitusi sendiri baru benar-benar efektif terbentuk pada tanggal 17 Agustus 2003 setelah pengucapan sumpah jabatan sembilan hakim konstitusi pada tanggal 16 Agustus 2003.⁶³

Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 menyatakan: “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”.⁶⁴ Hal ini berarti cabang kekuasaan kehakiman merupakan satu kesatuan sistem yang dilakukan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi yang mencerminkan puncak kedaulatan hukum Indonesia berdasarkan UUD 1945.

60 Jimly Asshiddiqie dan Mustafa Fakhry, *Mahkamah Konstitusi: Kompilasi Ketentuan UUD, UU dan Peraturan di 78 Negara*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI dan Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Indonesia, 2002).

61 Jimly Asshiddiqie, 2008, *Gagasan Dasar Tentang Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, <http://www.jimly.com/pemikiran/makalah?page=2>, 10 September 2008.

62 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

63 Sembilan hakim konstitusi pada MKRI yang pertama ditetapkan berdasarkan Keputusan Presiden No. 147/M Tahun 2003, tanggal 15 Agustus 2003.

64 Hasil Perubahan Keempat UUD 1945.

Dalam UUD 1945 setelah diamandemen, disebutkan bahwa Mahkamah Konstitusi merupakan pengadilan tingkat pertama dan terakhir untuk menguji undang-undang terhadap UUD dan putusannya akan bersifat final dan tetap untuk ;

- a. menguji undang-undang terhadap UUD 1945 ;
- b. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945;
- c. memutus pembubaran partai politik; dan
- d. memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.⁶⁵

Selain itu Mahkamah Konstitusi juga wajib memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.⁶⁶

Kewenangan pertama Mahkamah Konstitusi sering disebut sebagai *judicial review*. Namun istilah ini harus diluruskan dan diganti dengan istilah *constitutional review* atau pengujian konstitusional mengingat bahwa kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945.⁶⁷

Konsep *constitutional review* merupakan perkembangan gagasan modern tentang sistem pemerintahan demokratis yang didasarkan atas ide negara hukum

⁶⁵ Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 juncto Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

⁶⁶ Pasal 24C ayat (2) UUD 1945, juncto Pasal 10 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

(*rule of law*), prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*), serta perlindungan hak asasi manusia (*the protection of fundamental rights*). Dalam sistem *constitutional review* itu tercakup dua tugas pokok, yaitu (a) menjamin berfungsinya sistem demokrasi dalam hubungan peran atau *interplay* antara cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif; dan (b) melindungi setiap individu warga negara dari penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga negara yang merugikan hak-hak fundamental mereka yang dijamin dalam konstitusi.⁶⁸

Kewenangan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai penjaga konstitusi (*the guardian of the constitution*). Kewenangan ini dilaksanakan untuk menjaga ketentuan undang-undang agar tidak bertentangan dengan UUD 1945 dan atau merugikan hak konstitusional warga negara. Berdasarkan Pasal 50 UU 24/2003, undang-undang yang dapat dimohonkan untuk diuji adalah undang-undang yang diundangkan setelah perubahan UUD 1945 (tahun 1999). Namun, Mahkamah Konstitusi sendiri kemudian menganggap ketentuan ini tidak berlaku lagi dengan mengabulkan permohonan untuk melakukan pengujian atas Undang-undang Nomor 15 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung pada bulan Februari 2004. Perkembangan ini sangat baik karena menjadi dasar yang baik agar selanjutnya setiap pihak yang berkepentingan dapat mengajukan undang-undang manapun, baik berlaku sesudah maupun sebelum 1999.

Parameter yang digunakan untuk menguji apakah suatu ketentuan undang-undang melanggar hak konstitusional atau bertentangan dengan

⁶⁷ Jimly Asshiddiqie, *Ideologi Pancasila dan Konstitusi*, opcit

⁶⁸ Ibid.

konstitusi tentu saja adalah UUD 1945 yang terdiri dari Pembukaan dan Pasal-pasal, jadi tidak hanya norma eksplisit dalam Pasal-Pasal saja, melainkan juga cita-cita dan prinsip dasar yang terdapat dalam Pembukaan UUD 1945. Oleh karena itu putusan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 yang dibuat oleh Mahkamah Konstitusi terhadap berbagai permohonan pengujian yang diajukan juga selalu melihat secara utuh UUD 1945. Dalam putusan-putusan tersebut memuat pengertian-pengertian dan konsep-konsep terkait dengan pemahaman suatu ketentuan dalam konstitusi berdasarkan cita negara (*staatside*) dan landasan filosofis (*filosofische grondslag*) bangsa Indonesia. Dalam hal ini Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa :

“untuk menilai atau menguji konstitusionalitas suatu undang-undang, ...dapat mempergunakan beberapa alat pengukur atau penilai (parameter) yaitu (i) naskah undang-undang dasar yang resmi tertulis; beserta (ii) dokumen-dokumen tertulis yang terkait erat dengan naskah undang-undang dasar itu, seperti risalah-risalah, keputusan-keputusan dan ketetapan MPR, undang-undang tertentu, peraturan tata tertib, dan lain-lain; serta (iii) nilai-nilai konstitusi yang hidup dalam praktek ketatanegaraan yang telah dianggap sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari keharusan dan kebiasaan dalam penyelenggaraan kegiatan bernegara; dan (iv) nilai-nilai yang hidup dalam kesadaran kognitif rakyat serta kenyataan perilaku politik dan hukum warga negara yang dianggap sebagai kebiasaan dan keharusan-keharusan yang ideal dalam perikehidupan berbangsa dan bernegara”⁶⁹

Mekanisme uji materil oleh Mahkamah Konstitusi diatur berdasarkan Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagai berikut .

1. Pengujian UU terhadap UUD 1945 dilakukan setelah adanya permohonan yang diajukan secara tertulis dalam Bahasa Indonesia kepada Mahkamah

Konstitusi. Pemohon dalam hal ini adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:

- a. Perorangan warga negara Indonesia;
- b. Kesatuan masyarakat hukum adat, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. Badan hukum publik atau privat; atau
- d. Lembaga negara.

Pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang hak atau kewenangan konstitusionalnya bahwa:

- a. Pembentukan undang-undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan UUD 1945; dan/atau
 - b. Materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang dianggap bertentangan dengan UUD 1945.
2. Permohonan yang masuk kemudian diperiksa oleh Panitera Mahkamah Konstitusi untuk mengetahui kelengkapan administrasi dari permohonan tersebut.

Apabila ternyata belum lengkap maka Pemohon akan diminta untuk melengkapi kekurangannya dalam waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak pemberitahuan kekuranglengkapan tersebut diterima pemohon.

Sedangkan untuk permohonan yang telah memenuhi kelengkapan administrasi maka akan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi.

3. Dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak permohonan tersebut dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi, Mahkamah Konstitusi akan menyampaikan permohonan tersebut kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan presiden untuk diketahui.

Dalam jangka waktu yang sama tersebut Mahkamah Konstitusi akan memberitahukan Mahkamah Agung mengenai adanya permohonan pengujian terhadap suatu undang-undang.

4. Dalam waktu paling lambat 14 (empat belas) hari kerja setelah permohonan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara, Mahkamah Konstitusi akan menetapkan hari sidang pertama. Penetapan hari sidang tersebut diumumkan kepada para pihak dan masyarakat.
5. Sebelum memulai pokok perkara, Mahkamah Konstitusi mengadakan pemeriksaan kelengkapan dan kejelasan materi permohonan. Dalam pemeriksaan tersebut, Mahkamah Konstitusi wajib memberikan nasihat kepada Pemohon untuk melengkapi dan/atau memperbaiki permohonan dalam jangka waktu paling lambat 14 (empat belas) hari.
6. Dalam persidangan, hakim Mahkamah Konstitusi memeriksa permohonan beserta alat bukti yang diajukan.

Yang termasuk ke dalam alat bukti dalam persidangan di Mahkamah Konstitusi ini adalah :

- a. surat atau tulisan yang perolehannya dapat dipertanggungjawabkan secara hukum;
- b. keterangan saksi;
- c. keterangan ahli;
- d. keterangan para pihak;
- e. petunjuk; dan
- f. alat bukti lain berupa informasi yang diucapkan, dikirimkan, diterima, atau disimpan secara elektronik dengan alat optik atau yang serupa dengan itu.

Mahkamah Konstitusi dapat meminta keterangan dan/atau risalah rapat yang berkenaan dengan permohonan yang sedang diperiksa kepada MPR, DPR, Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan/atau presiden.

7. Putusan Mahkamah Konstitusi diambil dalam sidang pleno Hakim Konstitusi berdasarkan hasil musyawarah untuk mencapai mufakat bulat. Dalam hal tidak tercapai mufakat bulat maka keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak. Apabila tidak dimungkinkan juga, maka suara terakhir ketua sidang pleno Hakim Konstitusi yang akan menentukan.
8. Amar putusan Mahkamah Konstitusi:
 - Amar putusan akan menyatakan bahwa permohonan tidak dapat diterima apabila Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa Pemohon dan/atau permohonannya tidak memenuhi syarat pengajuan permohonan.

- Amar putusan akan mengabulkan permohonan apabila Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa permohonan beralasan.
 - Amar putusan akan menyatakan permohonan dikabulkan dalam hal pembentukan undang-undang yang dimaksud tidak sesuai dengan ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan UUD 1945.
 - Amar putusan akan menyatakan permohonan ditolak apabila undang-undang tersebut baik pembentukan maupun materinya tidak bertentangan dengan UUD 1945.
9. Putusan yang mengabulkan permohonan harus didasarkan pada sekurang-kurangnya 2 (dua) alat bukti.
 10. Dalam permohonan yang dikabulkan, Mahkamah Konstitusi menyatakan dengan tegas, materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang yang bertentangan dengan UUD 1945 dan secara otomatis maka materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang yang bertentangan tersebut tidak akan mempunyai kekuatan hukum mengikat.
 11. Sedangkan untuk putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa pembentukan suatu undang-undang tidak sesuai dengan ketentuan UUD 1945 maka undang-undang tersebut secara otomatis tidak mempunyai kekuatan mengikat.
 12. Putusan Mahkamah Konstitusi mempunyai kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum. Mahkamah Konstitusi wajib untuk mengirimkan salinannya kepada para pihak dalam waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak putusan diucapkan dan putusan

tersebut wajib dimuat dalam Berita Negara dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak putusan diucapkan.

Putusan tersebut disampaikan juga kepada DPR, DPD, Presiden, dan Mahkamah Agung.

13. Sidang Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum, kecuali untuk permusyawaratan hakim. Setiap perkara selalu dilakukan oleh seluruh hakim konstitusi yang berjumlah sembilan orang, sehingga tidak ada pembagian perkara kepada majelis-majelis hakim. Sistem ini disebut *full bench*. Walau putusan diambil bersama-sama oleh kesembilan hakim, setiap hakim diberi hak untuk menyatakan pernyataan keberatan (*dissenting opinion*) atas suatu putusan yang sudah diputuskan bersama-sama. Pernyataan ini dijadikan bagian tak terpisahkan dari putusan.

Perlu untuk diketahui juga, bahwa pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang sedang dilakukan oleh Mahkamah Agung wajib dihentikan apabila undang-undang yang menjadi dasar pengujian peraturan tersebut sedang berada dalam proses pengujian Mahkamah Konstitusi sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi.

Undang-undang yang diuji oleh Mahkamah Konstitusi tetap berlaku selama belum ada putusan yang menyatakan bahwa undang-undang tersebut bertentangan dengan UUD. Terhadap materi muatan ayat, pasal, atau bagian undang-undang yang telah diuji tidak dapat dimohonkan kembali.

Di dalam masa transisi menuju kepada negara demokrasi, kewajiban Mahkamah Konstitusi untuk melindungi hak-hak fundamental rakyat Indonesia

dan kewajiban negara untuk menjalankan pemerintahan termasuk pembentukan peraturan perundang-undangan dan penegakan hukum, seharusnya dilaksanakan secara hati-hati, proporsional, dan mempertimbangkan keseimbangan dan tidak menimbulkan krisis kredibilitas badan legislatif dan eksekutif, dan krisis hubungan antara lembaga-lembaga tinggi negara.

Hal tersebut terkait keberlakuan norma hukum, yang secara teoretis pada umumnya dibedakan adanya tiga macam hal, yaitu :

1. berlakunya secara yuridis. Dalam hal ini terdapat pandangan-pandangan sebagai berikut :⁷⁰
 - a. Hans Kelsen dalam teorinya, *The Pure Theory of Law* menyatakan bahwa hukum mempunyai keberlakuan yuridis apabila penentuannya berdasarkan pada kaidah yang lebih tinggi tingkatnya (berdasarkan teorinya : *Stufenbau des Rechts*) ;
 - b. Zevenbergen dalam *Formele Encyclopaedie der Rechtswetenschap* menyatakan bahwa suatu kaidah hukum mempunyai keberlakuan yuridis apabila kaidah tersebut menurut cara-cara yang telah ditetapkan;
 - c. Logemann dalam *Over de Theorie van een Stelling Staatsrecht* menyatakan bahwa suatu kaidah hukum mengikat apabila menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dengan akibatnya.
2. berlakunya secara sosiologis, yang berintikan pada efektivitas hukum. Dalam kaitan ini, terdapat dua teori pokok :

⁷⁰ Bambang Sunggono, *Opcit* hal. 156

- a. teori kekuasaan, yang pada pokoknya menyatakan bahwa hukum berlaku secara sosiologis apabila dipaksakan (dengan sanksi) berlakunya oleh penguasa, dan hal itu adalah terlepas dari masalah apakah masyarakat menerimanya atau bahkan menolak ;
 - b. teori pengakuan, yang berpokok pangkal pada pendirian, bahwa berlakunya hukum didasarkan pada penerimaan atau pengakuan oleh masyarakat kepada siapa hukum tersebut berlaku.
3. berlakunya secara filosofis, artinya bahwa hukum tersebut sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif yang tertinggi.

Agar dapat berfungsi dengan baik, maka suatu peraturan perundang-undangan harus memenuhi ketiga macam keberlakuan tersebut. Hal ini disebabkan, karena apabila hukum hanya memenuhi keberlakuan secara yuridis, maka ada kemungkinan hukum tadi hanya akan menjadi kaidah yang mati saja (*dode regel*). Apabila hukum hanya berlaku secara sosiologis dalam arti menurut teori kekuasaan maka hukum tersebut hanya menampakkan sebagai aturan-aturan pemaksa, dan apabila ia hanya berlaku secara filosofis, maka ia hanya boleh disebutkan sebagai suatu kaidah hukum yang diharapkan atau dicita-citakan saja. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa apabila kaidah hukum tersebut diartikan sebagai pedoman dalam interaksi-interaksi sosial secara damai, maka tidak boleh tidak ia harus memenuhi ketiga macam keberlakuan tersebut.

Dalam hubungannya dengan keberlakuan hukum tersebut, maka agar supaya suatu peraturan perundang-undangan dapat berfungsi dengan baik, diperlukan adanya keserasian empat unsur, yaitu : ⁷¹

1. peraturan hukum itu sendiri, di mana terdapat kemungkinan adanya ketidakcocokan peraturan perundang-undangan mengenai bidang-bidang hukum tertentu, kemungkinan lainnya yang dapat terjadi adalah ketidakcocokan antara peraturan perundang-undangan dengan hukum yang tidak tertulis atau kebiasaan-kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat, dan sebagainya;
2. mentalitas petugas yang menerapkan hukum. Para petugas hukum (secara formal) yang mencakup hakim, jaksa, polisi, penasihat/pembela hukum, dan sebagainya harus memiliki mental yang baik dalam melaksanakan (menerapkan) suatu peraturan perundang-undangan, sebab apabila terjadi yang sebaliknya, maka akan terjadi gangguan-gangguan atau hambatan-hambatan dalam sistem penegakan hukum;
3. fasilitas, yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan suatu peraturan hukum. Apabila suatu peraturan perundang-undangan sudah baik, ditunjang oleh mentalitas petugas pelaksana juga baik, namun (dalam ukuran-ukuran tertentu) tidak ditunjang adanya/tersedianya fasilitas yang kurang memadai, maka juga akan menimbulkan gangguan-gangguan atau hambatan-hambatan dalam pelaksanaannya;
4. warga masyarakat sebagai obyek, dalam hal ini diperlukan adanya kesadaran hukum masyarakat, kepatuhan hukum, dan perilaku warga masyarakat seperti yang dikehendaki oleh peraturan perundang-undangan.

Ketaatan suatu bangsa terhadap konstitusinya merupakan pencerminan dari peradaban suatu bangsa dalam mengisi kehidupan dan masa depannya, sehingga setiap pengajuan hak uji materiil terhadap suatu produklegislasi tidak boleh ditafsirkan sebagai retensi terhadap keberadaan suatu kelembagaan, melainkan harus ditafsirkan sebagai upaya suatu bangsa dalam menata kembali kehidupan ketatanegaraannya

71 Ibid, hal. 157

Dalam kaitan itulah seyogyanya mulai sekarang perlu dipertimbangkan perluasan wewenang Mahkamah Konstitusi di samping wewenang *Judicial Review (JR)*, juga melakukan *Judicial Freview (JF)*, atas setiap Rancangan Undang-undang baik yang diajukan oleh pemerintah maupun oleh DPR.⁷² Di samping itu pemerintah bersama DPR dengan kewenangan legislasi yang dimilikinya dapat melakukan peninjauan kembali “*Legislative Review*” atau “*Political Review*” terhadap Undang-undang yang dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

D. LATAR BELAKANG KEBIJAKAN NETRALITAS POLITIK PEGAWAI NEGERI SIPIL DALAM UNDANG-UNDANG POKOK KEPEGAWAIAN

Tidak semua kata, istilah dan kalimat yang menunjukkan suatu kaidah hukum, baik yang dikemukakan dengan lisan atau dinyatakan dengan tertulis dalam bentuk perundangan itu sudah jelas dan mudah dipahami. Oleh karenanya di dalam ilmu pengetahuan hukum dikenal beberapa cara penafsiran hukum, yaitu cara penafsiran menurut tata bahasa, sistem, sejarah, sosiologis dan otentik.⁷³

⁷² Romli Asmasasmita, *Pendapat Ahli Atas Permohonan Hak Uji Materiil Atas Pemberlakuan Undang-undang nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantas Korupsi (KPK) Terhadap Undang-Undang Dasar 1945*

⁷³ Prof. H. Hilman Hadikusuma, SH. 2005, *Bahasa Hukum Indonesia*, PT Alumni, Bandung, Cetakan III

Dalam hal ini apabila kita ingin mengetahui latar belakang dan argumentasi hukum (*ratio legis*) dikeluarkannya suatu kebijakan dalam bentuk norma hukum, maka tidak cukup hanya menafsirkan pasal-pasalnya menurut tata bahasanya saja, tetapi juga perlu menggunakan penafsiran menurut sistem dengan meneliti sistematikanya dalam kaitan pasal satu dengan lainnya. Di samping itu juga perlu menggunakan penafsiran sejarah untuk mengetahui sejarah terbentuknya peraturan, latar belakang, maksud dan tujuannya, dan dapat diperluas dengan meneliti kapan dibentuknya dan sistem hukum apa yang dianut. Adapun penafsiran sosiologis diperlukan untuk mengetahui situasi lingkungan baik politik, ekonomi, nilai-nilai sosial dan tuntutan masyarakat pada saat dibuatnya norma hukum.

Untuk mengetahui pertimbangan/argumentasi hukum (*ratio legis*) dikeluarkannya kebijakan netralitas politik PNS, penelitian telah dilakukan dengan mempelajari dokumen-dokumen yang menunjukkan proses pembahasan UU Pokok Kepegawaian khususnya pasal yang menyangkut larangan PNS menjadi anggota parpol.

Sumber data yang dipilih adalah Sekretariat Jenderal DPR-RI di Jakarta yang memfasilitasi kegiatan DPR-RI, termasuk mengolah dan mendokumentasikan naskah-naskah dan risalah sidang. Namun perlu dicatat bahwa risalah sidang yang menunjukkan perdebatan pada setiap tahapan sidang DPR dalam pembahasan UU Pokok Kepegawaian tidak terdokumentasikan, tetapi dokumen resmi mengenai Keterangan Pemerintah dan pendapat akhir Fraksi-fraksi DPR mengenai RUU Perubahan UU Pokok Kepegawaian (UU No.

8 Tahun 1974) didokumentasikan dengan baik dan merupakan data penting dalam penelitian ini.

Pokok-pokok pikiran dari keterangan Pemerintah yang disampaikan pada pembicaraan Tingkat Pertama pada tanggal 25 Agustus 1999 tersebut yang terkait dengan latar belakang kebijakan netralitas adalah :

Sebelum dan selama pemerintahan Orde Baru, birokrasi pemerintahan dengan hampir seluruh jajaran Pegawai Negeri Sipil di tingkat Pusat maupun Daerah telah terimbas dan dibebani oleh kepentingan-kepentingan politik, sehingga tidak dapat bersikap netral dalam melaksanakan tugasnya. Pegawai Negeri Sipil dijadikan oleh penguasa untuk memperkuat posisi politiknya dengan merekrut aparat birokrasi menjadi anggota dan atau partai politik ... PNS harus dilarang menjadi anggota dan atau pengurus partai politik.”⁷⁴

Selanjutnya pada pandangan akhir dari Fraksi-Fraksi DPR mengenai RUU Perubahan UU Pokok Kepegawaian yang disampaikan pada tanggal 22 September 1999, masing-masing menyinggung mengenai netralitas PNS sebagai berikut :

1. Fraksi ABRI : “ ... perlu adanya upaya menjaga netralitas Pegawai Negeri dari pengaruh partai politik, sehingga terjamin keutuhan, kekompakan dan persatuan Pegawai Negeri.”⁷⁵
2. Fraksi Karya Pembangunan menurut penulis tidak memberikan sikap yang jelas mengenai ketentuan netralitas, hanya menyatakan bahwa beberapa substansi perlu diubah atau disempurnakan, antara lain : netralitas PNS dapat terjamin.⁷⁶

74 Badan Kepegawaian Negara, 1999, *Proses Penyusunan Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian*, hal. 125

75 Ibid, hal. 143

76 Ibid, hal. 156

3. Fraksi Persatuan Pembangunan :” Netralitas PNS dalam kegiatan politik diharapkan akan lebih memacu PNS untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara jujur, adil, merata dan tidak diskriminatif... Posisi birokrasi yang tidak netral dapat mengakibatkan kurang maksimalnya pelayanan kepada masyarakat.”⁷⁷
4. Fraksi Partai Demokrasi Indonesia :” Pegawai Negeri sebagai unsur Aparatur Negara bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil netral dan tidak diskriminatif. Untuk menjamin netralitas tersebut Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan pengurus partai politik”.⁷⁸

Berdasarkan pendapat akhir dari Fraksi-fraksi tersebut pada prinsipnya menyetujui RUU dimaksud untuk disahkan menjadi Undang-Undang, dan akhirnya ditetapkan menjadi Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian.

Dalam Pasal 3 ayat (1), (2) dan (3) Undang-undang Pokok Kepegawaian tersebut disebutkan :

- (1) Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintah, dan pembangunan.
- (2) Dalam kedudukan dan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Pegawai Negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

⁷⁷ Ibid, hal 164

⁷⁸ Ibid, hal 172

- (3) Untuk menjamin netralitas Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), Pegawai Negeri **dilarang** menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.⁷⁹

Selanjutnya dalam Penjelasan Umum pada angka 6 disebutkan :

”Dalam upaya menjaga netralitas Pegawai Negeri dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan Pegawai Negeri, serta agar dapat memusatkan perhatian, pikiran dan tenaganya pada tugas yang dibebankan kepadanya, maka Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan atau pengurus partai politik ...”⁸⁰

Berdasarkan tinjauan historis, sebelum diterapkannya kebijakan netralitas PNS tersebut, posisi PNS dalam kegiatan politik telah diperdebatkan dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Partai Politik. Perdebatan yang alot terjadi antara anggota DPR dari Fraksi Karya Pembangunan dengan anggota Fraksi lainnya, yang mengundang polemik di kalangan pemerhati dan pengamat hukum dan politik. Polemik tersebut berkaitan dengan kedudukan Golongan Karya yang pada waktu itu diubah status organisasinya menjadi Partai Politik, sejajar dengan Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI) sehingga apabila larangan menjadi anggota parpol tersebut diterapkan dipastikan akan mengurangi perolehan suara Golkar yang selama masa Orde Baru didukung penuh oleh Pegawai Negeri Sipil. Issu yang menjadi bahan perdebatan adalah bahwa kemungkinan larangan menjadi anggota partai politik tersebut akan melanggar hak politik Pegawai Negeri Sipil yang merupakan salah satu esensi dari hak asasi manusia.

79 Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian

80 Ibid

Beberapa tanggapan atas pertentangan mengenai keanggotaan PNS dalam parpol, antara lain dinyatakan oleh Hendardi Ketua Perhimpunan Bantuan Hukum Dan Hak Asasi Manusia Indonesia (PBHI) :

”PBHI menaruh keprihatinan besar terhadap pembahasan rancangan UU Politik yang saat ini sedang berlangsung. Khususnya, terhadap upaya FKP DPR RI untuk memenangkan kepentingan politiknya agar Pegawai Negeri Sipil (PNS) boleh menjadi anggota / pengurus partai politik. Argumentasi yang diajukan oleh FKP, jika PNS dilarang untuk menjadi anggota / pengurus partai politik, maka itu berarti suatu pelanggaran hak-hak asasi manusia.”⁸¹

Selain itu dinyatakan pula oleh Andi A. Mallarangeng :

”Salah satu isu yang mengalami kebuntuan adalah mengenai status Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam sistem kepartaian dan pemilu. Pemerintah mengusulkan agar PNS netral secara politik dengan tidak menjadi anggota dan pengurus partai politik... Tiga fraksi yaitu PPP, PDI, dan ABRI mendukung usul pemerintah ini, namun Golkar yang mempunyai suara mayoritas di DPR menentangnya. Yang menarik, Golkar menggunakan argumen hak asasi manusia (HAM) untuk mempertahankan posisinya. Bagi Golkar, hak asasi pegawai negeri untuk berpolitik haruslah dilindungi sesuai dengan kebebasan berserikat dan menyatakan pendapat yang dijamin oleh UUD dan konvensi ILO”.⁸²

Namun akhirnya polemik tersebut diakhiri dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, yang ternyata di dalamnya tidak sedikitpun menyinggung mengenai sikap politik PNS.

Pemberlakuan kebijakan netralitas dengan larangan menjadi anggota parpol pada masa Reformasi secara normatif diawali dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil Yang Menjadi Anggota Partai Politik yang berlaku mulai 26 Januari 1999, yang tiga

81 Reaksi PBHI Terhadap Sikap Resmi FKP-DPR RI Mengenai Hak-Hak Politik Pegawai Negeri Sipil,
<http://www.hamline.edu/apakabar/basisdata/1999/01/07/0006.html>

82 Hak Asasi PNS, <http://www.hamline.edu/apakabar/basisdata/1999/01/22/0024.html>

hari kemudian yaitu tanggal 29 Januari 1999 diubah dengan Peraturan Pemerintah 12 Tahun 1999.

Dalam Peraturan Pemerintah inilah untuk pertama kali istilah “netral” disebut, yaitu :

- Pada konsiderans menimbang : “bahwa untuk lebih meningkatkan pembinaan, keutuhan dan kekompakan Pegawai Negeri Sipil serta untuk menjamin **sikap netral** Pegawai Negeri Sipil terhadap semua partai politik, dipandang perlu mengatur Pegawai Negeri Sipil yang menjadi anggota partai politik” ;
- Pada Pasal 3 dinyatakan : “ ... Pegawai Negeri Sipil harus **bersikap netral** dan menghindari penggunaan fasilitas negara untuk golongan tertentu” ;
- Pada Penjelasan Umum : “... Berhubung dengan itu agar Pegawai Negeri Sipil dapat **bersikap netral** dan tidak memihak kepada partai politik serta tidak terlibat dalam kegiatan politik praktis, maka Pegawai Negeri Sipil yang menjadi anggota dan atau pengurus partai politik harus diberhentikan dari jabatan negeri”.

Sedangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1999 dirumuskan dalam Penjelasan Umum bahwa : “Untuk lebih menjamin **sikap netral** dan tidak memihak dalam kehidupan politik, maka status keanggotaan dan atau kepengurusan Pegawai Negeri Sipil dalam partai politik yang telah ada, dengan berlakunya Peraturan Pemerintah ini perlu dinyatakan secara lebih tegas, yaitu dihapuskan secara otomatis”.

ANALISIS :

Berdasarkan analisis penulis terhadap uraian penjelasan pemerintah dan pernyataan akhir fraksi-fraksi dalam pembahasan RUU maupun naskah UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan UU Pokok-pokok Kepegawaian, terdapat beberapa hal yang perlu mendapat perhatian :

1. Argumentasi hukum yang diajukan oleh pemerintah dalam kebijakan netralitas adalah bahwa berdasarkan pengalaman sejarah utamanya pada masa Orde Baru, PNS telah dimanfaatkan oleh penguasa untuk mendukung kemenangan organisasi politik penguasa dalam pemilihan umum, Oleh karena itu pada Era Reformasi ini diterapkan kebijakan netralitas politik PNS, yaitu bahwa PNS dilarang menjadi anggota parpol, tetapi masih berhak menggunakan hak memilih dalam Pemilu maupun Pilkada. Dengan demikian konsep netral atau netralitas yang lebih ditonjolkan adalah netral dalam arti kondisi netral dari pengaruh partai politik. Apabila dikaji lebih mendalam mengenai urgensi kebijakan netralitas politik PNS tersebut maka perlu dirunut suatu fakta sebagai berikut :

a. Bahwa Kebijakan Netralitas Politik PNS dikeluarkan dengan penetapannya dalam UU No. 43 Tahun 1999 yang diundangkan pada tanggal 30 September 1999 di mana pada saat itu telah berlaku sistem politik yang baru dengan diberlakukannya UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, yang melahirkan sistem multipartai dan memasukkan Golkar sebagai Partai Politik serta membuka peluang munculnya parpol-

parpol baru.⁸³ Dengan sistem politik multi partai tersebut berarti logis bahwa tidak ada lagi kekuatan politik yang mendominasi dalam lembaga perwakilan DPR. Demikian pula dengan turunnya rezim Orde Baru maka dengan sendirinya terjadi perubahan yang signifikan atas pengaruh tekanan politik terhadap kedudukan PNS sebagai Birokrasi. Dengan melemahnya pengaruh dominasi politik, maka sesungguhnya kebijakan netralitas dengan melarang menjadi anggota parpol terlalu berlebihan, karena asumsi yang dipergunakan yaitu adanya dominasi Golkar tidak relevan dengan kondisi politik yang ada sekarang ini.

- b. Kekhawatiran bahwa keanggotaan PNS dalam parpol akan menyebabkan PNS menjadi terpecah belah dan mengganggu pelayanan kepada masyarakat, adalah kurang beralasan seiring dengan tingkat kedewasaan politik masyarakat khususnya kalangan PNS. Hal tersebut juga dapat diantisipasi dengan sistem pengawasan berupa persyaratan izin bagi PNS pemangku jabatan pimpinan (stuktural) yang akan menjadi anggota parpol, dan disertai ketentuan agar keanggotaan PNS dalam partai politik tersebut tidak mengganggu tugas dan kedudukan PNS selaku pelayan masyarakat. Lagipula dalam catatan sejarah perjalanan birokrasi, tidak menggambarkan kondisi pelayanan birokrasi yang terbengkelai karena keanggotaan PNS dalam parpol. Memang diakui berdasarkan sebuah survei terhadap pengguna pelayanan birokrasi⁸⁴ menunjukkan

⁸³ Tercatat sebanyak 48 partai politik sebagai peserta Pemilu 1999.

⁸⁴ Agus Dwiyanto dkk. 2006, *Reformasi Birokrasi Publik Di Indonesia*, Gajahmada University Press, Cetakan II, hal. 194 (penelitian dilaksanakan oleh Pusat Studi Kependudukan UGM pada tahun 2000 di wilayah Provinsi Sumatera Barat, Daerah Istimewa Yogyakarta dan Sulawesi Selatan)

kenyataan bahwa sebagian masyarakat mengalami diskriminasi oleh oknum aparat birokrasi dalam pelayanan. Perbedaan pelayanan tersebut diidentifikasi berdasarkan pada beberapa hal, antara lain karena faktor status sosial ekonomi, kedekatan hubungan sosial, penampilan fisik, etnik, afiliasi politik, afiliasi sosial kemasyarakatan, dan tingkat intelektualitas masyarakat. Hasil observasi tersebut menunjukkan bahwa adanya diskriminasi dalam pelayanan oleh oknum aparat birokrasi lebih banyak berdasarkan kedekatan pribadi atau kekerabatan (78% - 90%), dan tidak pernah memandang aliran politiknya. Dengan demikian sesungguhnya tidak ada hubungan kausalitas antara keanggotaan PNS dalam parpol dengan sikap diskriminatif PNS dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

2. Mengenai formulasi pasal 3 UU Pokok Kepegawaian maupun dalam uraian pembahasan RUU ternyata terdapat kerancuan dalam penggunaan istilah “netral” dan “netralitas” sehingga konsep netralitas yang dimaksud tidak jelas. Pengertian umum dalam kamus bahasa maupun ensiklopedi, kata “netral” diartikan sebagai sikap tidak memihak, Tetapi dalam pasal 3 ayat (2) dirumuskan “... PNS harus netral dari pengaruh partai politik ...” sehingga netral di sini diartikan sebagai kondisi bebas dari pengaruh. Begitu pula dalam uraian pembahasan RUU Pokok Kepegawaian masing-masing Fraksi menggunakan istilah netral dan netralitas sering rancu antara netral dari pengaruh partai politik dengan netral dalam memberikan pelayanan. Apabila dibandingkan dengan rumusan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun

1999 maupun Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1999, ternyata Peraturan Pemerintah tersebut menggunakan istilah “netral” dalam konsep sikap tidak memihak. Istilah netral memang dapat bermakna ganda tergantung konteksnya, bahkan istilah netral dipergunakan pula dalam bidang teknik, kedokteran dan bidang lainnya. Tetapi penggunaan istilah yang bermakna ganda dalam satu Undang-undang bertentangan dengan asas kepastian hukum. Menurut penulis dalam konsep netral dari pengaruh partai politik, maka PNS diposisikan sebagai obyek penderita yang dipengaruhi oleh partai politik, sedangkan dalam konsep netral dalam memberikan pelayanan yang bermakna sikap tidak memihak, maka PNS diposisikan sebagai subyek pelaku terhadap masyarakat yang dilayani. Kedua konsep netral tersebut masing-masing juga mempunyai implikasi berbeda. Konsep netral dalam memberikan pelayanan menurut penulis lebih bersifat esensial karena merupakan tujuan, sedangkan konsep netral dari pengaruh partai politik bersifat alternatif karena merupakan salah satu pilihan cara untuk mencapai tujuan yang sebenarnya.

E. PERKEMBANGAN SISTEM POLITIK DAN KEANGGOTAAN PEGAWAI NEGERI SIPIL DALAM PARTAI POLITIK

1. Perkembangan Sistem Politik dan Keanggotaan Pegawai Negeri Sipil Dalam Partai Politik di Indonesia

Kata Paul Scholten seperti dikutip Sunaryati Hartono :

“... Siapa yang hendak menemukan hukum baru selalu harus bertanya: bagaimanakah hukum lama terbentuk, dapatkah saya menemukan suatu "garis merah". dan apakah saya melanjutkan (pranata kaidah) hukum (yang baru ini) di atas apa yang kini berlaku? Apakah (kaidah atau pranata) hukum baru yang akan saya

kemukakan itu serasi atau dapat diserasikan dengan (sistem) hukum positif? Dan sekaligus ia harus bertanya: menui ke manakah kaidah hukum yang baru itu serta apa konsekuensinya apabila saya menetapkan (kaidah) hukum yang baru itu?”⁸⁵

Oleh karena itu dalam rangka penemuan dan pembentukan hukum baru, kita harus menengok ke masa yang lalu dahulu, sebelum dapat melihat masa depan, seperti yang dikatakan Paul Scholten: "*Hij ziet teug om vooruit te zien*" (ia menoleh ke belakang untuk dapat melihat ke depan).⁸⁶

Perkembangan sejarah keanggotaan PNS dalam Partai Politik di Indonesia tidak lepas dari pengaruh perkembangan sistem politik yang berlaku pada masanya sejak berdirinya negara Republik Indonesia sampai sekarang. Oleh karena itu tinjauan sejarah perkembangan keanggotaan PNS dalam partai politik menggunakan empat periodisasi sistem politik di Indonesia, yaitu Pasca Proklamasi Kemerdekaan, masa Orde Lama, masa Orde Baru dan masa Reformasi, di mana masing-masing periode memiliki karakteristik sistem politik yang berbeda.

a. **Periode 1945 – 1959**

Secara konstitusional landasan hukum untuk pembentukan partai politik sudah ditetapkan dalam UUD 1945 yang disusun oleh BPUPKI pada tanggal 18 Agustus 1945, yaitu dengan dicantumkan pada Pasal 28 bahwa : “kebebasan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pendapat dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan Undang-Undang”. Namun karena pada saat itu belum ada lembaga legislatif yang bertugas membentuk

⁸⁵ Sunaryati Hartono, 1994, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, Alumni, Bandung, hal. 150

⁸⁶ *Ibid*, hal. 152

Undang-undang, maka berdasar Pasal IV Aturan Peralihan fungsi legislatif dijalankan oleh Presiden bersama sebuah Komite Nasional yang baru terbentuk dan dilantik pada tanggal 28 Agustus 1945. Selanjutnya dengan Maklumat Wakil Presiden yang tanpa nomor (kemudian disebut dengan Nomor X) tanggal 16 Oktober 1945, wewenang KNIP diserahkan kepada Badan Pekerja KNIP.

Selanjutnya atas usul Badan Pekerja KNIP Pemerintah mengeluarkan Maklumat Pemerintah tanggal 3 Nopember 1945, yang isinya mendorong dan memberi kesempatan seluas-luasnya kepada rakyat untuk mendirikan partai-partai politik, dengan maksud agar partai politik menampung dan menyalurkan aspirasi rakyat dan dapat memperkuat perjuangan mempertahankan kemerdekaan. Maklumat Pemerintah inilah yang menjadi pijakan awal tumbuhnya partai politik di Indonesia dengan sistem multi partai, yang mencerminkan keanekaragaman pandangan dan aliran politik. Pada masa itu maksud dari pasal 28 UUD 1945 mengenai kebebasan berserikat benar-benar terealisasi, meskipun pengaturannya tidak dengan suatu Undang-undang.

Selanjutnya pada tanggal 14 Nopember 1945 kembali dikeluarkan Maklumat Pemerintah yang selain menetapkan sistem pemerintahan Presidensial menjadi sistem Parlementer, juga mendorong dan menganjurkan kembali pembentukan partai-partai politik. Sejak saat itu pemerintahan lebih didominasi oleh partai politik yang duduk di parlemen dan kabinet.

Dalam perkembangannya perubahan sistem pemerintahan Presidensial menjadi sistem Parlementer ternyata berdampak instabilitas dalam

pemerintahan, karena heterogenya partai-partai politik yang duduk dalam kabinet koalisi, sehingga dalam menjalankan pemerintahan sering terjadi pertentangan. Partai-partai dikritik lebih mementingkan partainya atau golongannya daripada kepentingan nasional, di mana partai politik yang tidak puas terhadap kebijakan kabinet menarik menterinya dari kabinet dan anggotanya di DPRS berbalik menentang pemerintah. Hal seperti ini berlangsung terus, sehingga tercatat bahwa umur kabinet pada waktu itu rata-rata hanya 7-8 bulan saja, kabinet jatuh bangun dalam waktu yang singkat.

Dalam rangka menyusun kekuatan, maka masing-masing partai politik berusaha menarik pendukung yang dapat memperkuat posisinya, salah satu sasaran yang dipilih adalah jajaran birokrasi. Masing-masing partai politik berusaha menarik PNS menjadi anggotanya, karena pada waktu itu belum ada ketentuan yang melarang PNS menjadi anggota partai politik.

Dari sinilah mulai muncul keberpihakan PNS dan birokrasi terhadap partai politik, karena ternyata sebagian PNS menyambut baik usaha partai-partai politik yang oleh PNS diharapkan dapat memacu kariernya dalam birokrasi. Permainan di bidang kepegawaian ini menimbulkan dampak negatif yang sangat besar terhadap organisasi birokrasi. Hal ini karena partai politik yang berkuasa senantiasa akan merekrut PNS baru untuk menambah jumlah anggotanya dan akan menempatkan anggota-anggotanya dalam jabatan-jabatan penting. Apabila suatu jabatan penting diduduki oleh bukan anggota partainya, maka pejabat tersebut akan digeser beserta bawahannya yang tidak dan diganti dengan PNS yang menjadi anggotanya. Pengangkatan dan penempatan PNS dalam suatu jabatan tidak didasarkan kecakapan, tetapi

lebih ditentukan pada kartu keanggotaan partai. Di antara PNS yang satu kantor tetapi tidak satu partai menjadi saling mencurigai. Akibat lebih jauh adalah timbulnya hirarki, disiplin, dan loyalitas, yaitu di satu pihak tunduk kepada atasannya sebagai kepala kantor, di lain juga harus tunduk kepada atasan yang tidak resmi yaitu pimpinan partai politik. Apabila terjadi perbedaan atau pertentangan antara kepentingan negara dengan kepentingan partai, maka pada umumnya PNS tersebut lebih mengutamakan partainya. Banyak rahasia negara menjadi bocor karena apa yang sedang direncanakan oleh pemerintah diketahui oleh orang yang tidak berhak yang selanjutnya akan disampaikan kepada pihak yang tidak berhak. Keadaan demikian selalu terjadi setiap ada pergantian kabinet.

Pada masa itu belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur atau membatasi bahkan melarang PNS menjadi anggota partai politik. Pada masa itu tidak ada jaminan bagi karier PNS, karena sewaktu-waktu dapat digeser bahkan dipecat dari jabatannya dalam birokrasi pemerintahan apabila tidak satu partai dengan Pegawai tersebut. Tidak ada pola dan kepastian pembinaan karier yang jelas bagi PNS, karena karier lebih dominan ditentukan oleh loyalitas kepada pimpinan partai yang sekaligus menjadi pimpinan instansi atau organisasi pemerintahan, sehingga para pegawai dalam suatu instansi senantiasa dihindangi perasaan was-was dan tidak ada ketenangan bagi pegawai, karena sewaktu-waktu dapat dimutasi atau demosi, bahkan diberhentikan apabila pimpinan instansinya berganti dari partai lain.

b. Periode 1959 – 1966 (Masa Orde Lama)

Setelah dikeluarkannya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 dengan Keputusan Presiden Nomor 150 Tahun 1959 yang menetapkan berlakunya kembali UUD 1945, sistem parlementer yang dianut berdasarkan UUDS 1950 berakhir dan digantikan sistem demokrasi terpimpin. Pada masa ini sebagai reaksi terhadap permainan partai-partai politik di bidang kepegawaian selama demokrasi liberal / parlementer, pemerintah pada tanggal 27 Juli 1959 menetapkan Peraturan Presiden RI Nomor 2 tahun 1959 tentang Larangan Keanggotaan Partai Politik Bagi Pejabat Negeri Warga Negara Republik Indonesia, yang kemudian pada tanggal 26 September 1959 diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 1959.

Dalam Pasal 2 Peraturan Presiden RI Nomor 2 tahun 1959 ditentukan bahwa “pejabat-pejabat negeri dilarang untuk bersamaan dengan kedudukannya menjadi anggota dari suatu partai politik”. Pada Pasal 3 ditegaskan : “pejabat-pejabat yang menjadi anggota partai politik diwajibkan secara tertulis menyatakan berhenti sebagai anggota dari partainya....”. Selanjutnya Pasal 4 Peraturan Presiden tersebut menyatakan “pejabat-pejabat yang karena sesuatu hal tidak dapat memenuhi kewajiban tersebut diatas akan diberhentikan...”.

Dasar pemikiran ditetapkannya Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 1959, antara lain sebagai berikut :

- Demi kelancaran dan dayaguna pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, perlu mengadakan pembatasan-pembatasan dalam kehidupan politik pada pegawai yang bekerja aktif pada usaha-usaha Negara;

- Pada dasarnya setiap warga Negara Republik Indonesia berhak menjadi anggota suatu partai politik atau penganut suatu aliran politik. Akan tetapi seorang pejabat negeri yang berkewajiban menjalankan sesuatu tugas untuk Negara sebaiknya mempunyai kedudukan yang khusus, sehingga di dalam hubungan hak-hak asasi warga negara tersebut di atas perlu mendapat perlakuan secara khusus pula;
- Penetapan ini dimaksudkan sebagai langkah pertama di dalam rangka perlakuan khusus tersebut serta penyehatan aparatur Pemerintah dan usaha-usaha Negara pada umumnya dengan mencegah hal-hal yang dipandang tidak baik sebagai akibat kehidupan politik pejabat-pejabat negeri di dalam arti yang seluas-luasnya.

Peraturan Presiden tersebut pada pokoknya melarang menjadi anggota suatu partai politik, yaitu :

- Pegawai Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang digaji menurut golongan F ;
- Semua anggota Angkatan Perang dan Kepolisian Negara;
- Anggota Direksi Pimpinan/Staf pada badan-badan usaha/yayasan-yayasan / perusahaan-perusahaan / lembaga-lembaga baik yang secara langsung maupun tidak langsung seluruhnya atau sebagian dimiliki oleh Negara;
- Kepala Daerah / Wakil Kepala Daerah.

Tujuan pokok dari Peraturan Presiden tersebut adalah dalam rangka memulihkan keutuhan dan kekompakan segenap PNS sebagai aparatur negara untuk menyelenggarakan pemerintahan dan mengutamakan

kepentingan negara dan kepentingan umum di atas segala-galanya. Dengan adanya larangan tersebut, maka PNS golongan F (golongan IV) pada waktu itu dihadapkan pada dua pilihan, yaitu :

- tetap sebagai PNS dengan konsekuensi keluar dari partai politik; atau
- tetap menjadi anggota partai politik dengan konsekuensi berhenti sebagai PNS.

Meskipun hanya ada dua pilihan, namun dalam pernyataan pendirian PNS waktu itu dapat dikelompokkan tiga golongan, yaitu :

- Sebagian terbesar memilih tetap menjadi PNS dan melepaskan keanggotaan partai politik. Golongan ini merupakan PNS yang terpaksa masuk menjadi partai politik semata-mata untuk cepat naik pangkat dan jabatan.
- Sebagian hanya secara formal melepaskan keanggotaan partai dan dapat tetap sebagai PNS, tetapi dalam praktik tetap melaksanakan kegiatan partai walaupun secara sembunyi-sembunyi.
- Hanya sebagian kecil tetap mempertahankan keanggotaan partai politik.

Pada masa demokrasi terpimpin Presiden mempunyai peranan yang sangat besar menentukan segala aspek kehidupan sehingga sangat otoriter. Pada masa ini Pemilu tidak pernah diselenggarakan, sehingga peranan partai politik sekedar pelengkap saja. Pada masa ini terdapat tiga kekuatan politik yang mendominasi, yaitu Presiden Soekarno, Angkatan Darat, dan Partai Komunis Indonesia. di mana ketiga kekuasaan tersebut saling tarik menarik untuk saling mendukung menghadapi kekuasaan lainnya.

Puncak dari konflik politik yang terjadi pada masa Orde Lama adalah meletusnya peristiwa pemberontakan G-30.S/PKI pada tahun 1965. Konflik vertikal dan horizontal meluas dengan melibatkan berbagai unsur kekuatan sosial politik masyarakat pada saat itu, di antaranya dari unsur mahasiswa, politikus, militer, cendekiawan, golongan agama, dan simpatisan Partai Komunis Indonesia (PKI). Sebuah momentum politik penting yang menandai berakhirnya kekuasaan Presiden Soekarno adalah terbitnya Surat Perintah Sebelas Maret (Supersemar) pada tahun 1966, yang memberikan wewenang kepada Mayor Jenderal Soeharto untuk melakukan tindakan-tindakan yang diperlukan dalam rangka pemulihan kondisi stabilitas dan keamanan nasional.

c. Masa Orde Baru (tahun 1966 – 1998)

Dengan dikeluarkannya Surat Perintah Sebelas Maret (Supersemar) pada tahun 1966 oleh Presiden Soekarno yang memberikan wewenang kepada Mayor Jenderal Soeharto untuk melakukan tindakan-tindakan yang diperlukan dalam rangka pemulihan kondisi stabilitas dan keamanan nasional, maka Langkah politik yang dilakukan Soeharto adalah dengan membubarkan Partai Komunis Indonesia, termasuk pembersihan unsur-unsur kelembagaan dan pegawai negeri yang terlibat dalam kegiatan PKI. Kebijakan politik tersebut menandai awal sterilisasi birokrasi pemerintah dari pengaruh kepentingan partai politik. Serangkaian pengalaman politik di atas merupakan basis bagi penentuan ideologi pemerintah Orde Baru.

Berdasarkan Ketetapan MPRS Nomor XIII/MPRS/1966, lahir kabinet pertama sejak pemerintah Orde Baru berkuasa, yaitu Kabinet

Ampera. Keberadaan Kabinet Ampera dimaksudkan sebagai pengganti Kabinet Dwikora semasa pemerintahan Presiden Soekarno berkuasa. Dalam program kerja Kabinet Ampera mulai diupayakan penyempurnaan dan penertiban pegawai negeri (masih disebut aparatur pemerintah) oleh pemerintah. Berbagai program perbaikan kondisi birokrasi pemerintah pada saat itu di antaranya ialah dengan kebijakan rasionalisasi birokrasi. Kebijakan tersebut dimaksudkan untuk mewujudkan efisiensi dalam lembaga birokrasi. Selain itu adanya kebijakan pengurangan jumlah Menteri di dalam tubuh kabinet dari kabinet 100 Menteri menjadi kabinet yang hanya terdiri dari 23 orang Menteri.

Pembaruan sistem birokrasi telah menyentuh pula berbagai aspek strategis dari birokrasi pemerintah. Pembaruan birokrasi dilakukan oleh pemerintah pada awal Orde Baru dengan melakukan penataan kembali struktur organisasi pemerintahan dan peningkatan profesionalisme pegawai melalui berbagai macam pelatihan-pelatihan pegawai. Pembersihan birokrasi dari pengaruh-pengaruh politik partai dilakukan melalui penerbitan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 12 Tahun 1969, yang meletakkan birokrasi sipil di bawah kontrol pemerintah pusat. Penyatuan korps birokrasi pemerintah melalui pembentukan Korps Karyawan Kementrian Dalam Negeri (Kokar Mendagri) sebagai cikal bakal Korps Pegawai republik Indonesia (KORPRI). Lembaga tersebut sebenarnya didesain untuk kepentingan politik kemenangan Golkar pada Pemilu tahun 1971 Di dalam Peraturan Menteri tersebut disebutkan, bahwa anggota Departemen hanya boleh memberikan loyalitas kepada negara dan bangsa, bahkan melarang

warga Departemen untuk masuk parpol. Pihak parpol menanggapi keluarnya peraturan tersebut dengan reaksi yang keras. Subchan ZE, Wakil Ketua MPRS misalnya, menyebut permendagri No. 12 tersebut tidak memenuhi syarat perundang-undangan ditinjau dari sudut formal, sedangkan dari sudut material pada hakikatnya adalah materi yang harus diatur oleh suatu UU, bukan oleh suatu Peraturan Menteri.⁸⁷

Politik penyeragaman mulai diberlakukan di lingkungan birokrasi pemerintah. Aspek kehidupan organisasi birokrasi yang pertama kali menjadi sasaran kebijakan politik tersebut adalah pengembangan semangat jiwa korsa (*esprit de corps*) aparat birokrasi pemerintah. Loyalitas para aparat birokrasi pemerintah ditujukan kepada negara dan pemerintah, bukannya kepada partai politik. Prinsip monoloyalitas birokrasi tersebut kemudian dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1970 tentang Pengaturan Kehidupan Politik Pejabat-Pejabat Negeri Dalam Rangka Pembinaan Sistem Kepegawaian Negeri Republik Indonesia. Pasal 2 ayat (1) menyebutkan : “semua pejabat negeri dalam melaksanakan tugasnya tidak dibenarkan melakukan kegiatan-kegiatan politik yang tidak sesuai dengan kedudukannya sebagai pejabat negeri”. Dalam ayat (2) dinyatakan “Dilarang memasuki atau menjadi anggota suatu organisasi politik pejabat-pejabat dalam jabatan : semua anggota ABRI, semua Pegawai Negeri Sipil, Hakim, Jaksa, Ketua dan Wakil Ketua Pejabat Teknis BPK, Gubernur dan Pengganti Gubernur BI, dan jabatan-jabatan penting lainnya”. Selanjutnya Pasal 3 ayat (2) Peraturan Pemerintah tersebut menegaskan : “pejabat-pejabat negeri yang menjadi

⁸⁷ Priyo Budi Santoso, 1993, *Birokrasi Pemerintah Orde Baru*, Perspektif kultural dan Struktural, PT Raja Grafinso Persada, Cetakan I, hal. 97

anggota organisasi politik diberhentikan tidak dengan hormat dari jabatan negeri". Politik penyeragaman birokrasi tersebut merupakan embrio bagi munculnya penyeragaman aspirasi dan kepentingan politik birokrasi pemerintah yang diarahkan untuk mendukung kekuatan politik Golkar.

Pada Pemilu pertama yang dilaksanakan pada masa Orde Baru, yaitu pada tanggal 3 juli 1971, jumlah peserta dibatasi hanya 10 (sepuluh) peserta, terdiri dari 1 (satu) Golongan Karya 9 (sembilan) partai politik, yaitu : PNI, NU, PSII, Permusi, IPKI, Partai Kristen Indonesia, Partai Katholik, Partai Persatuan Tarbiyah Indonesia (Perti), dan Partai Murba, dengan kemenangan mutlak Golongan Karya (68,82%).

Sukses Golkar Mendagri dalam memenangkan Golkar secara mutlak pada pemilu tahun 1971, kemudian mendorong pemerintah memperluas keanggotaannya untuk seluruh aparat birokrasi pemerintah dari berbagai departemen atau instansi, baik di tingkat pusat maupun daerah. Penyatuan birokrasi sipil ke dalam satu wadah benar-benar dilakukan melalui Keputusan Presiden Nomor 82 Tahun 1971 tanggal 29 Nopember 1971 tentang Pembentukan KORPRI (Korps Pegawai Republik Indonesia) sebagai satu-satunya wadah yang menampung aspirasi pegawai birokrasi pemerintah.

Setelah Pemilu 1971, penyederhanaan partai-partai politik dilanjutkan dengan mengelompokkan menjadi tiga kelompok : golongan nasionalis, golongan spirituil, dan golongan karya. Kemudian masing-masing kelompok tersebut memfusikan diri, kelompok nasionalis yang kemudian disebut "kelompok demokrasi pembangunan" menjadi Partai Demokrasi Indonesia,

Sedangkan kelompok persatuan menjadi Partai Persatuan Pembangunan. Sejak saat itu Indonesia mempunyai dua partai, yaitu : Partai Persatuan Pembangunan dan Partai Demokrasi Indonesia serta ditambah satu Golongan Karya yang tidak jelas disebut sebagai partai politik. Penyederhanaan partai politik tersebut ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya.

Melalui proses penyederhanaan kepartaian tersebut diharapkan konflik antar partai atau antar organisasi politik dapat berkurang, sehingga stabilitas bisa tercipta. Tetapi pada kenyataannya, meskipun konflik antar partai relatif dapat dikurangi, tidak demikian halnya dengan konflik intern partai. Begitu seringnya kedua partai tersebut (PPP dan PDI) dilanda konflik internal, sehingga konflik seakan-akan telah menjadi bagian tak terpisahkan dan kehadiran serta keberadaan mereka dalam tatanan politik Orde Baru.

Dalam kaitan dengan keanggotaan PNS dalam partai politik, Undang-undang Nomor 3 Tahun 1975 pada Pasal 8 ayat (2) menyatakan :

- 1). Pegawai Negeri Sipil dapat menjadi anggota Partai Politik atau Golongan Karya dengan sepengetahuan pejabat yang berwenang ;
- 2). Pegawai Negeri Sipil yang memegang jabatan-jabatan tertentu tidak dapat menjadi anggota Partai Politik atau Golongan Karya, kecuali dengan izin tertulis dari Pejabat yang berwenang.

Dalam Penjelasan Umum dijelaskan bahwa :

“Bagi Pegawai Negeri Sipil kesempatan untuk menjadi anggota Partai Politik atau Golongan Karya harus tetap terjamin. Akan tetapi berhubung dengan kedudukan dan tugasnya dalam pemerintahan

perlu pula terjamin terlaksananya pembinaan Aparatur Negara dengan sebaik-baiknya, maka Pegawai Negeri Sipil yang dapat menjadi anggota Partai Politik atau Golongan Karya dengan sepengetahuan dari pejabat yang berwenang. Bagi Pejabat-pejabat tertentu seperti tersebut dalam Pasal 8 ayat (2) b. untuk dapat menjadi anggota Partai Politik atau Golongan Karya diharuskan mendapatkan izin tertulis dari pejabat yang berwenang”⁸⁸

Sejalan dengan berlakunya Undang-undang Nomor 3 Tahun 1975 tersebut di bidang kepegawaian diberlakukan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1976 tentang Keanggotaan Pegawai Negeri Sipil dalam Partai Politik atau Golongan Karya, yang pada pokoknya mengatur bahwa :

- Pegawai Negeri Sipil yang memegang jabatan-jabatan tertentu tidak dapat menjadi anggota Partai Politik atau Golongan Karya kecuali dengan izin tertulis dari pejabat yang berwenang (Pasal 2 ayat (1))
- Pegawai Negeri Sipil yang tidak memegang jabatan-jabatan tertentu dan hendak menjadi anggota Partai Politik atau Golongan Karya, wajib memberitahukan maksudnya secara tertulis kepada pejabat yang berwenang (Pasal 7).

Dengan adanya ketentuan dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1975 maupun Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1976 tersebut maka masih terbuka kemungkinan bagi PNS untuk menjadi anggota partai politik atau Golongan karya, meskipun harus melalui prosedur perizinan maupun pemberitahuan. Pada kenyatannya peluang masuknya PNS menjadi anggota parpol dan Golkar tersebut disalahgunakan oleh pemerintah Orde Baru dengan mempermudah pemberian izin manjadi anggota Golkar, sedangkan

⁸⁸ Undang-undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya

untuk menjadi anggota parpol lainnya selalu dipersulit. Bahkan secara terselubung PNS dimobilisir untuk masuk menjadi anggota maupun simpatisan Golkar. Kejadian semacam ini sering terjadi terutama pada masa kampanye Pemilihan Umum, dengan dalih bermacam-macam kegiatan pengerahan massa Golkar yang mengharuskan PNS menghadirinya. Di lain pihak apabila terdapat PNS yang mengikuti kegiatan partai politik lain akan mendapat sanksi moral maupun sanksi sosial dengan dikucilkan di lingkungan kerjanya bahkan mengalami hambatan pula dalam kariernya.

Perkembangan berikutnya dalam pelaksanaan Pasal 28 UUD 1945 pada masa Orde Baru adalah dengan ditetapkannya Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1983 tentang GBHN yang menetapkan Pancasila sebagai satu-satunya asas bagi organisasi sosial politik dan organisasi kemasyarakatan, yang kemudian ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golongan Karya, yang hanya mengenal adanya dua partai politik dan satu Golongan Karya dalam kehidupan politik di Indonesia. Selain itu juga dikeluarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Dengan demikian pada masa itu bentuk organisasi dibedakan menjadi :

- 1). organisasi politik dalam bentuk partai politik yang diberi hak untuk ikut serta dalam Pemilihan Umum, dan
- 2). organisasi kemasyarakatan (Ormas) yang bergerak di bidang tertentu di luar bidang politik, seperti bidang sosial kemasyarakatan, keagamaan, profesi, dan sebagainya.

Dalam mempertahankan kekuasaannya Pemerintahan Orde Baru ditopang oleh tiga pilar kekuatan utamanya, yakni militer, Golkar, dan birokrasi pemerintah. Ketiga pilar kekuatan politik tersebut merumuskan berbagai kebijakan politik ekonomi yang memiliki dimensi luas bagi kehidupan masyarakat. Birokrasi sebagai salah satu pilar kekuatan Orde Baru menempati posisi strategis dalam memainkan peran politiknya sebagai regulator, perumus kebijakan, pelaksana kebijakan, sekaligus melakukan evaluasi kebijakan.

Karakteristik utama birokrasi masa Orde Baru adalah kuatnya penetrasi birokrasi pemerintah sebagai representasi negara ke dalam kehidupan masyarakat. Birokrasi sipil dalam menjalankan tugasnya sepenuhnya mendapat dukungan dari jaringan birokrasi militer, baik pada tingkat pusat melalui Kopkamtib (Komando Pemulihan Keamanan dan Ketertiban) sampai pada tingkat desa melalui Koramil (Komando Rayon Militer) dan Babinsa (Bintara Pembina Desa). Penetrasi birokrasi yang sangat dalam kepada masyarakat desa misalnya, terlihat dari seringnya penerapan kebijakan publik yang memerlukan intervensi militer untuk menjamin efektivitas pelaksanaannya. Fenomena munculnya kekuatan militer yang sudah terjadi sejak masa Orde Lama tersebut, mencapai puncaknya pada masa Orde Baru.

Pembentukan lembaga, seperti Kopkamtib (Komando Pemulihan Keamanan dan Ketertiban Masyarakat), Opsus (Operasi Khusus), Ditsospol (Direktorat Sosial Politik) atau Bakorstanas (Badan Koordinasi Stabilitas Nasional), merupakan bukti bahwa birokrasi telah dijadikan instrumen politik

dalam mengontrol setiap aktivitas publik. Lemahnya kontrol publik terhadap birokrasi disebabkan pula oleh adanya sistem politik yang cenderung otoritarian.

Realitas tersebut menjadikan birokrasi terasa begitu dominan dalam mengatur kehidupan masyarakat. Birokrasi kemudian cenderung lebih berperan untuk mengurus kehidupan publik, dalam arti fungsi regulatif birokrasi terlihat lebih menonjol daripada fungsi pelayanan publiknya. Sebagai kepanjangan tangan dari birokrasi pemerintah pusat, birokrasi di daerah hanya menjalankan fungsi pelaksanaan regulasi atau kebijakan yang telah ditentukan oleh birokrasi pusat untuk melakukan pengaturan atas segala kehidupan masyarakat. Peran dan posisi birokrasi yang hampir tidak terbatas menjadikan birokrasi sangat sulit dikontrol oleh publik sehingga munculnya praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme menjadi sulit terdeteksi.

Sebagai akibat terjadinya praktik kolusi, korupsi dan nepotisme, merosotnya nilai rupiah terhadap dollar AS, dan krisis kepercayaan terhadap elit birokrasi Orde Baru, maka pada pertengahan tahun 1997 telah terjadi krisis ekonomi dan moneter yang berimbas pada krisis di segala bidang kehidupan masyarakat Indonesia dan menyebabkan kegoncangan politik yang ditandai dengan gelombang demonstrasi yang meluas di seluruh kota di Indonesia, yang menuntut reformasi total. Pada puncaknya gelombang demonstrasi yang dimotori sebagian besar kelompok mahasiswa akhirnya memaksa turunnya Soeharto dari tahta pemerintahan dan meletakkan jabatan sebagai presiden pada tanggal 21 Mei 1998. Sesuai mekanisme

ketatanegaraan yang berlaku, maka Habibie selaku Wakil Presiden diangkat menjadi Presiden menggantikan kedudukan Soeharto.

d. Periode 1998 – Sekarang (Masa Reformasi)

Sejak turunnya pemerintahan Orde Baru menyusul terjadinya krisis di berbagai bidang, bangsa Indonesia memasuki babak baru yang disebut Era Reformasi, yang lahir sebagai tuntutan adanya perubahan menyeluruh dan mendasar pada sistem hukum, ekonomi dan politik yang demokratis.

Reformasi pada sistem politik ditandai dengan digantinya Undang-Undang-Nomor 3 Tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golongan Karya dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, yang melahirkan sistem multi partai, karena dengan Undang-undang tersebut Golongan Karya pada masa Orde Baru tidak disebut jelas sebagai organisasi politik, maka kini Golongan Karya dimasukkan sebagai partai politik sejajar dengan Partai Demokrasi Indonesia dan Partai Persatuan Pembangunan. Bahkan dengan Undang-undang tersebut maka kebebasan rakyat untuk membentuk dan menjadi anggota partai politik kembali dibuka tanpa dibatasi jumlah parpol yang boleh berdiri. Seperti pada masa sebelumnya.

Sejalan dengan itu, pada aspek pemerintahan Pemerintahan Habibie telah menerapkan kebijakan baru dalam rangka reformasi birokrasi pembinaan Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai bagian dari Pegawai Negeri, yang pada prinsipnya mengarahkan sikap politik PNS dari yang sebelumnya dimobilisir untuk mendukung Golkar, menjadi netral dan tidak memihak. Kebijakan baru tersebut selanjutnya lazim disebut kebijakan netralitas.

Pada awalnya kebijakan netralitas PNS diwujudkan dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil Yang Menjadi Anggota Partai Politik yang kemudian diubah dengan Peraturan Pemerintah 12 Tahun 1999. Dalam Peraturan Pemerintah tersebut diatur bahwa keanggotaan PNS dalam partai politik hapus secara otomatis (“diputihkan”) dan bagi PNS yang bermaksud akan tetap menjadi anggota partai politik wajib mengajukan permohonan izin kepada pejabat yang berwenang dan diberhentikan dari jabatan negeri dengan diberikan uang tunggu selama satu tahun. Kemudian dalam kurun waktu satu tahun itu apabila PNS yang bersangkutan melepaskan keanggotaan parpol, akan diaktifkan kembali, sedangkan apabila tetap menjadi anggota parpol sampai habis masa uang tunggu maka PNS yang bersangkutan diberhentikan dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Pemerintah tersebut merupakan kebijakan yang bersifat transisi terutama dalam menghadapi Pemilihan Umum tahun 1999, karena selanjutnya PNS tidak dibenarkan menjadi anggota partai politik. Kebijakan netralitas PNS tersebut kemudian dinyatakan secara tegas dengan memasukkannya pengaturannya dalam Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, yang pada Pasal 3 ayat (1), (2) dan (3) disebutkan :

- (1) Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara professional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintah, dan pembangunan.

- (2) Dalam kedudukan dan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Pegawai Negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.
- (3) Untuk menjamin netralitas Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), Pegawai Negeri **dilarang** menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.⁸⁹

Dalam menyikapi kebijakan Pemerintah itu KORPRI sebagai organisasi yang merupakan andalan Golkar pada masa Orde Baru dalam Musyawarah Nasional Ke-5 KORPRI pada tanggal 16 Pebruari 1999 menyatakan sikap bahwa : “KORPRI tidak akan berafiliasi dan tidak melibatkan diri dlm kegiatan parpol, serta tidak menjadi alat perjuangan politik tertentu”⁹⁰

Untuk melaksanakan ketentuan Undang-undang tersebut telah ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil menjadi Anggota Partai Politik, yang menegaskan bahwa sejak ditetapkannya Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999, maka PNS dilarang menjadi anggota dan atau pengurus parpol. PNS yang menjadi anggota dan atau pengurus parpol harus diberhentikan sebagai PNS, yaitu :

- diberhentikan dengan hormat sebagai PNS apabila telah memberitahukan terlebih dahulu kepada pejabat yang berwenang.
- diberhentikan tidak dengan hormat sebagai PNS apabila tidak memberitahukan terlebih dahulu kepada pejabat yang berwenang.

89 Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian

90 KORPRI, Keputusan Munas KORPRI Ke-V No. Kep/Munas/1999 Tanggal 16 Pebruari 1999

Ketentuan larangan menjadi anggota dan atau partai politik juga diberlakukan bagi Calon Pegawai Negeri Sipil, yang ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah 11 Tahun 2002 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil dalam Penjelasan Pasal 18 ayat (4) :

- Calon Pegawai Negeri Sipil diberhentikan dengan hormat apabila menjadi anggota dan atau pengurus partai politik dan telah mengajukan permohonan berhenti secara tertulis kepada Pejabat Pembina Kepegawaian ;
- Calon Pegawai Negeri Sipil diberhentikan dengan hormat apabila menjadi anggota dan atau pengurus partai politik tanpa mengajukan permohonan berhenti secara tertulis kepada Pejabat Pembina Kepegawaian.⁹¹

Dalam perkembangannya prinsip netralitas PNS tersebut juga diterapkan dalam pelaksanaan Pemilihan Umum baik Pemilihan Presiden, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah serta Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), yaitu dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 yang tiga kali diubah terakhir dengan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 disebutkan :

Pasal 61 :

Dalam kampanye, pasangan calon atau tim kampanye dilarang melibatkan:

- a. Hakim pada semua peradilan;
- b. Pejabat BUMN/BUMD;
- c. Pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri;
- d. Kepala Desa atau sebutan lain.

Pasal 62 :

Pasangan Calon dilarang melibatkan PNS, anggota TNI, dan anggota POLRI sebagai peserta kampanye dan juru kampanye.⁹²

⁹¹ Peraturan Pemerintah 11 Tahun 2002 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil

⁹² Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Pada masa reformasi pilar-pilar demokrasi kembali ditegakkan, Partai-partai politik baru didirikan, lembaga-lembaga swadaya masyarakat bermunculan dan diakomodir, Pemilu secara langsung dilaksanakan sebagai wujud euforia demokrasi, kebebasan pers dan kebebasan berekspresi tersalurkan dengan makin maraknya aksi demonstrasi dan unjuk rasa mengkritisi kebijakan pemerintah.

Momentum paling bersejarah dalam ketatanegaraan adalah terlaksanannya amandemen atas UUD 1945 yang menata kembali struktur kekuasaan negara yang pada masa lalu disakralkan. Pada amandemen kedua UUD 1945 telah disisipkan pasal-pasal tentang hak asasi manusia sebagai wujud tekad negara hukum dengan supremasi hukum untuk menghapus otoriterisme pada masa lalu.

ANALISIS :

Dari hasil penelusuran sejarah perkembangan sistem politik dan keanggotaan PNS dalam partai politik, dapat diidentifikasi beberapa ciri-ciri yang membedakan karakteristik setiap periode dengan variabel sistem pemerintahan, sistem kepartaian, kondisi birokrasi (keanggotaan PNS dalam parpol), serta peranan dan pengaruh partai politik terhadap birokrasi. Karakteristik tersebut pada masing-masing periode sebagai berikut :

1. Pada awal kemerdekaan Republik Indonesia (1945-1959) dengan pergantian sistem pemerintahan presidensiil menjadi sistem parlementer di mana

lembaga perwakilan yang diduduki partai politik lebih dominan ; sistem kepartaiannya menganut sistem partai banyak (*multiparty system*) di mana rakyat diberi kesempatan seluas-luasnya membentuk dan menjadi anggota partai politik ; pengaruh partai politik dalam birokrasi sangat besar karena banyak pimpinan birokrasi yang merangkap menjadi pengurus atau pimpinan partai politik ; tidak ada pola pembinaan karier yang jelas dan karier PNS banyak ditentukan oleh peranannya dalam partai politik.

2. Pada masa Orde Lama (1959-1966) dengan sistem demokrasi terpimpin di mana kekuasaan Presiden mendominasi dalam segala aspek kehidupan negara ; sistem kepartaiannya menganut sistem partai banyak (*multiparty system*) tetapi terdapat satu partai yang dominan yaitu PKI ; PNS yang menduduki jabatan tertentu (golongan pangkat tinggi) dilarang memasuki atau menjadi anggota parpol ; pengaruh partai dalam birokrasi tidak begitu besar karena pejabat pembina kepegawaian bukan pejabat politik ; pola pembinaan karier PNS tidak dapat berjalan dengan baik karena sering terjadi konflik elit politik.
3. Pada Masa Orde Baru (1966-1998), sistem pemerintahan presidensiil, pada awalnya kepartaiannya menganut multi partai, tetapi kemudian berubah menganut sistem dua partai dan Golongan Karya sehingga kehendak rakyat membentuk partai politik sangat terbatas ; PNS diberi kesempatan menjadi anggota parpol dengan prosedur perizinan dan pemberitahuan kepada pejabat yang berwenang, tetapi dalam pelaksanaannya PNS dimobilisir untuk mendukung partai penguasa sedangkan untuk menjadi anggota parpol lain

dipersulit ; pola pembinaan karier PNS dimanfaatkan untuk menguntungkan PNS yang mendukung partai penguasa.

4. Pada Masa Reformasi, pemerintahannya menganut sistem presidensiil, sistem kepartainnya menganut sistem partai banyak (*multi party system*) di mana rakyat diberi kesempatan membentuk partai politik dengan kriteria tertentu ; tetapi PNS dilarang menjadi anggota partai politik, pola pembinaan karier lebih jelas tetapi karier PNS masih ditentukan oleh pejabat politik yang berkedudukan sebagai pejabat pembina kepegawaian.

Dengan menggunakan pisau analisis hasil penelitian Moh Mahfud MD mengenai pengaruh konfigurasi politik dan karakter produk hukumnya bahwa konfigurasi politik demokratis produk hukumnya bercorak yang populis (responsif), dan konfigurasi politik otoriter produk hukumnya bercorak elitis (konservatif), maka penelusuran sejarah mengenai sistem politik dan keanggotaan PNS dalam parpol menunjukkan bahwa :

- Pada masa awal kemerdekaan (1945-1959) pemerintahan yang **demokratis**, PNS **dibebaskan** menjadi anggota parpol ;
- Pada masa Orde Lama (1959-1966) pemerintahan yang **otoriter**. PNS dalam golongan pangkat dan jabatan tertentu **dilarang** menjadi anggota parpol ;
- Pada masa Orde Baru (1966-1998) pemerintahan yang **otoriter**, mbolehkan PNS menjadi anggota parpol dan Golkar dengan izin atau pemberitahuan, tetapi juga **memobilisir** PNS untuk mendukung Golkar.
- Pada (awal) masa reformasi (sejak 1999) pemerintahan yang **demokratis**, PNS **dilarang** menjadi anggota parpol.

Berdasarkan identifikasi terhadap hubungan sistem politik dan kebijakan keanggotaan PNS dalam parpol tersebut ditemukan fenomena menarik bahwa :

a. sistem politik pada masa terakhir (masa reformasi) yang berciri demokratis, ternyata kebijakan mengenai keanggotaan PNS dalam partai politik menunjukkan karakter yang elitis/konservatif, dengan indikator adanya larangan yang merupakan karakter dari produk hukum yang dihasilkan dari konfigurasi politik otoriter. Bila dibandingkan dengan kebijakan pada masa Orde Baru, maka karakter kebijakan netralitas PNS pada masa reformasi yang “melarang” PNS menjadi anggota parpol merupakan karakter yang identik dengan kebijakan pada masa Orde Baru yang memobilisir bahkan dapat dikatakan “memaksa” PNS menjadi anggota Golkar, karena keduanya (melarang dan memaksa) merupakan salah satu ciri otoriter. Larangan ini menunjukkan keberpihakan pada penguasa dan bukan pada penghormatan hak asasi PNS. Hal ini dapat dimaklumi mengingat beberapa hal sebagai berikut :

- 1). kebijakan netralitas PNS dilahirkan pada awal reformasi yang merupakan masa transisi dari sistem politik otoriter ke demokratis di mana euforia kebebasan yang muncul setelah lebih dari 30 tahun dalam tekanan politik pada masa pemerintahan Orde Baru, seakan meledakkan semangat untuk melepaskan diri dari tekanan tersebut.
- 2). Para pengambil keputusan pada saat lahirnya kebijakan netralitas PNS adalah produk Pemilu 1994 di masa Orde Baru, yang juga masih kental dengan pola kebijakan represif.

3). Dasar penetapan kebijakan netralitas politik PNS pada masa itu adalah pasal 28 UUD 1945, yang memberikan kewenangan pengaturan hak berserikat kepada Undang-undang. Hal ini merupakan pembalikan prinsip konstitualisme yang menghendaki kekuasaan sebagai residu HAM, bukannya HAM sebagai residu kekuasaan.⁹³

4). Pada masa itu kebiasaan membuat rancangan akademik sebelum penyusunan Rancangan Undang-Undang (RUU) mulai ditinggalkan, termasuk dalam penyusunan RUU Perubahan UU Pokok Kepegawaian ternyata tidak disertai rancangan akademik. Perlunya rancangan akademik tersebut merupakan salah satu tahapan dalam penyusunan Rancangan Undang-undang, sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tatacara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang:

- (1) Menteri atau Pimpinan Lembaga pemrakarsa penyusunan Rancangan Undang-undang dapat pula terlebih dahulu menyusun rancangan akademik mengenai Rancangan Undang-undang yang akan disusun.
- (2) Penyusunan rancangan akademik dilakukan oleh Departemen atau Lembaga pemrakarsa bersama-sama dengan Departemen Kehakiman dan pelaksanaannya dapat diserahkan kepada Perguruan Tinggi atau pihak ketiga lainnya yang mempunyai keahlian untuk itu.⁹⁴

b. Pengaruh yang dominan terhadap birokrasi PNS sebenarnya bukanlah dari parpol secara struktural, karena secara struktural parpol tidak mempunyai akses langsung menentukan karier PNS. Yang lebih berpengaruh adalah

⁹³ Moh. Mahfud MD, 2000. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, Cetakan II, hal. 177

kekuasaan pimpinan, dalam hal ini adalah pejabat politik (Menteri / Gubernur / Bupati / Walikota) yang mempunyai kewenangan menentukan karier PNS. Jalur masuknya pengaruh parpol terhadap Birokrasi tentu saja melalui pejabat politik yang berkuasa. Sehingga meskipun PNS tidak menjadi anggota parpol, tetapi apabila karier PNS masih ditentukan oleh pejabat politik, maka PNS tidak akan pernah netral. Menurut Thomas Hobbes naluri paling kuat dalam diri manusia adalah dorongan untuk mempertahankan nyawanya / hidupnya.⁹⁵ Sehingga PNS secara naluri akan mengabdikan kepada siapa yang berpengaruh menentukan masa depan kariernya, tanpa memandang apakah dia penguasa politik atau pimpinan administrasi. Pada masa Orde Baru berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1975 tentang Pengangkatan, Pemindahan dan pemberhentian PNS, pejabat yang berwenang mengangkat, memindahkan dan memberhentikan PNS di antaranya adalah Menteri, Gubernur, Bupati/ Walikota yang notabene adalah pejabat politik. Demikian pula yang pada masa reformasi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2000 yang diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003, yang disebut sebagai pejabat pembina kepegawaian pusat (termasuk Menteri) dan pejabat pembina kepegawaian daerah (Gubernur dan Bupati/Walikota) merupakan pejabat politik. Hal ini memberikan petunjuk pula bahwa konsep netralitas politik PNS dengan melarang PNS menjadi anggota parpol tidak akan efektif selama masih ada campur tangan politik dalam karier PNS. Oleh karena itu menurut penulis,

⁹⁴ Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tatacara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang

⁹⁵ Frans Magnis Suseno, 2001, *Kuasa dan Moral*, Gamedia Pustaka Utama, Cetakan V, hal. 10

yang perlu dicari solusinya adalah bagaimana memutus mata rantai antara birokrasi dengan pejabat politik, dengan memisahkan jabatan politik dari jabatan birokrasi. Untuk itu kewenangan pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian PNS dapat diberikan kepada pimpinan tertinggi dalam birokrasi (misalnya : Sekjen Departemen atau Sekretaris Daerah) dan bukan kepada pejabat politik (Menteri atau Gubernur/Bupati/Walikota). Prinsip tersebut sebenarnya telah dianut dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada Penjelasan Umum Undang-undang tersebut disebutkan :

“Prinsip lain yang dianut adalah memberikan suatu kejelasan dan ketegasan bahwa ada pemisahan antara pejabat politik dan pejabat karier baik mengenai tata cara rekrutmennya maupun kedudukan, tugas, wewenang, fungsi, dan pembinaannya. Berdasarkan prinsip dimaksud maka pembina kepegawaian daerah adalah pejabat karier tertinggi pada pemerintah daerah.”⁹⁶

2. Perkembangan Sistem Politik dan Keanggotaan Pegawai Negeri Sipil Dalam Partai Politik Berdasarkan Studi Perbandingan

Perbandingan adalah perbuatan menyejajarkan sesuatu atau beberapa obyek dengan alat pembanding. Dalam kaitan dengan pemerintahan, tentu saja obyek yang diperbandingkan itu adalah pemerintahan dari satu negara (bangsa) tertentu dengan negara (bangsa) yang lain.⁹⁷ Untuk menggambarkan kedudukan PNS di berbagai negara perlu meninjau beberapa negara dengan variasi model sistem pemerintahan yang masing-masing mempunyai karakteristik yang berbeda. Mengingat keterbatasan referensi tentang perbandingan sistem politik

⁹⁶ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

⁹⁷ Pamudji, S, 1994, *Perbandingan Pemerintahan*, Bumi Aksara, Jakarta, Cetakan IV, hal 4

dan pemerintahan, maka model yang dipilih dalam hal ini meliputi tiga negara yang dapat dikatakan sebagai negara maju dan mempunyai pengaruh kuat bagi negara-negara lain di dunia sebagai model, yaitu Amerika Serikat, Inggris dan Perancis.

1. Amerika Serikat

Amerika Serikat, adalah suatu Republik Federal dengan sistem pemerintahan demokrasi dan Presidensial. Motto "*Government by the People*" atau Pemerintahan oleh Rakyat telah berakar di kalangan rakyat dan Pemerintah yang ditandai berbagai macam pemilihan umum untuk memilih Presiden, Senator, Badan Perwakilan di tingkat Nasional, Gubernur dan Wakil Gubernur, Senator, Badan Perwakilan di tingkat Negara Bagian dan sebagainya.

Pembagian kekuasaan berlangsung antara Presiden (pengemban kekuasaan eksekutif), *Congress* (pengemban kekuasaan legislatif) dan *Supreme Court* (pengemban kekuasaan yudikatif) yang disertai sistem "*Checks and balances*" yaitu sistem saling mengontrol dan menyeimbangkan, sehingga dapat dicegah terjadinya penumpukkan kekuasaan pada salah satu pihak. Presiden dipilih oleh rakyat melalui dewan pemilih untuk masa jabatan 4 tahun. Presiden dibantu oleh Menteri-menteri yang ditunjuk oleh Presiden dan bertanggung jawab kepadanya. Selama masa jabatan 4 tahun Presiden seolah-olah tidak dapat "diganggu gugat" dan dijatuhkan kecuali dengan "*impeachment*" (dakwaan) karena pelanggaran

hukum. Dengan demikian Presiden dengan dibantu oleh Menteri-menterinya dapat melaksanakan program-program dengan sepenuh hati dengan mantap tanpa ada ancaman dijatuhkan oleh *Congress*.

Presiden mengepalai Badan Eksekutif yang mencakup seluruh Departemen dan Jawatan-jawatan yang berdiri di luar Departemen. Inilah ciri yang membedakan sistem Presidensial di Amerika Serikat dengan sistem Parlemerter di negara negara lain. Presiden di samping sebagai kepala Eksekutif/kepala Pemerintahan, juga adalah kepala Negara, lambang kesatuan bangsa. Konstitusi Amerika Serikat menyatakan bahwa: "*The executive power shall be vested in a President of the united States of Amerika*". (pasal 2 ayat 1). Presiden dibantu oleh Wakil Presiden yang dipilih dalam satu paket pada setiap bulan Nopember empat tahun sekali. Pemilihan Presiden terakhir, Presiden tidak bertanggung jawab kepada Congress, tetapi kepada rakyat pemilih. Kekuasaan-kekuasaan Presiden ialah kekuasaan eksekutif dari Pemerintah Federal. Semua pejabat eksekutif bertanggung jawab kepada Presiden melaksanakan Konstitusi, menjaga supaya Undang-undang dilaksanakan dengan. seksama dan memimpin organisasi eksekutif yang sangat luas yang menjalankan pemeruiutahan pusat. Presiders mempunyai hak veto, dan mempunyai kekuasaan di bidang kehakiman : mengangkat hakim-hakim federal termasuk anggota-anggota Mahkamah Agung dengan pengesahan Senat, memberikan grasi, amnesti, abolisi dan lain-lain.

Congress, sebuah badan bikameral terdiri dari *Senate* dan *House of Representative*. *Senate* beranggotakan 100 orang mewakili negara-negara

bagian, tiap negara bagian 2 orang. Senator dipilih untuk masa jabatan 6 tahun, tetapi 1/3 dari anggota *Senate* harus diperbaharui tiap 2 tahun. *House of Representative*, terdiri dan 435 orang yang dipilih oleh rakyat untuk masa jabatan 2 tahun. Setiap rancangan undang-undang harus mendapat persetujuan *Congress* untuk menjadi undang-undang. Walaupun Presiden mempunyai veto atas undang-undang yang telah disetujui oleh *Congress*, tetapi veto Presiden itu dapat dipatahkan/ dikalahkan oleh 2/3 mayoritas dan *Senate* dan *House of Representative*.

Supreme Court atau Mahkamah Agung mempunyai tugas menegakkan keadilan, menjamin hak-hak kebebasan dan kemerdekaan individu serta menjamin tegaknya hukum (*rule of law*). *Supreme Court* bebas dari pengaruh kekuasaan eksekutif dan legislatif (Presiden dan *Congress*). Hakim-hakim Mahkamah Agung dan Hakim-hakim Federal diangkat oleh Presiden dengan pengesahan *Senate* untuk selama masih *good behavior*.

Pada Pemerintahan Negara Bagian sistem dan mekanismanya mengikuti sistem dan mekanisma di tingkat Federal/Nasional, dengan berpusat kepada Gubernur dan Letnan Gubernur (eksekutif), *Congress* yaitu *Senate* dan *House of Representative* (legislatif) dan *Supreme Court* (yudikatif). Satuan-satuan pemerintahan daerah lainnya yang penting adalah Pemerintahan kota (otonom) dan Pemerintahan *County* (administratif). Pemerintahan kota dapat mengambil sistem "*Strong Mayor*", "*Council Form*", "*Commission Form*", dan "*Council Manager Form*".

Supra-struktur politik ditopang oleh infrastruktur politik yang menganut sistem bipartisan. Terdapat dua partai yang menentukan politik

dan pemerintahan Nasional yaitu "*Democratic Party*" dan "*Republican Party*" yang selalu berlomba-lomba memperebutkan jabatan-jabatan politik Pemerintah, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Negara Bagian dan di tingkat Lokal. Kadang-kadang terbentuk partai ketiga, karena adanya sekelompok rakyat yang tidak dapat menerima pemikiran politik dan program-program kedua partai tersebut. Partai ketiga ini adakalanya mendapat dukungan kuat dan menang dalam pemilihan umum, sehingga partai ketiga itu dapat melakukan koreksi dan pembaruan-pembaruan di bidang pemikiran politik dan program-program politik. Hal ini pernah terjadi pada tahun 1860 di mana partai ketiga waktu itu adalah Partai Republikan yang menang dalam pemilihan umum. Ia mendesak dan menggantikan kedudukan partai besar yaitu Partai Whig.

Kemerdekaan individu warga negara cukup terjamin dengan baik dalam Konstitusi dan dalam kekuasaan badan kehakiman. Di antara hak-hak yang terpenting adalah : kemerdekaan berkumpul, berbicara, mengajukan permohonan/petisi kepada Pemerintah, memiliki senjata api; bebas dari tuntutan dan penahanan tanpa berdasarkan hukum, bebas dari pelanggaran atas hak perseorangan dan tempat tinggal. Atas dasar inilah oleh sementara pihak, Amerika dianggap sebagai "benteng demokrasi dan kebebasan". Di samping itu warga negara juga dibebani kewajiban-kewajiban, di antaranya : membayar pajak, tunduk kepada undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang telah ditetapkan oleh wakil-wakil rakyat dan pemerintah, menggunakan hak pilih, menjadi anggota militer.

Di Amerika Serikat, pegawai negeri didefinisikan sebagai segala posisi yang ditunjuk pada cabang eksekutif, legislatif, dan yudikatif pemerintah, kecuali posisi-posisi tertentu dalam *uniformed services*. Pada awal abad ke-19, berdasarkan *spoils system*, semua birokrat tergantung pada politisi yang terpilih dalam pemilu. Hal tersebut diubah dalam Undang-undang Reformasi Pegawai Negeri Pendleton tahun 1883, dan saat ini seluruh pegawai negeri di AS ditunjuk dan direkrut berdasarkan keahliannya, meski pada pegawai negeri tertentu seperti kepala misi diplomatik dan agen-agen eksekutif diisi oleh orang-orang yang ditunjuk secara politis. Jadi jabatan pegawai negeri dibedakan secara jelas antara jabatan politik dan jabatan karir.⁹⁸

Hubungan parpol dengan birokrasi di Amerika memungkinkan seseorang yang tadinya bekerja sebagai birokrat berpindah menjadi politisi atau sebaliknya, dengan meninggalkan salah satu posisi di antara keduanya.

c. Inggris

Inggris adalah merupakan Negara Kesatuan (*unitary state*) dengan sebutan "*United Kingdom*", terdiri dari England, Scotland, Wales, dan Irlandia Utara (Indonesia juga negara kesatuan tetapi berbentuk Republik).

Konstitusinya tidak tertulis, mudah diadakan perubahan (*flexible*) tidak ada badan pengaman khusus, seperti "*the law courts*" di Amerika Serikat (Amerika Serikat, Perancis, Indonesia mempunyai konstitusi tertulis).

⁹⁸ http://opensource.telkomspeedy.com/wiki/index.php/Pegawai_Negeri_Sipil

Konstitusi adalah akibat, bukan sebab dari hak-hak individu; pengadilan menetapkan hak-hak atas dasar kebiasaan dan statuta yang ditetapkan oleh Parlemen.

Tidak ada pemisahan kekuasaan (terutama kekuasaan legislatif dan eksekutif), tetapi bercampur baur. Parlemen atau badan legislatif secara hukum dan secara politis adalah penguasa dan "tuan" dari Kabinet / Eksekutif, Mahkota adalah merajai tetapi tidak memerintah, artinya bahwa ia tidak dapat membuat keputusan-keputusan Pemerintah.

Parlemen adalah bikameral, terdiri dari *House of Commons* dan *House of Lords*. *House of Commons* adalah badan perwakilan rakyat yang anggotanya dipilih di antara partai-partai untuk suatu masa jabatan lima tahun. *House of Commons* ini dapat dibubarkan dan kemudian mengadakan pemilihan baru atas permintaan Perdana Menteri dengan persetujuan Raja / Ratu.

Parliament Sovereignty, merupakan salah satu prinsip kesamaan di depan hukum, kelas-kelas dianggap subyek-subyek yang sama oleh hukum, pegawai pemerintah mendapat perlakuan sama dengan warga negara biasa di depan pengadilan.

Perdana Menteri adalah kepala pemerintahan yang memimpin kabinet, sehingga ia menjadi penghubung Raja dengan kabinet. Bila Perdana Menteri mundur maka Pemerintah / Kabinet bubar dan menteri-menteri kehilangan jabatannya masing-masing, Perdana Menteri adalah pimpinan partai mayoritas dalam *House of Commons*, dan ini merupakan sumber kedua dari

kekuasaannya. Ia hanya dapat digantikan kedudukannya sebagai Perdana Menteri apabila ia diganti kedudukannya sebagai pemimpin partai mayoritas, selain itu Perdana Menteri adalah juga wakil bangsa dalam konferensi-konferensi internasional, dan ia memiliki kekuasaan penuh dalam keadaan darurat. Ia boleh bertindak tanpa konsultasi terlebih dahulu dengan kabinetnya untuk dipertanggungjawabkan kemudian

Kabinet dalam menyiapkan undang-undang/hukum sangat tergantung pada pejabat-pejabat karier yang ahli yaitu "*civil servants*". Kemudian untuk melaksanakan undang-undang, Pemerintah membutuhkan pejabat-pejabat / pegawai-pegawai karier. Administrasi negara Inggris dilaksanakan oleh tiga sarana :

- a. departemen-departemen pemerintahan yang memperkerjakan membawahi *civil servants*,
- b. korporasi-korporasi pemerintah yang mengelola perusahaan-perusahaan yang dinasionalisir
- c. unit-unit pemerintahan daerah.

Masing-masing departemen mempunyai bentuk tradisional menyerupai piramida kepegawaian dengan Sekretaris tetap karier di puncak, yang di atasnya lagi adalah Menteri dari partai politik. Semua kekuasaan mengalir dari atas ke ribuan pegawai di bawah dan pegawai-pegawai bertanggungjawab ke atas sampai akhirnya kepada Menteri. Pegawai-pegawai ini tersusun berlapis-lapis, yang tiap lapis merupakan suatu kelas pegawai. Kelas tertinggi adalah "*administrative class*," menyusul "*executive*

class", "clerical, typing, minor and manipulative, messenger and "porters class"

Dengan demikian *Administrative class* menduduki jabatan-jabatan non-politis tertinggi dalam pemerintahan. Mereka tidak saja bertanggung jawab atas pelaksanaan hukum / undang-undang dan atas penyajian nasihat dalam pembuatan hukum, tapi juga bertanggung jawab atas soal-soal kepegawaian, moral, fungsi-fungsi peradilan semu, loyalitas dan keamanan. Jadi *administrative class* ini merupakan "*brain trust*" pemerintah Inggris, yang secara langsung berhubungan dengan Kabinet dalam bentuk penasihat-nasihat dan pembantu-pembantu kepada masing-masing Menteri.

Mengenai kegiatan-kegiatan politik *civil servants* mempunyai hak penuh untuk memilih. Sejak dipakainya sistem *recruitment* modern, tidak terdapat lagi kekhawatiran tentang "*political assessment*", seperti halnya di Amerika Serikat. Untuk memelihara konvensi netralitas *civil service*, suatu Perintah Dewan 1927 (*Whitley Council*) mengharuskan anggota-anggota *civil service* non-industri yang mencalonkan diri untuk Parlemen mengundurkan diri seketika itu, sedangkan anggota staff industri dibebaskan karena mereka jauh dan kekuasaan pembuatan keputusan. Berbagai macam peraturan departemen dan terutama Departemen Keuangan melarang *civil servants* untuk berpartisipasi dalam organisasi politik dan propaganda yang akan mengganggu kenetralan mereka.

Selama kurang lebih 40 tahun, terdapat tekanan yang terus-menerus untuk mengizinkan *civil servants* bebas mencalonkan diri untuk keanggotaan Parlemen. Ada dua issue yang menonjol, yaitu :

- dalam suatu masyarakat demokratis, diinginkan bahwa semua warga negara harus ambil bagian dalam pemerintahan, tetapi
- kepentingan umum menghendaki netralitas politis dari dinas sebagai bagian esensial dari struktur pemerintahan.

Pada tahun 1949 dilema tersebut dipecahkan sebagai berikut :

- *Minor* dan *manipulative class* ke bawah boleh mencalonkan diri untuk Parlemen, sedangkan kelas-kelas yang lebih tinggi tidak boleh.
- Selama kampanye pemilihan calon-calon diberi izin untuk absen, dan jika tidak terpilih mereka mempunyai *privilege* untuk dapat kembali ke jabatan semula di dalam jangka waktu 5 tahun dengan perlakuan yang simpatik.
- Pegawai yang dapat mempergunakan kesempatan (*privilege*) ini ialah mereka yang telah berdinis 10 tahun.

3. Perancis

Perancis adalah negara kesatuan berbentuk Republik. Konstitusinya adalah tertulis : dibandingkan dengan Inggris konstitusi Perancis lebih kaku (regid). Pemisahan kekuasaan nampak agak jelas, legislatif tangan Parlemen, eksekutif di tangan Presiden dan yudikatif di tangan kehakiman.

Dewan Konstitusi, yaitu suatu dewan yang beranggotakan 9 orang yang diangkat sama oleh Presiden, Ketua *Assembles* dan Ketua Senat. Tugas utama dewan Konstitusi ialah mengawasi ketertiban dalam proses pemilihan

Presiden dan Parlemen, mengawasi pelaksanaan referendum, dan mengawasi agar tidak ada undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi.

Kekuasaan peradilan, berada di tangan para hakim yang diangkat oleh eksekutif. Badan peradilan terbagi dalam 2 hirarki, pertama, peradilan-peradilan hukum biasa (*common law*) sampai peradilan kasasi (*court of Casation*); yang kedua adalah peradilan hukum administratif yang meningkat ke *Conseil d'Etat*.

Civil Service, terdiri dari pegawai-pegawai karier yang melaksanakan kehendak Parlemen ke dalam hak-hak kehidupan dan memaksakan kewajiban kepada orang-orang Perancis. "*Civil Service*" ini bertambah penting peranannya karena sampai tahun 1958 Kabinet Perancis mempunyai umur yang pendek, dan demi kontinuitas Pemerintah maka *Civil Service* melaksanakan tugas-tugas rutin, tanpa terpengaruh oleh pergantian Kabinet.

Seperti negara-negara modern lainnya Perancis memerlukan sejumlah besar "*Career Service*" yang melaksanakan tugas-tugas rutin Pemerintah. Tugas-tugas ini dilaksanakan melalui departemen-departemen Pusat dan penguasa-penguasa Pemerintahan Daerah. *Career service* ini menjadi bertambah penting mengingat Kabinet-kabinet Perancis sampai tahun 1958 pada umumnya berumur pendek dan bahkan lemah dan tidak efektif. Demi berhasilnya Pemerintahan maka hal ini harus diimbangi oleh *career service* yang kuat dan kapabel.

Ciri-ciri administrasi negara Perancis adalah : sangat sentralistis, otoriter dan rutin. Ruang lingkup kegiatannya luas, pegawainya telah diberi

status yang dilindungi dari favoritisme pribadi dan politik, sedang untuk pengangkatan dan penghargaan didasarkan sistem "merit". Sejak Perang Dunia II tingkatan tertinggi dari *career service* ini dirombak menjadi suatu "*trans departemental service*", dan dididik secara modern.

Dengan tidak adanya *administrator departemental* yang supreme, seperti misalnya Sekretaris Tetap Departemen seperti di Inggris, telah menimbulkan dua hal : pertama, perlunya mekanisme koordinasi untuk membantu Menteri yang tidak berorientasi, tidak ahli, dan bermasa jabatan pendek. Persoalan ini dipecahkan dengan membentuk Kabinet Menteri. Kedua, sejak Perang Dunia II dibentuk satu Korps Pegawai Tinggi yang mempunyai misi dan kesetiaan di luar batas-batas departemen individual. Masing-masing Direktur berhubungan dan membantu Menteri dalam Parlemen, bertindak sebagai "*commissioners*".

Dengan demikian para Direktur mempunyai peranan yang bersifat quasi-politis, pekerjaannya di bawah Menteri mencampuri hal-hal yang bersifat politis dengan hal-hal yang bersifat teknis administratif. Dengan demikian direktur berada di luar aturan pengangkatan pegawai pada umumnya. Direktur-direktur secara keseluruhan diangkat dan diberhentikan oleh Kabinet. Jadi seorang bukan pegawai karier dapat diangkat sebagai direktur, tetapi kenyataannya kebanyakan mereka yang diangkat sebagai Direktur adalah pegawai-pegawai karier

Undang-undang / Statuta 1946 telah mengikuti prinsip bahwa pola *civil service* dipersatukan dengan sarana sentralisasi manajemen di tangan Perdana Menteri. Semua peraturan mengenai pegawai memerlukan tanda

tangan Perdana Menteri. Untuk merencanakan penyatuan *management*, *policy*, klasifikasi, status dan kualifikasi, oleh undang-undang telah diciptakan "*Direction of Public Service*" di bawah kekuasaan Perdana Menteri. Klasifikasi *civil servants* yang telah diterima ialah fungsi-fungsi :

- a. perencanaan dan pengarahan/pimpinan ;
- b. fungsi pelaksanaan yang memerlukan pengertian administratif, inisiatif, dan penilaian ;
- c. fungsi-fungsi pelaksanaan spesialis, yang memerlukan kecakapan teknis ;
- d. fungsi non spesialis yang memerlukan kemampuan profesional yang sederhana dan elementer ;

Aktivitas politik para *civil servants* tidak pernah dilarang di Perancis, sama halnya dengan di Inggris, hanya dibatasi saja.

ANALISIS :

Berdasar perbandingan sistem pemerintahan ketiga negara tersebut (Amerika Serikat, Inggris dan Perancis), terlihat bahwa perkembangan netralitas politik pegawai negeri juga mengalami tarik ulur karena kedudukannya sebagai pelaksana fungsi *public service* dan sebagai warga negara dalam sistem demokrasi.

Perkembangan terakhir menunjukkan bahwa di negara-negara moderen tersebut pada prinsipnya tidak melarang pegawai negeri menjadi anggota partai politik atau menjadi anggota parlemen, tetapi untuk itu diberlakukan persyaratan-persyaratan khusus untuk menjamin tetap tidak terganggunya mekanisme

pelaksanaan fungsi pelayanan publik tanpa mengurangi hak-hak politiknya.

Secara garis besar karakteristik tersebut dapat digambarkan sebagai berikut :

1. Amerika Serikat, menganut sistem dua partai ; karier pegawai negeri dipisahkan dengan tegas antara pejabat karier dan pejabat politik, pegawai administrasi direkrut secara terbuka untuk proyek tertentu, tetapi rekrut pejabat tertentu (misal : misi diplomatik) ditentukan oleh pejabat politik ; pegawai negeri diberikan kebebasan untuk ikut dalam pencalonan anggota parlemen, tetapi apabila terpilih harus berhenti dari pegawai negeri, dan setelah selesai dapat kembali sebagai pegawai negeri.
2. Inggris, menganut *multi-party* dengan satu partai mayoritas ; Menteri yang berasal dari partai politik membawahi pegawai negeri (*civil servants*) yang secara berjenjang terdiri dari tertinggi "*administrative class*," menyusul "*executive class*", "*clerical, typing, minor and manipulative, messenger and porters class*". Mulai tahun 1949 diterapkan kebijakan netralitas politik pegawai negeri (*Civil Servant*) sebagai berikut :
 - *Minor dan manipulative class* ke bawah boleh mencalonkan diri untuk Parlemen, sedangkan kelas-kelas yang lebih tinggi tidak boleh.
 - Selama kampanye pemilihan calon-calon diberi izin untuk absen, dan jika tidak terpilih mereka mempunyai *privilege* untuk dapat kembali ke jabatan semula di dalam jangka waktu 5 tahun (khusus Pegawai yang telah berdinis 10 tahun).
3. Perancis, Statuta 1946 telah menyatukan manajemen kepegawaian *civil service* secara sentralistis dengan menciptakan "*Direction of Public Service*"

di bawah kekuasaan Perdana Menteri yang merupakan pejabat politik ;
Aktivitas politik para *civil service* tidak pernah dilarang di Perancis, hanya
dibatasi saja.

Dengan demikian pada umumnya di negara-negara maju yang
demokratis, tidak lagi menerapkan larangan terhadap kegiatan politik pegawai
negeri, tetapi hanya mengatur pelaksanaan hak politik pegawai negeri agar tidak
mengganggu pelayanan publik.

F. KEBIJAKAN NETRALITAS POLITIK PEGAWAI NEGERI SIPIL DALAM PERSPEKTIF PERLINDUNGAN HAK ASASI MANUSIA

Keberadaan negara tidak dapat dilepaskan dari salah satu ide dasar dan
tujuannya, yaitu untuk melindungi hak dan kebebasan warga negara. Oleh karena
itulah, salah satu substansi yang harus ada dalam konstitusi negara yang
demokratis adalah jaminan perlindungan dan penegakan HAM, yang sekaligus
berfungsi sebagai pembatasan terhadap kekuasaan penyelenggara negara⁹⁹

Setelah Perubahan Kedua pada tahun 2000, keseluruhan materi ketentuan
hak-hak asasi manusia dalam UUD 1945, apabila digabung dengan berbagai
ketentuan yang terdapat dalam undang-undang yang berkenaan dengan hak asasi
manusia, dapat kita kelompokkan dalam empat kelompok yang berisi 37 butir
ketentuan, yaitu :¹⁰⁰

1. Kelompok hak-hak sipil yang meliputi:

99 Jimly Asshiddiqie, Sambutan Ketua Mahkamah Konstitusi pada Lokakarya Nasional Hak Asasi Manusia "10 Tahun Reformasi: Quo Vadis Pemajuan dan Penegakan HAM di Indonesia", Selasa, 8 Juli 2008, di Jakarta.

100 Jimly Asshiddiqie, 2008, *Konstitusi dan Hak Asasi Manusia*, opcit.

- a. Setiap orang berhak untuk hidup, mempertahankan hidup dan kehidupannya;
- b. Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan, perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi dan merendahkan martabat kemanusiaan;
- c. Setiap orang berhak untuk bebas dari segala bentuk perbudakan;
- d. Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya;
- e. Setiap orang berhak untuk bebas memiliki keyakinan, pikiran, dan hati nurani;
- f. Setiap orang berhak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum;
- g. Setiap orang berhak atas perlakuan yang sama di hadapan hukum dan pemerintahan;
- h. Setiap orang berhak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut;
- i. Setiap orang berhak untuk membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah;
- j. Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan;
- k. Setiap orang berhak untuk bertempat tinggal di wilayah negaranya, meninggalkan, dan kembali ke negaranya;
- l. Setiap orang berhak memperoleh suaka politik;

- m. Setiap orang berhak bebas dari segala bentuk perlakuan diskriminatif dan berhak mendapatkan perlindungan hukum dari perlakuan yang bersifat diskriminatif tersebut.
2. Kelompok hak-hak politik, ekonomi, sosial, dan budaya yang meliputi:
- a. Setiap warga negara berhak untuk berserikat, berkumpul dan menyatakan pendapatnya secara damai dengan lisan dan tulisan;
 - b. Setiap warga negara berhak untuk memilih dan dipilih dalam rangka lembaga perwakilan rakyat;
 - c. Setiap warga negara dapat diangkat untuk menduduki jabatan-jabatan publik;
 - d. Setiap orang berhak untuk memperoleh dan memilih pekerjaan yang sah dan layak bagi kemanusiaan;
 - e. Setiap orang berhak untuk bekerja, mendapat imbalan, dan mendapat perlakuan yang layak dalam hubungan kerja yang berkeadilan;
 - f. Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi;
 - g. Setiap warga negara berhak atas jaminan sosial yang dibutuhkan untuk hidup layak dan memungkinkan pengembangan dirinya sebagai manusia yang bermartabat;
 - h. Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi;
 - i. Setiap orang berhak untuk memperoleh dan memilih pendidikan dan pengajaran;

- j. Setiap orang berhak mengembangkan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya untuk peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan umat manusia;
 - k. Negara menjamin penghormatan atas identitas budaya dan hak-hak masyarakat lokal selaras dengan perkembangan zaman dan tingkat peradaban bangsa-bangsa;
 - l. Negara mengakui setiap budaya sebagai bagian dari kebudayaan nasional;
 - m. Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing, dan untuk beribadat menurut kepercayaannya itu.
3. Kelompok hak-hak khusus dan hak atas pembangunan yang meliputi:
- a. Setiap warga negara yang menyanggah masalah sosial, termasuk kelompok masyarakat yang terasing dan yang hidup di lingkungan terpencil, berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan yang sama;
 - b. Hak perempuan dijamin dan dilindungi untuk mendapai kesetaraan gender dalam kehidupan nasional;
 - c. Hak khusus yang melekat pada diri perempuan yang dikarenakan oleh fungsi reproduksinya dijamin dan dilindungi oleh hukum;
 - d. Setiap anak berhak atas kasih sayang, perhatian, dan perlindungan orangtua, keluarga, masyarakat dan negara bagi pertumbuhan fisik dan mental serta perkembangan pribadinya;

- e. Setiap warga negara berhak untuk berperan-serta dalam pengelolaan dan turut menikmati manfaat yang diperoleh dari pengelolaan kekayaan alam;
 - f. Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang bersih dan sehat;
 - g. Kebijakan, perlakuan atau tindakan khusus yang bersifat sementara dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan yang sah yang dimaksudkan untuk menyetarakan tingkat perkembangan kelompok tertentu yang pernah mengalami perlakuan diskriminatif dengan kelompok-kelompok lain dalam masyarakat, dan perlakuan khusus tersebut tidak termasuk dalam pengertian diskriminasi.
4. Kelompok yang mengatur mengenai tanggungjawab negara dan kewajiban asasi manusia yang meliputi :
- a. Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
 - b. Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk pada pembatasan yang ditetapkan oleh undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan dan penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain serta untuk memenuhi tuntutan keadilan sesuai dengan nilai-nilai agama, moralitas, dan kesusilaan, keamanan, dan ketertiban umum dalam masyarakat yang demokratis;
 - c. Negara bertanggungjawab atas perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak-hak asasi manusia;
 - d. Untuk menjamin pelaksanaan hak asasi manusia, dibentuk Komisi Nasional Hak Asasi Manusia yang bersifat independen dan tidak

memihak yang pembentukan, susunan, dan kedudukannya diatur dengan undang-undang.

Diantara keempat kelompok hak asasi manusia tersebut, terdapat hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun atau *non-derogable rights*, yaitu :

- a. Hak untuk hidup;
- b. Hak untuk tidak disiksa;
- c. Hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani;
- d. Hak beragama;
- e. Hak untuk tidak diperbudak;
- f. Hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum; dan
- g. Hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut.

Hak-hak tersebut di atas ada yang termasuk kategori hak asasi manusia yang berlaku bagi semua orang yang tinggal dan berada dalam wilayah hukum Republik Indonesia, dan ada pula yang merupakan hak warga negara yang berlaku hanya bagi warga negara Republik Indonesia. Hak-hak dan kebebasan tersebut ada yang tercantum dalam UUD 1945 dan ada pula yang tercantum hanya dalam undang-undang tetapi memiliki kualitas yang sama pentingnya secara konstitusional sehingga dapat disebut memiliki “*constitutional importance*” yang sama dengan yang disebut eksplisit dalam UUD 1945.¹⁰¹

101 Ibid

Berkaitan dengan hak-hak asasi sebagaimana diatur dalam UUD 1945 maupun peraturan perundang-undangan di Indonesia, maka hak bagi Pegawai Negeri Sipil untuk menjadi anggota partai politik merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dijamin secara konstitusional, yaitu hak berserikat sebagaimana diatur dalam pasal **28E ayat (3)** : Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat.

Dalam pembicaraan hak politik Pegawai Negeri Sipil dalam perpektif perlindungan hak asasi manusia, maka PNS harus dipandang dalam kedudukannya sebagai warga negara. Dalam Penjelasan Umum UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian dinyatakan:

“Pegawai Negeri bukan saja dilihat dan diperlakukan sebagai aparatur negara tetapi juga harus dilihat dan diperlakukan sebagai warga negara, yang mengandung pengertian bahwa dalam melaksanakan pembinaan, hendaknya sejauh mungkin diusahakan adanya keserasian antara kepentingan dinas dengan kepentingan Pegawai Negeri sebagai perorangan, ...”¹⁰²

Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai mahluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerahNya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, Pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.¹⁰³

Dengan demikian hak asasi bukanlah pemberian negara atau manusia manapun, dan hak itu tetap ada meskipun negara tidak mengaturnya. Setiap warga negara tidak terkecuali mereka yang berprofesi sebagai Pegawai Negeri

¹⁰² Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang perubahan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian

Sipil juga memiliki seperangkat hak asasi yang harus dihormati dan dijunjung tinggi. Pengaturan hak asasi manusia dalam konstitusi membawa konsekuensi berupa kewajiban negara untuk melindunginya. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 28 I ayat (4) UUD 1945 menyatakan bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan HAM adalah tanggungjawab negara, terutama Pemerintah.

Dalam kerangka perlindungan dan penegakan HAM, kita perlu memperhatikan aspek keseimbangan.¹⁰⁴ *Pertama*, adalah keseimbangan antara hak asasi dan kewajiban asasi. Harus dipahami bahwa dalam perumusan hak dengan sendirinya menimbulkan implikasi adanya kewajiban. Kewajiban bersifat *inherent* di dalam hak itu sendiri. Keduanya bagaikan dua sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan. Di dalam setiap jaminan hak asasi manusia juga terkandung makna kewajiban bagi setiap individu untuk menghormati hak asasi yang dimiliki individu lain. Pasal 28J Ayat (1) UUD 1945 menyatakan “Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.”

Aspek keseimbangan kedua, adalah antara hak kebebasan individu dan hak yang bersifat kolektif. Keduanya berasal dari dua kutub yang berbeda dan sering kali saling berhadap-hadapan, yaitu individualisme dan kolektivisme. Pada awal pembentukan UUD 1945 oleh BPUPK pada 1945 telah menghasilkan rumusan yang lebih mencerminkan paham kolektivisme, tetapi pada masa reformasi, tuntutan jaminan perlindungan terhadap hak individu semakin menguat bersamaan dengan tuntutan demokratisasi. Hal itu terwujud dalam

103 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

104 Jimly Asshiddique, *opcit*

rumusan UUD 1945 hasil perubahan yang memberikan jaminan kepada “setiap orang”. Namun demikian, hak kebebasan individu tersebut tetap diimbangi dengan aspek hak kolektif. Pemenuhan kepentingan kolektif diperlukan demi terpenuhinya hak dan kebebasan individu yang berada di dalamnya. Dengan demikian, kebebasan individu tidak boleh merugikan hak kolektif, karena sama dengan merugikan hak dan kebebasan individu lain yang jumlahnya lebih banyak.

Oleh karena itulah Pasal 28J Ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang. Pembatasan tersebut dapat dilakukan 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 demokratis. Yang menjadi masalah adalah sejauh mana suatu batasan terhadap hak asasi dalam suatu Undang-undang memenuhi kriteria pembatasan dalam UUD 1945.

ANALISIS :

Berdasarkan ketentuan pembatasan HAM menurut UUD 1945 tersebut maka tinjauan atas kebijakan larangan menjadi anggota partai politik bagi PNS sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Undang-undang Pokok Kepegawaian dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Kebijakan netralitas politik PNS merupakan pembatasan hak konstitusional

PNS dalam kedudukannya sebagai warga negara, Pendapat penulis ini sangat berbeda dengan pendapat beberapa ahli seperti dikemukakan oleh Affan Gafar :

“Apakah dengan pengaturan seperti itu tidak mengurangi hak-hak politik seorang PNS? Jawabannya sama sekali tidak. Seorang PNS tetap memiliki hak-hak politik yang utuh sekalipun dengan tidak diperkenankannya menjadi anggota dan pengurus salah satu partai politik. Seorang PNS akan dapat menjadi anggota organisasi sosial kemasyarakatan ... Di samping itu, seorang PNS dapat menyalurkan aspirasi politiknya dengan memilih partai politik apa saja yang dikehendakinya pada setiap pemilihan umum. Memaksa dan mengharuskan seorang PNS untuk memilih partai politik tertentu merupakan pelanggaran terhadap hak-hak politik PNS yang bersangkutan”¹⁰⁵

Menurut penulis seberapapun kecilnya pembatasan tetaplah pembatasan. Pembatasan tersebut memang dimungkinkan dan secara “formalitas-prosedural” sah, karena selain ditetapkan dengan Undang-undang, yaitu Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian. hak berserikat tidak termasuk hak asasi yang tidak boleh dibatasi (*non-derogable rights*). Tetapi perlu diingat bahwa UUD 1945 juga telah memberikan kriteria pembatasan HAM, yaitu bahwa pembatasan tersebut dapat dilakukan 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 demokratis. Dalam hal ini kriteria tersebut dapat diuraikan sebagai berikut :

¹⁰⁵ Affan Gafar, 2004, *Op cit* hal. 24.

- Moral, menurut De Vos adalah hal-hal yang mendorong manusia untuk melakukan tindakan-tindakan yang baik sebagai “kewajiban” atau “norma”. Moral merujuk kepada tingkah laku yang bersifat spontan seperti rasa kasih, kebesaran jiwa, dan sebagainya, yang kesemuanya tidak terdapat dalam peraturan-peraturan hukum.¹⁰⁶
- Agama dipahami sebagai suatu cara pandang dunia, atau serangkaian kepercayaan berkaitan dengan perwujudan dan ungkapan sistem nilai dan jalan hidup dari kerpercayaan-kepercayaan tersebut.¹⁰⁷
- keamanan adalah suatu keadaan yang ditandai dengan terjaminnya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, serta terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.¹⁰⁸
- ketertiban umum adalah suatu keadaan yang memungkinkan penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan umum, dan kegiatan masyarakat dapat berlangsung sebagaimana biasanya.¹⁰⁹

Apabila kriteria pembatasan HAM tersebut dikaitkan dengan latar belakang dan tujuan kebijakan netralitas politik PNS, sesungguhnya tekanan dan mobilisasi politik oleh kekuasaan penguasa politik untuk mendukung kemenangan Golkar pada masa Orde Baru, merupakan pelanggaran hak berserikat bagi PNS sebagai warga negara, tetapi hal tersebut tidak

¹⁰⁶ Wahyudi Kumorotomo, 2005, *Etika Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 7

¹⁰⁷ John Keslay dan Sumner B. Twiss, (terjemahan Ahmad Suaedy dan Elga Sarapung), 2007, *Agama dan Hak Asasi Manusia (Religion And Human Rights)*, Institut Dian, Cetakan II

¹⁰⁸ Pasal 1 UU No. 2 Tahun 2002 tentang kepolisian Negara Republik Indonesia.

dijadikan dasar kebijakan netralitas PNS, sehingga kebijakan yang diterapkan adalah larangan PNS menjadi anggota parpol, yang juga merupakan bentuk pembatasan hak konstitusional PNS. Dengan demikian alasan pembatasan HAM dalam kebijakan netralitas mobilisasi politik PNS merupakan pertimbangan politis, yang jelas tidak memenuhi kriteria alasan pembatasan HAM. Menurut Moh Mahfud MD¹¹⁰, sepanjang sejarah politik di Indonesia perlindungan atas HAM menjadi persoalan. Kerapkali HAM (secara pribadi-pribadi) dilanggar dengan alasan bahwa yang dipentingkan adalah hak masyarakat sebagai satu kesatuan di bawah jargon “kepentingan umum”, sementara ukuran-ukuran kepentingan umum itu sendiri tidak pernah jelas juga sehingga kepentingan umum menjadi identik dengan kepentingan pemerintah. Perlu disadari pula bahwa tidak ada kebenaran yang absolut, dan dari pengalaman sejarah masa lalu juga membuktikan bahwa tindakan-tindakan pemerintah yang melanggar prinsip konstusionalisme terutama melanggar HAM selalu bisa dibenarkan secara formal konstitusional karena diberi baju hukum berupa Undang-undang atau peraturan perundang-undangan lainnya telah menyebabkan terjadinya pergeseran prinsip dan konsepsi dari negara hukum menjadi negara undang-undang.¹¹¹ Dalam negara undang-undang seperti ini ukuran-ukuran kebenaran bukan lagi rasa keadilan dan kepatutan dengan sukma etika yang tinggi, melainkan kalimat-kalimat yang pembenarannya dilakukan melalui

¹⁰⁹ Penjelasan pasal 84 UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPD, DPR dan DPRD

¹¹⁰ Moh. Mahfud MD, 2000. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, Cetakan II, hal. 167

¹¹¹ Moh Maffud MD, *Politik Hukum Hak Asasi Manusia Di Indonesia*, dalam Abdul Ghofur Anshori dan Sobirin Mialian, 2008, *Membangun Hukum Indonesia (Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum) Kreasi Total media*, Yogyakarta, hal. 269.

rekayasa bagi kepentingan pemerintah.¹¹² Kebih lanjut Moh Mahfud MD menyatakan, formulasi tentang perlindungan HAM harus menutup pintu bagi dilakukannya pembalikan dari konsepsi “kekuasaan sebagai residu HAM” menjadi “HAM sebagai residu kekuasaan” seperti yang terjadi selama ini. Ini berarti bahwa atribusi dan delegasi kewenangan kepada pemerintah untuk membuat lagi UU atau peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan HAM harus sangat dibatasi.¹¹³ Oleh karena itu dalam menilai konstiusionalitas kebijakan netralitas politik PNS tidaklah cukup dari segi formalitasnya saja tetapi perlu dikaji esensi dari pengaturan tersebut.

2. Apabila dibandingkan pada masa Orde Baru, menurut penulis kebijakan keanggotaan PNS dalam parpol pada waktu itu (PP No. 20 Tahun 1976) lebih demokratis, karena masih memberikan kesempatan bagi PNS untuk menjadi anggota parpol meskipun dengan prosedur perizinan dan pemberitahuan sebagai sarana pengawasan. Persoalannya pada waktu itu adalah dengan peluang itu kemudian PNS dimobilisir bahkan dipaksa untuk mendukung Golkar, sehingga implementasinya menjadi tidak demokratis. Apabila konsep kebijakan netralitas dengan prosedur perizinan dan pemberitahuan seperti pada masa Orde Baru tersebut diterapkan pada masa reformasi dengan sistem multi partai, di mana tidak ada lagi mobilisasi dan tidak ada parpol yang dominan, disertai pemisahan jabatan politik dari birokrasi, maka keanggotaan PNS dalam partai politik tidak akan menghambat pemenuhan hak asasi masyarakat yang dilayani, di samping proses demokratisasi akan dapat

¹¹² Ibid

¹¹³ Ibid, hal. 273

berjalan secara alamiah seiring dengan peningkatan kesadaran masyarakat dalam kehidupan berpolitik.

3. Tidak dapat dipungkiri kenyataan bahwa hukum sebagai produk politik, di mana muatannya banyak dipengaruhi oleh kepentingan politik, dalam hal ini kepentingan politik para anggota lembaga pembentuknya, sehingga sangat dimungkinkan muatan suatu Undang-undang secara substansial bertentangan dengan konstitusi. Oleh karena itu diperlukan mekanisme untuk menguji konstitusionalitas suatu Undang-undang terhadap UUD 1945 melalui mekanisme pengajuan Uji Materi (*Judicial Review*) kepada Mahkamah Konstitusi. Tetapi permasalahan mungkin akan muncul apabila yang diajukan uji materi adalah kebijakan netralitas PNS yang menjadi muatan UU Pokok Kepegawaian, karena PNS selaku pihak yang dirugikan hak konstitusionalnya kemungkinan akan menghadapi risiko sanksi hukuman disiplin karena dianggap menentang kebijakan pemerintah apabila mengajukan uji materi atas UU Pokok Kepegawaian. Oleh karena itu prosedur yang dimungkinkan adalah melalui peninjauan kembali oleh lembaga pembentuk Undang-Undang (*Legislative Review* atau *Political Review*). Dalam hal ini diperlukan komitmen pemerintah untuk melindungi hak asasi warganya.

BAB IV

P E N U T U P

A. KESIMPULAN

Dari uraian pada bab-bab terdahulu dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Berdasarkan pembahasan yang berkembang pada proses penetapannya, latar belakang kebijakan netralitas politik PNS adalah bahwa berdasarkan pengalaman sejarah utamanya pada masa Orde Baru, PNS telah dimanfaatkan oleh penguasa politik dengan memobilisir untuk mendukung kemenangan organisasi politik penguasa dalam pemilihan umum. Dari segi koherensi kebijakan netralitas berupa larangan PNS menjadi anggota parpol tersebut tidak relevan dengan latar belakang pembentukannya, karena pada masa Orde Baru sistem kepartaiannya menganut dua partai di mana Golkar sebagai organisasi politik penguasa dapat mempengaruhi karier dan memobilisir PNS

melalui kekuasaan pemerintah, sedangkan pada masa Reformasi dengan adanya perubahan sistem kepartaian menjadi multi partai telah menghapus dominasi partai yang berkuasa. Kebijakan netralitas tersebut juga kurang efektif dengan masih adanya pengaruh kepentingan politik dalam pembinaan karier PNS, karena karier PNS masih ditentukan oleh pejabat politik (Menteri/Gubernur/Bupati/Walikota) sebagai pejabat pembina kepegawaian. Di samping itu mengenai formulasi kebijakan netralitas PNS dalam Pasal 3 UU Pokok Kepegawaian, terdapat kerancuan dalam penggunaan istilah “netral” dan “netralitas”, di mana dalam UU Pokok Kepegawaian netral diartikan sebagai **kondisi bebas dari pengaruh**, sedangkan dalam kamus bahasa maupun ensiklopedi kata “netral” diartikan sebagai **sikap tidak memihak**. Demikian pula dalam Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1999 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1999 yang merupakan konsep awal netralitas, menggunakan istilah “netral” dalam arti sikap tidak memihak. Perbedaan penafsiran tersebut tidak sesuai dengan asas kepastian hukum dalam suatu peraturan perundang-undangan.

2. Perkembangan keanggotaan PNS dalam partai politik mengalami proses tarik ulur seiring dengan perubahan sistem politik yang berlaku, yaitu :
 - Pada masa awal kemerdekaan (1945-1959) pemerintahan yang **demokratis**, PNS **dibebaskan** menjadi anggota parpol ;
 - Pada masa Orde Lama (1959-1966) pemerintahan yang **otoriter**. PNS dalam golongan pangkat dan jabatan tertentu **dilarang** menjadi anggota parpol ;

- Pada masa Orde Baru (1966-1998) pemerintahan yang **otoriter**, mbolehkan PNS menjadi anggota parpol dan Golkar dengan izin atau pemberitahuan, tetapi juga **memobilisir** PNS untuk mendukung Golkar.
- Pada (awal) masa reformasi (sejak 1999) pemerintahan yang **demokratis**, tetapi PNS **dilarang** menjadi anggota parpol.

Dalam kaitan kebijakan keanggotaan PNS dalam partai politik dengan sistem politik tersebut terdapat fenomena menarik bahwa sistem politik pada masa terakhir (masa reformasi) yang diasumsikan berciri demokratis, ternyata kebijakan mengenai keanggotaan PNS dalam partai politik menunjukkan karakter yang elitis/konservatif, dengan indikator adanya larangan yang identik dengan paksaan yang merupakan karakter dari produk hukum yang dihasilkan dari sistem politik otoriter.

3. Ditinjau dari persepektif perlindungan HAM, kebijakan netralitas politik PNS berupa larangan PNS menjadi anggota parpol merupakan pembatasan hak konstitusional PNS dalam kedudukannya sebagai warga negara, Pembatasan tersebut secara “formalitas-prosedural” adalah sah karena selain ditetapkan dengan Undang-undang, hak berserikat tidak termasuk *non-derogable rights*. Tetapi untuk memenuhi asas keadilan perlu diuji apakah pembatasan tersebut telah memenuhi kriteria pembatasan berdasarkan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum. Langkah konstitusional untuk mengoreksi Undang-undang tersebut dapat dilakukan melalui *Judicial Review* oleh Mahkamah Konstitusi, maupun *Legislative Review* atau *Political review* oleh lembaga pembentuknya.

B. SARAN

1. Perlu mengkaji kembali konsep netralitas politik PNS sejalan dengan konsep perlindungan HAM, dengan memutus pengaruh kepentingan politik dalam pelaksanaan manajemen kepegawaian tanpa merugikan hak konstitusional PNS, dengan cara :
 - a. memisahkan secara tegas antara kedudukan PNS secara kolektif sebagai apartur negara dengan kewajiban untuk melayani kepentingan masyarakat, dan kedudukan PNS secara individual sebagai warga negara yang mempunyai hak konstitusional ;
 - b. memisahkan secara tegas antara jabatan dalam birokrasi (administrasi) dengan jabatan politik, sehingga karier birokrasi PNS tidak terpengaruh adanya pergantian pimpinan politik.
2. Bentuk kebijakan netralitas politik PNS tersebut angka 1 adalah dengan memberikan kesempatan bagi PNS untuk menjadi anggota partai politik, disertai pengaturan dengan sanksi yang tegas agar keanggotaan dalam partai politik tersebut tidak mengganggu pelaksanaan tugas pelayanan publik, antara lain :
 - a. Larangan diterapkan bagi pejabat struktural (pimpinan) eselon I dan II, dan perizinan yang sangat ketat diterapkan bagi pejabat struktural eselon III dan IV, karena pejabat struktural mempunyai kekuasaan yang dapat disalahgunakan untuk mempengaruhi bawahannya. Oleh karena itu bagi pejabat struktural eselon I dan II yang akan menjadi anggota parpol harus

melepaskan jabatannya, tetapi tidak harus berhenti sebagai PNS. Sedangkan bagi pejabat fungsional atau Staf yang menjadi anggota parpol cukup memberitahukan atau melapor kepada pejabat yang berwenang, karena pejabat fungsional atau Staf tidak mempunyai kekuasaan / pengaruh.

- b. PNS yang menjadi anggota partai politik dilarang menggunakan fasilitas kedinasan untuk kepentingan partai politik.
 - c. PNS yang diangkat menjadi pejabat politik (pejabat negara) dibebaskan sementara / dinonaktifkan dan dapat diangkat kembali setelah berhenti sebagai pejabat politik (pejabat negara).
3. Untuk memberikan bahan pertimbangan yang komprehensif dalam penerapan kebijakan netralitas PNS, perlu didukung dengan penelitian dengan perspektif disiplin ilmu lain, antara lain mengenai :
- a. korelasi keanggotaan PNS dalam partai politik terhadap kualitas pelayanan birokrasi PNS ;
 - b. implikasi keanggotaan PNS dalam partai politik terhadap tingkat partisipasi politik PNS.

DAFTAR PUSTAKA

Literatur :

- Abu Daud Busroh, 1994, *Capita Selecta Hukum Tata Negara*, PT Rineka Cipta, Jakarta
- Abdullah Yazid dkk. 2007, *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia*, Averroes Press, Malang, Cetakan I
- Abdurrahman, 1989, *Perkembangan Pemikiran Tentang Pembinaan Hukum Nasional Di Indonesia*, Akademika Perssindo, Jakarta, Cetakan I
- Afan Gafar, 2004, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi, Pustaka Pelajar*, Yogyakarta, Cetakan IV
- Agus Dwiyanto dkk. 2006, *Reformasi Birokrasi Publik Di Indonesia*, Gajahmada University Press, Cetakan II
- Amiruddin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Perkasa, Jakarta
- Antonio Cassese (terjemahan A. Rahman Zainuddin), 1993, *Hak-hak Asasi Manusia Di Dunia Yang Berubah*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta
- Arief Hidayat, 2006, *Kebebasan Berserikat Di Indonesia (Suatu Analisis Pengaruh Perubahan Sistem Politik Terhadap Penafsiran Hukum)*, Badan Penerbit UNDIP, Semarang
- Broto Semedi Wiryoteno, Pdt. 1983, *Manusia dan Hak-hak Asasi Manusia*, Satyawacana, Semarang, Cetakan I
- Bambang Sunggono, 1994, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika Jakarta
- Bawadiman, 2002, *Dari Pancasila Ke Pancasila, Bagian Ketiga Era Konsolidasi dan Implementasi Pancasila*, Oetama, Bandung
- Esmi Warassih, 2005, *Pranata Hukum, Sebuah Telaah Sosiologis*, PT Suryandaru Utama, Semarang
- Frans Magnis Suseno, 2001, *Kuasa dan Moral*, Gramedia Pustaka Utama, Cetakan V
- I Nyoman Sumaryadi, *Efektifitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, CV. Citra Utama, Jakarta

- Inu Kencana Syafie dkk. 1999, *Ilmu Administrasi Publik*, Rineka Cipta, Jakarta, Cetakan I
- Isjwara, *Pengantar Ilmu politik*, 1982, CV Bina Cipta, Cetakan VIII
- Jimly Asshiddiqie, 2004, *Format Kelembagan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UU Press, Jakarta, Cetakan I
- Jimly Asshiddiqie dan Mustafa Fakhry, 2002, *Mahkamah Konstitusi: Kompilasi Ketentuan UUD, UU dan Peraturan di 78 Negara*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI dan Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Indonesia, Jakarta:
- John Keslay dan Sumner B. Twiss, (terjemahan Ahmad Suaedy dan Elga Sarapung), 2007, *Agama dan Hak Asasi Manusia (Religion And Human Rights)*, Institut Dian, Cetakan II
- Kranenburg, (terjemahan Sabaroedin), 1983, *Ilmu Negara Umum*, PT Pradnya Paramita, Jakarta
- Kansil, CST. 1986, *Hukum Antar Tata Pemerintahan Dalam Rangka Perbandingan Hukum Tata Negara*, Erlangga, Jakarta
- Majda El-Muhtaj, 2005, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia, Dari UUA 1945 sampai dengan Amendemen UUD 1945 Tahun 2002*, Prenada Media, Jakarta
- Marbun SF dkk. 2004, *Dimensi–Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press Yogyakarta
- Masyhur Effendi, 1994, *Dimensi/dinamika Hak Asasi Manusia Dalam Hukum Nasional dan Internasional*, Ghalia Indonesia Jakarta
- Michael Rush dan Phillip Althoff (terjemahan Kartini Kartono), 2002, *Pengantar Sosiologi Politik (An Introduction to Political Sociology)*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, Cetakan IX, hal. 124
- Miriam Budiardjo, 2006, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, cetakan XXVIII
- Miriam Budiardjo, 1996, *Demokrasi Di Indonesia, Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila (Kumpulan Karangan Prof. Mirian Budiardjo)*, PT. Gramedia Pustaka Utama, cetakan I
- Mohtar Mas'oeed & Colin McAndrews, 1993, *Perbandingan Sistem Politik*, Gajahmada University Press
- Moh. Mahfud MD, 2006. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta

- Moh. Mahfud MD, 2001. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, Cetakan II
- Moh. Mahfud MD, 2000. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, Cetakan II
- Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, 1988, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta
- Mukthie Fadjar, 2005, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang
- Muladi, 2005, *Hak Asasi Manusia, Hakekat, Konsep dan Implikasinya Dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*, PT Refika Aditama, Bandung, Cetakan I
- Nasution, S. 2002, *Buku Penuntun Membuat Tesis, Skripsi, Disertasi, Makalah*, Bumi Aksara, Jakarta
- Pamudji, S, 1994, *Perbandingan Pemerintahan*, Bumi Aksara, Jakarta, Cetakan IV
- Philipus M Hadjon, dkk. 2005, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajahmada University Press
- Peter Mahmud Marzuki, 2007, *Penelitian Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta, Cetakan III
- Pringgodigdo, 1981, *Tiga Undang-Undang Dasar*, PT Pembangunan Jakarta, Cetakan V
- Priyo Budi Santoso, 1993, *Birokrasi Pemerintah Orde Baru, Perspektif kultural dan Struktural*, PT Raja Grafinso Persada, Cetakan I
- Ridwan AR, 1993, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia
- Ronny Hanitijo Soemitro, 1985, *Beberapa Masalah Dalam Studi Hukum dan Masyarakat*, CV. Remadja Karya, Bandung
- Rozali Abdullah, 1986, *Hukum Kepegawaian*, CV Rajawali, Jakarta
- Rozali Abdullah, 2001, *Perkembangan Hak Asasi Manusia dan Keberadaan Peradilan Hak Asasi Manusia Di Indonesia*, Ghalia Indonesia Jakarta
- Romli Atmasasmita, 2001, *Reformasi Hukum, HAM & Penegakan Hukum*, Mandar Maju, Bandung
- Said Gatara & Moh Dzulkiah Said, 2007, *Sosiologi Politik Konsep dan Dinamika Perkembangan Kajian*, CV Pustaka Setia Bandung, Cetakan I
- Satya Arinanto, 2004, *Hukum dan Demokrasi*, Ind-Hil-Lo, Jakarta, Cetakan III

- Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, Cetakan III.
- Sunaryati Hartono, 1991, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung
- Soejono & Abdurrahman, 2003, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipte, Jakarta, Cetakan II
- Soetandyo Wignjosoebroto, 2002, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, ELSAM & Huma
- Solly Lubis, 1982, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung
- Solly Lubis, 1979, *Pembahasan UUD 1945*, Alumni, Bandung
- Solichin Abdul Wahab, 2004, *Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, Cetakan IV
- Sondang P Siagian, 1983, *Administrasi Pembangunan*, Gunung Agung Jakarta, 1995
- Sudargo Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Alumni Bandung
- Sunaryati Hartono, 1994, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, Alumni, Bandung
- Sumali, 2003, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Perpu*, Universitas Muhammadiyah Malang, Cetakan II
- Suprayitno, 1993, *Pemilu Indonesia Dari masa Ke Masa*, PT Teguh Pertiwi Mandiri, Jakarta, Edisi I
- Susanto Tirtoprodjo, 1986, *Sejarah Pergerakan Nasional Indonesia*, PT Pembangunan Jakarta
- Ukasah Martadisastra, 1987, *Perbandingan Administrasi Negara*, Nova, Bandung
- Wahyudi Kumorotomo, 2005, *Etika Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Zainuddin Ali, 2006, *Filsafat Hukum*, Sinar Grafika Jakarta
- _____, 2001, *Hukum, Birokrasi dan Kekuasaan Di Indonesia (Kumpulan tulisan)*, Walisongo Research Institute
- _____, 2000. *Kamus Besar Bahasa Indonesi*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Balai Pustaka, Jakarta
- _____, 1983, *Ensiklopedi Indonesia Jilid 4*, Ichtiar Baru – Van Hoeve, Jakarta,

Artikel :

- Borrong, RP *Globalisasi*, <http://artikel.sabda.org/globalisasi>, Januari 2008
- English Nainggolan, 2005, *Kenggotaan Pegawai Negeri Sipil Dalam Partai Politik Dan Implikasinya Pada Netralitas Birokrasi, Suatu Tinjauan Yuridis Normatif dan Empirik*, Tesis Magister Ilmu Hukum Universitas KrisnaDwipayana, Jakarta.
- KORPRI, *Risiko Apapun Tetap Netral* (Kumpulan Kutipan Berita), Cetakan I, 2002
- Ian Mariana, *Pemerintah Memasuki Era Globalisasi*, <http://www.pikiran-rakyat.com/cetak/2006/012006/07/0902.htm>. Januari 2006
- Jimly Asshiddiqie, 2008, *Konstitusi dan Hak Asasi Manusia* (disampaikan pada *Lecture Peringatan 10 Tahun KontraS*. Jakarta, 26 Maret 2008)
<http://www.jimly.com/pemikiran/makalah?page=2>, September 2008
- Jimly Asshiddiqie, 2008, *Ideologi Pancasila dan Konstitusi*.
<http://www.jimly.com/pemikiran/makalah?page=2>, September 2008
- Jimly Asshiddiqie, 2008, *Gagasan Dasar Tentang Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, <http://www.jimly.com/pemikiran/makalah?page=2>, September 2008.
- _____, *Reaksi PBHI Terhadap Sikap Resmi FKP-DPR RI Mengenai Hak-Hak Politik Pegawai Negeri Sipil*,
<http://www.hamline.edu/apakabar/basisdata/1999/01/07/0006.html>
- _____, *Hak Asasi PNS*, <http://www.hamline.edu/apakabar/basisdata/1999/01/22/0024.html>
- Pusat Penelitian dan Pengembangan Badan kepegawaian Negara, 2005, *Implementasi Kebijakan Netralitas PNS*

Peraturan Perundang-undangan :

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-undang Nomor 2 Tahun 1970 tentang Pencabutan Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 tentang Larangan Keanggotaan Partai Politik Bagi Pejabat Negeri Warga Negara Republik Indonesia
- Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian
- Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian
- Undang-undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik Dan Golongan Karya
- Undang-undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik

Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum

Undang-undang Nomor 4 Tahun 1999 Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Undang-undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia

Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian negara Republik Indonesia

Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD

Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan wakil Presiden

Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya)

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 Tentang Pengesahan *International Covenant On Civil And Political Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil Dan Politik)

Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 tentang Larangan Keanggotaan Partai Politik Bagi Pejabat Negeri Warga Negara Republik Indonesia

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1970 tentang Pengaturan Kehidupan Politik Pejabat Negeri Dalam Rangka Pembinaan Sistim Kepegawaian Negeri Republik Indonesia

Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1975 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil

Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1976 tentang Keanggotaan Pegawai Negeri Sipil Dalam Partai Politik dan Golongan Karya

Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil

Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik

Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2004 Kampanye Pemilihan Umum Oleh Pejabat Negara

Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik

Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2007 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Surat Edaran Kepala Badan Administrasi kepegawaian Negara Nomor 03/SE/1981 tentang Pegawai Negeri Sipil Yang Melakukan Kampanye Pemilihan Umum

Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor SE/08.A/M.PAN/V/2005 tentang Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Kepala Daerah