

Implikasi Putusan MK Terhadap Netralitas PNS Dalam Pemilihan Kepala Daerah

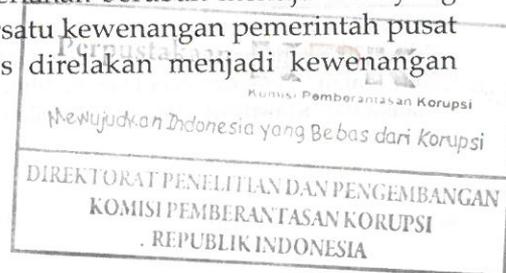
Riri Nazriyah

Pemerhati Hukum Tata Negara

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 17/PUU-VI/2008 mengaburkan makna netralitas bagi Pegawai Negeri Sipil dalam pemilihan kepala daerah, bahkan akan memperkuat sistem patrimonial dalam hierarki kekuasaan di Indonesia, dimana sikap bawahan sangat tergantung kepada siapa yang memimpinya. Untuk itu, yang paling penting adalah bagaimana mengefektifkan mekanisme pengawasan secara ketat dan menegakkan aturan yang ada.

I. Pendahuluan

Sejak bergulirnya masa reformasi 1998 yang diikuti dengan lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah - yang kemudian diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 - telah banyak terjadi perubahan dalam tatanan pemerintahan di Indonesia. Sistem pemerintahan yang sebelumnya bersifat sentralistik dengan kewenangan pemerintah pusat yang begitu besar terhadap pemerintahan daerah, secara perlahan berubah menuju arah yang lebih desentralistik dan satu persatu kewenangan pemerintah pusat mulai ditanggalkan dan harus direlakan menjadi kewenangan pemerintah daerah.



PERPUSTAKAAN KHK

Analisis Putusan

Salah satu perubahan signifikan yang terjadi dengan berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 adalah mengenai pemilihan kepala daerah. Proses demokratisasi melalui pemilu-pemilu terdahulu dipandang belum mampu menyemai nilai-nilai demokrasi yang matang akibat sistem politik yang otoriter. Melalui UU No. 32 Tahun 2004 mulai dilakukan upaya penguatan, partisipasi dan kemandirian rakyat lewat proses-proses demokrasi. Tahapan demokrasi bangsa Indonesia diuji dengan momentum pemilihan kepala daerah langsung yang berlangsung sejak tahun 2005.

UU No. 32 Tahun 2004 telah mengalami dua kali perubahan. Perubahan pertama melalui Perpu No. 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan perubahan kedua melalui UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Mengenai persyaratan kepala daerah dan wakil kepala daerah seperti terdapat dalam Pasal 58 huruf q UU No. 12 Tahun 2008 menyatakan bahwa: "Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat: ... q: mengundurkan diri sejak pendaftaran bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang masih menduduki jabatannya". Penjelasan Pasal 58 huruf q UU Nomor 12 Tahun 2008 *a quo* antara lain menyatakan: "Pengunduran diri gubernur dan wakil gubernur dibuktikan dengan menyerahkan surat pernyataan pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali disertai dengan surat persetujuan Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden. Syarat pengunduran diri bagi yang sedang menduduki jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah (Gubernur, Bupati/Walikota) yang ingin mencalonkan diri kembali, semata-mata bertujuan untuk menghindarkan penyalahgunaan kekuasaan/kewenangan (*abuse of power*) dan mewujudkan iklim persaingan yang sehat dan setara (*fairness*) di antara calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang lain.¹

Ketentuan Pasal 58 huruf q UU No. 12 Tahun 2008 tersebut oleh Gubernur Lampung Drs. H. Sjachroedin Zp, S.H., diajukan

¹ Penjelasan Pemerintah Atas Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, hlm. 26. Lihat Putusan 17/PUU – VI/2008 Mahkamah Konstitusi tentang Pengujian terhadap Pasal 58q UU No 12 Tahun 2008.

judicial review ke Mahkamah Konstitusi, karena substansi batang tubuh Pasal 58 huruf q menimbulkan perlakuan yang tidak sama dengan pejabat negara lainnya, sehingga bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), dan Pasal 28 ayat (1) UUD 1945. Pasal 58 huruf q mengatur bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang masih menduduki jabatannya (*incumbent*) mengundurkan diri sejak pendaftaran, sedangkan terhadap "pejabat negara" lainnya berbeda pengaturannya. Pasal 59 ayat (5) huruf f mengatur bahwa: "Surat pernyataan kesanggupan mengundurkan diri dari jabatannya apabila terpilih menjadi kepala daerah atau wakil kepala daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi yang mencabut Pasal 58 huruf q UU No. 12 Tahun 2008 tersebut disambut gembira oleh para calon *incumbent* yang akan maju kembali dalam Pilkada, seperti Bupati Karanganyar Jawa Tengah Rina Iriani yang terlanjur mundur karena akan kembali maju dalam pilkada dan beberapa calon lainnya. Tetapi di sisi lain, syarat pengunduran diri bagi yang sedang menduduki jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah (Gubernur, Bupati/Walikota) yang ingin mencalonkan diri kembali, sesungguhnya dimaksudkan untuk menghindarkan penyalahgunaan kekuasaan/kewenangan (*abuse of power*) dan mewujudkan iklim persaingan yang sehat dan setara (*fairness*) di antara calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang lain. Misalnya, menggunakan fasilitas-fasilitas negara untuk kepentingan pribadi, mengerahkan/mengikutsertakan Pegawai Negeri Sipil (PNS) untuk ikut serta (berkampanye) bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah yang sedang menjabat, dan lain sebagainya.

Guna menjaga netralitas PNS dalam Pemilu maupun Pilkada, Pemerintah menetapkan Undang-Undang No 43 tahun 1999 tentang Perubahan UU No 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, yang salah satu isinya menegaskan bahwa PNS diharuskan bersifat netral dari pengaruh semua golongan dan parpol serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Kemudian diikuti dengan berbagai peraturan pelaksanaannya, baik yang berupa Peraturan Pemerintah (PP) maupun Keputusan Presiden (Keppres), untuk menjamin terlaksananya UU No 34 tahun 1999 ini secara baik dan terarah.

Bagi PNS yang bukan calon kepala daerah atau wakil kepala daerah diatur bahwa, dilarang terlibat dalam kegiatan kampanye

Analisis Putusan

untuk mendukung calon kepala dan atau wakil Kepala Daerah; dilarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya dalam kegiatan kampanye; dilarang membuat keputusan dan atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; PNS dapat menjadi anggota Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS), kelompok Penyelenggaraan Pemungutan Suara (KPPS) dan Pengawas Pemilihan, dengan ijin dari pejabat pembina kepegawaian atau atasan langsung. Dalam SE/08/M.PAN/3/2005 juga diatur mengenai sanksi bagi PNS apabila terlibat dalam kampanye salah satu kandidat kepala daerah atau wakil kepala daerah.

Berdasarkan uraian di atas, permasalahan yang menarik untuk dikaji adalah apa implikasi putusan Mahkamah Konstitusi tentang Pengujian Pasal 58q UU No. 12 Tahun 2008 terhadap netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilihan kepala daerah.

Urgensi Pemilihan Kepala Daerah Langsung

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, baik Gubernur maupun Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Walikota, secara langsung oleh rakyat merupakan perwujudan pengembalian "hak-hak dasar" rakyat dalam memilih pemimpin di daerah. Dengan itu, rakyat memiliki kesempatan dan kedaulatan untuk menentukan pemimpin daerah secara langsung, bebas dan rahasia tanpa intervensi (otonom), seperti mereka memilih Presiden dan Wakil Presiden dan wakil-wakilnya di lembaga legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat/DPR, Dewan Perwakilan Daerah/DPD dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/DPRD) dalam Pemilu 2004.

Dasar hukum mengenai pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung diatur dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sedangkan petunjuk pelaksanaannya tertuang dalam Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah. UU Pemerintahan Daerah menentukan bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dipilih melalui pemilihan umum yang dilaksanakan secara demokratis.

Argumentasi yang dikemukakan sebagai latar belakang perubahan fundamental mengenai pemilihan kepala daerah yaitu,

Pertama, Presiden dipilih secara langsung dalam pemilu yang dilakukan pertama kali melalui pemilu tahun 2004, sementara kepala desa juga dilaksanakan secara langsung, mengapa pemilihan kepala daerah tidak dilakukan secara langsung. *Kedua*, pemilu kepala daerah akan lebih mewujudkan kedaulatan yang berada di tangan rakyat, sebagaimana ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Dengan adanya kedaulatan di tangan rakyat di pemerintahan daerah maka *money politic* tidak lagi banyak terjadi yang pada gilirannya nanti akan mempercepat kesejahteraan rakyat. *Ketiga*, secara yuridis, UU No 22 tahun 1999 menentukan bahwa kepala daerah dipilih oleh DPRD sudah tidak sesuai lagi karena undang-undang ini merupakan produk hukum sebelum amandemen UUD 1945. Sementara itu, sudah ada UU tentang Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU No 22 Tahun 2003) yang tidak menyebutkan adanya tugas dan wewenang DPRD untuk memilih kepala daerah. Hal ini ditafsirkan bahwa UU No 22 tahun 2003 menginginkan pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung.²

Pilkada langsung merupakan mekanisme demokratis dalam rangka rekrutmen pemimpin di daerah, di mana rakyat secara menyeluruh memiliki hak dan kebebasan untuk memilih calon-calon yang didukungnya, dan calon-calon yang bersaing dalam suatu medan permainan dengan aturan main yang sama. Sebab, sabagus apapun sebuah negara yang ditata secara demokratis, tidak akan dianggap benar-benar demokratis manakala pemimpin-pemimpinnya tidak dipilih secara bebas oleh rakyatnya sendiri. Pemilihan selalu dijadikan tolak ukur untuk menentukan sebuah negara demokratis atau tidak. Demokrasi memang tidak semata-mata ditentukan oleh ada tidaknya pemilihan oleh rakyat atas pemimpin-pemimpinnya. Pemilihan memerlukan perangkat lain untuk mendukung proses pemilihan.³

Sejalan dengan sistem demokrasi perwakilan, maka secara kelembagaan perlu ada badan perwakilan rakyat daerah yang dibentuk secara demokratik. Demikian pula penyelenggaraan

² Morison, *Hukum Tata Negara Era Reformasi*, Ramdina Prakarsa, Jakarta, 2005, hlm. 199-200.

³ Jimly Asshiddiqie, "Pemilihan Langsung Presiden dan Wakil Presiden," *Jurnal Unisia* No 51/XXVII/I/2004, hlm. 10 dalam Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Cetakan I, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 204.

Analisis Putusan

dengan rakyat walaupun rakyatlah penguasa kedaulatan dalam arti sesungguhnya.⁷

Putusan MK Nomor 17/PUU-VI/2008

Ide untuk membentuk Mahkamah Konstitusi (MK) yang salah satu tugasnya antara lain meninjau kembali keabsahan perundang-undangan sebagai sarana untuk membatasi penggunaan kekuasaan pemerintah, telah disuarakan oleh para hakim, pengacara dan kelompok kelas menengah pada tahun 1966-1967, hanya saja dominasi pemerintah sangat kuat sehingga ide tersebut tidak dapat terealisasi.⁸

Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman mempunyai peranan penting dalam usaha menegakkan konstitusi dan prinsip negara hukum sesuai dengan tugas dan wewenangnya sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945.

Wewenang MK sebagaimana tercantum dalam Pasal 24C ayat (1), ialah menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Kewenangan tersebut adalah dalam tingkat pertama dan terakhir dan putusan MK bersifat final, yaitu langsung mempunyai kekuatan hukum tetap dan tidak terdapat upaya hukum untuk mengubahnya.

Selain daripada itu, berdasarkan Pasal 24C ayat (2), *juncto* Pasal 7B MK juga berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus mengenai pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Perlu dicatat bahwa putusan ini sifatnya tidak final karena tunduk pada (*subject to*)

⁷ *Ibid.*, hlm. viii.

⁸ Beny K Herman, "Judicial Review dan Perjuangan untuk Tegaknya Konstitusi", dalam Konstitualisme Peran DPR dan *Judicial Review* (Jakarta YLBHI, 1991) hlm. 35-36, dalam *Mahkamah Konstitusi Lembaga Negara Baru Pengawal Konstitusi*, Didit Hariadi Estiko Suhartono (Editor), Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi, Sekjen DPRRI, 2003, Jakarta, hlm, 102.

putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat, lembaga politik yang berwenang memberhentikan Presiden (Pasal 7A). Jadi, berbeda dengan di Amerika Serikat yang mendahulukan proses politik daripada proses hukum.⁹

Dalam Putusan MK No. 17/PUU-VI/2008 tentang pengujian UU No 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 58q yang diajukan oleh Gubernur Lampung Drs. H. Sjachroedin Zp, S.H., Pemohon menyatakan dengan adanya Pasal 58q UU No 12 Tahun 2008 telah menimbulkan kerugian hak konstitusionalnya. Sebab, berdasarkan Pasal 110 ayat (3) UU No 32 tahun 2004 yang menyatakan bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah memegang jabatan selama 5 (lima tahun) terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan.

Menurut Pemohon, jabatannya sebagai Gubernur Lampung yang dilantik tanggal 2 Juni 2004 akan berakhir pada tanggal 2 Juni 2009, tetapi menurut Pasal 233 ayat (2) UU No 32 tahun 2004, kepala daerah yang berakhir masa jabatannya pada Januari 2009 sampai Juli 2009 diselenggarakan pemilihan kepala daerah secara langsung sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini pada Desember 2008. Pasal ini berakibat, terbitnya keputusan KPU Provinsi Lampung No. 119/SK/KPU-LPG/ Tahun 2007 tentang Penetapan Tahapan, Program dan jadwal waktu Penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah Provinsi Lampung tahun 2008, yang salah satu isinya menetapkan bahwa pemilihan Gubernur Provinsi Lampung Periode 2009-2014 diselenggarakan pada tanggal 3 September 2008.

Dengan demikian pemohon kehilangan jabatan Gubernur sebelum berakhir masa jabatan. Sebab, pemohon akan mencalonkan kembali sebagai kepala daerah (*incumbent*) periode 2009-2014 sehingga, adanya Pasal 58q UU No 12 Tahun 2008 dan Pasal 233 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 telah menimbulkan kerugian hak konstitusionalnya bagi pemohon dan bersifat diskriminatif. Hak konstitusional¹⁰ yang dimaksud oleh pemohon adalah (a)

⁹ Harun AlRasid, "Hak Menguji Dalam Teori dan Praktek", dalam *Jurnal Konstitusi* Vol. 1 Nomor 1 Juli, 2004, hlm. 99.

¹⁰ Lihat dalam Putusan MK No. 006/PUU-III/2005 menentukan 5 (lima) syarat kerugian konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK adalah: (a) harus ada hak konstitusional pemohon yang diberikan oleh UUD

Analisis Putusan

perlakuan tidak sama yang dialami oleh pemohon selaku pejabat negara dengan pejabat negara lainnya ketika mencalonkan diri pada jabatan yang sama periode berikutnya; (b) pengurangan masa jabatan pemohon sebagai satu-satunya Gubernur dari 33 Gubernur di Indonesia, yang seharusnya lima tahun menjadi empat tahun; dan (c) hak untuk mendapatkan kepastian hukum secara adil.

Berdasarkan alasan tersebut Pemohon berpendapat bahwa keberadaan Pasal 58q UU No. 12 tahun 2008 dan Pasal 233 ayat (2) UU No. 32 tahun 2004 bertentangan dengan UUD 1945, atau setidaknya bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, sehingga batal demi hukum dan tidak mempunyai kekuatan mengikat.

Penjelasan Pemerintah Atas Permohonan Pengujian UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan terhadap ketentuan Pasal 233 ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004 tersebut di atas tidak hanya mengatur tentang berakhirnya masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah, tetapi juga mengatur tentang nama, batas dan ibukota provinsi, daerah khusus, dan daerah istimewa; tentang pembentukan provinsi atau kabupaten/kota sampai pengaturan tentang masa jabatan kepala desa dan perangkat desa. Dengan demikian, menurut Pemerintah ketentuan Pasal 233 UU Nomor 32 Tahun 2004 telah sesuai dan sinkron dengan semangat UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan karenanya ketentuan tersebut di atas tidak terkait dengan masalah konstiusionalitas keberlakuan undang-undang yang dimohonkan untuk diuji.

Dari uraian tersebut di atas, Pemerintah tidak sependapat dengan dalil-dalil anggapan Pemohon yang menyatakan bahwa ketentuan Pasal 233 ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004 dan Pasal 58 huruf q UU Nomor 12 Tahun 2008 telah menimbulkan ketidakadilan dan ketidakpastian hukum (*onrechtszekerheid*) dan memberikan

1945; (b) hak konstiusional tersebut dianggap dirugikan dengan berlakunya suatu undang-undang; (c) kerugian hak konstiusional tersebut bersifat spesifik dan aktual, atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi; (d) adanya sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian hak konstiusional dengan undang-undang yang dimohonkan pengujian; (e) ada kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak konstiusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

perlakuan diskriminatif terhadap Pemohon, sebagaimana dijamin oleh ketentuan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, karena menurut Pemerintah ketentuan tersebut di atas dimaksudkan untuk memudahkan tahapan (proses) dan memberikan perlakuan yang sama dalam pemilihan kepala daerah/wakil kepala daerah, juga guna mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan/kewenangan, selain itu menurut Pemerintah ketentuan tersebut di atas tidak semata-mata hanya diperuntukkan terhadap Pemohon an sich.

Dengan demikian apabila terdapat seorang (kepala daerah dan wakil kepala daerah) yang terkena dampak/ekses atas keberlakuan ketentuan tersebut di atas, maka hal tersebut berkaitan dengan penerapan norma (implementasi) dari pilihan kebijakan (legal policy) pembentuk undang-undang (Presiden bersama Dewan Perwakilan Rakyat).

Lebih lanjut Pemerintah juga tidak sependapat dengan anggapan Pemohon yang menyatakan bahwa ketentuan-ketentuan tersebut di atas telah memberikan perlakuan yang diskriminatif terhadap Pemohon, kecuali jika ketentuan *a quo* memberikan pembatasan dan perbedaan yang didasarkan atas agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa dan keyakinan politik sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 ayat (3) UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, maupun Pasal 2 *International Covenant on Civil and Political Rights*.

Pendapat Mahkamah Konstitusi tentang Pasal 58q UU No 12 tahun 2008 mengatakan bahwa, pasal tersebut mengandung ketentuan yang tidak proporsional dan rancu, baik dari segi formulasi maupun substansi, karena menimbulkan perlakuan yang tidak sama antar sesama pejabat negara dan menimbulkan ketidakpastian hukum, sehingga permohonan pemohon dalam pengujian konstitusionalitas Pasal 58q UU No 12 Tahun 2008 beralasan menurut hukum untuk dikabulkan.

Berdasarkan pertimbangan tersebut MK menyatakan permohonan Pemohon dikabulkan untuk sebagian, menyatakan Pasal 58q UU No 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Sedangkan Pasal 233 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 dinyatakan tidak dapat diterima.

Analisis Putusan

Sesuai Pasal 47 UU No 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, putusan MK memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum. Dengan demikian kepala daerah yang mendaftarkan diri atau didaftarkan sebagai calon kepala daerah sejak tanggal 4 Agustus 2008 tidak perlu mengundurkan diri.

Dalam amar putusannya, MK menyatakan untuk menghindari konflik kepentingan, *incumbent* seharusnya cukup diberhentikan sementara sejak pendaftaran sampai dengan ditetapkannya calon kepala daerah terpilih oleh KPUD.

Implikasi Putusan MK terhadap Netralitas Pegawai Negeri Sipil

Berbicara tentang perkembangan birokrasi dalam kehidupan masyarakat Indonesia tidak lepas dari faktor kesejarahan, apa yang dicapai oleh birokrasi sekarang ini merupakan perjalanan sejarah yang cukup panjang. Sebab, birokrasi tidak lepas dari pengaruh-pengaruh politik pada rezim ketika itu. Berbagai kepentingan yang berperan dalam mengancam netralitas aparat pun, terutama yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil bukanlah hal yang baru. Pada masa orde lama dan orde baru intervensi kepentingan politik dalam kehidupan birokrasi begitu besar, saat itu netralitas Pegawai Negeri Sipil telah mengalami distorsi.

Menyadari keadaan seperti itu, seiring bergulirnya era reformasi yang diikuti dengan perubahan berbagai peraturan perundang-undangan, peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian pun juga tidak lepas dari agenda reformasi. Hal ini dimulai dengan berlakunya UU No 34 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang merupakan perubahan dan penyempurnaan dari UU No 8 Tahun 1974. Kemudian diikuti dengan berbagai peraturan pelaksanaannya yang mewajibkan netralitas PNS, yakni Peraturan Kepala Kepegawaian Nasional No 10 Tahun 2005 tentang PNS yang menjadi calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, serta Surat Edaran Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara (SE Menpan) Nomor SE/08/M.PAN/3/2005 tentang Netralitas PNS dalam pemilihan kepala daerah. Dalam SE/08/M.PAN/3/2005 dinyatakan bahwa, "Bagi PNS yang menjadi calon Kepala atau Wakil Kepala Daerah, wajib membuat surat pernyataan mengundurkan

diri dari jabatan negeri pada jabatan struktural atau fungsional yang disampaikan kepada atasan langsung untuk dapat diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dilarang menggunakan anggaran pemerintah dan atau pemerintah daerah; dilarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya; dilarang melibatkan PNS lainnya untuk memberikan dukungan dalam kampanye.

Beberapa peraturan tersebut diterbitkan dengan maksud untuk menjamin netralitas pemerintah dan birokrasi pada proses penyelenggaraan Pemilu. Hal ini menunjukkan adanya iktikad baik dari pemerintah untuk menjamin agar pemilu benar-benar LUBER (Langsung, Umum, Bebas, Rahasia) dan Jurdil (Jujur dan Adil). Masyarakat selama ini sangat meragukan kemampuan pemerintah untuk bersikap netral dan adil didalam penyelenggaraan pemilu, sehingga pemerintah (Presiden Habibie ketika itu) tidak punya pilihan lain kecuali harus menyesuaikan diri dengan semangat reformasi yang antara lain diupayakan untuk diwujudkan secara nyata di dalam Pemilu dengan menjamin netralitas PNS.¹¹

Netralitas politik birokrasi pemerintah akan dapat terjamin tidak hanya dengan cara melepaskan keanggotaan Pegawai Negeri Sipil dalam partai politik, namun yang lebih penting adalah menegakkan sikap dan perilaku PNS agar benar-benar berorientasi pada kepentingan publik, profesional dan bersikap imparisial terhadap parpol dan pemilu.¹²

Dalam UU No 34 tahun 1999 Pasal 3 ayat (1) ditegaskan bahwa, Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan. Tugas birokrasi publik adalah: melaksanakan peraturan perundang-undangan, menegakkan hukum dan peraturan perundang-undangan terhadap setiap warga negara, memberikan pelayanan publik berdasarkan prinsip imparisialitas (ketidakberpihakan), mengumpulkan dan mengolah informasi sebagai bahan penyusunan masukan dan rekomendasi

¹¹ Wahyu Kumoro, *Akuntabilitas Birokrasi Publik Sketsa pada Masa Transisi*, Kerjasama antara Magister Administrasi Publik (MAP) UGM dengan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 69.

¹² *Ibid.*, hlm. 71.

Analisis Putusan

perumusan kebijakan kepada pemerintah.¹³ Untuk melaksanakan tugas tersebut PNS harus netral agar mampu melayani masyarakat secara optimal.

Dalam kedudukan dan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Pegawai Negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat ayat (2). Untuk menjamin netralitas, Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik ayat (2). Dalam Peraturan Pemerintah No 37 tahun 2004 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil Menjadi Partai Politik, Pasal 2 ayat (2) menegaskan bahwa, Pegawai Negeri Sipil yang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik diberhentikan sebagai Pegawai Negeri Sipil. Apabila Pegawai Negeri Sipil akan menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik wajib mengundurkan diri sebagai Pegawai Negeri Sipil (Pasal 3 ayat (1)). Pegawai Negeri Sipil yang mengundurkan diri diberhentikan dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil ayat (2).

Pada dasarnya seringkali aparatur pemerintah bekerja berdasarkan pendekatan legalistik. Pendekatan legalistik di sini antara lain ialah bahwa dalam menghadapi permasalahan, pemecahan yang dilakukan dengan mengeluarkan peraturan dan berbagai peraturan pelaksanaannya. Tidak ada yang salah apabila aparatur pemerintah bekerja berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tetapi pendekatan yang demikian menjadi tidak tepat apabila terdapat persepsi bahwa peraturan perundang-undangan tersebut merupakan hal yang *self implementing* seolah-olah dengan dikeluarkannya peraturan perundang-undangan tersebut permasalahan yang dihadapi sudah terpecahkan dengan sendirinya. Padahal yang lebih diperlukan adalah menegakkan hukum dan peraturan dilihat dari semangat dan jiwanya, artinya bahwa pendekatan yang digunakan adalah pendekatan situasional.¹⁴

Birokrasi pemerintah bisa berjalan dengan baik jika ada peraturan yang mengatur keberadaan dan prosedur pelayanannya. Prosedur yang jelas dan transparan penting tidak hanya bagi birokrasi tetapi juga bagi masyarakat sebagai pengguna pelayanan

¹³ *Ibid.*, hlm. 71-72.

¹⁴ Sondang P. Siagian, *Administrasi Pembangunan*, Jakarta: Bumi Aksara, 2000, hlm. 147. Lihat Lijan Poltak Sinambela. dkk, *Reformasi Pelayanan Publik Teori, Kebijakan, dan Implementasi*, Cetakan ketiga, Bumi Aksara, 2008 hlm. 65.

dari birokrasi. Tanpa adanya aturan permainan yang jelas, birokrasi tidak akan dapat bekerja secara efisien dan efektif. Pada sisi lain, aturan permainan yang jelas itu juga dapat melindungi masyarakat dari perilaku birokrasi yang sewenang-wenang.¹⁵

Dalam setiap penyelenggaraan event pilkada, para PNS dituntut untuk selalu menjaga netralitasnya. Mereka tidak boleh terlibat menjadi tim sukses salah satu calon atau pun berkampanye untuk salah satu calon. Sebagai bagian dari birokrasi, sesuai dengan peraturan yang berlaku bagi pegawai negeri sipil, pelayanan terhadap masyarakat harus dilakukan secara baik tanpa keberpihakan kepada siapapun. Birokrasi seharusnya sebagai sistem pelaksana berpijak pada hukum yang netral. Artinya siapa pun saja yang menjadi pemimpin politiknya, sedikit pun sistem birokrasi tidak bergeser perbedaan pelayanannya. Kalau sistem seperti ini terjadi maka birokrasi bisa dikatakan netral dari kekuatan politik yang memimpinya¹⁶. Yang menjadi pertanyaan adalah apakah keberadaan *incumbent* dalam pencalonan pemilihan kepala daerah akan menjadikannya netral manakala tekanan politik terus dilakukan dalam birokrasi yang memungkinkan para calon kepala daerah memanfaatkan para PNS untuk dijadikan mesin politik.

Untuk menyikapi intervensi kepentingan politik dalam kehidupan birokrasi, dalam UU No 12 tahun 2008 ditegaskan apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah (*incumbent*) ingin maju lagi sebagai calon kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berikutnya harus mengundurkan diri dan mendapat persetujuan dari Menteri Dalam Negeri.

Dalam hal ini Direktur Pejabat Negara Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Depdagri, Sapto Supono menjelaskan bahwa aturan undang-undang tersebut bertujuan menciptakan Pilkada yang lebih demokratis dan adil. Ketentuan itu sama sekali tidak melanggar hak dan masa jabatan kepala daerah. Aturan itu memberikan pilihan kepada kepala daerah, menghabiskan masa jabatan atau ikut Pilkada dengan harus mundur.¹⁷

¹⁵ Lihat Lijan Poltak Sinambela. dkk, *Ibid.*, hlm. 65-66.

¹⁶ Anomali dalam Birokrasi Pemerintah, Miftah Thoha, <http://www.republika.co.id>. Diakses tanggal 26 November 2008.

¹⁷ <http://mediaindonesia.com>. Diakses tanggal 25 Oktober 2008.

Analisis Putusan

diatur secara tegas. Paling penting adalah bagaimana mengefektifkan mekanisme pengawasan secara ketat.

Simpulan

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa, Putusan Mahkamah Konstitusi No. 17/PUU – VI/2008 tersebut akan memperkuat sistem patrimonial dalam hierarki kekuasaan di Indonesia, dimana sikap bawahan sangat tergantung kepada siapa yang memimpinnya. Meskipun peraturan perundang-undangan tentang netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) telah diatur secara tegas, tetapi dalam realitas yang ada, masih saja ditemukan beberapa PNS yang terlibat dalam proses dukung mendukung terhadap salah satu calon pilkada. Untuk itu, yang paling penting adalah bagaimana mengefektifkan mekanisme pengawasan secara ketat dan menegakkan aturan yang ada.

Daftar Pustaka

- Ari Pradhanawati** (Penyunting), *Pilkada Langsung Tradisi Baru Demokrasi Lokal*, Konsorsium Monitoring dan Pemberdayaan Institusi Publik (KOMPIP), Cetakan Pertama, Surakarta, 2005.
- Bagir Manan**, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cet. III, FH UII Yogyakarta, 2004.
- Didit Hariadi Estiko Suhartono** (Editor), *Mahkamah Konstitusi Lembaga Negara Baru Pengawal Konstitusi Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi*, Sekjen DPRRI, 2003, Jakarta.
- Harun AlRasid**, "Hak Menguji Dalam Teori dan Praktek", dalam *Jurnal Konstitusi* Vol. 1 Nomor 1 Juli, 2004.
- Ni'matul Huda**, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Cetakan I, Yogyakarta, 2005.
- Joko J. Prihatmoko**, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung Filosofi, Sistem dan Problema Penerapan di Indonesia*, kerja sama Pustaka Pelajar dengan LP3M Universitas Wahid Hasyim Semarang, Cetakan I, Yogyakarta, 2005.
- Miftah Thoha**, *Birokasi & Politik di Indonesia*, Cetakan Kedua, Raya Grafindo Persada, Jakarta.
- Morison**, *Hukum Tata Negara Era Reformasi*, Ramdina Prakarsa, Jakarta, 2005.
- Sondang P. Siagian**, *Administrasi Pembangunan*, Jakarta, Bumi Aksara, 2000.
- Lijan Poltak Sinambela**. dkk, *Reformasi Pelayanan Publik Teori, Kebijakan, dan Implementasi*, Cetakan Ketiga, Bumi Aksara, 2008.
- Wahyu Kumoro**, *Akuntabilitas Birokrasi Publik Sketsa pada Masa Transisi*, Kerjasama antara Magister Administrasi Publik (MAP) UGM dengan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Analisis Putusan

Undang-Undang No 34 tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Peraturan Pemerintah No. 6 tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 2004 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik.

SE Menpan no 8 tahun 2005 tentang larangan bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) menjadi PPK, PPS maupun KPPS dalam Pilkada langsung.

<http://mediaindonesia.com>. diakses tanggal 25 Oktober 2008.

<http://www.republika.co.id>. diakses tanggal 26 November 2008.

Harian Umum Solopos.

Putusan Peradilan

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 17/PUU – VI/2008 tentang pengujian Pasal 58 q UU No 12 tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

* * *

