

## NETRALITAS PEGAWAI NEGRI SIPIL (PNS) DALAM PEMILU MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2008

**I Made Mandi Widhiana**

Program Studi, Fakultas Hukum , Universitas Mahendradatta  
Jl. Ken arok No 12, Peguyangan Denpasar Utara, Bali 80115  
(mandiwidhiana@gmail.com)

**Abstrak**-Dalam aspek hukum dan pemerintahan, reformasi birokrasi netraitas PNS menjadi issue yang sangat kuat untuk direalisasikan. Hal ini karena birokrasi pemerintah Indonesia ditengarai telah memberikan kontribusi yang sangat besar atas terjadinya berbagai krisis tersebut. Dengan mempergunakan metode penelitian hukum normatif suatu metode peneltian yang membahas dari sudut norma dalam bahan hukum. Selanjutnya beberapa permasalahan yang akan dikaji adalah 1) tentang netralitas PNS dalam Pemilu dan 2) bagaimana upaya upaya menjamin netralitas PNS itu sendiri Dengan mempergunakan beerapa teori Negara hukum, teori konstitusi dan teori perundangan dan teori kewenangan , dan dengan mempergunakan teori hukum normaif maka akan memperoleh pembahasan sebagai berikut :

1. Birokrasi yang dibangun oleh pemerintah Orde Baru telah menumbuhkan budaya birokrasi yang kental dengan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN),
2. Oleh karena itu reformasi birokrasi diharapkan merupakan langkah-langkah koreksi terhadap kebijakan politik Pemerintah setelah Orde Baru.

Kesimpulan yang diperoleh adalah : 1 ) netralitas PNS dalam reformasi birokrasi, Pemerintah telah menetapkan kebijakan baru dalam pembinaan Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai bagian dari pembinaan 2) upaya untuk menjamin netralitas PNS dilakukan dengan sosialisasi dan pendekatan pendekatn waktu upacara

**Kata Kunci:** Netralitas, PNS dan Jaminan

**Abstract**-In the legal and governmental aspects, civil servant bureaucracy reform is a very strong issue to be realized. This is because the Indonesian government bureaucracy is suspected to have contributed greatly to the occurrence of these various crises. By using the method of normative legal research a research method that discusses tie the norm angle in legal material. Furthermore, some of the problems that will be studied are 1) about the neutrality of civil servants in the General Election and 2) how to ensure the neutrality of civil servants themselves. By using a number of state legal theories, constitutional theories and legislative theories and theories of authority, and using the normative legal theory it will obtain discussion as follows:

1. The bureaucracy built by the New Order government has fostered a bureaucratic culture that is thick with corruption, collusion and nepotism (KKN),
2. Therefore bureaucratic reform is expected to be a corrective step towards the Government's political policy after the New Order.

*The conclusions obtained are: 1) the neutrality of civil servants in the reform of the bureaucracy, the Government has established new policies in coaching Civil Servants (PNS) as part of coaching 2) efforts to guarantee the neutrality of civil servants carried out with socialization and approach approach to the ceremony*

**Keywords:** *neutrality, civil servants and guarantees*

## PENDAHULUAN

Bahwa PNS harus netral dari pengaruh partai politik, sebenarnya dari aspek peraturan perundang-undangan sudah jelas di atur mulai dari Undang-Undang sampai dengan Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara. Sederetan peraturan perundang-undangan dimaksud adalah

1. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian;
2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
3. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPRD, dan DPD;
4. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Calon Wakil Presiden;
5. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004 tentang larangan PNS menjadi Anggota Partai Politik;
6. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 Jo Peraturan

Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;

7. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS;
8. Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 10 Tahun 2005 tentang PNS yang menjadi calon Kepala Daerah dan Calon Wakil Kepala Daerah;
9. Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor: K.26-30/V.31-3/99 tanggal 12 Maret 2009 tentang Netralitas PNS dalam Pemilihan Umum Calon Legislatif dan Calon Presiden/Wakil Presiden.
10. Dalam Undang Undang Nomer 7 Tahun 2018 tentang pemilu

Berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, Pegawai Negeri sebagai unsur aparatur Negara harus netral dari pengaruh semua golongan dan Partai Politik, tidak diskriminatif

dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, dan dilarang menjadi Anggota dan/atau Pengurus Partai Politik. Pegawai Negeri Sipil yang menjadi Anggota dan/atau Pengurus Partai Politik harus diberhentikan sebagai Pegawai Negeri.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, dan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, antara lain ditentukan bahwa Pegawai Negeri Sipil sebagai warga Negara dan anggota masyarakat diperbolehkan mengikuti kegiatan kampanye sebagai Peserta Kampanye.

Selanjutnya pada Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, masalah netralitas Pegawai Negeri Sipil sudah di atur dalam Pasal 4 angka 12, 13, 14, dan 15, dimana setiap Pegawai Negeri Sipil dilarang :

Pasal 12 memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara:

- a. ikut serta sebagai pelaksana kampanye;
- b. menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS;

- c. sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain; dan/atau
- d. sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara;

Pasal 13 memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden dengan cara:

- a. membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau
- b. mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat;

Pasal 14 memberikan dukungan kepada calon anggota Dewan Perwakilan Daerah 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 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;
- 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, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.

Sebagai pelaksanaan ketentuan Undang-undang tersebut telah ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil menjadi Anggota Partai Politik, yang menegaskan bahwa sejak ditetapkannya Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999, maka PNS dilarang menjadi anggota dan atau

pengurus parpol. PNS yang menjadi anggota dan atau pengurus parpol harus diberhentikan sebagai PNS, yaitu : 1. diberhentikan dengan hormat sebagai PNS apabila telah memberitahukan terlebih dahulu kepada pejabat yang berwenang ; 2. diberhentikan tidak dengan hormat sebagai PNS apabila tidak memberitahukan terlebih dahulu kepada pejabat yang berwenang.

Ketentuan larangan menjadi anggota dan atau parpol juga diberlakukan bagi Calon Pegawai Negeri Sipil, yang ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah 11 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil. Dalam perkembangannya prinsip netralitas PNS tersebut juga diterapkan dalam pelaksanaan Pemilihan Umum baik Pemilihan Presiden, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah serta Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), yaitu dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 yang tiga kali diubah terakhir dengan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008.

Catatan berbagai media massa menunjukkan betapa netralitas politik Pegawai Negeri Sipil merupakan hasil perjuangan yang keras untuk melepaskan diri dari tekanan kepentingan politik penguasa pada masa lalu utamanya pada masa Orde Baru. Sehingga sejak ditetapkannya netralitas sebagai paradigma baru dalam pembinaan PNS, netralitas seakan

menjadi sesuatu yang “sakral” dan partai politik seolah menjadi bagian dari “organisasi terlarang” dan siapapun yang mengkritisi kebijakan netralitas tentu akan mendapat kecaman. Apalagi PNS yang kedapatan “ada main” dengan parpol atau terlibat kegiatan politik praktis akan mendapat sanksi tegas dari yang ringan berupa tegoran sampai yang paling berat berupa pemberhentian. Sosialisasi kepada seluruh jajaran PNS maupun kepada masyarakat luas gencar dilaksanakan melalui berbagai forum dan media, terutama menjelang pelaksanaan Pemilihan Umum (Pemilu) maupun Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Hal ini dapat dimaklumi karena terkait dengan kesadaran hukum masyarakat, utamanya di kalangan PNS yang wajib mentaati peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai *ius constitutum*.

Netralitas birokrasi diartikan sebagai tindakan yang sengaja dirancang dan dilakukan oleh institusi birokrasi dan individu PNS untuk menjaga jarak yang sama terhadap para kandidat dalam proses pemilu. Netralitas politik juga diartikan sebagai upaya dan sekaligus pengkondisian untuk menjaga ketidakberpihakan institusi birokrasi dan individu PNS pada proses kompetisi untuk mendapatkan kekuasaan politik.

Dengan posisi netral tersebut birokrasi diharapkan mampu berlaku independen dan profesional dalam menjalankan fungsinya. Di samping itu birokrasi yang netral dan profesional

merupakan prasyarat penting bagi terselenggaranya proses politik yang demokratis. Dalam tataran yuridis formal sebenarnya netralitas PNS dalam pilkada telah diatur seperti dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, yang merupakan petunjuk pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, bunyi Pasal 54 ayat (1) huruf c mengatakan larangan anggota DPRD merangkap sebagai pegawai negeri sipil, anggota TNI/Polri, pegawai pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah dan/atau badan lain yang anggarannya bersumber dari APBN/APBD dan Pasal 79 ayat (4) yang menyatakan bahwa pasangan calon dilarang melibatkan pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai peserta kampanye dan juru kampanye dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Maupun Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor SE/18.1/M.PAN/5/2004 tentang Sanksi bagi Pegawai Negeri Sipil yang terlibat dalam Kampanye.

Penelitian ilmiah berkaitan dengan netralitas PNS pernah dilakukan pada tahun 2005 oleh seorang senior yaitu English Nainggolan, dalam tesis berjudul “Kenggotaan Pegawai Negeri Sipil Dalam Partai Politik Dan Implikasinya Pada Netralitas Birokrasi,

Suatu Tinjauan Yuridis Normatif dan Empirik” yang meskipun memberikan kajian dengan cara pandang dan tolok ukur yang berbeda yaitu dari sudut Hukum Administrasi, tetapi sebagian kesimpulannya menghasilkan prinsip-prinsip yang sejalan dengan penulis yang menggunakan cara pandang dan tolok ukur dari sudut Hukum Tata Negara (Konstitusi).

Penelitian mengenai implementasi kebijakan netralitas PNS juga pernah dilakukan oleh Pusat Penelitian dan Pengembangan Badan Kepegawaian Negara pada tahun 2005 dengan responden meliputi PNS, Anggota DPRD yang berasal dari PNS, Anggota KPUD Provinsi, serta masyarakat di 10 provinsi. Menurut penulis penelitian tersebut lebih merupakan evaluasi terhadap tingkat kesadaran hukum mengenai kebijakan netralitas PNS yang berlaku (*ius constitutum*) yang bersifat deskriptif, dengan asumsi bahwa kebijakan netralitas PNS tersebut telah mendapat legitimasi karena telah diatur dalam Undang-undang Pokok Kepegawaian sehingga wajib untuk ditaati, terlepas dari persoalan apakah kebijakan tersebut sudah tepat.

Dengan demikian penelitian yang dilakukan cukup orisinil karena menggunakan cara pandang berbeda yaitu memandang bahwa netralitas politik PNS merupakan sarana alternatif untuk mewujudkan *good governance* guna mencapai tujuan yang

sebenarnya yaitu kesejahteraan masyarakat.

Untuk itulah penelitian sinkronisasi peraturan perundang-undangan ini diharapkan dapat membuka wacana baru dalam menentukan arah pembinaan manajemen kepegawaian dalam suasana yang demokratis yang dijamin oleh konstitusi.

### **Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian tersebut, maka yang menjadi permasalahan utama dalam kajian ini adalah :

1. Apakah PNS yang merupakan bagian dari , Birokrasi Pemerintah Daerah dapat dijamin Kenetralitasannya ?
2. Bagaimanakah upaya yang dapat dilakukan untuk menjamin Kenetralitasan PNS

### **TUJUAN PENELITIAN**

#### **Tujuan Umum**

Penelitian ini bertujuan untuk dapat menjadi pembuka bagi wacana baru dan dapat mendorong peneliti lain untuk mengkaji masalah-masalah yang terkait dengan sikap politik PNS berdasarkan kajian ilmu lainnya, sehingga dapat melengkapi hasil penelitian ini sebagai bahan pertimbangan bagi pembinaan Birokrasi di Pemerintah Kabupaten Tabanan.

### Tujuan Khusus

Adapun tujuan khusus penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Untuk menjelaskan dan mendeskripsikan pertimbangan hukum (ratio legis) maupun pertimbangan lainnya terkait dengan kenetralitas Birokrasi serta Untuk mengetahui pengaruh perubahan sistem politik terhadap perkembangan keanggotaan Pegawai Negeri Sipil dalam partai politik;
- b. Untuk mengetahui Faktor yang dapat menjamin kenetralitas Birokrasi dalam pemilihan kepala daerah secara langsung di Kabupaten Tabanan.

### Manfaat Penelitian

Atas dasar tujuan tersebut, maka penelitian ini diharapkan bermanfaat, baik dari tinjauan teoritis maupun dari tinjauan praktis, yaitu :

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan akan meningkatkan pemahaman atas netralitas Birokrasi baik dari aspek hukum maupun aspek politik. Disamping itu pula, Untuk memberikan kontribusi berupa saran-saran kepada Pemerintah Daerah dalam membentuk birokrasi pemerintah yang netral, efisien dan efektif;
2. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dan

evaluasi terkait dalam kenetralitas Birokrasi dalam pemilihan Kepala Daerah secara langsung .

Penelitian ini merupakan suatu penelitian yuridis normatif, oleh karena itu untuk menganalisa netralitas birokrasi dalam pemilihan kepala daerah, menggunakan landasan teori: Negara Hukum, Teori Perundang-undangan, Konsep Birokrasi, Konsep Netralitas, Konsep Demokrasi, dan Konsep Pemerintahan yang baik (Good Governance).

Yang dimaksudkan dengan landasan teoritis adalah upaya untuk mengidentifikasikan teori hukum, konsep – konsep, asas – asas hukum dan lain – lain. Umumnya teori bersumber dari Undang – undang, buku – buku karya tulis bidang ilmu dan laporan penelitian

### METODE

#### Jenis Penelitian

Sesuai dengan substansi permasalahan hukum yang hendak dianalisis, penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif , untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum. Penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori, atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi. Jawaban

yang diharapkan dalam penelitian hukum adalah, right, appropriate, in appropriate or wrong, yang bersifat normatif (dogmatik) yaitu suatu penelitian yang terutama menganalisis ketentuan-ketentuan hukum positif maupun asas-asas hukum, dengan melakukan penjelasan secara sistematis. ketentuan hukum dalam sebuah kategori hukum tertentu, menganalisis hubungan antara ketentuan hukum, menjelaskan dan memprediksi pengembangan kedepan . meneliti hukum dengan mengkaitkan dengan aspek non hukum, yaitu aspek politik. Dalam hal ini hukum dipandang sebagai sarana atau alat untuk mengatur masyarakat, yang tidak lepas dari pengaruh aspek sosial, ekonomi dan aspek lainnya, “Tindakan apapun yang akan diambil oleh pemegang peran, lembaga-lembaga pelaksana maupun pembuat undang-undang selalu berada dalam lingkup kompleksitas kekuatan-kekuatan sosial, budaya ekonomi dan politik, dsb. Seluruh kekuatan-kekuatan sosial itu selalu ikut bekerja dalam setiap upaya untuk memfungsikan peraturan-peraturan yang berlaku .

### Jenis Pendekatan

Untuk menganalisis permasalahan yang ada, Penelitian ini menggunakan jenis pendekatan perundang – undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual research*), pendekatan

historis (*historical approach*) dan penelitian hukum sosiologis (*sociological research*) yang bersifat eksploratif, dimaksudkan untuk menelaah sinkronisasi Undang-undang Pokok Kepegawaian (UU No. 43 Tahun 1999) khususnya Pasal 3 yang mengatur larangan PNS menjadi anggota parpol, yang bertentangan terhadap konstitusi (UUD 1945).

### Sumber Bahan Hukum

Untuk menunjang pembahasan terhadap permasalahan yang diajukan sumber bahan hukum di peroleh dari :

#### a. Bahan Hukum Primer

Dalam penulisan Tesis ini digunakan bahan hukum yang bersifat mengikat yang bersumber dari peraturan perundang-undangan (Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, yang ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya PP 5/1999 dan diganti dengan PP 12/ 1999, Surat Edaran Menteri Pedayagunaan Aparatur Negara Nomor : SE/18.1/M.PAN/5/2004, Surat Kepala Badan Kepegawaian Nasional Nomor K.26-17/V.19-14/99 perihal PNS yang Menjadi Anggota Partai Politik, Surat Ketua KPU Nomor 1077/15/VI/2004, dan



juga sikap ketiga dari 6 Sikap Keputusan Musyawarah Nasional ke-5 Korpri yang merupakan satu-satunya organisasi PNS di luar kedinasan, menyatakan “ PNS tidak melibatkan diri dalam kegiatan Parpol” Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002, tentang Partai Politik, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum yang dalam penelitian ini berupa : bahan hukum yang bersumber dari pendapat para ahli hukum/doktrin-doktrin yang ada kaitan dengan permasalahan yang dibahas juga di dapat melalui Buku, Literatur, majalah ilmiah, jurnal yang ada kaitannya dengan permasalahan, yaitu Tinjauan Pemilihan kepala daerah

c. Bahan hukum tertier

yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus (hukum), ensiklopedia dan sebagainya yang berkaitan dengan penelitian ini.

### **Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Sesuai dengan tujuan penelitian ini, maka fokus obyek penelitian akan diarahkan pada :

1. Netralitas Pegawai Negeri Sipil, untuk menegaskan asumsi yang menjadi pertimbangan kenetralitasan birokrasi berupa larangan menjadi anggota parpol dalam Pilkada;
2. Perkembangan Netralitas Birokrasi dan membandingkan dengan karakteristik peraturan perundang-undangan yang mengatur keanggotaan PNS dalam partai politik serta, menelaah faktor yang dapat menjamin kenetralitasan birokrasi dalam pemerintaha Untuk memperoleh informasi tersebut maka bahan hukum yang menjadi obyek penelitian adalah bahan hukum sekunder yang meliputi :

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, terdiri dari :
  - a. Norma atau kaedah dasar, yaitu Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.
  - b. Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan manajemen kepegawaian dan netralitas PNS, antara lain :
    - (a) Undang-undang Pokok Kepegawaian, Undang-

- undang Partai Politik, dan Undang-undang lain yang terkait ;
- (b) Peraturan Pemerintah tentang Larangan PNS menjadi Anggota Parpol dan PP lain yang terkait ;
- (c) Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) dan petunjuk Teknis (Juknis) tentang pelaksanaan netralitas PNS.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil hasil penelitian, pendapat pakar hukum, risalah pembahasan RUU tentang Pokok-pokok Kepegawaian, serta catatan-catatan sejarah mengenai kondisi dan sistem politik pada masa lalu.
3. Bahan hukum tertier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus (hukum), ensiklopedia
4. Selanjutnya bahan hukum primer, sekunder dan tertier dikumpulkan berdasarkan metode sistematis serta dicatat pada kartu-kartu dengan ukuran tertentu. Dalam kartu ini juga dicatat sumber darimana data tersebut diperoleh (nama pengarang/ penulis, judul buku atau artikel, impresium, halaman, dan lain sebagainya. Kartu-kartu tersebut kemudian disusun berdasarkan

pokok bahasan untuk memudahkan analisis dan pada kartu juga dicatat konsep-konsep yang ada hubungannya dengan Netralitas Birokrasi dalam Pemilihan Kepala Daerah secara langsung.

### **Teknik Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum**

Sesuai dengan penelitian hukum normatif, maka dalam penelitian ini yang diperoleh lewat penelusuran dengan metode sebagaimana disebutkan di atas. Analisis bahan hukum adalah proses penyederhanaan bahan hukum ke dalam bentuk yang lebih mudah dibaca dan diinterpretasikan, secara : Deskripsi, Analitis, Sistematis, Evaluatif, Argumentatif dan menguraikan bahan-bahan hukum secara bermutu dengan bentuk kalimat yang teratur, runtun, logis, tidak tumpang tindih dan efektif sehingga memudahkan interpretasi bahan hukum dan pemahaman hasil analisa komprehensif, artinya analisa dilakukan secara mendalam dan berbagai aspek sesuai dengan lingkup penelitian. Metode analisis yang dipergunakan adalah metode bahan hukum dilakukan dengan teknik deskripsi, Analitis, interpretasi, dan argumentasi, yaitu dengan :

1. mengidentifikasi dan mendeskripsikan ciri-ciri konfigurasi politik dan karakter produk peraturan kepegawaian, dengan menelusuri sejarah perkembangan peraturan perundang-undangan tentang

keanggotaan PNS dalam partai politik ;

2. menganalisis karakter peraturan perundang-undangan dengan berdasarkan landasan teori dan konsep yang berkaitan, antara lain mengenai : konsepsi demokrasi dan konsepsi netralitas, asas-asas perundang-undangan, kedudukan Birokrasi, dan lain-lain.

Selanjutnya dilakukan penilaian berdasarkan alasan-alasan yang bersifat penalaran hukum, yakni dengan mengemukakan doktrin dan asas-asas yang berkaitan dengan disiplin Pegawai Negeri Sipil.

## **PEMBAHASAN**

### **Netralitas PNS**

Dalam netraitas PNS sesuai aspek peraturan perundang-undangan sudah jelas di atur mulai dari Undang-Undang sampai dengan Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara. Sederetan peraturan perundang-undangan dimaksud adalah :

1. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian;
2. Undang-Undang Nomor Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;

3. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPRD, dan DPD;
4. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Calon Wakil Presiden;
5. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004 tentang larangan PNS menjadi Anggota Partai Politik;
6. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;
7. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS;
8. Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 10 Tahun 2005 tentang PNS yang menjadi calon Kepala Daerah dan Calon Wakil Kepala Daerah;
9. Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor: K.26-30/V.31-3/99 tanggal 12 Maret 2009 tentang Netralitas PNS dalam Pemilihan Umum Calon Legislatif dan Calon Presiden/Wakil Presiden.
10. Undang Undang Nomer 7 Tahun 2018 tentag Pemilu

Berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, Pegawai Negeri sebagai unsur aparatur Negara harus netral dari pengaruh semua golongan dan Partai Politik, tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada

masyarakat, dan dilarang menjadi Anggota dan/atau Pengurus Partai Politik. Pegawai Negeri Sipil yang menjadi Anggota dan/atau Pengurus Partai Politik harus diberhentikan sebagai Pegawai Negeri

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, dan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, antara lain ditentukan bahwa Pegawai Negeri Sipil sebagai warga Negara dan anggota masyarakat diperbolehkan mengikuti kegiatan kampanye sebagai Peserta Kampanye.

Selanjutnya pada Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, masalah netralitas Pegawai Negeri Sipil sudah di atur dalam Pasal 4 angka 12, 13, 14, dan 15, dimana setiap Pegawai Negeri Sipil dilarang :

Pasal 12 memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara:

- a. ikut serta sebagai pelaksana kampanye;
- b. menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS;

- c. sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain; dan/atau
- d. sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara;

Pasal 13 memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden dengan cara:

- a. membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau
- b. mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat;

Pasal 14 memberikan dukungan kepada calon anggota Dewan Perwakilan Daerah 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 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;
- 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, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.

Sebagai pelaksanaan ketentuan Undang-undang tersebut telah ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil menjadi Anggota Partai Politik, yang menegaskan bahwa sejak ditetapkannya Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999, maka PNS dilarang menjadi anggota dan atau pengurus parpol. PNS yang menjadi anggota dan atau pengurus parpol harus diberhentikan sebagai PNS, yaitu : 1. diberhentikan dengan hormat sebagai PNS apabila telah memberitahukan terlebih dahulu kepada pejabat yang berwenang ; 2. diberhentikan tidak dengan hormat sebagai PNS apabila

tidak memberitahukan terlebih dahulu kepada pejabat yang berwenang.

Ketentuan larangan menjadi anggota dan atau parpol juga diberlakukan bagi Calon Pegawai Negeri Sipil, yang ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah 11 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil. Dalam perkembangannya prinsip netralitas PNS tersebut juga diterapkan dalam pelaksanaan Pemilihan Umum baik Pemilihan Presiden, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah serta Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), yaitu dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 yang tiga kali diubah terakhir dengan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008.

#### **Upaya yang dilakukan untuk netralitas PNS**

Catatan berbagai media massa menunjukkan betapa netralitas politik Pegawai Negeri Sipil merupakan hasil perjuangan yang keras untuk melepaskan diri dari tekanan kepentingan politik penguasa pada masa lalu utamanya pada masa Orde Baru. Sehingga sejak ditetapkannya netralitas sebagai paradigma baru dalam pembinaan PNS, netralitas seakan menjadi sesuatu yang “sakral” dan partai politik seolah menjadi bagian dari “organisasi terlarang” dan siapapun yang mengkritisi kebijakan netralitas tentu akan mendapat kecaman. Apalagi PNS yang kedatangan “ada main”

dengan parpol atau terlibat kegiatan politik praktis akan mendapat sanksi tegas dari yang ringan berupa tegoran sampai yang paling berat berupa pemberhentian. Sosialisasi kepada seluruh jajaran PNS maupun kepada masyarakat luas gencar dilaksanakan melalui berbagai forum dan media, terutama menjelang pelaksanaan Pemilihan Umum (Pemilu) maupun Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Hal ini dapat dimaklumi karena terkait dengan kesadaran hukum masyarakat, utamanya di kalangan PNS yang wajib mentaati peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai *ius constitutum*.

Netralitas birokrasi diartikan sebagai tindakan yang sengaja dirancang dan dilakukan oleh institusi birokrasi dan individu PNS untuk menjaga jarak yang sama terhadap para kandidat dalam proses pemilu. Netralitas politik juga diartikan sebagai upaya dan sekaligus pengkondisian untuk menjaga ketidakberpihakan institusi birokrasi dan individu PNS pada proses kompetisi untuk mendapatkan kekuasaan politik.

Dengan posisi netral tersebut birokrasi diharapkan mampu berlaku independen dan profesional dalam menjalankan fungsinya. Di samping itu birokrasi yang netral dan profesional merupakan prasyarat penting bagi terselenggaranya proses politik yang demokratis. Dalam tataran yuridis formal sebenarnya netralitas PNS dalam pilkada telah diatur seperti dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan,

Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, yang merupakan petunjuk pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, bunyi Pasal 54 ayat (1) huruf c mengatakan larangan anggota DPRD merangkap sebagai pegawai negeri sipil, anggota TNI/Polri, pegawai pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah dan/atau badan lain yang anggarannya bersumber dari APBN/APBD dan Pasal 79 ayat (4) yang menyatakan bahwa pasangan calon dilarang melibatkan pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai peserta kampanye dan juru kampanye dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Meskipun Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor SE/18.1/M.PAN/5/2004 tentang Sanksi bagi Pegawai Negeri Sipil yang terlibat dalam Kampanye.

Penelitian mengenai implementasi kebijakan netralitas PNS juga pernah dilakukan oleh Pusat Penelitian dan Pengembangan Badan Kepegawaian Negara pada tahun 2005 dengan responden meliputi PNS, Anggota DPRD yang berasal dari PNS, Anggota KPUD Provinsi, serta masyarakat di 10 provinsi. Dalam penelitian tersebut lebih merupakan evaluasi terhadap tingkat kesadaran hukum mengenai kebijakan netralitas PNS yang berlaku (*ius constitutum*) yang bersifat deskriptif, dengan asumsi bahwa kebijakan netralitas PNS tersebut telah

mendapat legitimasi karena telah diatur dalam Undang-undang Pokok Kepegawaian sehingga wajib untuk ditaati, terlepas dari persoalan apakah kebijakan tersebut sudah tepat.

Seperti berdasarkan ketentuan **Pasal 2 huruf f Undang Undang Nomer 5 Tahun 2014 tentang ASN**, bahwa “ setiap pegawai ASN tidak berpihak dari segala manapun dan tidak memihak kepentingan siapapun

**Putusan Mahkamah Konstitusi nomer 41 /PUU-XIII-/2014** Tanggal 6 Juli 2015, PNS yang mencalonkan diri menjadi calon Gubernur / Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Wali Kota dan Wakil Wali Kota menyatakan pengunduran dirinya secara tertulis sebagai PNS sejak ditetapkan sebagai calon peserta Pemilihan Gubernur/ wakil Gubernur, bupati/ Wakil Bupati, Wali Kota/ Wakil Wali Kota Kemudian di tiap tiap Instansi dibentuk Model pengawasan dengan membentuk tim di tiap tiap instansi yang tugasnya mengawasi PNS terutama perilaku PNS yang ada hubungannya dengan masalah politik

PNS merupakan sarana alternatif untuk mewujudkan good governance guna mencapai tujuan yang sebenarnya yaitu kesejahteraan masyarakat. Dalam upaya-upaya yang dapat dilakukan untuk menjamin netralitas PNS maka perlu ditingkatkan sosialisasi dan pengawasan/pengarahannya kepada PNS seperti dalam upacara bendera, rapat kerja dan sebagainya

## **KESIMPULAN**

Dari uraian tersebut di atas dapatlah disimpulkan sebagai berikut :

1. Tentang netralitas PNS dalam reformasi birokrasi, Pemerintah telah menetapkan kebijakan baru dalam pembinaan Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan seperti disiplin pegawai negeri dan Undang-Undang partai politik
2. Upaya untuk menjamin netralitas PNS dilakukan dengan sosialisasi dan pendekatan-pendekatan pada waktu upacara bendera, sosialisasi rapat-rapat kerja, pengawasan sehingga netralitas PNS dapat terwujud secara maksimal Model pengawasan dengan membentuk tim di tiap tiap instansi yang tugasnya mengawasi PNS

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Abdul Kadir Muhammad, 2004, Hukum dan Penelitian Hukum, Penelitian Hukum, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Abdullah, Rozali, 2005, Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Abdullah, Syukur, 1991, Budaya Birokrasi Indonesia dalam Alfian dan Nazaruddin Sjamsudin (ed). Profil Budaya

- Politik Indonesia, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta.
- Abidin, 2004, Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Dalam Dimensi Hukum, Jakarta : CV Rajawali
- Agustino, Leo, 2005, Politik & Otonomi Daerah, Untirta Press, Banten.
- A. Hamid S. Attamimi, 1992, Teori Perundang-undangan Indonesia (Suatu sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman), Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.
- Alamsyah, Kamal, Konflik Pilkada Cederai Nilai Demokrasi, Piliran Rakyat, didownload dari : [http: www.pikiran\\_rakyat.com](http://www.pikiran_rakyat.com).
- Afadlal, dkk, 2003, Dinamika Birokrasi Lokal Era Otonomi Daerah, Pusat Penelitian Politik (PLP) LIPI.
- Afan Gaffar, 1999, Politik Indonesia : Transisi Menuju Demokrasi, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Amiruddin, 2004, Pengantar Metode Penelitian Hukum, PT Raja Grafindo Perkasa, Jakarta.
- Anwar Arifin, 2003, Tujuan Komunikasi Politik Citra Politik, Pendapat Umum Partisipasi politik dan Pemilu, Jakarta :LPK DPP Partai Golkar.
- Arbi Sanit, 1998, Reformasi politik, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Bagir Manan, 1993, Dasar-dasar Perundang- Undangan di Indonesia, Indo. Hill,co. Jakarta.
- Bagir Manan, 1994, Hubungan antara Pusat dan Daerah menurut UUD 1945, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Batinggi, Ahmad, 1999, Suplemen Modul ; Manajemen Pelayanan Umum, Materi Pokok : IPEM 4429 : Sejarah Netralitas Birokrasi Pemerintah Indonesia dalam Memberikan Pelayanan Umum Kepada Masyarakat, Universitas Terbuka didownload melalui [http.www.Universitas\\_Terbuka. Com](http://www.Universitas_Terbuka.Com).
- Budiardjo, Miriam, 1996, Demokrasi di Indonesia – Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila, Gramedia, Jakarta.
- Budiyanto, 2004, Kewarganegaraan, PT. Erlangga, Jakarta.
- Davey, KJ, 1988, Pembiayaan Pemerintah daerah, Praktek-Praktek Internasional dan Relevansinya bagi Dunia Ketiga, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta.
- Dwipayana, Ari, 2005, “Sebelas Problematika Pilkada,” Buletin



Himpunan Mahasiswa, Nomor  
01, Tahun 1, Mei.

Dwiyanto, Agus, 2001, Reformasi  
Birokrasi Publik di Indonesia,  
PSKK-UGM, Yogyakarta.

English Nainggolan, 2005, Kenggotaan  
Pegawai Negeri Sipil Dalam  
Partai Politik Dan Implikasinya  
Pada Netralitas Birokrasi, Suatu  
Tinjauan Yuridis Normatif dan  
Empirik, Tesis Magister Ilmu  
Hukum Universitas Krisna  
Dwipayana, Jakarta.