

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Momentum perubahan politik tahun 1998, yang dikenal dengan reformasi, ditandai dengan turunnya Soeharto dari tampuk kursi kepresidenan Indonesia yang telah dikuasainya selama lebih dari tiga puluh tahun. Jatuhnya rejim otoritarian Orde Baru diikuti dengan perubahan konstitusi negara, yaitu amandemen UUD 1945 hingga empat tahapan. Hasil dari perubahan konstitusi tersebut adalah perubahan secara signifikan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia (R.I.)

Reformasi juga menjangkau hingga pada pengaturan tentang sistem kepartaian di Indonesia. Masyarakat diberikan kebebasan yang sangat luas untuk membentuk partai politik, dan bagaikan jamur di musim hujan sejak itu lebih dari seratus partai politik yang terdaftar di Departemen Hukum dan HAM. Sekalipun demikian untuk mengikuti pemilu partai politik harus memenuhi persyaratan tertentu yang tidak mudah.

Pemilu menjadi sarana yang sangat penting dalam sistem politik demokrasi untuk menyalurkan aspirasi dan agregasi sekaligus rekrutmen politik rakyat. Pemilu sekaligus menjadi ajang untuk melakukan seleksi kebijakan nasional bagi penyusunan program negara R.I. Oleh karena itu pemilu harus dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum sebagai lembaga yang independen namun dengan kedudukan yang kuat.

Konfigurasi politik pasca reformasi menunjukkan pola keterbukaan yang membuka peluang bagi berperannya seluruh potensi rakyat secara maksimal untuk turut aktif menentukan kebijakan negara, termasuk Pegawai Negeri Sipil (PNS). Di dalam konfigurasi politik yang demikian maka pemerintah lebih berperan sebagai pelayan yang harus melaksanakan kehendak-kehendak masyarakatnya, yang dirumuskan secara demokratis oleh badan perwakilan rakyat dan partai politik berfungsi secara proporsional.

Berdasarkan kamus besar bahasa Indonesia politik adalah hal-hal yang berkenaan dengan tata negara, urusan yang mencakup siasat dalam pemerintahan negara, cara bertindak dan taktik. Namun tindakan politik seringkali sering juga ditafsirkan sebagai sebuah kebijaksanaan. Istilah kebijaksanaan dalam hal ini ditransfer dari bahasa Inggris "Policy" yang secara umum dapat diartikan sebagai prinsip-prinsip umum yang berfungsi untuk mengarahkan pemerintah (dalam arti luas termasuk pula aparat penegak hukum) dalam mengelola, mengatur urusan-urusan publik, masalah-masalah masyarakat atau bidang-bidang penyusunan peraturan perundang-undangan dan pengaplikasian hukum/peraturan, dengan tujuan (umum) yang mengarah pada upaya mewujudkan kesejahteraan atau kemakmuran masyarakat (warga negara).¹

Kebijakan pembangunan hukum memainkan peranan penting dalam menjamin dan melindungi kehidupan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera. Arah dan tujuan pembangunan di bidang hukum harus terus

1 Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm..23.

diupayakan terfokus dan bertahap menuju arah dan tujuan bernegara sebagaimana yang dicita-citakan. Demikian halnya dalam perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada dasarnya adalah upaya untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan demokratis. Dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 alenia IV, yang berbunyi: “Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, ...”.

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 tersebut mencakup pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum, cita moral yang mengenai kemerdekaan individu, kemerdekaan bangsa, perikemanusiaan, keadilan sosial, perdamaian nasional, cita politik mengenai sifat, bentuk dan tujuan negara, kehidupan kemasyarakatan, keagamaan; sebagai pengejawantahan dari budi nurani manusia, telah dimurnikan dan dipadatkan menjadi dasar negara Pancasila.²

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (UU Kepegawaian) menentukan bahwa yang dimaksud dengan Pegawai Negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah

² Darji Darmodihardjo dan Sidharta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*, Gramedia, Jakarta, 1999, hlm. 215-216.

memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

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 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.

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 pengurus 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 Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008.

Fungsi eksekutif pemerintahan dalam mekanisme ketatanegaraan modern dewasa ini, dapat dibedakan dalam dua wilayah, yaitu wilayah politik, dan wilayah teknis administratif. Fungsi eksekutif dalam wilayah politik dijalankan oleh jabatan-jabatan politik, sedangkan fungsi eksekutif dalam wilayah teknis administratif dijalankan oleh jabatan-jabatan pegawai negeri sipil. Jabatan politik biasanya terdiri atas jabatan Presiden, Wakil Presiden, Menteri, dan pejabat-pejabat lain yang setingkat Menteri, serta

jabatan-jabatan kenegaraan lainnya, seperti anggota DPR/MPR, anggota MA, anggota BPK, dan DPA. Sedangkan jabatan administratif, yang tertinggi adalah Sekretaris Jenderal Departemen, Sekretaris Menteri Negara, Kepala Badan (Eselon I) yang tidak dirangkap oleh Menteri, dan sebagainya. Sekretaris Jenderal Lembaga-Lembaga Tinggi/Tertinggi Negara, seperti MPR, DPR, MA, DPA, dan BPK, juga termasuk golongan jabatan pegawai negeri sipil.

Hak-hak politik sebagaimana diatur dalam UUD 1945, antara lain:

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

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah sebagaimana telah diuraikan di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah peraturan perundang-undangan di Indonesia sudah menjamin adanya perlindungan hak politik PNS?
2. Bagaimana pelaksanaan Peraturan Pemerintah (PP) No.53 Tahun 2010 bagi PNS yang menjadi pejabat politik di Kabupaten Sleman?

C. Tujuan Penelitian

Berpegang pada perumusan masalah yang telah dikemukakan di atas maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui jaminan adanya perlindungan hak politik PNS oleh peraturan perundang-undangan.
2. Untuk mengetahui pelaksanaan Peraturan Pemerintah (PP) No.53 Tahun 2010 bagi PNS yang menjadi pejabat politik.

D. Manfaat Penelitian

1. Bagi Ilmu Pengetahuan

Untuk menambah ilmu pengetahuan di bidang hukum administrasi negara, khususnya mengetahui tentang hak politik Pegawai Negeri Sipil yang akan menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

2. Bagi Pemerintah

Untuk memberikan dorongan dan masukan kepada pemerintah, khususnya pemerintah daerah agar lebih memperhatikan dan memberi perlindungan hukum terhadap hak politik Pegawai Negeri Sipil yang akan menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

E. Tinjauan Pustaka

1. Perlindungan Hukum

Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat* sehingga apa yang dilakukan oleh negara harus melindungi warganya secara hukum termasuk usaha-usahanya dalam mencari nafkah. *Rechtsstaat* atau *rule of law* tentu akan berakibat kepada ideologi dan filsafat Pancasila. Oleh karena itu konsep negara hukum harus dikembalikan kepada Pancasila sebagai landasannya karena pengakuan dan martabat manusia secara intrinsik melekat pada Pancasila.

Perlindungan hukum dalam kepustakaan berbahasa Inggris “*Legal production of the individual in relation to acts of administrative authorities*”.

Rumusan di atas diterjemahkan secara bebas “Perlindungan hukum bagi perorangan atau individu hubungannya dengan tindakan dari kekuasaan administratif”.³

Perlindungan hukum itu bisa berupa sarana perlindungan hukum bagi rakyat yang dikaitkan dengan hak rakyat atau *konsumen the right to be heard* (hak untuk didengar) dan *access to information* (hak memperoleh informasi). Hak untuk didengar amat penting, pertama individu yang terkena tindakan pemerintahan dapat mengemukakan hak-haknya dan kepentingannya, kedua adalah saling komunikasi antara yang memerintah dan yang diperintah sehingga mendukung suatu

³ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987.

pemerintahan yang baik (*good administration*). Hak di atas memiliki tujuan ganda : menjamin keadilan bagi rakyatnya dan pemerintahan yang baik.

Sarana perlindungan hukum di Indonesia dapat melalui represif yaitu melalui:

- a. Pembentukan sistem hukum dan produk peraturan perundang – undangan yang dibuat oleh pembentuk peraturan perundang – undangan.
- b. Sistem peradilan yang berlaku di Indonesia.

Dalam kasus pelanggaran oleh pemerintah atau tindakan pemerintah yang merugikan rakyat dapat diselesaikan melalui Peradilan Tata Usaha Negara yang dibentuk melalui Undang – Undang nomor 5 tahun 1986, namun demikian untuk hal yang berkaitan dengan hak keperdataan seseorang dapat diselesaikan dengan penafsiran luas Pasal 1365 Kitab Undang-undang Hukum Perdata yang menyatakan “Tiap perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian kepada seorang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu mengganti kerugian tersebut”.⁴ Sehingga dalam kaitan ini, perlindungan hukum itu diberikan kepada rakyat artinya semua orang termasuk usaha ekonominya yang bergerak disegala bidang setiap orang wajib mendapat perlindungan hukum.

⁴ Subekti R, 1976, *Kitab Undang-undang Hukum Perdata Burgerlijk Wetbook*, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, hlm. 310.

2. 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 diperlukan dari negara dan hukum hanyalah pengakuan dan jaminan perlindungan terhadap hak asasi manusia tersebut.⁵

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.

⁵ Rozali Abdullah, *Perkembangan Hak Asasi Manusia dan Keberadaan Peradilan Hak Asasi Manusia Di Indonesia*, Ghalia Indonesia Jakarta, 2001, hlm. 35.

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.

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 kedua 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:

- a. Pasal 28C ayat (2): Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya.

- b. Pasal 28D ayat (3): Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.
- c. 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. Sesuai kerangka pemikiran Gustav Radbruch, norma HAM yang terkandung dalam UUD dapat berfungsi regulatif maupun konstitutif. Fungsi regulatif menempatkan norma HAM dalam UUD

sebagai tolak 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.⁶

⁶ Muladi, *Hak Asasi Manusia, Hakekat, Konsep dan Implikasinya Dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*, PT Refika Aditama, Bandung, 2005, hlm. 13