

## **KEDUDUKAN PEGAWAI NEGERI SIPIL (PNS) DALAM KEANGGOTAAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD)**

Maya Aolia, Syamsudin, Muhammad Umar  
Fakultas Hukum, Universitas Pamulang  
[Mayaaulia808@gmail.com](mailto:Mayaaulia808@gmail.com)

*ABSTRAC* : Neutrality of civil servants in political parties is a study of civil service law. The study of personnel law regulates civil servants who work in state administration. This is as stated by Utrecht, who explained that administrative law examines the special legal relationships that are held to enable officials (amstragers) of the state administration to perform their special duties. PNS who becomes a candidate for DPR, Provincial DPRD, and Regency / City DPRD, his dismissal does not refer to a letter of resignation after being designated as a candidate by the General Election Commission (KPU), but his dismissal refers to the prohibition of PNS becoming a member and / or administrator of a political party. Therefore, PNS is prohibited from becoming a member and/or administrator of a political party, so PNS who becomes a member and/or administrator of a political party must resign in writing.

### **PENDAHULUAN**

Secara Konstitusional hak pilih dan hak politik adalah hak warga negara yang diatur dalam Pancasila yang terdapat pada sila keempat yaitu : “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan” dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang juga mengatur hak politik warga negara mulai Pasal 27 ayat (1) dan (2), Pasal 28, Pasal 28D ayat (3), Pasal 28E ayat (3). Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia juga memberikan pengakuan kepada warga negara untuk terlibat dalam pemerintahan dimana dalam hal ini memberikan hak memilih dan dipilih yang diatur dalam Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 43 ayat (1), serta juga diatur dalam Undangundang Nomor 12 Tahun

2005 tentang Pengesahan International Covenant On Civil And Political Rights (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik) dimana dalam Pasal 25 menyebutkan bahwa “Kovenan mengakui dan melindungi hak setiap warga negara untuk mengambil bagian dalam pelaksanaan urusan-urusan publik, hak memilih dan dipilih, serta hak atas akses terhadap pelayanan publik.

Dibidang kepegawaian, pembinaan Aparatur Sipil Negara (ASN) atau juga disebut Pegawai Negeri Sipil (PNS) pada masa demokrasi liberal maupun pada masa demokrasi terpimpin kurang mendapat perhatian. Keadaan ini disebabkan oleh adanya permainan politik dari partai-partai politik dan golongan-golongan tertentu yang menimbulkan kekacauan dibidang kepegawaian.<sup>3</sup> Pada masa itu, PNS terkontaminasi terhadap berbagai macam perbedaan ideologi yang dibawa oleh partai-partai politik, banyak kasus yang terjadi dimana partai politik yang memimpin suatu kementerian akan menanamkan pengaruhnya dalam kementerian yang ia pimpin, begitu juga seluruh PNS dalam kementerian itu dipastikan adalah pendukung partai politik itu yang mengakibatkan PNS menjadi terkotak-kotak dan terpecah belah. Dengan demikian muncul aturan. netralitas PNS dan larangan untuk menjadi anggota atau pengurus partai politik Pengaturan netralitas PNS dalam pemilu lebih lanjut diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 atau lebih dikenal dengan UU ASN/PNS. Undang-undang ini mengatur segala hal mengenai Aparatur Sipil Negara dan juga pembatasan hak pilih PNS baik memilih maupun dipilih dalam pemilu. UndangUndang ini merupakan suatu kebijakan regulasi untuk mendorong terciptanya ASN yang terdiri dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) agar memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme, mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat, serta mampu menjalankan peran sebagai pemersatu bangsa. Adanya UU ASN juga menandai terbentuknya Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) yang berfungsi mengawasi norma dasar, kode etik dan kode perilaku ASN, serta penerapan sistem merit dalam kebijakan dan manajemen ASN dalam Instansi pemerintah.

## PERMASALAHAN

Penelitian ini mengkaji tentang Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum juga mengatur dan membatasi keikutsertaan aparatur sipil negara dalam pemilihan umum. Dalam Pasal 280 ayat (2) huruf f menyebutkan bahwa : Pelaksana dan/atau tim kampanye dalam kegiatan kampanye pemilu dilarang mengikutsertakan aparatur sipil negara. Dalam Pasal 283 menyebutkan bahwa; **Pertama** : Pejabat negara, pejabat struktural dan pejabat fungsional dalam jabatan negeri serta aparatur sipil negara lainnya dilarang mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye. **Kedua** : Larangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi pertemuan, ajakan, imbauan, seruan atau pemberian barang kepada aparatur sipil negara dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga dan masyarakat.

## METODE PENELITIAN

Secara umum ruang lingkup pendekatan penelitian atau sering juga disebut paradigma penelitian yang cukup dominan adalah paradigma penelitian kuantitatif dan penelitian kualitatif. Dari segi peristilahan para ahli nampak menggunakan istilah atau penamaan yang berbeda-beda meskipun mengacu pada hal yang sama. Wacana metodologi penelitian umumnya diakui terdapat dua paradigma utama dalam metodologi penelitian yakni paradigma positivist (penelitian kuantitatif) dan paradigma naturalistik (penelitian kualitatif), ada ahli yang memosisikannya secara diametral, namun ada juga yang mencoba menggabungkannya baik dalam makna integratif maupun bersifat komplementer, namun apapun kontroversi yang terjadi kedua jenis penelitian tersebut memiliki perbedaan-perbedaan baik dalam tataran filosofis/teoritis maupun dalam tataran praktis pelaksanaan penelitian, dan justru dengan perbedaan tersebut akan nampak kelebihan dan kekurangan masing-masing, sehingga seorang peneliti akan dapat lebih mudah memilih metode yang akan diterapkan apakah metode kuantitatif atau metode kualitatif dengan memperhatikan obyek penelitian/masalah yang akan diteliti serta mengacu pada tujuan penelitian yang telah ditetapkan. Meskipun dalam tataran praktis perbedaan antara keduanya seperti nampak sederhana dan hanya bersifat teknis, namun secara esensial keduanya mempunyai landasan epistemologis/filosofis yang sangat berbeda. Penelitian kuantitatif merupakan pendekatan

penelitian yang mewakili paham positivisme, sementara itu penelitian kualitatif merupakan pendekatan penelitian yang mewakili paham naturalistik (fenomenologis).

Pendekatan yang penulis gunakan di dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif (normative juridical approach), yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan mengadakan penelusur anter hadap peraturan-peraturan serta literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti. Metode penelitian hukum normatif biasa disebut dengan penelitian hukum doktriner atau penelitian perpustakaan. Dinamakan penelitian hukum doktriner karena penelitian ini hanya ditujukan pada peraturan-peraturan tertulis, sehingga penelitian sangat erat hubungannya dengan perpustakaan karena akan membutuhkan data-data yang bersifat sekunder pada perpustakaan.

## **PEMBAHASAN**

### **Kedudukan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)**

Berdasarkan Pasal 12 UUNomor 5 Tahun 2014, pegawai ASN (PNS dan PPPK) berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

PNS harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik. Tugas PNS dan PPPK sebagai pegawai ASN yaitu melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas, serta mempererat persatuan dan kesatuan NKRI

Sejak berlakunya Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 yaitu tanggal 30 September 1999, Pegawai Negeri Sipil dilarang menjadi anggota dan atau pengurus partai politik.

Karena di undang nomer 43 tahun 1999 mengatur tentang pegawai negeri sipil dilarang menjadi anggota dan pengurus partai politik.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana PNS dalam menyelenggarakan tugas dan fungsinya dalam menyengsarakan pelayanan terpadu yang ditinjau dari pasal 12 UU nomor 5 tahun 2014 pegawai PNS berperan sebagai perencana pelaksana dan pengawasan penyelenggaraan tugas umum pemerintahan.latar belakang dari peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang peran PNS dalam menyelenggarakan pelayanan terpadu, dan meningkatkan kinerja, pengabdian dan netralitas sehingga dalam pelaksanaan tugasnya sehari-hari lebih dapat berguna.

### **Netralitas Pegawai Negeri Sipil**

Melalui Surat Edaran Nomor: B/94/M.SM.00.00/2019 tentang Pelaksanaan Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Pada Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, serta Pemilihan Legislatif Tahun 2019, tertanggal 26 Maret 2019, Menteri PANRB menegaskan, bagi ASN yang menjadi bakal calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota wajib melengkap surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali. Adapun terhadap ASN yang menjadi calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, menurut Surat Edaran Menteri PANRB ini, pemberhentiannya bukan mengacu pada surat pengunduran diri setelah ditetapkan sebagai calon oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), melainkan pemberhentiannya mengacu pada larangan ASN menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik. Oleh karena ASN dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik, menurut Surat Edaran ini, maka ASN yang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik wajib mengundurkan diri secara tertulis. “ASN yang mengundurkan diri diberhentikan dengan hormat sebagai ASN terhitung mulai akhir bulan pengunduran diri ASN yang bersangkutan,”

Keputusan pemberhentian, menurut Surat Edaran ini, ditetapkan paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah usul pemberhentian diterima. “Terhadap ASN yang tidak mengundurkan diri sebagaimana dimaksud, diberhentikan tidak dengan hormat sebagai ASN terhitung mulai akhir bulan ASN yang bersangkutan menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik,” Keputusan pemberhentian terhadap ASN yang tidak mengundurkan diri itu, menurut Surat Edaran ini, ditetapkan paling lama 21 hari kerja setelah ASN yang bersangkutan terbukti menjadi anggota

dan/atau pengurus partai politik. Mengenai calon anggota DPR, DPD, dan DPRD yang dinyatakan lolos seleksi sebagai calon pegawai ASN, menurut Menteri PANRB melalui Surat Edaran ini, telah melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan, sehingga kelulusannya sebagai calon pegawai ASN harus dibatalkan oleh Panitia Seleksi

### **Hak Politik Pada Pegawai Negeri Sipil**

Menurut Mahkamah Konstitusi, ketika seseorang telah memilih untuk menjadi PNS dia telah mengikatkan diri dalam ketentuan-ketentuan yang mengatur birokrasi pemerintahan, sehingga ketika mendaftarkan diri dalam jabatan politik yang diperebutkan melalui mekanisme Pemilu (DPD), maka UU dapat menentukan syarat-syarat yang di antaranya dapat membatasi hak-haknya sebagai PNS sesuai dengan sistem politik dan ketatanegaraan yang berlaku saat ini. “Kewajiban mengundurkan diri menurut undang-undang bagi PNS yang akan ikut pemilihan anggota DPD tersebut bukanlah pelanggaran hak konstitusional,” terang Mahkamah mengutip kembali pertimbangan putusan MK yang lalu mengenai pengunduran diri PNS yang maju sebagai calon anggota DPD.

Mengenai mundur dari kepala daerah, Mahkamah berpendapat, baik kepala daerah atau wakil kepala daerah maupun anggota DPR, DPD dan DPRD tetap sama-sama diberi kesempatan dan mendapatkan jaminan serta pengakuan untuk diperlakukan sama di dalam hukum dan pemerintahan. Hanya prosesnya yang berbeda karena kondisi atau kualifikasi kedua jabatan tersebut berbeda. Oleh karenanya ketentuan mengenai pengunduran diri kepala daerah atau wakil kepala daerah yang mencalonkan diri menjadi anggota DPR, DPD, atau DPRD tidak berkaitan dengan pelanggaran terhadap prinsip kesamaan di hadapan hukum dan pemerintahan yang ditentukan dalam konstitusi.

Jabatan kepala daerah atau wakil kepala daerah dengan jabatan anggota legislatif menurut Mahkamah, tidak harus diperlakukan sama, walaupun sama-sama jabatan politik yang dipilih melalui Pemilu. Karena terdapat perbedaan, antara lain jabatan kepala daerah adalah jabatan tunggal, berbeda dengan anggota legislatif yang kolektif. “Lagi pula kewenangan DPR, DPD, dan DPRD tidak menjalankan fungsi pemerintahan sehari-hari, melainkan hanya sebatas membuat kebijakan serta mengontrol pelaksanaan kebijakan secara umum. Di samping itu, kepala daerah

atau wakil kepala daerah yang mencalonkan diri sebagai anggota DPR, DPD, atau DPRD, tanpa mengundurkan diri dari jabatannya, berpotensi menyalahgunakan jabatannya, atau paling tidak mempunyai posisi yang lebih menguntungkan atau posisi dominan dibandingkan calon yang tidak sedang menduduki jabatan kepala daerah atau wakil kepala daerah, sehingga justru menimbulkan ketidakadilan bagi calon yang lain,” tegas Mahkamah dalam putusan No. Nomor 15/PUU-XI/2013.

Dalam pendapat MK, tidak dapat disamakan pula dengan kepala daerah yang tidak harus mengundurkan diri jika mencalonkan diri sebagai kepala daerah atau wakil kepala untuk periode kedua atau untuk jabatan kepala daerah atau wakil kepala daerah di daerah yang lain. “Menurut Mahkamah, perbedaan tersebut masih proporsional,” sambung Mahkamah. Tidak ada perlakuan diskriminatif dari pasal yang dimohonkan pengujian, karena diskriminatif terkait dengan perlakuan berbeda karena perbedaan suku, agama, jenis kelamin, ras serta warna kulit atau atas dasar apapun.

### **Upaya Hukum bagi Pegawai Negeri Sipil dalam Keanggotaan DPRD**

Pasal 12 huruf k, Pasal 68 ayat (2) huruf h UU Pemilu DPR, DPD, dan DPRD. Pasal-pasal tersebut merugikan Para PNS karena mengharuskan PNS mengundurkan diri dari status kepegawaiannya yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali bila ingin mencalonkan diri sebagai anggota DPRD. “Bahwa frasa pegawai negeri sipil dan anak kalimat yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali sebagaimana diatur dalam Pasal 12 huruf k, Pasal 68 ayat (2) huruf h UU Pemilu sangat merugikan PNS karena pasal tersebut telah menghilangkan hak konstitusional dan menutup rapat-rapat kesempatan bagi PNS.”

UU tersebut dianggap telah menghilangkan sama sekali hak konstitusional Para PNS yang ingin menjadi peserta pemilu anggota DPRD. Padahal, sebagai PNS memiliki hak yang sama seperti warga negara lainnya sesuai perintah Pasal 27 ayat (1) UUD 1945. Banyak PNS yang mendaftarkan diri sebagai Calon anggota DPRD seharusnya tidak perlu mengundurkan diri secara tetap dan tidak dapat ditarik kembali. Dengan kata lain, PNS meminta syarat mengikuti Pemilu anggota DPRD diubah menjadi mengundurkan diri sementara dari jabatan PNS. Sementara itu

PNS merasa dirugikan dengan berlakunya Pasal 12 huruf K, Pasal 51 ayat (1) huruf K ayat (2) dan huruf H, serta Pasal 68 ayat (2) huruf k UU tersebut merasa dirugikan karena hak-haknya untuk menjadi caleg dibatasi. Dalam Pasal 12 huruf k UU itu disebutkan bahwa yang harus mengundurkan diri antara lain adalah kepala daerah, wakil kepala daerah, dan pegawai negeri sipil. Pemohon menilai pasal tersebut diskriminatif karena jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah jabatan politik yang tidak bisa disamakan dengan jabatan negara yang dibiayai APBN dan APBD.

Ketentuan pasal-pasal yang kami ajukan untuk diuji bersifat diskriminatif. Jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah jabatan politik karena diperoleh dengan proses politik. Seharusnya antara kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan anggota DPR, DPD, dan DPRD yang juga memangku jabatan politik diperlakukan sama saat mencalonkan diri sebagai caleg, tapi ini tidak diberlakukan sama. Dengan adanya putusan MK ini, baik PNS maupun kepala daerah yang ingin mencalonkan diri sebagai anggota legislatif tetap harus mengundurkan diri dengan menyatakan menggunakan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan pembahasan diatas, penulis dapat mengambil kesimpulan sebagai berikut : **Pertama**, ASN dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik, maka ASN yang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik wajib mengundurkan diri secara tertulis. **Kedua**, PNS sebagai warga negara yang memiliki hak pilih dalam Pemilu, memiliki hak untuk mengikuti kampanye serta dapat menyuarakan ide serta pendapatnya terkait politik, baik di masyarakat maupun di media sosial termasuk internet. Akan tetapi, PNS dilarang menjadi pelaksana kampanye termasuk dilarang mengajak dan mengimbau siapapun untuk memilih calon tertentu. Sanksi dari pelanggaran aturan ini, berupa sanksi disiplin mulai dari tingkat ringan, sedang hingga berat sesuai dengan penilaian dari atasan yang berhak melakukan penilaian. **Ketiga**, Pendapat hakim dalam putusan Mahkamah Konstitusi No 41/PUUXII/2014 dengan gugatan untuk tidak memberlakukan Pasal 119 dan Pasal 123 ayat (3) yang mewajibkan PNS untuk mengundurkan diri dikabulkan sebagian. Ketentuan yang mewajibkan seorang PNS untuk mengundurkan diri jika mencalonkan diri dalam pemilu dan pilukada sejak ditetapkan sebagai calon peserta tidak bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak melanggar hak konstitusional karena ketika bersedia untuk menjadi



PNS maka seorang tersebut bersedia mengikatkan diri pada ketentuan-ketentuan yang sudah ditentukan dalam birokrasi pemerintahan, hal tersebut merupakan konsekuensi dari pilihannya sendiri. Ketentuan yang mewajibkan PNS untuk mengundurkan diri sejak mendaftar dalam pemilu diubah dengan wajib mengundurkan diri ketika ditetapkan sebagai calon peserta karena jika diwajibkan mengundurkan diri ketika mendaftar itu hanya memenuhi hak konstitusional yakni kepastian hukum saja bukan kepastian hukum yang adil. Maka dari itu maka kata wajib mengundurkan diri ketika mendaftar diubah menjadi wajib mengundurkan diri ketika ditetapkan sebagai calon peserta pemilu agar memberikan kepastian hukum yang adil dan tidak ada diskriminasi terhadap profesi PNS.

## **SARAN**

Berdasarkan kesimpulan diatas, penulis dapat memberikan saran-saran sebagai berikut :

**Pertama**, Putusan Mahkamah Konstitusi No 41/PUU-XII/2014 yang mengubah sebagian isi pasal 119 dan pasal 123 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menjadi konsekuensi yang harus dipatuhi. Untuk itu sebagai warga negara yang taat hukum maka seharusnya mematuhi putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi. **Kedua**, Peraturan tentang Netralitas hendaknya di tinjau kembali, karena ada peluang PNS untuk melakukan pelanggaran terhadap peraturan, yaitu PNS yang tidak menjadi anggota maupun pengurus tetap loyal dalam partai politik, namun tidak dapat di kenakan sanksi. Netralitas PNS dalam partai politik memang diperlukan, Namun dalam Keanggotaan anggota Dewan, hendaknya melibatkan keterwakilan dari PNS, TNI dan POLRI, melalui penunjukkan, sehingga akan mewarnai kehidupan yang lebih demokratis.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku:**

Gafar, Afan, 1999. *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*.

Yogyakarta: Pustaka Pelajar;

Hadjon, Philipus M., *Perlindungan Hukum dalam Negara Pancasila, Makalah simposium tentang Politik Hak Asasi Manusia dan Pembangunan Hukum, dalam Rangka Dies Natalis XL/Lustrum Universitas Airlangga, Surabaya 3 November 1994;*  
Kadarsih, Setiajeng, dan Sri Hartini. 2005. *Makalah Netralitas Pegawai Negeri Sipil*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi;  
Subandriyo, Toto. 2004. *Profesionalisme Pegawai Negeri Sipil*. Dalam Suara Merdeka, Semarang, Senin, 29 Nopember.  
Hartini, Sri, dkk. 2010. *Hukum Kepegawaian di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika

### **Peraturan Perundang-Undangan:**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.  
Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.  
Undang-undang Nomor 12 Tahun 2005 Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999  
Keputusan Presiden Nomor 82 Tahun 1971, 29 November 1971  
Putusan Mahkamah Konstitusi No 41/PUUXII/2014  
Pasal 12 huruf K, Pasal 51 ayat (1) huruf K ayat (2) dan huruf H, serta Pasal 68 ayat (2) huruf k  
Pasal 68 ayat (2) huruf h UU Pemilu  
Pasal 119 dan Pasal 123 ayat (3)

### **Website**

[Pengertian DPRD - Website Resmi DPRD \(bangkabaratkab.go.id\)](http://bangkabaratkab.go.id)

[Kewajiban & Larangan ASN/PNS - Pengadilan Agama Limboto \(pa-limboto.go.id\)](http://pa-limboto.go.id)