

SKRIPSI

NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA (ASN) PADA PILKADA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA (ASN) (STUDI DI BAWASLU KABUPATEN BIMA)



Oleh :

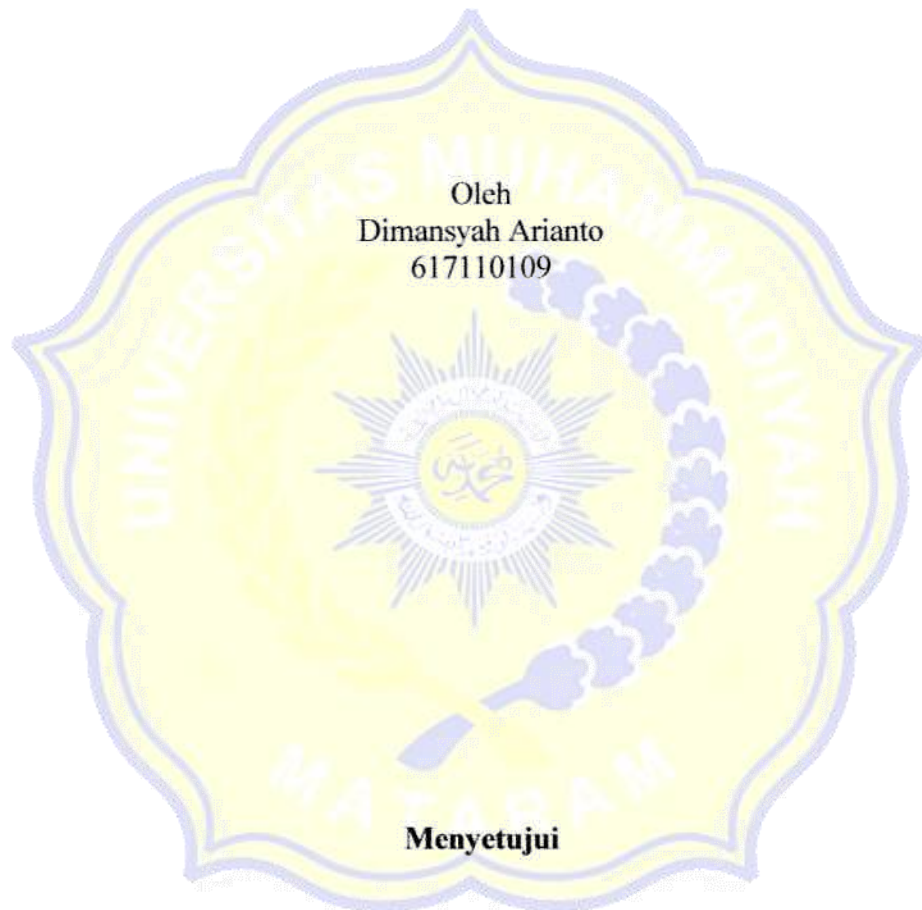
DIMANSYAH ARIANTO
617110109

Untuk memenuhi salah satu persyaratan
memperoleh gelar sarjana Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum
Fakultas Hukum
Universitas Muhammadiyah Mataram

FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MATARAM
MATARAM
2021

LEMBAR PENGESAHAN

**NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA (ASN) PADA PILKADA
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014
TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA (ASN)
(STUDI DI BAWASLU KABUPATEN BIMA)**



Pembimbing Pertama

Dr. Siti Hasanah, SH., MH
NIDN. 0830096701

Pembimbing Kedua

Fitriani Amalia, SH., MH
NIDN. 0826058302

LEMBAR PENGESAHAN DEWAN PENGUJI

**SKRIPSI INI TELAH DISEMINARKAN DAN DIUJI OLEH
TIM PENGUJI**

PADA HARI SENIN 14 JUNI 2021

Oleh

DEWAN PENGUJI


KETUA

ADY SUPRYADI, SH., MH
NIDN. 0803128501



ANGGOTA I

Dr. SITI HASANAH, SH., MH
NIDN. 0830096701





ANGGOTA II

Fitriani Amalia, SH., MH
NIDN. 0826058302



Mengetahui:

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MATARAM
DEKAN,**

RENA AMINWARA, SH., M.Si
NIDN. 0828096301

PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Dimansyah Arianto

NIM : 617110109

Alamat : Mataram

Bahwa skripsi yang berjudul **“NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA (ASN) PADA PILKADA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA (ASN) (STUDI DI BAWASLU KABUPATEN BIMA)”**. Adalah benar hasil karya saya. Dan apabila terbukti skripsi ini merupakan hasil jiplakan dari karya orang lain (plagiat), maka Gelar Sarjana Hukum yang saya sandang, dapat dicabut kembali.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya penuh rasa tanggungjawab atas segala akibat hukum

Mataram, 14 Juni 2021
Yang membuat pernyataan,



Dimansyah Arianto
NIM: 617110109



UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MATARAM
UPT. PERPUSTAKAAN

Jl. K.H.A. Dahlan No. 1 Mataram Nusa Tenggara Barat
Kotak Pos 108 Telp. 0370 - 633723 Fax. 0370-641906
Website : <http://www.lib.ummat.ac.id> E-mail : upt.perpusummat@gmail.com

**SURAT PERNYATAAN BEBAS
PLAGIARISME**

Sebagai sivitas akademika Universitas Muhammadiyah Mataram, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : DIMANSYAH ARIANTO
NIM : 617110109
Tempat/Tgl Lahir : NDANONDERE 27 - 05 - 1999
Program Studi : ILMU HUKUM
Fakultas : HUKUM
No. Hp/Email : 081803448307 / dimasyaharianto99@gmail.com
Judul Penelitian : -

Netralitas ASN pada pilkada dalam perspektif undang-undang no 5 tahun 2014 tentang ASN Negara studi kasus di kabupaten Rume

Bebas dari Plagiarisme dan bukan hasil karya orang lain. 50%

Apabila dikemudian hari ditemukan seluruh atau sebagian dari karya ilmiah dari hasil penelitian tersebut terdapat indikasi plagiarisme, saya *bersedia menerima sanksi* sesuai dengan peraturan yang berlaku di Universitas Muhammadiyah Mataram.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya tanpa ada paksaan dari siapapun dan untuk dipergunakan sebagai mana mestinya.

Dibuat di : Mataram

Pada tanggal : 02 Agustus 2021

Penulis



NIM. 617110109

Mengetahui,
Kepala UPT. Perpustakaan UMMAT

Iskandar, S.Sos., M.A.
NIDN. 0802048904



UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MATARAM

UPT. PERPUSTAKAAN

Jl. K.H.A. Dahlan No. 1 Mataram Nusa Tenggara Barat
Kotak Pos 108 Telp. 0370 - 633723 Fax. 0370-641906

Website : <http://www.lib.ummat.ac.id> E-mail : upt.perpusummat@gmail.com

SURAT PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH

Sebagai sivitas akademika Universitas Muhammadiyah Mataram, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : DIMANSYAH Ariyanto
NIM : 617110109
Tempat/Tgl Lahir : NDANOERE 27-05-1999
Program Studi : ILMU HUKUM
Fakultas : HUKUM
No. Hp/Email : 081 803 448 307
Jenis Penelitian : Skripsi KTI

Menyatakan bahwa demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada UPT Perpustakaan Universitas Muhammadiyah Mataram hak menyimpan, mengalih-media format, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (*database*), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Repository atau media lain untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta izin dari saya selama *tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta* atas karya ilmiah saya berjudul:

Netralitas ASN pada putusan dalam perspektif
Undang-undang no 5 tahun 2014 tentang ASN negara
Studi kasus di Kabupaten Bima

Segala tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah ini menjadi tanggungjawab saya pribadi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya tanpa ada unsur paksaan dari pihak manapun.

Dibuat di : Mataram

Pada tanggal : 02 Agustus 2021

Penulis

Mengetahui,

Kepala UPT. Perpustakaan UMMAT



NIM. 617110109

Iskandar, S.Sos., M.A.

NIDN. 0802048904

MOTTO HIDUP

“Bukan mimpi yang harus kecil, Tapi kemampuan dan keberanian yang harus kita tegakan, Sungguh kami lemah namun terus belajar tentang kesalahan dan Jangan pernah mengaku diri paling hebat, Sebab, Dunia menguji tentang kemampuan kita.”



PERSEMBAHAN

Bismillahirrohmanirrohim.

Alhamdulillah ya Allah atas rahmat dan ridho Mu lah sehingga skripsi ini terselesaikan dengan baik.

Saya persembahkan hadiah ini dengan segenap bentuk pertanggungjawaban yang tertuang di dalam karya yang sederhana ini untuk kedua orang tua tercinta: teruntuk saudara dan keluarga tersayang.

1. Kedua Malaikat Dunia Akhirat ku, M.Yusuf H Ishaka dan Siti Salmah Atas Do'a, Usaha dan cucuran keringat mereka pribadi Dimansyah Arianto bisa menyelesaikan benda keramat ini, BAPAK MAMA, jerih payah kalian tak terbalas oleh apapun.
2. Untuk SaudaraKu Fardaiansyah S,pd Terimakasih berkat dari keringat dan perjuangan, kamu bisa membantu menyekolahkan adinda Dimansyah Arianto Sampai gelar Serjana Hukum, dan Saudaraku Sri Angriani, Radiatun, Andi Kuswanto, Putri Amaliana, Mama Naufal, Sumiati, Ajaib dan Ihwan berkat do'a dan motifasi kalian penulis bisa menyelesaikan tepat waktu.
3. Paman Sikirman, Paman Idhar, Bibi Eni, Baba Arif Rahman dan Sarifudin, Kalian semua bagian dari penyemanagat ini.
4. Untuk Sahabat Seperjuangan di Fakultas Hukum, Dandy, Mifta dan Nurfagiana, Kalian simbol semangat untuk mengenal masa depan.
5. Untuk rumah peradaban ilmu, HIMASDOM, HIMSI, LPM DIMENSI, BEM Fakultas Hukum dan IMM, Yang telah melahirkan ku dan membesarkan dalam medang perjuangan.
6. Teruntuk Kekasi Ku yang selalu menahasehati dengan emosi dan amarah. Sunggu, Kau adalah jawaban ketika aku bertanya apa itu kebahagiaan??

KATA PENGANTAR

Puji dan Syukur penulis panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Kuasa yang telah memberikan Rahmat dan Karunia-Nya kepada seluruh umat manusia. Shalawat dan salam semoga selalu tercurahkan kepada junjungan Nabi besar Muhammad SAW, sang pemimpin agung yang selamanya menjadi teladan umat manusia, para sahabat, keluarganya serta pengikutnya yang suci sebagai penggenggam cahaya Islam hingga akhir zaman.

Berkat rahmat, taufik dan hidayah-Nya kepada seluruh umat manusia, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini sebagai bentuk perjuangan selama penulis menuntut ilmu di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram dengan judul “Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Pada Pilkada Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN (Studi di Bawaslu Kabupaten Bima)”. Diajukan sebagai salah satu persyaratan memperoleh gelar sarjana Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram.

Penulis amat menyadari dari awal hingga akhir penulisan skripsi ini telah banyak menerima bantuan dari berbagai pihak, berupa bimbingan, motivasi, pikiran, tenaga, dan doa. Olehnya itu, selayaknya menyampaikan ucapan terima kasih sebesar-besarnya atas bantuan yang telah diberikan kepada penulis, untuk itu ucapan terima kasih yang tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada kedua orangtua tercinta Ayahanda tercinta dan Ibunda yang telah membesarkan, mengasuh, menyayangi, menasehati, mendidik dan

mendoakan penulis sejak lahir sampai sekarang dengan tulus, penuh kasih sayang dan pengorbanan lahir batin, sehingga dapat menyelesaikan studi.

Ucapan terima kasih kepada seluruh keluarga besarku atas dukungannya dari awal hingga akhir pendidikan penulis. Kemudian ucapan terima kasih kepada segenap pihak yang telah meluangkan waktu, pikiran, dan tenaganya hingga penulisan skripsi ini selesai. Dan ucapan terima kasih yang sama penulis sampaikan kepada:

1. Bapak Dr. H. Arsyad Abd, Gani, M.Pd, selaku Rektor Universitas Muhammadiyah Mataram.
2. Ibu Rena Aminwara SH., M.Si, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram.
3. Bapak Dr. Hilman Syahrial Haq, SH., LLM, selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram
4. Bapak Dr. Usman Munir SH., MH, selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram
5. Ibu Anies Prima Dewi, SH., MH, selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram.
6. Bapak Ady Supryadi, SH., MH, selaku Sekertaris Prodi Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram, Sekaligus Dosen Penguji Skripsi.
7. Ibu Dr. Siti Hasanah, SH., MH, selaku Dosen Pembimbing Pertama Yang Membimbing Penulis Serta Memberikan Masukan Yang Bermanfaat Bagi Penulis.

8. Ibu Fitriani Amalia, SH., MH, selaku Dosen Pembimbing Kedua, yang menjadi inspirasi bagi penulis dari awal menjejak kaki pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram Dengan Saat Ini, Dengan Ilmu Beliau Banyak Memberikan Pemahaman Dalam diri penulis.

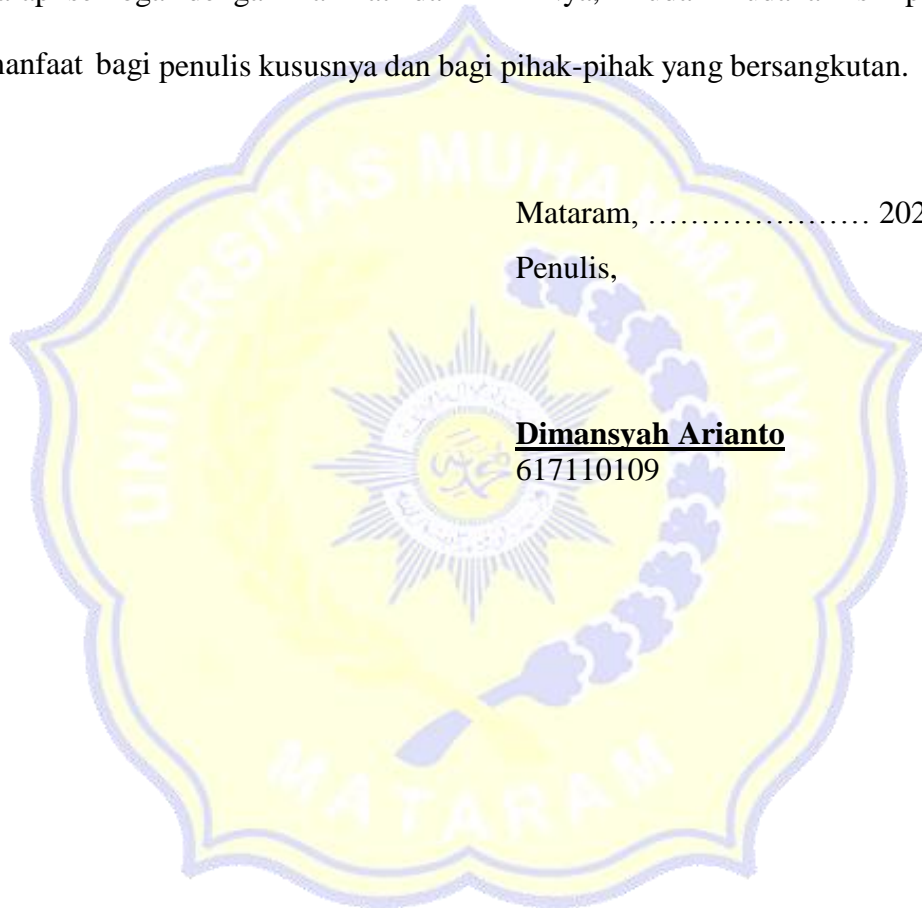
Akhirnya dengan segala bentuk kekurangan dan kesalahan, penulis berharap semoga dengan rahmat dan izin-Nya, mudah-mudahan skripsi ini bermanfaat bagi penulis khususnya dan bagi pihak-pihak yang bersangkutan.

Mataram, 2021

Penulis,

Dimansyah Arianto

617110109



ABSTRAK

Dimansyah Arianto (617110109) dengan judul “Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Pada Pilkada Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN (Studi di Bawaslu Kabupaten Bima)”. Dibawah bimbingan Dr. Siti Hasanah, SH., MH sebagai Pembimbing I dan Fitriani Amelia, SH., MH sebagai Pembimbing II.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan memahami Netralitas Politik Aparatur Sipil Negara ASN pada pilkada dalam prespektif konstitusi di kabupaten Bima. Penelitian ini juga bertujuan untuk mengetahui implementasi Undang-Undang No 5 Tahun 2014 tentang Netralitas Politik ASN di kabupaten Bima. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif dan empiris yaitu pendekatan dilakukan penelitian lapangan dengan melihat dan mengamati apa yang terjadi dilapangan serta penerapan peraturan perundangundangan dalam prakteknya dalam masyarakat. Adapun yang menjadi objek penelitian adalah Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Kabupaten Bima. Dalam penelitian ini penulis memperoleh data melalui penelitian pustaka (*library research*) dan lapangan (*field research*), kemudian dianalisis secara kualitatif untuk menghasilkan data yang bersifat deskriptif. Adapun hasil penelitian ini, Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Pada Pilkada Dalam Perspektif Konstitusi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN belum terlaksana dengan baik. Karena masih banyak ditemukan ASN yang tidak netral. Hal tersebut disebabkan karena adanya calon petahana atau incumbent. Dimana sampai memasuki tahapan kampanye jumlah ASN yang diduga tidak netral sebanyak 15 (Lima belas) orang ASN.

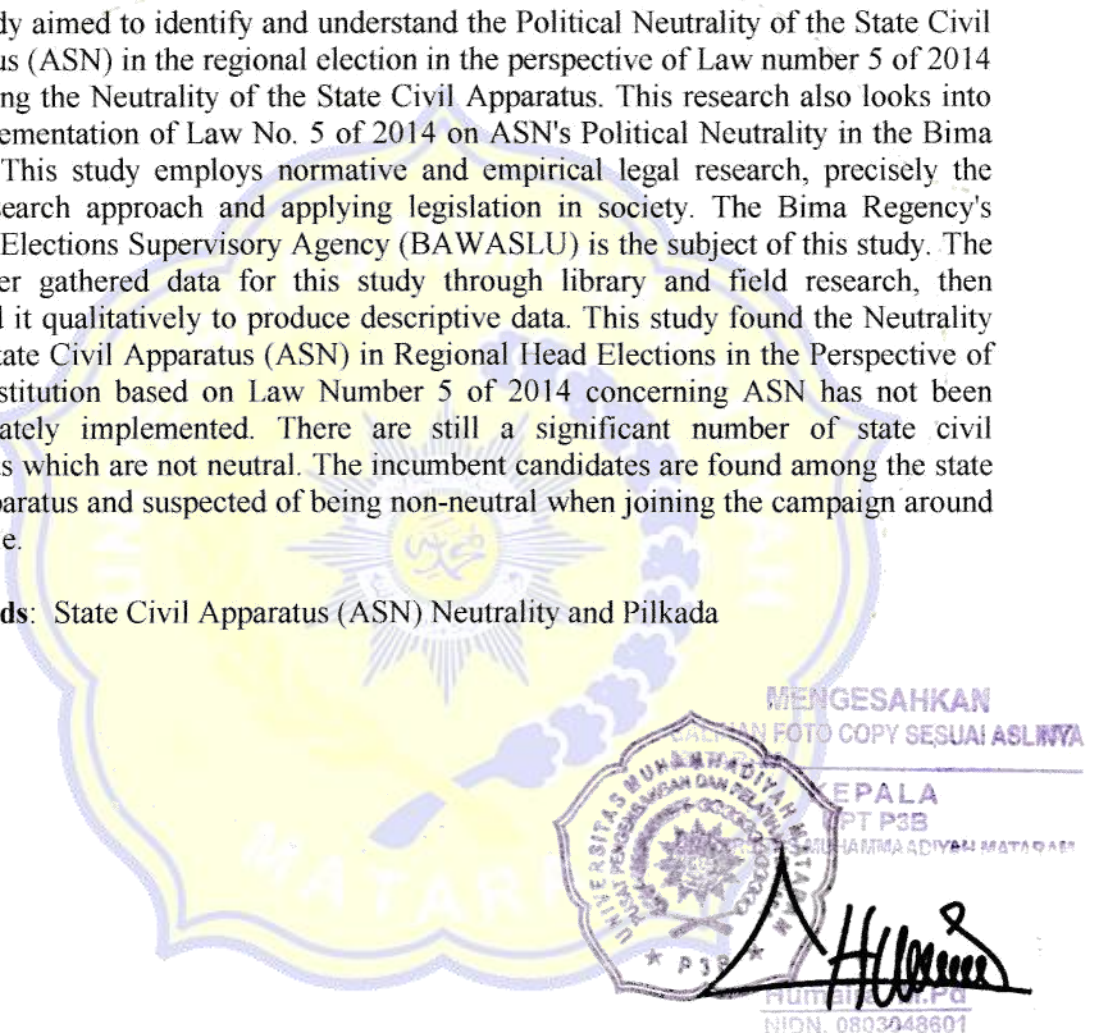
Kata Kunci : Netralitas ASN dan Pilkada

ABSTRACT

Dimansyah Arianto (617110109) with the title "The Neutrality of the State Civil Apparatus (ASN) in the Regional Election Based on Law Number 5 of 2014 concerning the Neutrality of the State Civil Apparatus (Study at Bawaslu of Bima Regency)". Under Dr Siti Hasanah, SH., MH as Consultant I and Fitriani Amelia, SH., MH as Consultant II.

This study aimed to identify and understand the Political Neutrality of the State Civil Apparatus (ASN) in the regional election in the perspective of Law number 5 of 2014 concerning the Neutrality of the State Civil Apparatus. This research also looks into the implementation of Law No. 5 of 2014 on ASN's Political Neutrality in the Bima district. This study employs normative and empirical legal research, precisely the field research approach and applying legislation in society. The Bima Regency's General Elections Supervisory Agency (BAWASLU) is the subject of this study. The researcher gathered data for this study through library and field research, then analyzed it qualitatively to produce descriptive data. This study found the Neutrality of the State Civil Apparatus (ASN) in Regional Head Elections in the Perspective of the Constitution based on Law Number 5 of 2014 concerning ASN has not been appropriately implemented. There are still a significant number of state civil apparatus which are not neutral. The incumbent candidates are found among the state civil apparatus and suspected of being non-neutral when joining the campaign around 15 people.

Keywords: State Civil Apparatus (ASN) Neutrality and Pilkada



DAFTAR ISI

	Hal.
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN PEMBIMBING.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN PENGUJI.....	iii
PENYATAAAN.....	iv
PERNYATAAN BEBAS PLAGIASI.....	v
PERSETUJUAN PUBLIKASI	vi
MOTTO.....	vii
PERSEMBAHAN	viii
KATA PENGANTAR.....	ix
ABSTRAK.....	xii
<i>ABSTRACT</i>	xiii
DAFTAR ISI	xiv
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	6
C. Tujuan Penelitian	7
D. Manfaat Penelitian	7
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Hak Netralitas Politik Pegawai Negeri Sipil (PNS).....	8
B. Hukum Dan Sistem Politik	19
C. Demokrasi Dan Hak Asasi Manusia	23
BAB III METODOLOGI PENELITIAN	
A. Jenis Penelitian	38
B. Metode Pendekatan	38
C. Lokasi Penelitian	39
D. Jenis Dan Sumber Bahan Hukum	39
E. Teknik Pengumpulan Data.....	41
F. Analisis Bahan Hukum	41
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A. Netralitas Politik Aparatur Sipil Negara ASN pada Pilkada dalam Prespektif Konstitusi di Kabupaten Bima	43
B. Implementasi Undang-Undang No 5 Tahun 2014 tentang Netralitas Politik ASN di Kabupaten Bima	50
C. Profil Badan Pengawas Pemilu Kabupaten Bima	57
BAB IV PENUTUP	
A. Kesimpulan	63
B. Saran-Saran	63
DAFTAR PUSTAKA	
LAMPIRAN-LAMPIRAN	

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Reformasi pada sistem politik di Indonesia ditandai dengan digantinya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golongan Karya dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik. 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 telah menumbuhkan budaya birokrasi yang kental dengan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), dan dijadikan alat untuk mendukung pemenangan organisasi politik untuk mempertahankan kekuasaan pemerintah pada saat ini, 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.

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

Kebijakan netralitas ASN 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 politik¹

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 ASN 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 Tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah yang tiga kali diubah terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 Tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah.

¹ Esmi Warassih, 2005, *Pranata Hukum, Sebuah Telaah Sosiologis*, PT Suryandaru Utama, Semarang, hal. 31

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 :

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Yang Kemudian Digantikan Dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). 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.²

Adapun mengenai pelaksanaan perlindungan hak asasi manusia diatur dalam Pasal 28I yaitu: Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak untuk kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak

² *Ibid* Hal. 77

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. Dan Pasal 28J yaitu: (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 Negara RI , 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 Negara RI 1945 dapat berfungsi regulatif maupun konstitutif. Fungsi regulatif menempatkan norma HAM dalam UUD Negara RI 1945 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 Negara RI 1945.

Undang-undang atau hukum positif akan kehilangan makna sebagai hukum yang bermanfaat bagi kepentingan masyarakat. Berkaitan dengan

pencantuman pasal-pasal HAM dalam UUD Negara RI 1945 tersebut, maka perlu dikaji kembali kebijakan netralitas ASN dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) yang termuat dalam Pasal 27 dan Pasal 31 sebagai bagian dari sistem hukum nasional. Menurut Lon L. Fuller bahwa hukum sebagai sistem maka ia harus memenuhi (delapan) asas atau *principles of legality*.³

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. Sehingga sejak ditetapkannya netralitas sebagai paradigma baru dalam pembinaan ASN, 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 ASN yang kedapatan ada main dengan parpol atau terlibat kegiatan politik praktis akan mendapat sanksi tegas dari yang ringan berupa teguran sampai yang paling berat berupa pemberhentian.

Sosialisasi kepada seluruh jajaran ASN 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 ASN yang wajib mentaati peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai *ius constitutum*. ASN merupakan

³ Muladi, 2005, *Hak Asasi Manusia, Hakekat, Konsep dan Implikasinya Dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*, PT Refika Aditama, Bandung, Cetakan I hal. 13

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 ASN 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 Negara RI 1945.

Untuk itu 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.

Berdasarkan latar belakang di atas, penyusun tertarik untuk menyusun tentang **Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Pada Pilkada Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN (Studi di Bawaslu Kabupaten Bima)**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apa latar belakang Netralitas politik ASN sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN ?
2. Bagaimana implementasi Undang-Undang No 5 Tahun 2014 tentang Netralitas Politik ASN di kabupaten Bima ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui Netralitas Politik Aparatur Sipil Negara ASN pada pilkada dalam prespektif konstitusi di kabupaten Bima.
2. Untuk mengetahui implementasi Undang-Undang No 5 Tahun 2014 tentang Netralitas Politik ASN di kabupaten Bima.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah manfaat yang ingin dicapai dalam penulisan ini adalah:

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan akan meningkatkan pemahaman atas kebijakan netralitas politik ASN baik dari aspek hukum maupun aspek politik serta meningkatkan kesadaran hukum terhadap upaya perlindungan HAM
2. Secara praktis, hasil penelitian ini di harapkan 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.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Hak Netralitas Politik Pegawai Negeri Sipil (PNS).

1. Pengertian Hak Politik

Sebelum menguraikan pengertian hak politik maka terlebih dahulu akan menguraikan sebatas pengertian hak asasi manusia, karena hak asasi manusia merupakan sumber dan bahkan dasar adanya hak politik, sehingga setiap negara akan berbeda-beda konsep hak asasi manusia, hal ini kan disesuaikan budaya masing-masing Negara yang bersangkutan, lebih-lebih pada pelaksanaannya tidak dapat lepas dari sistem politiknya.⁴

Hak asasi manusia berasal dari istilah *droits de l'home* (bahasa Perancis), *human rights* (bahasa Inggris), *Menselijke Rechten* (bahasa Belanda), serta *Fitrah* (bahasa Arab) ada yang menyebutkan bahwa hak tersebut sebagai hak fundamental, secara istilah hak asasi itu diartikan sebagai hak yang melekat pada martabat manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan, dan hak tersebut dibawa manusia sejak lahir ke muka bumi sehingga hak tersebut bersifat fitri (kodrati), bukan merupakan pemberian manusia atau negara.⁵

Jadi hak manusia secara istilah merupakan hak yang melekat pada harkat dan martabat setiap manusia yang dibawa sejak lahir oleh karena itu harus dilindungi, dihormati dan dijunjung tinggi setiap orang tanpa

⁴ Dahlan Thayeb, *Hak Asasi Manusia Dimensi Dinamika*, (Cet. I; Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994), hal. 47

⁵ Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Cet. I; Yogyakarta: Gema Media, 1999), hal. 127

terkecuali. Adapun hak-hak dasar itu antara lain: hak hidup, hak kemerdekaan, hak mendapat pekerjaan, hak penghidupan yang layak, hak kebebasan berserikat dan berkumpul serta hak mengeluarkan pendapat.

Hak asasi manusia kebebasan berserikat dan berkumpul serta mengeluarkan pendapat sangat erat kaitannya dengan demokrasi, yaitu hak dibidang politik, hak ini melekat pada status warga Negara yang disebut hak politik. Hak politik melekat pada setiap warga Negara, pada Negara demokrasi yang diwujudkan melalui pemilihan umum dengan melalui wadah partai politik.⁶

UUD Negara RI 1945 diatur mengenai hak asasi manusia, baik dalam pembukaan maupun dalam batang tubuh, pada alinea ketiga disebutkan bahwa rakyat Indonesia menyatakan kemerdekaannya hal ini pengakuan adanya kebebasan. Hal ini salah satu dari pengukuran dan perlindungan hak asasi manusia yang mengandung persamaan dalam bentuk politik. Begitu pula dalam batang tubuh UUD Negara RI 1945 Pasal 28 E ayat (3) sesudah diamandemen bahwa setiap orang berhak atas kebebasan berserikat dan berkumpul serta mengeluarkan pendapat adalah wujud sebagai Negara demokrasi, yang berarti hak tersebut melekat pada setiap warga Negara Indonesia yang disebut hak politik.

Jadi dengan demikian hak kemerdekaan dan kebebasan berserikat dan berkumpul adalah hak asasi manusia yang menimbulkan adanya hak

⁶ Abubakar Busroh, *Hukum Tata Negara* (Cet. I; Jakarta: Ghalia Indonesia)

politik setiap warga Negara Indonesia yang pengaturannya diatur lebih lanjut oleh Negara dengan melalui peraturan perundang-undangan.

2. Pengertian Pegawai Negeri Sipil

Perkembangan hukum tata usaha Negara yang dilakukan oleh pemerintah dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintah dan pembangunan, disamping itu juga sebagai akibat kemajuan dan perkembangan masyarakat serta perkembangan politik, sehingga lahir Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Undang-Undang Pokok-pokok Kepegawaian yang kemudian digantikan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Hukum itu perlu selalu diadakan peninjauan kembali secara terus menerus sehingga sesuai dengan kemajuan ilmu pengetahuan, hal ini dimaksudkan agar hukum itu tidak tertinggal.

Pegawai negeri (*ambtenaar*) adalah tiap jabatan yang mempunyai hubungan dinas publik (*openbare dienstbetrekking*) dengan Negara.⁷ Hubungan dinas publik ini terjadi jika seseorang mengikat dirinya untuk tunduk pada perintah dari pemerintah untuk melakukan sesuatu atau beberapa jabatan tertentu dengan mendapatkan penghargaan dan keuntungan lain. Jadi seseorang yang mempunyai hubungan dinas publik dengan Negara, dan tidak akan menolak dan menerima tanpa syarat

⁷ Sudibyo Triatmojo, *Hukum Tata Negara* (Cet. I; Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2005)., Hal. 27

pengangkatannya yang telah ditentukan oleh pemerintah. Pada Pasal 92 KUH Pidana dijelaskan pengertian pegawai negeri yaitu:

- a. Sekalian orang yang dipilih dalam pemilihan yang didasarkan atas aturan-aturan umum, juga orang-orang yang bukan karena pemilihan menjadi anggota badan membentuk Undang-undang, badan pemerintah atau badan perwakilan rakyat yang dibentuk pemerintah, juga dewan daerah serta semua kepala rakyat Indonesia asli dan kepala golongan timur asing yang menjalankan kekuasaannya yang sah.
- b. Yang dimaksud pejabat dan hakim termasuk juga ahli pemutus perselisihan, yang disebut hakim termasuk orang yang menjalankan peradilan administrasi, serta anggota dan ketua pengadilan agama.
- c. Semua anggota Angkatan Perang juga termasuk pegawai (pejabat).⁸

Pengertian pegawai negeri yang disebutkan pada Pasal 92 KUHP mengalami perluasan karena yang dianggap pegawai negeri adalah semua orang yang bekerja dan menerima gaji atau upah dari Negara atau mempergunakan fasilitas Negara.

Sedangkan pada Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 atas perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Undang-Undang Pokok-pokok Kepegawaian yang kemudian digantikan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), disebutkan bahwa: pegawai negeri adalah

⁸ *Ibid*, hal. 27

setiap warga Negara Republik Indonesia yang telah 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.⁹

Memperhatikan uraian tersebut diatas maka yang dimaksud pegawai negeri adalah mereka yang telah diangkat oleh pejabat yang berwenang karena telah memenuhi syarat yang ditentukan dan telah lulus seleksi penerimaan pegawai negeri dan dalam pengangkatannya sesuai dengan jenjang pendidikan formal yang dimilikinya dan digaji sesuai dengan peraturan perundangundangan yang berlaku.

3. Pengaturan Tentang Perpolitikan di Indonesia

Dengan disahkannya UUD Negara RI 1945 tanggal 18 Agustus 1945 oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), maka pada saat itu tercipta landasan secara konstitusional dalam menyelenggarakan Negara dan pemerintah, sehingga secara konstitusional Pasal 28 UUD Negara RI 1945 masyarakat memiliki hak kemerdekaan dan kebebasan berserikat dan berkumpul serta mengeluarkan pendapat.

Adanya perlindungan secara konstitusional hak politik setiap warga Negara Indonesia, maka keluarlah maklumat pemerintah tanggal 3 November 1945 Tentang pendirian partai politik, sehingga berdirilah partai politik sebagai wujud dari Negara demokrasi. Dan lahirlah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 Tentang pemilihan umum, sehingga pada

⁹ *Ibid, hal. 28*

tahun 1955 diadakan pemilihan umum secara nasional untuk memilih anggota konstituante dan DPR.¹⁰

Setelah orde baru berkuasa selama kurang lebih tiga puluh tahun, maka pada tahun 1998 terjadilah gejolak sosial yang dimotori mahasiswa sehingga melensurkan kekuasaan Soeharto, dan digantikan oleh B.J. Habibie tepatnya pada tanggal 21 Mei 1998. Sehingga tercetuslah reformasi di segala lini, khususnya di bidang hukum dan politik. Maka, lahirlah Tap MPR No.IV/MPR/1999, yang mengamanatkan pengembangan sistem politik nasional yang berkedaulatan rakyat dan terbuka. Demokrasi yang dimaksud pada Tap MPR tersebut, pada prinsipnya akan memberikan kebebasan kepada setiap warga Negara Republik Indonesia untuk mempergunakan hak politiknya.

Perwujudan amanah Tap MPR tersebut maka lahirlah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 Tentang partai politik Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Susduk MPR, DPR, dan DPRD sehingga tahun 1999 diadakan Pemilihan Umum. Pada Pasal 10 ayat (!) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 Tentang Partai Politik disebutkan bahwa: Anggota partai politik adalah warga Negara RI, yang persyaratannya sebagai berikut:¹¹

- a) Telah berusia 17 (tujuh belas) tahun atau sudah pernah kawin
- b) Dapat membaca dan menulis

¹⁰ Miftah Thoha, Birokrasi dan Politik di Indonesia, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta. Hal. 168

¹¹ *Ibid*, hal. 168

c) Memenuhi ketentuan yang ditetapkan oleh partai politik.

Untuk menghadapi Pemilu Tahun 2004, maka lahir Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 yang mencabut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Partai Politik, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 yang mencabut Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum.

Pada Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik, disebutkan bahwa: warga Negara Republik Indonesia, dapat menjadi anggota partai politik apabila telah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau sudah pernah kawin. Dalam Undang-Undang partai politik tersebut tidak ada pembatasan hak politik setiap warga Negara Indonesia, artinya setiap warga Negara Indonesia mempunyai hak yang sama untuk menjadi anggota atau pengurus partai politik. Tetapi untuk lebih menertibkan perpolitikan dalam pelaksanaan demokrasi maka lahir Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 atas perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Undang-Undang Pokok Kepegawaian dan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil menjadi anggota partai politik yang mencabut Peraturan Partai Politik yang mencabut Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1999 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1999 Tentang Pegawai Negeri Sipil yang berpartai politik.

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:¹²

4. Kebijakan Netralitas Politik

- a. 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.
- b. 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.
- c. Friend: kebijakan pada hakikatnya adalah suatu posisi yang sekali dinyatakan akan mempengaruhi keberhasilan keputusan-keputusan yang akan dibuat di masa datang.
- d. 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.

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

¹² Bambang Sunggono, 1994, *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*, Sinar Grafika Jakarta, hal. 7

- a. Memelihara ketertiban umum (negara sebagai stabilisator);
- b. Memajukan perkembangan dari masyarakat dalam berbagai hal (negara sebagai stimulator);
- c. Memperpadukan berbagai aktivitas (negara sebagai koordinator);
- d. Menunjuk dan membagi berbagai benda material dan non material (negara sebagai distributor).¹³

Menurut Max Weber, fungsi-fungsi itu bisa dijalankan oleh serangkaian struktur-struktur yang disebut birokrasi, yang memiliki karakteristik "ideal" sebagai berikut.¹⁴

- a. 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.
- b. 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 UU setiap pejabat harus bertanggungjawab kepada atasannya mengenai keputusan-keputusan dan tindakan-tindakannya sendiri maupun yang dilakukan oleh anak buahnya.
- c. 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.
- d. 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.
- e. 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.
- f. 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

¹³ *Ibid*, hal. 6

¹⁴ Mohtar Mas'ood & Colin McAndrews, 1993, *Perbandingan Sistem Politik*, Gajahmada University Press, hal.12

rakyat pilih. 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.¹⁵ Berdasarkan Ensiklopedi Indonesia Netralitas berasal dari bahasa Inggris yaitu *Neutrality*. Konsep netralitas semula merupakan pengertian hukum internasional yang menunjukkan posisi dan sikap politik tidak memihak.¹⁶

Menurut Miftah Thoha¹⁷, 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 ASN adalah membuat ASN dalam menjalankan roda administrasi pemerintahan tidak bergeser walaupun pejabat politik dari parpol yang memerintah itu berubah.

Sondang P. Siagian¹⁸ menguraikan bahwa pada tahun tigapuluhan ada teori teori administrasi yang mengatakan bahwa *when politics 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

¹⁵ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 2000. *Kamus Besar Bahasa Indonesi*, Balai Pustaka, hal. 688

¹⁶ Van Hoeve, 1983, *Ensiklopedi Indonesia* Jilid 4, Ichtiar Baru, Jakarta, 135

¹⁷ Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 168.

¹⁸ Sondang P Siagian, 1995, *Administrasi Pembangunan*, Gunung Agung Jakarta, hal. 126

1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, pada Pasal 3 ayat (1), (2) dan (3) yang kemudian digantikan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN):

- (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.¹⁹

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. Dalam sistem politik terdapat 4 variabel :²⁰

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.

¹⁹ Miriam Budiardjo, 2006, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, cetakan XXVIII, hal. 47 22 Bambang Sunggono, *Opcit*, hal. 39

²⁰ Miriam Budiardjo, *Opcit*, hal. 49 24 Esmi Warassih, *Opcit*, hal. 48.

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*”.

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.²¹

Menurut 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.

²¹ *Ibid*, hal. 80

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 responsive, 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 atau ortodoks dikonsepsikan sebagai berikut:²²

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 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 atau otonom merupakan 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

²² Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi* (Cet. I; Yogyakarta: Gema Media, 1999). Hal. 127

rumusannya cukup rinci sehingga tidak terbuka untuk diinterpretasikan berdasarkan kehendak dan visi pemerintah sendiri secara spesifik.

4. Produk hukum konservatif atau 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 Negara RI 1945 mengenai kebebasan berserikat, hasil penelitian ini menegaskan bahwa sistem politik yang demokratis menafsirkan pasal 28 UUD Negara RI 1945 secara ekstensif-terbuka, sedangkan sistem politik yang otoritarian menafsirkannya secara restriktif-limitatif.

Berkaitan dengan kebijakan netralitas ASN, apabila dikaji berdasarkan konsep konfigurasi politik dan produk hukum dan konsep sistem politik dan penafsiran hukum tersebut di atas, maka kebijakan netralitas ASN sebagai produk hukum akan menampakkan karakternya apakah termasuk berkarakter responsif atau berkarakter konservatif/ortodoks. Selanjutnya karakter Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). khususnya yang mengatur netralitas ASN 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 diperlukan dari negara dan hukum hanyalah pengakuan dan jaminan perlindungan terhadap hak asasi manusia tersebut.²³ 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 dideklarasikannya suatu piagam oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang dikenal dengan *Universal Declaration of Human Right*, 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:²⁴

1. 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

²³ Rozali Abdullah, *Perkembangan Hak Asasi Manusia dan Keberadaan Peradilan Hak Asasi Manusia Di Indonesia*, Ghalia Indonesia Jakarta 2001, hal. 35

²⁴ *Ibid*, hal.36

untuk 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.

2. Pembentukan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) melalui Keppres Nomor 5 Tahun 1993 tanggal 7 Juli 1993, sebelum ditetapkan Ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/ 1998 tentang Hak Asasi Manusia dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
3. 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 Negara RI Negara RI 1945 pada tahun 2002. Ketentuan mengenai hak asasi manusia dalam UUD Negara RI 1945 tersebut diatur dalam bab XA Pasal 28A sampai dengan 28I. Sebelum diubah dengan Perubahan Kedua pada tahun 2000, sebenarnya Pasal-Pasal UUD Negara RI 1945 secara esensial telah mengandung beberapa hal yang dapat dikaitkan dengan pengertian hak asasi manusia, antara lain adalah :

- (1) 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” ;
- (2) Pasal 27 Ayat (2) yang berbunyi, “iap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan” ;
- (3) Pasal 28 yang berbunyi, “Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang” ;

- (4) 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”;
- (5) Pasal 30 Ayat (1) yang berbunyi, “iap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pembelaan negara”;
- (6) Pasal 31 Ayat (1) yang berbunyi, “Tiap-tiap warga negara berhak mendapat pengajaran”;
- (7) Pasal 34 yang berbunyi, “Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara”.

Menurut Jimly Asshiddiqie,²⁵ di antara pasal-pasal dalam UUD Negara RI 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 melainkan hanya ketentuan mengenai hak warga negara atau biasa disebut hak konstitusional warga negara. 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 Negara RI 1945 belum memberikan jaminan konstitusional secara langsung dan tegas mengenai adanya ‘kemerdekaan berserikat dan berkumpul, serta kemerdekaan

²⁵ Jimly Asshiddiqie, 2008, *Konstitusi dan Hak Asasi Manusia* (disampaikan pada Lecture Peringatan 10 Tahun Kontra S. Jakarta, 26 Maret 2008) <http://www.jimly.com/pemikiran/makalah>. hal. 2

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.²⁶

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 Negara RI 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 Negara RI 1945 pada tahun 2000, ketentuan mengenai hak asasi manusia dan hak-hak warga negara dalam UUD Negara RI 1945 telah mengalami perubahan yang sangat mendasar. Materi yang semula hanya berisi 7 butir ketentuan yang juga tidak seluruhnya dapat disebut sebagai jaminan konstitusional hak asasi manusia, sekarang telah bertambah secara sangat signifikan. Ketentuan baru yang diadopsikan ke dalam UUD Negara RI 1945 setelah Perubahan Kedua pada tahun 2000 termuat dalam Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J :

²⁶ *Ibid, hal. 3*

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

- (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.

Menurut Muladi, konsepsi HAM di Indonesia sering terjebak ke dalam dua pandangan yang ekstrim, disebut universalistik dan partikularistik. Adanya perbedaan tersebut memang diakui dalam *The Jakarta Message* dan dalam Deklarasi Kuala Lumpur tahun 1993.²⁷ Konsep kemerdekaan 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 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 terutama ditujukan kepada interrelasi antara penguasa dan warga masyarakat dengan asumsi tidak adanya kesetaraan kedudukan antar keduanya sehingga pola kriminalisasi perbuatan pelanggaran HAM selalu ditujukan kepada perbuatan penguasa. Sedangkan perlindungan HAM dalam konteks masyarakat Timur terutama ditujukan kepada interrelasi antar warga masyarakat dan antara warga masyarakat dan penguasa dengan asumsi yang bersifat normatif-

²⁷ Romli Atmasasmita, 2001, *Reformasi Hukum, HAM & Penegakan Hukum*, Mandar Maju, Bandung, hal. 128

tradisional yaitu pola interrelasi tersebut serasi, selaras dan seimbang, 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.²⁸

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, di mana negara hanya berfungsi sebagai *nachtwachterstaat*.

Menurut Friedrich Julius Stahl dan Paul Scholten dari kalangan ahli hukum Eropa Barat Kontinental, *rechstaat* harus memenuhi 4 (empat) unsur penting sebagai berikut:²⁹

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:³⁰

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.

²⁸ Mukthie Fadjar, 2005, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang, hal. 42

²⁹ Abdullah Yazid dkk. 2007, *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia*, Averroes Press, Malang, Cetakan I, hal. 30

³⁰ *Ibid*, hal. 31

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, yang menuntut peranan negara lebih luas, yaitu menyelenggarakan kesejahteraan rakyat.

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:

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 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 :³¹

1. Menghormati dan melindungi hak-hak manusia.
2. Mekanisme kelembagaan yang demokratis.
3. Sistem tertib hukum.
4. 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

³¹ Marbun SF dkk. 2004, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press Yogyakarta, hal. 144

politik, pengakuan dan penegakan HAM menjadi syarat mutlak. Karena itu menjadi suatu hal mustahil untuk mengembangkan suasana demokratis jika tidak 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 :³²

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

³² *Ibid, hal. 145*

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.

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 :³³

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

³³ *Ibid*, hal. 149

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

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 masingmasing.

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

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
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-undangan.³⁴

Dari berbagai definisi, dapat diketahui substansi dalam partisipasi politik sebagai berikut:³⁵

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:³⁶

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*)
6. Keanggotaan pasif suatu organisasi politik
7. Keanggotaan 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 meredefinisi peran negara dan posisi negara, masyarakat, serta hubungan di antara keduanya. Dengan

³⁴ Said Gatara & Moh Dzulkiah Said, 2007, *Sosiologi Politik Konsep dan Dinamika Perkembangan Kajian*, CV Pustaka Setia Bandung, Cetakan I, hal. 191.

³⁵ *Ibid*, hal 92

³⁶ 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

demikian antara HAM dan demokrasi adalah terdapat hubungan *mutual reinforcing*, 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 idiil dari demokrasi. Sementara dimensi empirik demokrasi mengajarkan kepada kita apa yang sesungguhnya terjadi dalam kehidupan sebuah negara, bagaimana bentuk normatif-idiil tersebut diwujudkan dalam kehidupan politik sehari-hari.⁴⁶ Pemahaman dari dimensi empirik demokrasi disebut juga demokrasi procedural.

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.³⁷

³⁷ Afan Gafar, 2004, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Cetakan IV, hal. viii

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dan empiris yang bersifat yaitu penelitian yang merujuk pada aturan-aturan hukum tentang sinkronisasi Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) khususnya yang mengatur larangan ASN menjadi anggota parpol, terhadap konstitusi UUD Negara RI 1945 khususnya yang mengatur mengenai hak asasi manusia. Penelitian normatif tersebut dikaitkan dengan aspek hukum dalam hal ini sistem politik yang melatarbelakangi kebijakan netralitas ASN didunia politik, sedangkan penelitian empiris merupakan penelitian yang menitikberatkan pada praktek lapangan guna mengetahui tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) khususnya yang mengatur larangan ASN menjadi anggota parpol, terhadap konstitusi UUD Negara RI 1945 khususnya yang mengatur mengenai hak asasi manusia di Bawaslu Kabupaten Bima.

B. Metode Pendekatan

Dalam melakukan penelitian hukum diperlukan suatu langkah-langkah ilmiah untuk mencari suatu solusi terhadap apa yang menjadi bahan penelitian. Adapun pendekatan penelitian yang digunakan yaitu:

1. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang dihadapi. Pendekatan perundang-undangan ini

dilakukan dengan mempelajari konsistensi/kesesuaian antara Undang-Undang Dasar dengan Undang-Undang, atau antara Undang-Undang yang satu dengan Undang-Undang yang lain.³⁸

2. Pendekatan empiris (sosio legal)

Pendekatan ini dilakukan dengan cara mengetahui fakta-fakta yang ada atau yang terjadi di lapangan (masyarakat dilokasi penelitian dengan mengumpulkan informasi-informasi tentang kejadian yang ada hubungannya dengan masalah yang akan dibahas).

C. Lokasi Penelitian

Daerah penelitian sangat penting untuk memperoleh data dalam hal penyusunan, oleh karena itu peneliti memiliki lokasi penelitian. Penelitian ini dilaksanakan di Kantor Bawaslu Kabupaten Bima.

D. Jenis Dan Sumber Bahan Hukum

1. Jenis Bahan Hukum

Jenis bahan hukum dalam penelitian ini adalah bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang mencakup peraturan perundang-undangan, doktrin, pendapat para ahli serta dokumen-dokumen yang berkaitan dengan obyek penelitian, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud guna menunjang penelitian.

2. Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum dalam penelitian ini terdiri dari sumber bahan hukum primer dan sumber bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

³⁸<https://ngobrolinhukum.wordpress.com/tag/statute-approach>. diakses tanggal 21 April 2020

a. Data Primer

Data Primer yaitu Data yang bersifat autoritatif berupa Peraturan Perundang-Undangan yang digunakan adalah peraturan Perundang-Undangan yang berhubungan dengan obyek penelitian seperti:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara RI 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1985 Tentang Partai Politik Dan Golongan Karya.
- 3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 Tentang Partai Politik.
- 4) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik
- 5) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik.
- 6) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN
- 7) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Larangan ASN Ber Politik
- 8) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2002 Tentang Pengadaan ASN

b. Data Sekunder

Data yang diperoleh dari kajian pustaka karya ilmiah, hasil penelitian atau teori-teori para ahli yang berhubungan dengan masalah yang dibahas. Adapun data sekunder tersebut antara lain. Data sekunder yaitu, data yang memberikan penjelasan terhadap Data primer, seperti hasil-hasil penelitian, karya-karya hukum, makalah-makalah, buku-buku refrensi, surat kabar dan dokumen-dokumen lainnya.

c. Data Tersier

Data tersier yaitu, data penunjang yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap Data primer dan sekunder, seperti kamus hukum, kamus bahasa Indonesia dan lainnya.

E. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum/Data

Menurut Sanafiah Faisal, bahwa dalam suatu penelitian, penggunaan teknik wawancara perlu diimbangi dengan penemuan data yang diperoleh di lapangan melalui observasi, karena kata-kata (kalimat) tidak selalu dapat mengganti (mengekspresikan) keadaan sebenarnya di lapangan.³⁹

Dalam rangka melakukan penelitian ini, metode yang digunakan untuk pengumpulan data adalah :

1. Pengamatan (Observasi)

Observasi adalah melakukan pengumpulan data dengan cara pengamatan langsung ke lapangan sehingga dapat mengetahui keadaan dan situasi sebenarnya dari obyek yang akan diteliti.

2. Wawancara

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu, percakapan ini dilakukan oleh dua pihak yaitu pewawancara yang mengajukan pertanyaan-pertanyaan dengan narasumber yang memberikan jawaban-jawaban atas pertanyaan tersebut.

3. Studi Dokumentasi

Dokumentasi dilakukan melalui pengambilan gambar sebagai penunjuk untuk mengumpulkan data yang diteliti.

F. Analisis Bahan Hukum/Data

Selanjutnya setelah data diperoleh dianalisa secara analisis kualitatif yang artinya hasil penelitian ini akan dideskripsikan dalam bentuk penjelasan

³⁹ Sanafiah Faisal, 1990, *Penelitian Kuantitatif: Dasar-Dasar Dan Aplikasi*, YA3, Malang, Hal. 77.

dan uraian yang mudah dipahami dan dimengerti untuk ditarik kesimpulan mengenai Kebijakan Netralitas Pegawai Negeri Sipil (ASN) Pada Dunia Perpolitik Dalam Perspektif Perlindungan Hak Asasi Manusia Di Indonesia. Kesimpulan terakhir dilakukan dengan metode Induktif yaitu berpikir berdasarkan fakta-fakta yang bersifat umum, kemudian dilanjutkan dengan pengambilan yang bersifat khusus, sehingga dapat diperoleh gambarannya.

