

**Bagaimanakah Netralitas Pegawai Negeri Sipil  
Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-XIII/2015  
Dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PUU-XII/2014  
Terkait Syarat Pencalonan Bagi Pegawai Negeri Sipil Dalam PILKADA?**

*Oleh:*

Achmadudin Rajab \*

Naskah diterima: 21 Januari 2016; disetujui: 27 Januari 2016

**A. Latar Belakang**

Perkara MK No. 46/PUU-XIII/2015 diajukan oleh Afdoli, AP. yang berprofesi sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan berkeinginan maju sebagai calon dalam Pilkada di Kabupaten Simalungun. Selaku pemohon, Afdoli, AP. Mempersolakan salah satunya Pasal 7 huruf t Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan 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 (UU No. 8 Tahun 2015) yakni terkait persyaratan bagi PNS untuk mundur semenjak mendaftarkan diri sebagai calon dalam Pilkada. Pada akhirnya dalam

Putusan MK No. 46/PUU-XIII/2015, MK merubah norma dari yang semula mewajibkan mundur itu ketika mendaftar menjadi pasca ditetapkan oleh KPU/KIP sebagai calon dalam Pilkada. Sebagaimana diketahui bahwa UU No. 8 Tahun 2015 adalah perubahan dari UU No. 1 Tahun 2015, yang kedua-duanya adalah acuan utama pengaturan dalam pelaksanaan Pilkada serentak (UU Pilkada) yang telah dilaksanakan pada tanggal 9 Desember 2015 yang lalu.

**B. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-XIII/2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PUU-XII/2014**

Pada tanggal 9 Juli 2015 Putusan MK No. 46/PUU-XIII/2015 dibacakan dengan amar putusan yang

pada pokoknya menyatakan bahwa Pasal 7 huruf t dan huruf u UU No. 8 Tahun 2015 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sepanjang tidak dimaknai *“Mengundurkan diri sejak calon ditetapkan memenuhi persyaratan oleh KPU/KIP sebagai calon Gubernur, calon Wakil Gubernur, calon Bupati, calon Wakil Bupati, calon Walikota, dan calon Wakil Walikota”*. Amar putusan yang mengandung nilai inkonstitusional bersyarat ini menghasilkan norma hukum baru terkait khususnya Pasal 7 huruf t yakni dari yang semula pengunduran diri bagi PNS disyaratkan ketika *“mendaftarkan diri menjadi calon”* menjadi *“sejak ditetapkan memenuhi persyaratan menjadi calon”*. Adapun dalam pertimbangan Putusan No. 46/PUU-XIII/2015 ini MK mendasarkan pendapatnya sebagaimana telah dinyatakan dalam Putusan No. 41/PUU-XII/2014 yang dibacakan sehari sebelumnya (8 Juli 2015) begitu pula sempat dipertimbangkan dalam Putusan No.

33/PUU-XIII/2015 yang juga dibacakan di hari yang sama. Dalam amar Putusan No. 41/PUU-XII/2014 mengenai pengujian Pasal 119 dan Pasal 123 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) yang dibacakan tanggal 8 Juli 2015, MK juga menyatakan bahwa PNS barulah mengundurkan diri semenjak ditetapkan sebagai calon peserta Pilkada ataupun Pemilu.

Perubahan norma berdasarkan Putusan No. 46/PUU-XIII/2015 ini dalam hal menghadapi pelaksanaan Pilkada pada tanggal 9 Desember 2015, sudah ditindaklanjuti dengan revisi atas peraturan pelaksanaan Pilkada yang terkait yakni Peraturan KPU No. 12 Tahun 2015, dimana dalam Pasal 4 huruf s dinyatakan bahwa salah satu persyaratan yang harus dipenuhi untuk menjadi calon adalah **mengundurkan diri dari PNS yang tidak dapat ditarik kembali sejak ditetapkan sebagai calon**. Dalam Peraturan KPU No. 12 Tahun 2015 ini juga terdapat contoh formulir Model

BB.3-KWK yakni surat pernyataan pengunduran diri yang diharuskan bagi PNS dan ditandatangani oleh pejabat yang berwenang pasca PNS tersebut ditetapkan sebagai calon.

**C. Disharmoni Antara Asas Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dengan Pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-XIII/2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PUU-XII/2014**

Sebagaimana diketahui bahwa PNS haruslah netral, hal ini ditegaskan dalam Pasal 2 UU ASN yang mengatur mengenai asas, dimana salah satu dari asas yang wajib dimiliki pada huruf f berbunyi "netralitas". Hal ini diperkuat pula dengan kalimat pada paragraf 5 penjelasan umum UU ASN yang menyatakan bahwa "Dalam upaya menjaga netralitas ASN dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan ASN, serta dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaga pada tugas yang dibebankan, ASN dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai

*politik*". Oleh karena itu adalah sejalan jikalau pembuat undang-undang merumuskan Pasal 119 yang menyatakan bahwa "*Pejabat pimpinan tinggi madya dan pejabat pimpinan tinggi pratama yang akan mencalonkan diri menjadi gubernur dan wakil gubernur, bupati/walikota, dan wakil bupati/wakil walikota wajib menyatakan pengunduran diri secara tertulis dari PNS sejak mendaftar sebagai calon*". Maksud dari asas netralitas sebagaimana termuat dalam Pasal 119 UU ASN pun kembali diperkuat dengan Pasal 123 ayat (3) yang juga 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 mendaftar sebagai calon*". Norma dalam UU

ASN yang diundangkan tanggal 15 Januari 2014 inilah yang kemudian menjadi rujukan norma dalam Pasal 7 huruf t UU No. 8 Tahun 2015 yang juga merupakan harmonisasi atas pengaturan yang saat ini masih berlaku sebagai hukum positif terkait persyaratan pencalonan bagi PNS dalam Pilkada.

Rumusan pengunduran diri dalam hal ini bagi PNS yakni "setelah ditetapkan sebagai calon" dan bukan "pada saat mendaftarkan sebagai calon" tergambar pada alur pemikiran dalam pendapat hukum Putusan No. 41/PUU-XII/2014 dan Putusan No. 33/PUU-XIII/2015 yang merupakan rujukan Putusan No. 46/PUU-XIII/2015. Pada paragraf 3 dari pendapat mahkamah butir 3.16 Putusan No. 41/PUU-XII/2014, MK berpendapat bahwa jikalau yang berlaku adalah norma bahwa PNS wajib mundur ketika mendaftar sebagai calon, maka norma ini hanyalah memenuhi sebagian dari jaminan hak konstitusional dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yaitu aspek kepastian hukum

saja tanpa mengandung nilai keadilan. Hal ini dikarenakan konsekuensi mundur ketika mendaftar dapat berpotensi merugikan WNI yang semula berprofesi sebagai PNS menjadi kehilangan statusnya sebagai PNS padahal tidak ada jaminan kepastian bagi si WNI untuk ditetapkan sebagai calon dalam suatu ajang pemilihan. Jika didalami lebih lanjut pendapat hukum MK dalam Putusan No. 41/PUU-XII/2014 terutama paragraf 1 dari butir 3.13 diketahui bahwa MK berusaha konsisten dengan putusan-putusan sebelumnya yakni Putusan No. 45/PUU-VIII/2010 yang dibacakan 1 Mei 2012 dan dirujuk kembali dalam Putusan No. 12/PUU-XI/2013 yang dibacakan 9 April 2013. Kedua rujukan awal putusan tersebut pada pokoknya mengandung maksud bahwa keharusan mundur bagi PNS untuk maju dalam ajang pemilihan bukanlah pembatasan HAM dalam hal hak konstitusionalnya untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan (menduduki jabatan politik sebagaimana juga

amanat Pasal 28D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945). Sehingga sebenarnya kewajiban untuk mundur dari PNS sebenarnya sudah *clear* dan bukanlah merupakan suatu persoalan, yang masih menjadi pertanyaan saat ini adalah “kapan” waktu yang tepat bagi PNS untuk mundur. Adapun MK pada akhirnya merumuskan pilihan waktu “kapan” tersebut dalam Putusan No. 41/PUU-XII/2014 dengan pilihan waktu yang tepat menurut MK adalah “sejak ditetapkan sebagai calon”.

Pilihan waktu semenjak ditetapkan sebagai calon menurut MK inilah yang kemudian menimbulkan disharmoni dengan asas netralitas bagi PNS. Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 39 UU No. 8 Tahun 2015 diketahui bahwa calon dapat diusulkan oleh Partai Politik atau gabungan partai politik dan/atau melalui jalur perseorangan. Jikalau misalnya WNI yang berstatus sebagai PNS maju melalui jalur partai atau gabungan partai dan yang berlaku adalah sesuai putusan MK terakhir yakni pengunduran diri hanya setelah ditetapkan sebagai calon, maka

bagaimana dengan konsep netralitas yang seharusnya ditaati oleh PNS? Sebagaimana amanat UU ASN seorang PNS dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik, sedangkan yang ikut maju berkompetisi dalam Pilkada, berarti yang bersangkutan berafiliasi dengan partai, memiliki keberpihakan sedangkan PNS haruslah netral. Misalnya pula jika si PNS kemudian tidak ditetapkan sebagai calon (gagal pada pencalonan) dalam Pilkada, apakah si PNS masih bisa menjunjung asas netralitas? Hal inilah yang merupakan disharmoni nyata dan menjadi kendala kedepannya.

#### **D. Rekomendasi Kedepan**

Sebagai wujud tindak lanjut dari Putusan MK No. 46/PUU-XIII/2015 dan Putusan No. 41/PUU-XII/2014, perlu kiranya dalam rencana perbaikan revisi UU Pilkada ke depan dirumuskan pola pengaturan yang terbaik, karena asas netralitas PNS jikalau mengikuti kedua putusan MK adalah jelas kehilangan maknanya. Hal ini dapat menjadikan persoalan ke

depan karena bagaimana jika pengaturan yang memunculkan konflik netralitas ini dihadapkan dengan pasal-pasal lainnya dalam UU Pilkada yang melarang keterlibatan PNS misalnya dalam berkampanye ataupun pelibatan perangkat daerah untuk berpihak mendukung salah satu calon dalam Pilkada. Perbaikan pula sebaiknya penulis sarankan bukan hanya dalam UU Pilkada kedepan,

melainkan juga untuk perbaikan untuk UU ASN kedepan. Terutama patut dipertimbangkan masih perlu atau tidaknya asas netralitas dalam Pasal 2 huruf f UU ASN tersebut. Karena bagaimana mungkin mencitakan PNS bisa netral namun memperbolehkan masuknya pengaruh partai politik atau gabungan partai politik?

---

\* Penulis adalah Tenaga Fungsional Perancang Undang-Undang dengan pembedangan Politik, Hukum, dan HAM di Pusat Perancangan Undang-Undang pada Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.