

HAK KONSTITUSIONAL PEGAWAI NEGERI SIPIL (PNS) DALAM PENCALONAN SEBAGAI KEPALA DAERAH

Inong

inong.lasarumi@yahoo.com

Mahasiswa Program Studi Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Tadulako

Abstract

Public servant issues concern with designation, task, duties, rights and development of public servants. Among quite number public servant issues, the ones on the rights and obligations of public servants, including their rights to nominate themselves for a post of Regent/ Mayor/ Governor, will be elaborated. In Indonesia, the essence of rights of an Indonesian citizen are provided in Article 27 Section (1) and Article 28D Section (3) of the Indonesian Constitution Year 1945 concerning with the rights of Indonesian citizens and universal principles of freedom. Article 123 Section (3) of Law Number 5 Year 2014 about Civil Apparatus provides about Nomination to be Regent/Mayor/Governor, requiring a written resignation as of the date of nomination. Accordingly, there is potentially a conflict with the Article 27 and Article 28D of the Indonesian Constitution Year 1945, providing about the intention of 'each Indonesian citizen'. In order to study the issue, this research adopted juridical and normative approaches. They were both adopted as the researcher focused on laws and regulations, legal principles, doctrines or concepts related with reviews to the composition of rights of public servants qualitatively analyzed based on the laws. Normatively, Article 123 Section (3) of Law Number 5 Year 2014 about Public Servant provides that despite his duties to serve the people, any public servant nominating himself for a post as Regent/ Mayor/ Governor shall first resign from being a public servant and remain neutral and professional. Being neutral is supposed not to use any state facilities, to be proportional and accountable in delivering services to the people.

Keywords: *Constitutional Rights, Public Servant, Nomination of Regent/Mayor/Governor*

Pegawai negeri adalah mereka yang setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam satu jabatan negeri atau diserahi tugas lainnya yang ditetapkan berdasarkan undang-undang. Berbicara pegawai negeri sipil meliputi segala hal yang mencakup kedudukan, kewajiban, hak dan pembinaan pegawai negeri. Mengenai lingkup yang meliputi pegawai negeri, maka akan diuraikan hak dan kewajibannya, termasuk pegawai negeri sipil dalam mencalonkan diri menjadi kepala daerah.

Hak pegawai negeri sipil tidak terlepas daripada hak warga negara yang berhubungan dengan hak dasar warga negara dan prinsip kebebasan yang universal meliputi bidang

sosial, ekonomi, budaya dan politik. Hak dasar berhubungan dengan pengakuan hukum nasional yang melandasi hak-hak lain yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Di Indonesia esensi hak warga negara tersirat dalam Pasal 27 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, bahwa:

"Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya".

Dalam sistem hukum yang demokrasi diwarnai oleh pandangan hidup/ideologi bangsa yang berbeda, namun substansinya adalah sama yaitu menunjukkan adanya peran serta/ partisipasi aktif rakyat di dalam pemerintahan yang dilandasi persamaan

hukum (*equality of law*) yang tidak diskriminatif dan kemerdekaan/kebebasan

Menurut Soewoto dalam Hartini, pengakuan kebebasan yang merupakan hak dasar dalam negara hukum terutama adanya pengakuan kebebasan dalam kehidupan kenegaraan dan kegiatan pemerintahan. Sebagaimana pada Pasal 28D Ayat (3) yang menyatakan bahwa:

“Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”.

Untuk mendapatkan kesempatan dalam pemerintahan dimaksudkan semua lapisan masyarakat meskipun dengan profesi yang berbeda, tujuannya untuk menjalankan prinsip kesamaan (*equality*).

Pada kesempatan ini penulis akan menguraikan Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yang mengatur pegawai negeri sipil untuk menjadi kepala daerah. Hal itu dapat dilihat dalam Pasal 123 Ayat (3) disebutkan:

Pegawai ASN dari PNS yang mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi Presiden dan Wakil Presiden; ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat; ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah; gubernur dan wakil gubernur; bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota wajib menyatakan pengunduran diri secara tertulis sebagai PNS sejak ditetapkan sebagai calon.

Pasal 123 Ayat (3) Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, menyatakan pegawai negeri sipil dalam mencalonkan diri menjadi kepala daerah harus mundur dari jabatannya sebagai pejabat negeri. Pengunduran diri tersebut sangat beralasan diantaranya pegawai negeri sipil mempunyai kewajiban menyelenggarakan pemerintahan dan memberi pelayanan pada masyarakat. Untuk menjalankan kewajiban sebagaimana dimaksud, maka pegawai negeri sipil harus bersikap secara profesional.

Pengaturan tersebut, menurut para pemohon Rahman Hadi, dkk yang berasal dari

pegawai negeri sipil, beranggapan bahwa Pasal 123 Ayat (3) Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, terjadi ketidakadilan dan pembatasan hak warga negara dalam mendapatkan pekerjaan, yang bertentangan dengan Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 38 Ayat (1) bahwa; Setiap warga negara, sesuai dengan bakat, kecakapan, dan kemampuan, berhak atas pekerjaan yang layak. Undang-undang tersebut tidak melanggar Hak Asasi Manusia (HAM), karena negara telah memberikan pegawai negeri seperti gaji/upah dan tunjangan lainnya, sebagai bagian dari Hak Asasi Manusia (HAM) itu sendiri.

Profesionalitas sebagai kewajiban pegawai negeri sipil yang implementasinya berhubungan dengan pertanggungjawaban jabatan. Menurut Jimly Asshiddiqie, bahwa kebebasan setiap orang dibatasi oleh statusnya sebagai warga negara, dan kebebasan setiap warga negara dibatasi pula oleh jabatan kenegaraan.

Syarat pencalonan pegawai negeri sipil dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, dapatkah bertentangan dengan Pasal 27 Ayat (1) dan Pasal 28D Ayat (3) yang menimbulkan akibat hukum, melanggar aspek konstitusional, yang didalamnya menyatakan kehendak “Setiap Warga Negara”.

Untuk lebih mengarah pada pokok permasalahan, penulis merumuskan masalah sebagai berikut: Apakah Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai warga negara dibatasi haknya dalam mencalonkan diri sebagai kepala daerah?.

METODE

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan ini yaitu yuridis normatif. Penelitian ini menggunakan bahan pustaka, yang terdiri dari sumber hukum primer mencakup peraturan perundang-undangan. Sumber hukum sekunder meliputi buku

hukum, jurnal hukum, kamus hukum dan pandangan para sarjana hukum.

Pembahasan terhadap permasalahan dianalisis dengan menggunakan berbagai pendekatan, yaitu Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*) dan Pendekatan Konsep (*Conceptual Approach*).

Penelitian ini menggunakan pengumpulan bahan melalui teknik penelitian kepustakaan, yaitu melalui penelusuran peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen maupun buku-buku ilmiah yang sesuai dengan obyek yang akan diteliti.

Setelah bahan dikumpulkan, selanjutnya yaitu diolah dan dianalisis, dengan menggunakan instrumen Metode Analisis. Teknik analisis bahan yang dipakai adalah teknik analisis preskriptif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hak Pegawai Negeri Sipil dalam Mengikuti Calon Kepala Daerah

Pegawai negeri sipil harus patuh terhadap suatu aturan hukum yang ditetapkan negara. Teori kepegawaian ini umumnya dikenal dengan *Contract Suigeneris* yang dikemukakan oleh Buys bahwa:

Dalam contract suigeneris diisyaratkan pegawai negeri sipil harus setia dan taat selama menjadi pegawai negeri, meskipun dia setiap saat dapat mengundurkan diri. Juga diisyaratkan bahwa pegawai negeri tidak dapat melaksanakan hak-hak asasinya secara penuh sepanjang berkaitan dengan statusnya sebagai pegawai negeri yang memangku hubungan dinas publik. Oleh karena itu, bila pegawai negeri akan melaksanakan hak asasi secara penuh pemerintah dapat menyatakan, pegawai negeri yang bersangkutan bukanlah orang yang diperlukan bantuannya oleh pemerintah.

Konsep kepegawaian Indonesia dapat dikatakan lebih mengikuti teori Buys. Hal ini sebagaimana terlihat dalam Pasal 1 Ayat 3 Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yang dinyatakan

pegawai negeri sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.

Kedudukan pegawai negeri sipil dalam jabatan negara, seperti presiden, gubernur, bupati dan walikota sesuai Pasal 123 Ayat (3) Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan Pasal 7 huruf t Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Daerah, berkaitan dengan hak pegawai negeri sipil untuk mengundurkan diri merupakan tuntutan kewajiban pegawai negeri sipil agar bersikap profesional terhadap jabatannya sebagai pejabat negeri.

Setiap jabatan (*office, ambt, functie*) mengandung hak dan kewajiban serta tugas dan wewenang yang bersifat melekat dan pelaksanaan atau perwujudannya terkait erat dengan pejabatnya masing-masing (*official, ambtsdrager, fungsionaris*) sebagai subyek yang menjalankan jabatan tersebut. Semua jabatan yang dimaksud di atas hanya berlaku dan hanya dapat diduduki oleh warga negara Indonesia sendiri.

Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, mengatur pegawai negeri dalam jabatan kepala daerah tidak menghilangkan hak lainnya, agar hak yang dilindungi tersebut tetap untuk dihormati dan dijunjung tinggi. Hal ini dikemukakan oleh Walter F. Murphy dalam Miriam Budiardjo yang berpandangan bahwa:

Agar kehormatannya terlindungi, manusia harusnya mempunyai hak untuk berpartisipasi dalam politik, dan kekuasaan pemerintah harus dipagari dengan batas-batas yang bersifat substantif terhadap apa yang bisa dilakukan oleh pemerintah, sekalipun andaikata pemerintah itu mencerminkan kemauan rakyat secara sempurna.

Hak Pegawai Negeri Sipil dalam Mengikuti Calon Kepala Daerah Kaitannya dengan Hak Asasi Manusia

Pegawai negeri sipil dalam mencalonkan diri menjadi kepala daerah tidak semua yang menjadi hak warga negara disamakan dengan hak asasi manusia. Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, pegawai negeri sipil mencalonkan diri menjadi kepala daerah untuk mundur dari jabatannya, karena mempunyai tanggungjawab dalam menyelenggarakan pelayanan publik. Hal itu sejalan dengan yang dikatakan Buys di atas, juga pendapat lainnya seperti yang dikatakan Logemann bahwa pegawai negeri bila menduduki jabatan pemerintahan atau menjadi pejabat negeri melekat suatu hubungan dinas khusus, yang secara langsung dapat berhubungan dengan kepentingan negara. Melalui pendapat tersebut dimaksudkan, bila pegawai negeri sipil ditetapkan sebagai calon menjadi kepala daerah dengan sendirinya tidak lagi menjadi hubungan jabatan, namun hubungan antara negara dan warga negara, yang hak-haknya tetap menjadi tanggungjawab negara.

Pengunduran diri pegawai negeri sipil dari jabatannya, agar dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, sebagaimana yang diharapkan bersikap monoloyalitas dan profesionalitas. Monoloyalitas menurut Geoffry D. Hainsworth dalam SF. Marbun mengandung segi positif dan segi negatif. Pada sisi positif, dapat/ mampu mendorong keberhasilan pembangunan seperti Indonesia, Malaysia dan negara berkembang lainnya, dan pada segi negatif akan mengarahkan pada depolitisasi partai-partai dan sekaligus mempolitisasikan badan legislatif berada dibawah pengaruh dan kontrol eksekutif.

Pegawai negeri dalam partai politik atau jabatan negara menimbulkan polemik antara melanggar hak sebagai pejabat negeri yang seharusnya menduduki jabatan negara (Gubernur, Bupati/ Walikota) ataupun sebaliknya merupakan kewajiban jabatan. Menurut Jimly Asshiddiqie, hak tertentu yang

dapat dikategorikan sebagai hak konstitusional warga negara antara lain:

Hak Warga Negara untuk menduduki jabatan-jabatan yang diisi melalui prosedur pemilihan (elected officials), seperti Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Wali Kota dan Wakil Walikota, Kepala Desa, Hakim Konstitusi, Hakim Agung, anggota Badan Pemeriksa Keuangan, anggota lembaga permusyawaratan dan perwakilan yaitu MPR, DPR, DPD dan DPRD, Panglima TNI, Kepala Kepolisian RI, Dewan Gubernur Bank Indonesia, anggota komisi-komisi negara, dan jabatan-jabatan lain yang diisi melalui prosedur pemilihan, baik secara langsung atau secara tidak langsung oleh rakyat.

Hak Warga Negara untuk diangkat dalam jabatan-jabatan tertentu (appointed officials), seperti tentara nasional Indonesia, polisi negara, jaksa, pegawai negeri sipil beserta jabatan-jabatan struktural dan fungsional dalam lingkungan kepegawaian, dan jabatan-jabatan lain yang diisi melalui pemilihan.

Selain mengenai hak, menurut Jimly Asshiddiqie, sebagai keseimbangan terhadap adanya jaminan hak konstitusional warga negara tersebut di atas, UUDNRI 1945 juga mengatur dan menentukan adanya kewajiban konstitusional setiap warga negara. Serupa dengan hak-hak, kewajiban-kewajiban dimaksud juga terdiri atas (i) kewajiban sebagai manusia atau kewajiban asasi manusia, dan (ii) kewajiban sebagai warga negara.

Jika dibedakan lagi antara hak dan kewajiban asasi manusia dengan hak dan kewajiban konstitusional warga negara, maka kewajiban-kewajiban dimaksud juga dapat dibedakan antara (i) kewajiban asasi manusia, (ii) kewajiban asasi warga negara, dan (iii) kewajiban konstitusional warga negara. Yang dimaksud dengan kewajiban asasi manusia dan warga negara adalah:

- a. Kewajiban setiap orang untuk menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara seperti yang tercantum dalam Pasal 28J ayat (1) UUDNRI 1945;

- b. Kewajiban setiap orang dalam menjalankan hak dan kebebasannya untuk 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, sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 28J ayat (2) UUDNRI 1945;
- c. Kewajiban setiap orang dan setiap warga negara untuk membayar pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa sebagaimana ditentukan dalam Pasal 23A UUDNRI 1945;
- d. Kewajiban setiap warga negara untuk ikut serta dalam upaya pembelaan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (3) dan untuk ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (1) UUD 1945.

Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 sebagai hukum positif kiranya tepat memberikan syarat normatif terhadap kedudukan pegawai negeri sipil menjadi kepala daerah untuk mundur dari jabatannya, agar tercipta pegawai negeri sipil yang profesional. Menciptakan pegawai negeri yang profesional sebagaimana dimaksudkan undang-undang aparatur sipil negara yaitu hendaknya independen. Independensi pegawai negeri sipil belakangan ini sangat penting dalam menata kembali pegawai negeri sesuai yang diharapkan pemerintah untuk lebih meningkatkan etos kerja dan juga bernilai positif terhadap kinerjanya.

Aspek Konstitusional Pegawai Negeri Sipil

Pegawai Negeri Sipil dalam UU No. 5 Tahun 2014

Dalam Pasal 123 Ayat (3) Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, menyatakan bahwa:

Pegawai ASN dari PNS yang mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi Presiden dan Wakil Presiden; ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat; ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah; gubernur dan wakil gubernur; bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota wajib menyatakan pengunduran diri secara tertulis sebagai PNS sejak ditetapkan sebagai calon.

Pasal 123 Ayat (3) merupakan norma hukum yang didalamnya mengatur hak dan kewajiban pegawai negeri sipil. Dalam rangka memenuhi kebutuhan dan keadaan aparatur sipil negara sebagai profesi yang memiliki kewajiban untuk bertanggungjawabkan kinerjanya, Pasal 123 Ayat (3), yang menyatakan pegawai negeri untuk mundur saat mencalonkan diri menjadi kepala daerah kiranya penting agar tidak mempengaruhi peran dan tugasnya sebagai aparatur negara, yang dapat mengganggu penyelenggaraan pemerintahan.

Hal ini juga untuk melengkapi kekurangan daripada ketentuan syarat pencalonan kepala daerah sebagaimana dimaksud pada Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemilihan Kepala Daerah, tidak secara normatif untuk dilakukan syarat uji publik, yang kemudian dirasa masih terdapat kekurangan atas penerapannya dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor 072-073/PUU-II/2004 dan nomor 005/PUU-III/2005 yang berimplikasi hukum pada penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Demikian halnya, Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah, yang dirasa masih lemah tidak sesuai lagi dengan perkembangan dan keadaan pegawai negeri.

Penerapan Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2005 yang tidak relevan dengan kondisi kepegawaian Indonesia, bersamaan dengan itu pada tanggal 29 April 2005 pemerintah mengeluarkan Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara (BKN) No. 10 Tahun 2005 tentang Pegawai Negeri Sipil yang Menjadi Calon Kepala Daerah/Calon Wakil Kepala Daerah, sebagaimana pada Pasal 1 Ayat 6 menjelaskan bahwa:

Pemberhentian dari jabatan negeri adalah pemberhentian dari jabatan struktural atau jabatan fungsional yang mengakibatkan yang bersangkutan tidak bekerja lagi dalam suatu satuan organisasi negara tanpa kehilangan statusnya sebagai pegawai negeri sipil.

Aturan lainnya sesuai Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. SE/08.A/M.PAN/5/2005 tentang Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Kepala Daerah mengatur sebagai berikut: Bagi pegawai negeri sipil yang menjadi calon kepala atau wakil kepala daerah:

1. Wajib membuat surat pernyataan pengunduran diri dari jabatan negeri pada jabatan struktural atau fungsional yang disampaikan kepada atasan langsung untuk dapat diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
2. Dilarang menggunakan anggaran pemerintah dan/ atau pemerintah daerah.
3. Dilarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya.
4. Dilarang melibatkan pegawai negeri sipil lainnya untuk memberikan dukungan dalam kampanye.

Pegawai negeri sipil yang dimaksudkan Pasal 123 Ayat (3) Undang-Undang No. 5 Tahun 2014, prinsipnya tidak ada perbedaan pengaturan yang dikhususkan pegawai negeri sipil dalam pencalonan kepala daerah. Berbicara pegawai negeri umumnya pada Pasal 7 huruf (t) Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Daerah, termasuk Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI), yang sebelumnya pada Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 2002 sebagai

perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2001 tentang Pengalihan Status Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia Menjadi Pegawai Negeri Sipil untuk Menduduki Jabatan Struktural, dimaksudkan bersifat umum.

Kesamaan ini seharusnya demikian, karena sebelumnya ada perbedaan mengenai kejelasan keanggotaan pegawai negeri sipil dalam partai politik terdapat pada Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 1999 tentang Keanggotaan Pegawai Negeri Sipil dalam Partai Politik. Peraturan pemerintah ini menghendaki agar pegawai negeri yang ingin menjadi anggota partai politik untuk mengundurkan diri dari jabatan sesuai Pasal 7 peraturan tersebut. Menurut Apong Herlina (Direktur LBH Jakarta) bahwa peraturan pemerintah adanya perlakuan yang berbeda antara Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan ABRI, sehingga beranggapan bahwa peraturan pemerintah cacat.

Cacatnya peraturan tersebut utamanya yang menginisiasikan pengaturan yang berbeda antara pegawai negeri sipil dan ABRI dalam kedudukannya dipartai politik yang semestinya tidak dibedakan. Hal itu yang melatarbelakangi lahirnya Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 2002, mengenai kesetaraan pegawai negeri sipil dan ABRI sebagai bagian yang integral. Juga patut diapresiasi Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 1999, pemerintah berupaya menyelesaikan permasalahan kepegawaian dalam rangka membenahi pegawai negeri sipil yang terlibat dalam politik praktis segera diselesaikan, namun hal ini masih saja bermasalah dan belum efektif.

Pegawai Negeri Sipil dalam Peraturan Presiden (Perpres) No. 2 Tahun 1959

Sebagai reaksi terhadap permainan politik dibidang kepegawaian dan untuk memulihkan kekompakan pegawai negeri sipil sebagai aparatur negara dalam menyelenggarakan pemerintahan dan

pembangunan yang mengutamakan kepentingan negara dan kepentingan umum di atas segalanya, maka pada masa Demokrasi Terpimpin dikeluarkan Peraturan Presiden (Perpres) No. 2 Tahun 1959 tentang Larangan Keanggotaan Partai Politik Bagi Pejabat Negeri, yang pada hakikatnya membatasi hak Pegawai Negeri Sipil dan Pejabat Negeri. Menurut Afan Gafar bahwa:

“Kehidupan politik pada masa pasca kemerdekaan yang diwarnai oleh sistem parlementer membawa implikasi yang sangat besar terhadap birokrasi Indonesia.”

Makna Perpres No. 2 Tahun 1959 tersebut di atas adalah untuk memulihkan keutuhan dan kekompakan pegawai negeri sebagai aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan, karena instabilitas pemerintahan Soekarno yang telah jauh melibatkan pegawai negeri sipil dalam permainan politik yang melalaikan pelayanannya pada masyarakat. Dikeluarkannya perpres tersebut untuk menyatukan pegawai negeri yang sebelum pecah belah akibat situasi politik. Kemudian larangan selanjutnya dengan Surat Edaran Presiden No. 2 Tahun 1959 tentang Larangan Keanggotaan Partai Politik Bagi Pejabat Negeri, selama menjalankan kewajiban negara.

Pegawai Negeri Sipil dalam Peraturan Pemerintah No. 26 Tahun 1970

Pemerintahan orde baru pada kesempatan yang lain menyadari bahwa secara konstitusional hak pegawai negeri sipil tidak semestinya dibatasi. Atas dasar keadaan tersebut, maka dipandang perlu untuk mengambil langkah-langkah dalam menjalankan pemerintahan yang konstitusional, dalam mewujudkan keutuhan dan kekompakan Pegawai Negeri Sipil, dengan memperjuangkan hak mereka untuk berserikat dalam partai politik.

Beberapa tahun kemudian pemerintah orde baru, mencabut Perpres tersebut

berdasarkan Undang-Undang No. 2 Tahun 1970. Peraturan presiden menjadi salah satu sejarah atas pengaturan pegawai negeri sipil sebagai upaya memulihkan keadaan pegawai negeri yang berlarut-larut dalam permainan politik serta upaya menjalinkan koordinasi, keutuhan dan kerjasama dalam menyelenggarakan pelayanan publik. Dicabutnya Perpres tersebut karena dirasa adanya perampasan atas hak asasi manusia, serta tidak memberikan hak pegawai negeri sipil dalam berdemokrasi.

Dengan alasan tersebut, diperlukan adanya pelatihan dan pembinaan kepegawaian yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang jelas. Dasar pembentukan peraturan perundangan kepegawaian merupakan instrumen untuk mengatur pegawai negeri sipil dalam suatu lembaga/organisasi yang berbentuk korp pegawai negeri atau lebih dikenal dengan Korpri yang dimulai oleh Menteri Dalam Negeri sesuai Keputusan Presiden (Kepres) No. 82 Tahun 1970 tentang KORPRI, kemudian Peraturan Pemerintah No. 26 Tahun 1970 tentang Keanggotaan Pegawai Negeri Sipil dalam Partai Politik dan Golkar dan Keputusan Presiden No. 63 Tahun 1994, berkaitan dengan izin pegawai negeri dalam partai politik.

Pegawai Negeri Sipil dalam Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 1999

Pegawai negeri sipil selama masa orde baru dijadikan pendukung partai tertentu, maka bersamaan semangat reformasi kedudukan pegawai negeri dikembalikan seperti semula yaitu agar tidak dijadikan mesin permainan politik. Hal ini kemudian yang menjadi alasan yang harus ditindaklanjuti sesuai pelaporan RAPBN yang disampaikan Presiden B.J. Habibie mengenai penyerapan anggaran pemerintah yang minim, sangat bergantung pada kinerja pegawai negeri sipil yang loyal pada jabatan.

Dengan keadaan demikian, kejelasan pegawai negeri sipil dalam partai politik

akhirnya diatur tersendiri yaitu dalam Peraturan Pemerintah No. 5 Tahun 1999 yang diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 1999 tentang Keanggotaan Pegawai Negeri Sipil dalam Partai Politik. Maksud dikeluarkannya peraturan pemerintah ini agar pegawai negeri sipil netral dalam partai politik. Hal senada pula dinyatakan oleh Mahfud MD bahwa:

Persoalan yang dihadapi bangsa ini dalam bernegara yakni netralitas pegawai negeri yang sangat sulit ditemukan landasan teoritis yang dapat menjadi alasan pembenar untuk dimungkinkannya pegawai negeri untuk terlibat dalam kegiatan politik.

Netralitas sebagaimana tertuang dalam Peraturan Pemerintah No. 5 Tahun 1999 yang kemudian diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil dalam Politik, yang diatur pada Pasal 2, Pasal 3, dan Pasal 4.

Netralitas Pegawai Negeri Sipil pada Undang-Undang No. 5 Tahun 2014

Persoalan netralitas seringkali menjadi permasalahan yang dihadapi sepanjang perubahan undang-undang kepegawaian tidak hanya pada Undang-Undang No. 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, dimulai dari Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 dan Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Pada Pasal 3 Undang-Undang No. 43 Tahun 1999, mengatur secara tegas mengenai netralitas dalam pemerintahan. Namun undang-undang tersebut realitasnya masih saja netralitas tidak terwujud dengan baik.

Demikian halnya pada Pasal 2 Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, menyatakan juga netralitas. Maka, netralitas disini dapat menjadi kebutuhan penting yang dapat menyelesaikan segala kepentingan negara. Menurut SF Marbun, makna netralitas adalah:

Bebasnya Pegawai Negeri Sipil dari pengaruh kepentingan partai politik tertentu atau tidak memihak untuk kepentingan partai tertentu atau tidak

berperan dalam proses politik. Namun Pegawai Negeri Sipil masih tetap mempunyai hak politik untuk memilih, dan berhak untuk dipilih dalam pemilihan umum. Namun, tidak diperkenankan aktif menjadi anggota dan pengurus partai politik.

Maksud netralitas yang lain adalah jika seorang Pegawai Negeri Sipil aktif menjadi pengurus partai politik atau anggota legislatif, maka ia harus mengundurkan diri. Dengan demikian, birokrasi pemerintahan akan stabil dan dapat berperan mendukung serta merealisasikan kebijakan atau kehendak politik manapun yang sedang berkuasa dalam pemerintahan.

Netralitas telah lama menjadi tuntutan yang harus ditegakkan terlebih lagi pada suatu instansi pemerintah yang melibatkan banyak pegawai negeri sipil. Dampak daripada ketidaknetralan, dapat mempengaruhi penyelenggaraan pemerintahan antara lain hukum tidak lagi menjadi instrumen pengendalian kekuasaan sehingga terkesan otoriter, merosotnya sistem pelayanan, perubahan paradigma birokrasi dari aktif menjadi pasif, stabilitas ekonomi masyarakat terganggu dan sistem pertahanan dan keamanan negara semakin lemah.

Profesionalitas Pegawai Negeri Sipil

Undang-Undang No. 5 Tahun 2014, sesuai Pasal 2 mengenai penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN selain memuat asas netralitas juga asas profesionalitas pegawai negeri sipil pada pemerintahan Joko Widodo, sebagai kelanjutan proses reformasi yang berkelanjutan. Penempatan jabatan pegawai negeri di pemerintahan yang tidak sesuai dengan disiplin keilmuan yang dimiliki menjadi salah satu faktor yang harus diselesaikan.

Pentingnya asas profesionalitas yang diwujudkan dalam pelaksanaan yang lebih teknis pada perekrutan pegawai negeri hendaknya mempertimbangkan aspek keahlian

dan kompetensi daripada pegawai negeri agar tidak terjadi berbagai persoalan yang krusial. Hal ini sebagaimana yang dikatakan Toto Subandriyo bahwa:

Di pundak Pegawai Negeri Sipil (PNS) tiga fungsi utama pemerintahan, yaitu pelayanan publik, pelaksanaan pembangunan dan perlindungan masyarakat ditumpukan. Profesionalisme PNS bermuara dari proses perekrutan. Proses yang transparan, terbebas KKN, menjunjung tinggi asas keadilan dan kesetaraan, akan menghasilkan PNS yang kompeten di bidangnya. Proses uji kelayakan dan kepatutan yang terbuka dan jujur berdasarkan kompetensi, keahlian, serta profesionalitas, merupakan faktor penentu utama terpilihnya PNS yang berkualitas dan memiliki integritas tinggi.

Demikian halnya Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 yang kemudian diubah dengan Undang-Undang No. 43 tahun 1999 pada Pasal 19 Ayat (2) dan Pasal 68 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang ASN, pada dasarnya pengangkatan pegawai negeri dalam jabatan harus mempertimbangkan kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan yang dibutuhkan oleh jabatan.

Tanggungjawab Jabatan Pegawai Negeri Sipil

Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, mengatur pegawai negeri sipil dalam jabatan negara agar profesional disesuaikan dengan tuntutan nasional dan tuntutan global. Pengangkatan pegawai negeri seringkali mengucapkan sumpah atau janji dihadapan pejabat berwenang sebagaimana dijelaskan pada Pasal 66 Ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Dalam sumpah/janji pegawai negeri dengan jelas dinyatakan bahwa pegawai negeri harus senantiasa tunduk pada pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 serta peraturan perundang-undangan lain, juga menjaga nama baik negara, pemerintah dan terlebih lagi menjaga nama baik atau martabat pegawai negeri sipil.

Selain netralitas, profesionalitas dan kompetensi, juga pertanggungjawaban jabatan. Jabatan merupakan amanah yang harus dipertanggungjawabkan bila mengalami permasalahan yang cukup serius. Jika demikian, pegawai negeri sipil yang bersangkutan harus mempertanggungjawabkan dihadapan negara.

Menurut Marbun dan Mahfud MD ada beberapa macam pertanggungjawaban pegawai negeri antara lain:

1. **Pertanggungjawaban kepidanaan**
Pertanggungjawaban kepidanaan itu dibebankan kepada pegawai negeri apabila melakukan kesalahan serius dan sangat membahayakan negara dan masyarakat. Ancaman pidananya, antara lain terdapat di dalam Titel XXVIII buku II, Pasal 413 sampai 437 KUHPidana (kejahatan jabatan), Titel VIII buku III pasal 552 sampai 559 KUHPidana (tentang pelanggaran jabatan) serta undang-undang tentang pemberantasan korupsi.
2. **Pertanggungjawaban financial/keuangan dan kehartaan**
Pertanggungjawaban finansial dan kehartaan, harus dilakukan baik terhadap pihak ketiga maupun terhadap Negara. Secara teoritis pertanggungjawaban financial dan kehartaan mengacu pada Teori Fautes Personnelles dan Teori Fautes de Services Publiques. Teori Fautes Personnelles merupakan teori yang mengenai pertanggungjawaban keuangan pegawai negeri. Sedangkan teori Fautes de Services Publiques menyatakan bahwa kesalahan pegawai negeri dan pertanggungjawabannya.

Ada pula pertanggungjawaban kedisiplinan, yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 dan kemudian diubah dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, dan ketentuan pelaksanaan yang ditetapkan dalam Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara No. 23/SE/1980 Tahun

1980 dan PERKA No. 21 Tahun 2010 mengenai ketentuan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, ketentuan ini membahas tentang kewajiban yang harus dilakukan pegawai negeri sipil, dan larangan serta jenis-jenis hukuman.

Disiplin pegawai negeri tersebut sengaja tidak dijalankan, akan berdampak pada pertanggungjawaban pidana, juga melalaikan tugasnya sebagai pejabat publik (mal administrasi). Berkaitan dengan mal administrasi, pegawai negeri yang tidak mematuhi larangan-larangan yang berlaku pada lembaga ombudsman sesuai Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, seperti “perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain, mengabaikan kewajiban yang menimbulkan kerugian materiil dan/ atau immaterial bagi masyarakat.”

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kesimpulan

Hak pegawai negeri sipil dalam pencalonan kepala daerah (Gubernur, Bupati/Walikota), sesuai Pasal 123 Ayat (3) Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, dibatasi dengan alasan diantaranya tuntutan netralitas, profesionalitas, proporsionalitas dan tanggungjawab jabatan pegawai negeri sipil.

Rekomendasi

Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara mengatur pegawai negeri sipil dalam pencalonan menjadi kepala daerah (pejabat negara) untuk mengundurkan diri dari pegawai negeri sipil agar pegawai negeri sipil bersikap netral, tidak menggunakan fasilitas negara, profesional dalam menjalankan fungsi dan tugas sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Aturan tersebut bersifat

kumulatif, tetapi jangan sampai menghilangkan hak-hak lainnya.

UCAPAN TERIMA KASIH

Segala puji kita panjatkan kehadirat Allah Subhana Wata'ala yang Maha Kuasa yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan karya tulis ilmiah ini. Penulis menyadari sepenuhnya bahwa baik dalam pengungkapan, penyajian dan pemilihan kata-kata maupun pembahasan materi penulisan karya tulis ini masih jauh dari kesempurnaan, oleh karena itu dengan penuh kerendahan hati penulis mengharapkan saran, dan segala bentuk pengarahannya dari semua pihak untuk diperbaiki. Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih kepada Bapak Dr. H.M. Yasin Nahar, S.H., M.H., dan Bapak Dr. Jalaluddin, S.H., M.H., yang telah membimbing untuk penyelesaian penulisan karya tulis ini dengan baik.

DAFTAR RUJUKAN

- Asshiddiqie, Jimly. 2007. *Hak Konstitusional Perempuan dan Tantangan Penegakannya*. Makalah disampaikan pada acara Dialog Publik dan Konsultasi Nasional Komnas Perempuan “Perempuan dan Konstitusi di Era Otonomi Daerah: Tantangan dan Penyikapan Bersama”. Jakarta, 27 Nopember.
- Budiardjo, Miriam. 1997. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Gafar, Afan. 1999. *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hadi, Nuruddin. 2010. *Teori Konstitusi dan Negara Demokrasi*. Malang: Setara Press.
- Hartini, Sri, dkk. 2010. *Hukum Kepegawaian di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.

- Herlina, A. 1999. *Mestinya PNS sama dengan ABRI*. Berita Mingguan ADIL No. 18 Tahun ke-67, 3-9 Februari.
- HR, Ridwan. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Marbun, S.F. dan MD, Mahfud. 1999. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Liberty.
- Marbun, S.F. 1998. *Reformasi Hukum Tata Negara”, Netralitas Pegawai Negeri dalam Kehidupan Politik di Indonesia*. Jurnal Hukum, No. V, Vol. 10. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
- Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
- Subandriyo, Toto. 2004. *Profesionalisme Pegawai Negeri Sipil*. Dalam Suara Merdeka, Semarang, Senin, 29 Nopember.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
- Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok Kepegawaian.
- Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.
- Undang-Undang No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia
- Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
- Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Daerah.