

**TINJAUAN YURIDIS NETRALITAS APARATUR
SIPIL NEGARA PADA PEMILIHAN KEPALA
DAERAH DALAM PERSPEKTIF HAK ASASI
MANUSIA DI INDONESIA¹
Oleh : Mega M. Mawuntu²**

ABSTRAK

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah menggunakan pendekatan penelitian dan yuridis normatif yang bersifat kualitatif. Sumber data dalam penelitian ini dapat digolongkan menjadi dua, yaitu: sumber data primer dan sumber data sekunder. Pengumpulan data melalui penelitian kepustakaan (*library research*). Adapun analisis data dalam penelitian ini sebagai upaya untuk dapat menjawab atau memecahkan permasalahan yang diangkat dalam penelitian tesis ini, dilakukan suatu analisis yang termasuk dalam analisis deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyelenggaraan pemilukada/pilkada, sikap netralitas bagi ASN/ASN itu harus dan sangat perlu, supaya tidak terulang kesalahan pada masa sebelumnya dan untuk lebih meningkatkan profesionalitas ASN/ASN dapat dilihat ASN/ASN menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 diakui sebagai 'profesi' dan menjadi tujuan dari Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 menjadikan ASN/ASN 'netral' tidak terpengaruh/dapat dipengaruhi dari intervensi politik manapun, praktik dilapangan netralitas ASN/ASN tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan. Pelarangan netralitas terhadap ASN/ASN tidak hanya saja diatur untuk tidak berpartai politik praktis juga diatur dalam penyelenggaraan pemilukada/pilkada, dengan penerapan sanksi disiplin secara administrasi dari tahap hukuman disiplin ringan sampai hukuman berat (dipecat) dengan tegas ASN/ASN dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik hal ini bertentangan dengan UUD 1945.

Kata kunci: netralitas, ASN, hak asasi manusia

A. PENDAHULUAN

Reformasi pada sistem politik ditandai dengan satu langkah mendasar di mana politik

dilihat dari segi pemerintahan telah menetapkan kebijakan baru dalam pembinaan Aparatur Sipil Negara (ASN), 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. Netralitas ASN merupakan pilar penting dalam kelangsungan terselenggaranya pemerintahan yang berhasil guna dan berdaya guna. Oleh karena itu, ASN sebagai unsur aparatur negara agar dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata. Netralitas ASN dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah merupakan hal yang sangat esensial mengingat terdapat larangan bagi ASN untuk berperan aktif dalam aktivitas Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Kebijakan netralitas ASN tersebut dinyatakan secara tegas dengan memasukkan pengaturannya dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dalam Pasal 2.³

Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil pada Pasal 4 ayat (6): "Setiap Pegawai Negeri Sipil dilarang melakukan kegiatan bersama dengan atasan, teman sejawat, bawahan, atau orang lain di dalam maupun di luar lingkungan kerja dengan tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan atau pihak lain secara langsung maupun tidak langsung merugikan Negara;" Pasal 4 ayat (14): "Setiap Pegawai Negeri Sipil dilarang memberikan dukungan kepada calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat atau calon Kepala Daerah/Wakil Kepala daerah dengan cara memberikan surat dukungan disertai foto kopi kartu tanda penduduk atau surat keterangan tanda penduduk sesuai peraturan perundang-undangan" dan Pasal 4 ayat (15) "memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/ Wakil Kepala daerah dengan cara:

- a. Terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah;
- b. Menggunakan Fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye;

¹ Artikel Tesis. Dosen Pembimbing : Prof. Dr. J. Ronald Mawuntu, SH, MH; Dr. Flora P. Kalalo, SH, MH

² Mahasiswa pada Pascasarjana Unsrat, Manado. NIM. 15202108028

³ UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Pasal 2.

- c. Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye dan/atau
- d. Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu, sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbuan, seruan, atau pemberian barang kepada ASN dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga dan masyarakat”⁴.

Larangan mengenai Aparatur Negeri Sipil mengikuti kampanye juga dicantumkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang pada Pasal 70 ayat (1).

“Dalam kampanye, pasangan calon dilarang melibatkan:

- a. Pejabat badan usaha milik Negara/ badan usaha milik Negara.
- b. Aparatur sipil Negara. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dan anggota Negara tentara Nasional Indonesia dan
- c. Kepala desa atau sebutan lain/lurah dan perangkat desa atau sebutan lain/perangkat kelurahan.”⁵

Salah satu hal yang sering terjadi dalam pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala Daerah adalah terpolarisasinya ASN oleh pemerintah dan partai politik tertentu yang berkuasa saat Pemilihan Umum Kepala Daerah itu berlangsung dan tidak sedikit membuat netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilihan kepala daerah ini menjadi faktor utama berbagai kecurangan.

Sebagaimana diketahui dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 bahwa Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur

⁴ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, Pasal 4 ayat (6), (14), dan 15

⁵ Undang-undang Republik Indonesia No. 10 tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang pada Pasal 70 ayat (1).

aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan. Kemudian di Pasal 3 ayat (2) dijelaskan bahwa dalam kedudukan dan tugas yang sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), pegawai negeri harus netral dan pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan pada masyarakat. Kemudian Pasal 3 ayat (3) menegaskan bahwa untuk menjamin netralitas pegawai negeri sebagaimana dimaksud ayat (2), pegawai negeri dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

Realisasi terhadap itikad baik pemerintah tersebut kemudian dituangkan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil yang Menjadi Anggota Partai Politik dimana aturan teknisnya dijelaskan melalui dikeluarkan Surat Keputusan Badan Administrasi Kepegawaian Negara (BAKN) No.02/BA/1999 tentang Pedoman Pelaksanaan Peraturan Pemerintah tersebut, kemudian sejak era otonomi bergulir netralitas ASN dipertegas dengan munculnya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah. Praktik di lapangan pada pelaksanaan Pilkada dijumpai kecurangan/tidak netral yang dilakukan oleh ASN.

B. RUMUSAN MASALAH.

1. Bagaimana penerapan netralitas aparatur sipil negara pada pemilihan kepala daerah di Sulawesi Utara ?
2. Bagaimana penentuan netralitas aparatur sipil negara pada pemilihan kepala daerah dalam perspektif HAM di Sulawesi Utara ?

C. TUJUAN PENELITIAN.

1. Untuk mengetahui dan mencermati penerapan netralitas aparatur sipil negara pada pemilihan kepala daerah di Sulawesi Utara.
2. Untuk memahami penentuan netralitas aparatur sipil negara pada pemilihan kepala daerah dalam perspektif HAM di Sulawesi Utara.

D. METODOLOGI PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah menggunakan pendekatan penelitian dan yuridis normatif yang bersifat kualitatif.

1. Tipe dan Sifat Penelitian

Penelitian ini termasuk dalam tipe penelitian kualitatif berkenaan dengan yuridis normatif atau norma-norma hukum dengan menganalisis secara konkrit, mendalam dan komprehensif.

2. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini dapat digolongkan menjadi dua, yaitu: sumber data primer dan sumber data sekunder.

3. Pengumpulan Data dan Analisis Data

Pengumpulan data dapat melalui penelitian kepustakaan (*library research*). Adapun analisis data dalam penelitian ini dilakukan suatu analisis yang termasuk dalam analisis deskriptif kualitatif.

E. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Penerapan Netralitas Aparatur Sipil Negara pada Pemilihan Kepala Daerah di Sulawesi Utara

Ada perbedaan pengakuan antara hak-hak dasar (*grondrechten, fundamental right*) dengan hak asasi manusia (*mensenrechten, rechten van de mens* atau *human right*). Hak-hak dasar berhubungan dengan pengakuan hukum nasional yang melandasi hak-hak lain yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, sedangkan hak-hak asasi manusia biasanya memperoleh pengakuan Internasional. Perbedaan tersebut menurut Soewoto dapat diketemukan di dalam kepustakaan hukum tata negara, yaitu biasanya hak-hak dasar dicantumkan dalam konstitusi, sedangkan hak-hak asasi dibicarakan dalam literatur hukum internasional.⁶

Pengakuan kebebasan yang merupakan hak dasar dalam konstitusi di negara hukum terutama adanya pengakuan kebebasan dalam sistem politik. Inilah merupakan konsekuensi logis adanya pengakuan oleh hukum atau konstitusi atas hak-hak dasar dan hak-hak asasi manusia dalam kehidupan kenegaraan dan

kegiatan pemerintahan. Demokrasi dilihat dari bentuknya diwarnai oleh pandangan hidup/ideologi bangsa, namun substansinya adalah sama yaitu menunjukkan adanya peran serta/partisipasi aktif rakyat di dalam pemerintahan yang dilandasi persamaan dan kemerdekaan/kebebasan.⁷ Partisipasi aktif atau partisipasi politik merupakan ukuran tentang betapa pentingnya kedudukan dan hubungan individu dalam negara.

Kebebasan mengeluarkan pendapat dan pikiran merupakan indikasi bahwa suatu negara melaksanakan demokrasi. Oleh karena itu, di dalam konstitusinya harus memasukkan aspek peran serta aktif rakyat yang dilandasi persamaan dan kemerdekaan/kebebasan. Indonesia merupakan salah satu negara demokrasi, hal ini sebagaimana diatur Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yaitu kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Salah satu bentuk mengeluarkan pendapat dan pikiran adalah kebebasan untuk berserikat/berkumpul yang merupakan bagian dari hak asasi manusia sehingga harus dijamin dan dijunjung tinggi. Masalah dasar dalam hak asasi manusia adalah masih adakah di dalam keterbatasan terdapat kebebasan warga negara untuk turut serta berperan aktif dalam pemerintahan.⁸

Berserikat merupakan persatuan dan perkumpulan. Kebebasan berserikat merupakan kesatuan dari perkumpulan yang biasanya dalam bentuk organisasi. Jadi untuk dapat berperan aktif dalam pemerintahan ini salah satunya melalui organisasi.⁹ Dengan demikian, organisasi merupakan realisasi kebebasan dan berserikat dan berkumpul bagi warga negara. Kebebasan berorganisasi merupakan alat untuk mencapai tujuan, oleh sebab itu organisasi harus selalu disesuaikan dengan perkembangan tugas pokok yang harus dilaksanakan untuk mencapai tujuan.¹⁰

Suatu organisasi adalah suatu integrasi dari sejumlah spesialis-spesialis yang bekerja sama sangat rasional dan impersonal untuk mencapai

⁶ Soewoto, *Negara Hukum Berdasarkan Pancasila dan Hak Asasi Manusia*, Makalah disampaikan dalam Seminar di Mahkamah Militer Tingkat III Surabaya, tanggal 20 Februari 1993, hlm. 2.

⁷ *Ibid*, hlm. 4.

⁸ Toto Pandoyo, *Urusan terhadap Beberapa Ketentuan UUD 1945, Sistem Politik dan Perkembangan Demokrasi*. Liberty, Yogyakarta, 1981, hlm. 1.

⁹ Amin Rais, *Demokrasi dan Proses Politik*, LP3ES, Jakarta, 1986, hlm xvii-xxv.

¹⁰ *Ibid*, hlm. 3

beberapa tujuan spesifik yang telah diumumkan sebelumnya.¹¹ Selanjutnya suatu organisasi adalah suatu sistem dari aktivitas orang yang terkoordinasikan secara sadar atau kekuatan-kekuatan yang terdiri atas dua orang atau lebih.¹²

Dari pengertian organisasi di atas, unsur-unsur organisasi menurut Miftah Thoha adalah sebagai berikut.

1. Organisasi merupakan tata hubungan sosial. Dalam hal ini seorang individu melakukan proses interaksi sesamanya di dalam organisasi tersebut.
2. Organisasi mempunyai batasan-batasan tertentu (*bourderies*). Dengan demikian seseorang individu yang melakukan hubungan interaksi dengan lainnya tidak didasarkan atas kemauan sendiri, tetapi mereka dibatasi oleh peraturan-peraturan tertentu.
3. Organisasi merupakan suatu kumpulan tata aturan, yang bisa membedakan suatu organisasi dengan kumpulan kemasyarakatan. Tata aturan ini menyusun proses interaksi di antara orang-orang yang bekerjasama di dalamnya, sehingga interaksi tersebut tidak muncul begitu saja.
4. Organisasi merupakan suatu kerangka hubungan yang berstruktur yang di dalamnya berisi wewenang, tanggung jawab dan pembagian kerja untuk menjalankan satu fungsi tertentu. Istilah lain dari unsur ini ialah terdapat hierarki. Konsekuensi dari adanya hierarki ini adalah bahwa di dalam organisasi ada pimpinan atau kepala dan bawahan atau staff.¹³

Dalam perkembangan teori organisasi tersebut, unsur-unsur organisasi adalah suatu pola kerjasama antara orang-orang yang terlibat dalam kegiatan-kegiatan yang saling berhubungan untuk mencapai tujuan tertentu. Jadi, organisasi merupakan sarana untuk melakukan kegiatan bagi warga negara dalam merealisasikan berserikat dan berkumpul. Konsep kebebasan dan berkumpul ini merupakan hak asasi manusia dan sudah diakui

secara yuridis baik Internasional maupun Nasional.¹⁴

Secara Internasional jaminan terhadap kebebasan berserikat dan berkumpul ini diatur dalam ketentuan *article 20, Declaration of Human Right*. Di dalam ketentuan pasal ini dinyatakan sebagai berikut:

everyone has the right to freedom of peaceful! assembly and association and no one may be compelled to belong an association.

Analog isi pasal tersebut adalah (1) setiap orang mempunyai hak atas kebebasan berkumpul dan berpendapat; (2) Tiada seorang juapun dapat dipaksa memasuki salah satu perkumpulan.¹⁵

Kebebasan seperti diuraikan dalam *article 20* tersebut bersifat universal. Hal ini juga dinyatakan oleh Soewoto bahwa hak asasi ini bersifat universal, yang tidak universal adalah implementasinya dalam produk perundang-undangan.¹⁶ Jadi untuk dapat melaksanakan hak asasi manusia yang merupakan kebutuhan setiap manusia harus diatur dalam undang-undang suatu negara.

Menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1985, keberadaan organisasi kemasyarakatan tujuannya disesuaikan dengan sifat kekhususannya yang dijabarkan lebih lanjut dalam program-programnya dalam rangka mencapai tujuan nasional. Organisasi ini sangat diperlukan dalam kehidupan kenegaraan, sebab organisasi ini merupakan sarana penyalur aspirasi anggotanya untuk ikut serta berperan dalam rangka mencapai tujuan nasional.

Jadi, pembentukan organisasi kemasyarakatan salah satu perwujudan dan kemerdekaan berserikat dan berkumpul bagi warga negara Republik Indonesia yang didasarkan atas sifat kekhususan, organisasi kemasyarakatan tersebut untuk berperan serta dalam pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila. Sifat kekhususan organisasi kemasyarakatan adalah kesamaan

¹¹ Toto Pandoyo, *Op Cit*, hlm. 37.

¹² Sri Hartini, *Netralitas Pegawai Negeri Sipil*, Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2005, hlm. 24.

¹³ Miftah Thoha, *Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, Rajawali, Jakarta, 1986, hlm. 123.

¹⁴ Toto Pandoyo, *Op Cit*, hlm. 12.

¹⁵ *Ibid*, hlm. 95.

¹⁶ Soewoto, *Hak Asasi Manusia Masalah Konsep, Penjabaran, Pelaksanaan dan Pengawasan di Indonesia*. Makalah disampaikan dalam rangka Diesnatalis Brawijaya ke-31 Universitas Brawijaya, 1 Januari 1994. hlm. 2.

dalam kegiatan, profesi, fungsi, agama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa.¹⁷

Di Indonesia, jaminan warga negara terhadap kebebasan untuk berserikat/berkumpul diatur Pasal 28 UUD 1945, yaitu bahwa kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan Undang-Undang. Dasar hukum adanya kebebasan berserikat adalah Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 (LN No. 32 Tahun 1975) tentang Partai Politik dan Golongan Karya, yang kemudian diubah menjadi Undang-Undang No. 3 Tahun 1985 (LNN 12 Tahun 1985), dan pada saat ini dalam Kabinet Reformasi tentang partai politik diatur di dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (LN. No. 2 Tahun 2008).

Rumusan Partai Politik dalam Undang-Undang partai politik di atas sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 bahwa Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok Warga Negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik, anggota, masyarakat, bangsa, dan negara serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan UUD Republik Indonesia Tahun 1945. Jadi, organisasi kemasyarakatan dan organisasi politik merupakan sarana untuk menyalurkan pendapat dan pikiran bagi anggota masyarakat. Warga negara Republik Indonesia, mempunyai peranan yang sangat penting dalam meningkatkan keikutsertaan secara aktif dalam rangka pemantapan persatuan dan kesatuan bangsa, menjamin keberhasilan pembangunan, sekaligus menjamin tercapainya pembangunan nasional. Sejalan dengan usaha ini masyarakat diberi kesempatan untuk ikut berperan di dalam organisasi yang dipilihnya. Dengan demikian, organisasi kemasyarakatan maupun organisasi politik diharapkan mampu memberikan pendidikan kepada warga masyarakat. Pendidikan ini diharapkan mampu memberikan kesadaran kepada anggotanya untuk ikut berperan aktif dalam kehidupan kenegaraan.

Keanggotaan dan kepengurusan dalam suatu organisasi merupakan syarat mutlak untuk berdirinya suatu organisasi. Keanggotaan dan kepengurusan organisasi merupakan hak asasi manusia. Artinya, setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama dalam keanggotaan dan kepengurusan organisasi, sepanjang memenuhi syarat yang ditentukan dalam undang-undang, sehingga pembatasan hak-hak ini harus dengan undang-undang. Dengan demikian pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi suatu yang sangat menentukan.

Ide negara hukum (*rechstaat*) cenderung ke arah positivisme hukum, yang membawa konsekuensi bahwa hukum harus dibentuk secara sadar oleh badan pembentuk undang-undang. Selanjutnya dikatakan bahwa pembentukan undang-undang pada dasarnya dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan pemerintah secara tegas dan jelas. Pada sisi lain, pembentukan undang-undang dimaksudkan untuk melindungi hak-hak dasar. Di samping itu, usaha pembatasan hak-hak dasar ternyata juga dengan menggunakan instrumen undang-undang. Karena instrumen utama di dalam negara hukum adalah undang-undang.

Di Indonesia, kebebasan untuk menjadi anggota dan pengurus organisasi kemasyarakatan diatur di dalam Pasal 9 Undang-Undang No. 8 Tahun 1985, tentang Organisasi Kemasyarakatan, yaitu setiap warga negara Republik Indonesia dapat menjadi anggota organisasi kemasyarakatan.

Selanjutnya dinyatakan juga dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik Pasal 10, yaitu yang-dapat menjadi anggota partai politik adalah warga negara Republik Indonesia dengan persyaratan sebagai berikut:

- (a) telah berusia 17 (tujuh belas) tahun atau sudah pernah kawin;
- (b) bersifat sukarela, terbuka dan tidak diskriminatif bagi Warga Negara Indonesia yang menyetujui Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga.

Atas dasar kriteria keanggotaan organisasi di atas, setiap warga negara dapat menjadi anggota dan pengurus organisasi kemasyarakatan maupun organisasi politik. Pegawai Negeri merupakan bagian dari warga negara Indonesia karenanya sebagai Pegawai

¹⁷ *Ibid*, hlm. 3.

Negeri Sipil mempunyai kebebasan untuk berorganisasi.¹⁸

Keikutsertaan Pegawai Negeri dalam dunia politik ternyata banyak menimbulkan perdebatan. Tuntutan agar Pegawai Negeri Sipil netral dalam partai politik mulai bergema. Bahkan akhir-akhir ini gema tuntutan itu semakin didengungkan bersama dengan semakin kencangnya hembusan angin reformasi. Tuntutan agar Pegawai Negeri Sipil netral dalam keanggotaan dan kepengurusan dalam partai politik adalah sesuatu yang wajar karena selama pada saat Orde Baru, KORPRI dijadikan sebagai mesin politik Golkar. Adapun keanggotaan Korpri sebagian besar adalah Pegawai Negeri Sipil. Agar pengalaman yang pahit tersebut tidak terulang lagi, maka untuk mengantisipasi hal ini Soewoto berpendapat bahwa peran Pegawai Negeri Sipil yang memberikan kontribusi besar atas kemenangan Golkar harus diantisipasi dengan Peraturan yang baru.¹⁹

Pada era reformasi ini, keanggotaan dan kepengurusan Pegawai Negeri Sipil di dalam partai politik diatur tersendiri di dalam Peraturan Pemerintah No. 5 Tahun 1999 yang telah diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 2004 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik. Peraturan perundang-undangan tersebut dibuat oleh pemerintah dengan tujuan agar Pegawai Negeri Sipil bersikap netral. Netral yang dimaksud adalah agar Pegawai Negeri Sipil tidak menggunakan fasilitas negara serta tidak terlibat dalam kegiatan politik praktis. Sebab permasalahan yang selama ini terjadi adanya penggunaan fasilitas oleh birokrat/Pegawai Negeri Sipil dalam partai politik tertentu. Latar belakang inilah yang dijadikan alasan bagi pemerintah untuk mengeluarkan peraturan tersebut.²⁰

¹⁸ Philipus M. Hadjon, *Ide Negara Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Makalah Simposium tentang Politik, Hak Asasi dan Pembangunan Hukum, Makalah ini disampaikan dalam Rangka Diesnatalis XL/Lustrum Universitas Airlangga, 3 November 1994, hlm. 5.

¹⁹ Soewoto, *Kebebasan Berserikat dan Berkumpul*, Masalah Penataran Hukum Administrasi, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Airlangga bekerjasama dengan Utrecht Universiteit Belanda, 8-13 Februari, 1999, hlm. 6.

²⁰ Muhammad Asfar, *Model Pemilihan Kepala Daerah*, Jakarta, PasDeham, 2002, hal 113.

Peraturan Pemerintah tentang keanggotaan Pegawai Negeri Sipil dalam partai politik tidak merumuskan tentang keanggotaan dan kepengurusan secara jelas. Siapakah yang dikategorikan anggota partai politik, karenanya Peraturan Pemerintah tersebut agar segera dapat dilaksanakan dan kemudian dikeluarkan Surat Keputusan Badan Administrasi Kepegawaian Negara (BAKN) No. 027 BA/1999 tentang Pedoman Pelaksanaan Peraturan Pemerintah tersebut, dan kemudian disempurnakan melalui Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: SE/08/M.PAN/3/2005 tanggal 31 Maret 2005.

Pengakuan kebebasan dalam sistem politik, merupakan konsekuensi logis oleh hukum atau konstitusi atas hak-hak dasar dan hak asasi manusia dalam kehidupan kenegaraan. Kebebasan mengeluarkan pendapat dan pikiran merupakan indikasi bahwa suatu negara melaksanakan demokrasi. Setiap negara yang mengaku negara hukum yang demokratis harus memasukkan aspek peran serta aktif rakyat di dalam konstitusinya yang dilandasi persamaan dan kemerdekaan/kebebasan. Kehidupan demokrasi di Indonesia, sebagaimana diatur Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, yaitu "Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan menurut Undang-Undang Dasar."

2. Penentuan Netralitas Aparatur Sipil Negara pada Pemilihan Kepala Daerah Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia di Sulawesi Utara

Perubahan politik dan ketatanegaraan Indonesia terjadi secara fundamental semenjak gerakan reformasi menemukan muaranya pada tahun 1998, dengan lengsernya rezim Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto yang telah berkuasa lebih dari 30 (tiga puluh) tahun di Republik Indonesia. Gerakan reformasi tampaknya menjadi tonggak yang begitu monumental untuk melakukan perubahan yang sangat mendasar dalam bidang praktek politik maupun norma ketatanegaraan.²¹

Perubahan dalam norma ketatanegaraan terjadi ketika gagasan tuntutan perubahan UUD 1945 yang sangat disakralkan pada masa Orde Baru, akhirnya direspon oleh Majelis

²¹ Miriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1999, hlm. 60.

Permusyawaratan Rakyat (MPR). MPR yang ketika itu masih berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan merupakan lembaga yang sering disebut sebagai pemegang kedaulatan rakyat dan merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia,²² akhirnya benar-benar merealisasikan tuntutan rakyat dalam gerakan reformasi yaitu amandemen terhadap UUD 1945 terjadi pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002.

Dalam bidang pemilihan kepala daerah (pilkada), terjadi perubahan norma yang cukup mendasar. Pada UUD 1945 yang lama, pemilihan kepala daerah tidak diatur. Aturan terhadap Pilkada diserahkan pada undang-undang pelaksanaannya. Akibatnya, pilkada pada masa UUD 1945 yang lama berlaku, sangat rawan diterjemahkan sesuai kepentingan politik rezim yang berkuasa. Maka tidak mengherankan jika Presiden Soeharto waktu itu mempunyai wewenang yang lebih besar untuk memilih kepala daerah dari calon yang diajukan oleh DPRD.

Sekarang era pilkada telah bergeser seiring dengan adanya norma dalam UUD Negara RI 1945 (sebutan terhadap UUD 1945 hasil amandemen), di mana dalam Pasal 18 ayat (4) disebutkan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Norma ini muncul pada saat MPR melakukan amandemen yang kedua tahun 2000. Sementara itu, pada tahun 1999, dibidang pemerintahan daerah, telah ada Undang-Undang No. 22 tahun 1999 yang merubah Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah. Keberadaan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 merupakan tonggak reformasi di bidang penyelenggaraan pemerintahan di daerah dengan asas desentralisasi yang kuat, termasuk posisi DPRD yang juga diperkuat. Dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih oleh DPRD. Tidak ada otoritas Presiden untuk mengintervensi pemilihan kepala daerah, karena proses pemilihan diserahkan pada DPRD secara demokratis.

Aturan yang ada di dalam konstitusi memang berlaku sejak Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 resmi diberlakukan tahun 2000.

Semenjak itu di seluruh Indonesia, kecuali untuk Gubernur DIY, berlaku aturan bahwa kepala daerah dipilih oleh DPRD. Norma konstitusi menyebut dipilih secara demokratis, tetapi tidak menyebut bagaimana mekanisme dan apa kaidah-kaidah dasar demokratis itu sendiri. Akibatnya dalam praktek dapat ditemui pemilihan kepala daerah yang sesungguhnya bertentangan dengan esensi demokrasi, seperti politik uang dalam menggagalkan dukungan di internal DPRD sehingga terpilihlah kepala daerah yang tidak kapabel menjadi seorang pemimpin. Pemilihan kepala daerah oleh DPRD ketika itu juga sering dinilai sebagai pemilihan yang meninggalkan aspirasi rakyat, sebab rakyat tidak mempunyai posisi penting dalam proses pemilihan calon pemimpinnya. Pencalonan maupun proses pemilihan sepenuhnya menjadi otoritas partai politik yang mempunyai wakilnya di DPRD sehingga dapat dipastikan, partai yang menguasai kursi di DPRD (partai mayoritas) secara politik mempunyai legitimasi dan kekuatan untuk mencalonkan kadernya dan peluang kader tersebut untuk terpilih sangat besar, padahal belum tentu kader tersebut berkualitas dan mempunyai kemampuan untuk memimpin.

Pemilihan kepala daerah secara konstitusional berarti memilih kepala daerah atas aturan yang berdasarkan konstitusi. Ada 2 (dua) hal yang penting dicatat. Pertama, ketika pemilihan kepala daerah itu sendiri sedang berlangsung, calon kepala daerah atau tim suksesnya tidak boleh melakukan hal-hal yang bertentangan dengan semangat dan jiwa konstitusi, seperti memberi stimulus baik berupa barang, jasa maupun uang yang dapat berindikasi adanya maksud bahwa penerima akan terdorong untuk memilihnya. Hal-hal seperti ini memang tidak tercantum dalam konstitusi, akan tetapi hal itu dapat mengarah pada tindakan yang berkategori politik uang yang dilarang oleh hukum dan hal itu sangatlah tidak demokratis. Kedua, pemilihan kepala daerah yang konstitusional, tidak saja secara gramatika dimaknai berdasar apa yang tertulis dalam konstitusi akan tetapi juga sesuai dengan hakekat konstitusi, yaitu bahwa konstitusi pada hakekatnya membatasi kekuasaan agar rakyat tidak dirugikan, sehingga ketika seorang terpilih menjadi kepala daerah maka dalam menjalankan kekuasaannya harus tunduk pada

²² Arief Budiman, *Teori Negara Kekuasaan*, PT. Gramedia, Jakarta, 2004, hlm. 93.

pembatasan-pembatasan. Pembatasan ini tidak saja dalam konstitusi tetapi juga melalui undang-undang organiknya.²³ Akan tetapi sungguh ironis, dalam prakteknya, tidak semua kepala daerah yang terpilih menurut dasar aturan konstitusi, dapat menjalankan kekuasaannya sesuai amanah undang-undang, karena ada kepala daerah yang melakukan *abuse of power* dalam menjalankan kekuasaan, dengan melakukan hal-hal yang merugikan rakyat, seperti korupsi.

Kini Pilkada telah memasuki era baru semenjak Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dirubah melalui Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, kini menjadi Undang-Undang No. 9 Tahun 2015. Dalam Undang-Undang yang disebut terakhir, kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat. Dari segi siapa yang berhak mencalonkan, calon kepala daerah dicalonkan oleh partai politik, atau gabungan partai politik, dan calon perseorangan.. Ketentuan tentang calon *independent* ada setelah Mahkamah Konstitusi membolehkan adanya calon perseorangan melalui *Judicial Review* atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dan DPR kemudian merubah Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 menjadi Undang-Undang No. 12 tahun 2008, kini menjadi Undang-Undang No. 9 Tahun 2015.²⁴

Sistem politik demokratis ciri khasnya terletak pada tatanan demokratis yang melandasi penguasa sehingga elemen-elemen demokrasi tidak saja menjadi norma bernegara tetapi secara empirik telah bekerja sesuai dengan koridor demokrasi.

Robert A. Dahl menggarisbawahi bahwa dalam sistem politik yang demokratis, kontrol terhadap pemerintah dalam membuat keputusan tidak bisa diabaikan, pemerintah harus dipilih secara teratur melalui pemilihan yang adil, terbuka dan ada pembatasan terhadap tindakan yang bersifat pemaksaan, terdapat hak memilih dan hak dipilih bagi warga negara yang telah memenuhi syarat (dewasa), termasuk pula hak warga negara untuk mengekspresikan kebebasan politiknya,

termasuk mengkritik aparat kekuasaan negara, ada akses untuk memanfaatkan sumber-sumber informasi alternatif yang tidak dimonopoli oleh pemerintah atau kelompok tertentu, lalu pada akhirnya semua warga negara mempunyai hak yang sama untuk membentuk dan bergabung ke dalam kelompok-kelompok yang otonom, termasuk bergabung dalam partai politik dan kelompok kepentingan yang bertujuan mempengaruhi pemerintah.²⁵

Sebuah sistem politik yang demokratis akhirnya menjadi pilihan walaupun memerlukan sejumlah prasyarat dari prasyarat tersebut tidak mudah untuk dipenuhi karena sejumlah faktor seperti tingkat pendidikan warga masyarakat, tingkat pendidikan dan kesadaran politik masyarakat, komitmen penyelenggara kekuasaan untuk menciptakan sistem politik yang demokratis, sampai pada faktor adanya peraturan hukum yang dapat menjadi instrument bagi pelaksanaan sistem politik demokratis. Partisipasi warga dalam pemilihan diharapkan tinggi sehingga hasil pemilihan mempunyai legitimasi kuat. Namun demikian partisipasi warga masyarakat dalam memilih harus tetap berada pada koridor kebebasan politik dan kebebasan sipilnya, tanpa takut akan intimidasi, tetap mempunyai rasa aman. Para kontestan/peserta pemilihan maupun sesama warga masyarakat harus menghargai kebebasan politik dan kebebasan sipil baik terhadap sesama kontestan maupun terhadap sesama warga masyarakat. Selama tidak ada jaminan terhadap kebebasan ini, maka pemilukada akan jauh dari demokratis

Dalam penyelenggaraan negara, seharusnya kaidah demokrasi tersebut harus dapat diwujudkan secara empirik. Kompetisi yang fair akan melahirkan pemimpin yang sesuai dengan kualifikasi dan keinginan rakyat. Partisipasi yang sungguh-sungguh diperuntukan bagi lahirnya pemimpin dan/atau kebijakan yang pro rakyat, akan menjadi dinamika yang positif bagi kemajuan pemerintahan. Begitu pula jaminan kebebasan sipil dan politik akan turut membantu terwujudnya pemerintahan yang benar-benar demokratis. Semoga hal-hal ini menjadi perhatian warga negara yang

²³ T. Mulya Lubis, *In Search of Human Rights Legal-Political Dilemmas of Indonesia's New Order, 1966-1990*, Gramedia Pustaka Utama Jakarta, 1993,

²⁴ Hamzan Zaelva, *Problematika Penyelesaian Sengketa. Hasil Pemilukada Oleh MK*, Jurnal Konstitusi Vol. 10 No.3.09.2013, Jakarta, hlm. 381.

²⁵ Robert A. Dahl, sebagaimana dikutip oleh Affan Gafar, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, cet. ke II, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000, hlm. 7.

berkeinginan maju menjadi calon kepala daerah maupun oleh masyarakat pemilihnya.

Aparat birokrasi harus independent tidak boleh ada "instruksi" tersembunyi dengan menggunakan jalur birokrasi. Hal ini sangat rawan terjadi pada pilkada yang pesertanya adalah Petahana (*incumbent*) atau keluarga dari kepala daerah yang masih berkuasa dan jabatannya akan berakhir. Penghitungan suara harus jujur dan terbuka. Peran pengawas dan pemantau independent menjadi sangat uren ketika penghitungan suara dilakukan. Pada akhirnya, Pemilukada akan benar-benar sesuai konstitusi dan harapan demokrasi jika semua komponen baik partai politik, para peserta dan tim suksesnya, warga panitia pemilih, panitia pengawas, pemantau independent serta masyarakat tetap komitmen dan bahu membahu dalam menjaga norma hukum dan prinsip demokrasi yang harus dipatuhi. Selama hal itu diabaikan, Pemilukada tidak pernah akan berkualitas dan tidak pernah akan menghasilkan pemimpin yang berkualitas pula baik secara moral, intelektual, maupun secara sosial.

Dalam berdemokrasi, hendaknya semua pihak tetap menjunjung nilai kejujuran, menghargai sesama, dan taat pada aturan. Dalam Pemilukada tentu tidak ada pasangan calon kepala daerah yang ingin kalah, semua pasti ingin menang, akan tetapi ibarat pertandingan, pada akhirnya hanya akan ada 1 (satu) pasangan calon yang akan menjadi pemenang. Sudah barang tentu yang menang tidak boleh sewenang-wenang yang kalah tidak boleh marah dengan berbagai ulah. Jika merasa diperlakukan tidak adil dan mempunyai cukup bukti ada kecurangan yang menimbulkan sengketa, ajukan ke Mahkamah Konstitusi RI (MKRI).²⁶

Perkembangan HAM dan paham konstitusionalisme melahirkan dokumen konstitusi modern vane pada umumnya memuat jaminan perlindungan dan pemajuan HAM. Jaminan di dalam konstitusi sebagai hukum tertinggi bermakna bahwa HAM tidak dapat dilanggar atau dikesampingkan oleh aturan hukum yang lebih rendah maupun oleh tindakan negara yang harus tunduk pada

konstitusi. Di sinilah dapat dilihat fungsi jaminan perlindungan dan pemajuan HAM sebagai pembatas bagi kekuasaan negara.²⁷

KESIMPULAN DAN SARAN

1. Kesimpulan

- a. Penyelenggaraan pemilukada/pilkada dilaksanakan oleh Komisaris KPU dan diawasi oleh Panwaslu untuk memilih seorang kepala daerah/wakil kepala daerah, dipilih secara langsung sebagai amanat Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dan dijamin kerahasiaannya (pemilih) sebagai independensi moral dari pribadi dalam realisasi demokrasi dalam rangka mencari jati dirinya. Penyelenggaraan pemilukada/pilkada, sikap netralitas bagi ASN/ASN itu harus dan sangat perlu, supaya tidak terulang kesalahan pada masa sebelumnya dan untuk lebih meningkatkan profesionalitas ASN/ASN dapat dilihat ASN/ASN menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 diakui sebagai 'profesi' dan menjadi tujuan dari Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 menjadikan ASN/ASN 'netral' tidak terpengaruh/dapat dipengaruhi dari intervensi politik manapun, praktik dilapangan netralitas ASN/ASN tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan. Pelarangan netralitas terhadap ASN/ASN tidak hanya saja diatur untuk tidak berpartai politik praktis juga diatur dalam penyelenggaraan pemilukada/pilkada, dengan penerapan sanksi disiplin secara administrasi dari tahap hukuman disiplin ringan sampai hukuman berat (dipecat) dengan tegas ASN/ASN dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik hal ini bertentangan dengan UUD 1945.
- b. Penyelenggaraan pemilukada/pilkada mengisyaratkan pada sistem politik yang demokratis dengan berbagai persyaratan, kontrol terhadap pemerintah dalam membuat keputusan/kebijakan; pejabat publik/pemerintah harus dipilih secara periodik melalui pemilihan yang adil,

²⁶ Sri Hastuti Puspitasari, *MK dan Penegakan Demokrasi Konstitusi*, Jurnal Konstitusi Vol. 8 No. 2, Jakarta, 2011, hlm. 375.

²⁷ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1984, hlm. 45.

jujur, terbuka dan warga negara bebas memilih sesuai hati nuraninya, tidak ada ancaman, rasa aman, tekanan, diskriminasi, baik sebagai pemilih maupun sebagai yang dipilih. Bagi panitia penyelenggara pemilukada/pilkada secara profesional dan netral sebagai penyelenggara karena peraturan perundang-undangan mencantumkan sanksi dan diawasi oleh masyarakat. Penyelenggaraan pemilukada/pilkada secara demokratis bermakna hak memilih dan dipilih melekat dalam status sebagai warga negara RI menjadi kewajiban negara melindungi dan menjaga serta manifestasi hak, di samping itu dilarang diskriminasi sebagaimana dinyatakan dalam UUD 1945 dan Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, diskriminatif berdasarkan perbedaan agama, ras, suku, etnis, keyakinan politik, sosial dan golongan.

2. Saran

- a. Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah/wakil kepala daerah (Pemilukada/Pilkada) secara "luber" birokrasi, ASN/ASN diharapkan dapat berlaku netral karena ASN/ASN dalam hal ini dibatasi haknya oleh peraturan perundang-undangan untuk menjaga netralitas ASN/ASN karenanya ada sanksinya dan demi penyelenggaraan pemilukada/pilkada tersebut.
- b. Penyelenggaraan pemilukada/pilkada diharapkan kepada panitia penyelenggara harus berlaku jujur tidak diskriminatif dalam menjalankan tugas/pendataan hak suara, penyampaian undangan dan tidak curang dalam penghitungan suara dan bagi masyarakat pemilik suara hendaknya menggunakan sebaik-baiknya demi masa depan daerah/pemerintah yang lebih baik.

DAFTAR PUSTAKA

Mochtar Kusumaatmadja, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014.
Abdullah Sulaiman, *Metode Penulisan Ilmu Hukum*, YPPSDM, Jakarta, 2012.

Robert dan A. Suparman, *Statistik Sosial*, Rajawali Jakarta, 1988.
Soewoto, *Negara Hukum Berdasarkan Pancasila dan Hak Asasi Manusia*, Makalah disampaikan dalam Seminar di Mahkamah Militer Tingkat III Surabaya, tanggal 20 Februari 1993.
Toto Pandoyo, *Urusan terhadap Beberapa Ketentuan UUD 1945, Sistem Politik dan Perkembangan Demokrasi*. Liberty, Yogyakarta, 1981.
Amin Rais, *Demokrasi dan Proses Politik*, LP3ES, Jakarta, 1986.
Sri Hartini, *Netralitas Pegawai Negeri Sipil*, Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2005.
Miftah Thoha, *Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, Rajawali, Jakarta, 1986.
Soewoto, *Hak Asasi Manusia Masalah Konsep. Penjabaran, Pelaksanaan dan Pengawasan di Indonesia*. Makalah disampaikan dalam rangka Diesnatalis Brawijaya ke-31 Universitas Brawijaya, 1 Januari 1994.
Philipus M. Hadjon, *Ide Negara Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Makalah Simposium tentang Politik, Hak Asasi dan Pembangunan Hukum, Makalah ini disampaikan dalam Rangka Diesnatalis XL/Lustrum Universitas Airlangga, 3 November 1994.
Soewoto, *Kebebasan Berserikat dan Berkumpul*, Masalah Penataran Hukum Administrasi, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Airlangga bekerjasama dengan Utrecht Universiteit Belanda, 8-13 Februari, 1999.
Muhammad Asfar, *Model Pemilihan Kepala Daerah*, Jakarta, PasDeham, 2002.
Miriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1999.
Arief Budiman, *Teori Negara Kekuasaan*, PT. Gramedia, Jakarta, 2004.
T. Mulya Lubis, *In Search of Human Rights Legal-Political Dilemmas of Indonesia's New Order, 1966-1990*, Gramedia Pustaka Utama Jakarta, 1993.
Hamzan Zaelva, *Problematika Penyelesaian Sengketa. Hasil Pemilukada Oleh MK*, Jurnal Konstitusi Vol. 10 No.3.09.2013, Jakarta.
Robert A. Dhal, sebagaimana dikutip oleh Affan Gafar, *Politik Indonesia, Transisi Menuju*

Demokrasi, cet. ke II, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000.

Sri Hastuti Puspitasari, *MK dan Penegakan Demokrasi Konstitusi*, Jurnal Konstitusi Vol. 8 No. 2, Jakarta, 2011.

Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1984.