

December 2022

MENJAGA NETRALITAS PEGAWAI APARATUR SIPIL NEGARA

Delima Sianipar
dsianipar701@gmail.com

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/dharmasiswa>



Part of the Administrative Law Commons, Banking and Finance Law Commons, Bankruptcy Law Commons, Business Organizations Law Commons, Civil Law Commons, Civil Procedure Commons, Computer Law Commons, Conflict of Laws Commons, Constitutional Law Commons, Construction Law Commons, Contracts Commons, Courts Commons, Criminal Law Commons, Criminal Procedure Commons, Family Law Commons, Government Contracts Commons, Health Law and Policy Commons, Human Rights Law Commons, Insurance Law Commons, International Law Commons, International Trade Law Commons, Internet Law Commons, Jurisprudence Commons, Law and Economics Commons, Law and Philosophy Commons, Law and Politics Commons, Law of the Sea Commons, Legal History Commons, Legislation Commons, Marketing Law Commons, Military, War, and Peace Commons, Oil, Gas, and Mineral Law Commons, Organizations Law Commons, Other Law Commons, Privacy Law Commons, Public Law and Legal Theory Commons, Religion Law Commons, Rule of Law Commons, Social Welfare Law Commons, State and Local Government Law Commons, Supreme Court of the United States Commons, Taxation-Federal Commons, Taxation-Federal Estate and Gift Commons, Taxation-Transnational Commons, Tax Law Commons, Torts Commons, Transnational Law Commons, Transportation Law Commons, Water Law Commons, and the Workers' Compensation Law Commons

Recommended Citation

Sianipar, Delima (2022) "MENJAGA NETRALITAS PEGAWAI APARATUR SIPIL NEGARA," *"Dharmasiswa" Jurnal Program Magister Hukum FHUI*: Vol. 2, Article 11.

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/dharmasiswa/vol2/iss1/11>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Law at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in "Dharmasiswa" Jurnal Program Magister Hukum FHUI by an authorized editor of UI Scholars Hub.

MENJAGA NETRALITAS PEGAWAI APARATUR SIPIL NEGARA

Cover Page Footnote

Indonesia, Undang-Undang Aparatur Sipil Negara, UU No. 5 Tahun 2014, LN No. 6, TLN 5495 Pasal 9 ayat (2). Sad Dian Utomo dan Bejo Untung, Hasil Pemantauan Pelanggaran Netralitas ASN dalam Pemilu 2019, (Jakarta: PATTIRO), hlm. 33. Lalu Rahardian, "KPPOD: Hak Politik PNS Sebaiknya Dicabut Saja", [Http://www.tirto.id/kppod-hak-politik-pns-sebaiknya-dicabut-saja-cMW6](http://www.tirto.id/kppod-hak-politik-pns-sebaiknya-dicabut-saja-cMW6). Diakses 8 Juni 2020. Gema Perdana, "Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi", Negara Hukum, Vol.10, No.1 (Juni 2019), hlm. 110. Indonesia, Undang-Undang Aparatur Sipil Negara, UU No. 5 Tahun 2014, LN No. 6 Tahun 2014, TLN No. 5494, Ps. 2 huruf f. Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik, PP No. 37 Tahun 2004, LN No. 128 Tahun 2004, TLN No. 4440, Ps. 2 dan 3. Indonesia, Undang-Undang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, UU No. 43 Tahun 1999, LN No. 169 Tahun 1999, TLN No. 3890, Ps. 3 ayat (2) dan (3). Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, PP No. 11 Tahun 2017, LN No. 63, TLN No. 6037, Pasal. 23 ayat (1) huruf f. Indonesia, Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Surat Edaran Tentang Netralitas Aparatur Sipil Negara Pemilihan Umum 2019 Nomor B-94-M.SM.00.00-2019 Tanggal 26 Maret 2019. Badan Kepegawaian Negara, Buku Statistik ASN, (Jakarta: Badan Kepegawaian Negara, 2020), hlm. 7. Komisi Aparatur Sipil Negara, Pengawasan Penegakan Netralitas Aparatur Sipil Negara, Ed. 2, (Jakarta: Komisi Aparatur Sipil Negara, 2019) hlm. 36. Sad Dian Utomo dan Bejo Untung, Hasil Pemantauan Pelanggaran Netralitas ASN dalam Pemilu 2019, hlm. 19. Septiana Dwiputrianti, I Made Suwandi, Irwansyah, "Netralitas ASN di Tengah Intervensi Politik", Policy Brief, Tahun 2017, KASN, hlm. 1. Banani Bahrul, "Menegukan Netralitas, Mematri Imparsialitas", Jurnal Etika & Pemilu, Vol. 1, Nomor 3, (Oktober 2015), hlm. 49. Banani Bahrul, "Meneguhkan Netralitas, Mematri Imparsialitas", hlm. 50. Lalu Rahadian, Lalu Rahardian, "KPPOD: Hak Politik PNS Sebaiknya Dicabut Saja". Indonesia, Undang-Undang Aparatur Sipil Negara, UU No. 5 Tahun 2014, LN No. 6 Tahun 2014, TLN No. 5494, Ps. 87 ayat (4). Komisi Aparatur Sipil Negara, Pengawasan Penegakan Netralitas Aparatur Sipil Negara, Ed. 2, hlm. 13 – 14. Kutipan berikut dapat dikatakan menunjukkan gambaran Pegawai Negeri Sipil yang belum menjalankan netralitas sebagai ASN: "Akhir-akhir ini pelanggaran terhadap netralitas di kalangan PNS sangat tinggi, khususnya yang dikaitkan dengan penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) serentak di banyak daerah. Tahun 2018, KASN melakukan penyelesaian kasus pelanggaran netralitas yang diteruskan oleh pihak Bawaslu Kabupaten dan Provinsi seluruh Indonesia. Kasus pelanggaran asas netralitas yang masuk ke KASN berjumlah 508 kasus. Sebanyak 397 kasus sudah diselesaikan, dan 111 sedang dalam proses baik dalam permintaan data tambahan ke Bawaslu setempat atau pelapor, maupun sedang dalam penelahaan awal sebelum dilanjutkan pemeriksaan lebih lanjut. Pada umumnya kasus yang dalam status proses merupakan pelanggaran netralitas ASN pada pelaksanaan Pilkada." Lihat dalam Laporan Tahunan Komisi Aparatur Sipil Negara Tahun 2018 (Jakarta: Komisi Aparatur Sipil Negara, 2018), hlm. x. Gema Perdana, "Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi", Negara Hukum, Vol. 10, No. 1 (2019), hlm. 120. Septiana Dwiputrianti, I Made Suwandi, Irwansyah, "Netralitas ASN di Tengah Intervensi Politik". Komisi Aparatur Sipil Negara, Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara, Ed. 1, (Jakarta: Komisi Aparatur Sipil Negara, 2018), hlm. 2. Indonesia, Undang-Undang Aparatur Sipil Negara, Pasal 27. Ibid, Pasal 31 ayat (1). Ibid, Pasal 31 ayat (2) Komisi Aparatur Sipil Negara, Pengawasan Penegakan Netralitas ... hlm. 3. Ibid, hlm. 50-51. Komisi Aparatur Sipil Negara, Pengawasan Penegakan Netralitas Aparatur Sipil Negara, Ed. 2, hlm. 59. Kementerian PAN-RB, "Tugas, Fungsi, Visi dan Misi" www.menpan.go.id/site/tentang-kami/visi-dan-misi diakses 7 Juni 2020. Indonesia, Undang-Undang Pemilihan Umum, UU No. 7 Tahun 2017, LN Nomor 182, Tahun 2017, Pasal 89. Ibid, Ps 93 huruf f Ibid,, Ps 95 huruf e Ibid,, Ps. 47. Indonesia, Undang-Undang Aparatur Sipil Negara ... Pasal 48 huruf g. Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri, LN Nomor 12 Tahun 2015, Pasal. 2. Ombudsman RI, "Tugas dan Fungsi" www.ombudsman.go.id/profiles/index/pfft. Diakses 7 Juni 2020. Banani Bahrul, "Menegukan Netralitas,

Mematri Imparsialitas”, Jurnal Etika & Pemilu, Vol. 1, Nomor 3, (Oktober 2015), hlm. 47 Sad Dian Utomo dan Bejo Untung, Hasil Pemnatauan Pelanggaran Netralitas ASN dalam Pemilu 2019, hlm. 41. Tedi Sudrajat dan Agus Mulya Karsona, “Menyoal Makna Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara”, Jurnal Media Hukum, Vol. 23, No. 1 (Juni 2016), hlm. 92-93. Khairul Fahmi, “Pergeseran Pembatasan Hak Pilih dalam Regulasi Pemilu dan Pemilukada”, Jurnal Konstitusi, Vol. 14, No. 4 (Desember 2017), hlm. 768. Komisi Aparatur Sipil Negara, Pengawasan Penegakan Netralitas Aparatur Sipil Negara, Ed. 2, hlm. 68 Lalu Rahadian, “KPPOD: Hak Politik PNS sebaiknya Dicabut Saja”.

MENJAGA NETRALITAS PEGAWAI APARATUR SIPIL NEGARA

Delima P Sianipar

Fakultas Hukum Universitas Indonesia
Korespondensi: dsianipar701@gmail.com

Abstrak

Tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea ke-4 adalah melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Untuk mewujudkan tujuan negara tersebut diperlukan pegawai Aparatur Sipil Negara yang profesional, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Netralitas menjadi aspek penting yang harus diperhatikan demi menghindari tindakan diskriminatif dalam pelaksanaan pelayanan publik.

Kata kunci: Aparatur Sipil Negara, Pelayanan Publik, Netralitas.

Abstract

The national purposes as stated in the 4th paragraph of the Preamble of the Constitution of the Republic of Indonesia year 1945 are to protect the whole people of Indonesia and the entire homeland of Indonesia, and in order to advance general prosperity, to develop the nation's intellectual life, and to contribute to the implementation of a world order based on freedom, lasting peace and social justice. To achieve those purposes, the state needs civil servants that are professional, independent from political intervention, practices of corruption, collusion and nepotism, have capability to perform public services for the people and capable of carrying out their role as the keeper of national unity based on Pancasila and the Constitution. Neutrality is an important aspect that must be considered in order to avoid discriminatory actions in the implementation of public services.

Keywords: Civil servant, Public service, Neutrality.

I. PENDAHULUAN

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, pegawai ASN harus bersifat netral, artinya bahwa ASN dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik. Seperti yang telah disebutkan di atas, ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik.¹ Namun dalam praktiknya, banyak ditemukan kasus pelanggaran terhadap asas netralitas ASN ini. Terkait data pengaduan pelanggaran netralitas ASN, Laporan Tahunan KASN 2018 menyatakan bahwa pada tahun 2018 kasus pelanggaran asas netralitas yang masuk ke KASN berjumlah 508 kasus. Sementara itu, terkait dengan pemilu serentak yang dilaksanakan pada April 2019 Bawaslu merilis 1096 temuan pelanggaran terkait netralitas ASN.²

Pegawai ASN yang terikat dengan asas netralitas tidak dapat melibatkan dirinya dalam aktivitas kampanye untuk menyuarakan pasangan calon presiden, wakil presiden, anggota legislative maupun kepala daerah. Sedangkan dalam Undang-Undang Dasar, setiap orang memiliki hak untuk menyuarakan pendapat.

Menurut Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD), hak politik Pegawai Negeri Sipil sebaiknya dihapus. Pendapat ini disampaikan setelah meneliti lima daerah yang menyelenggarakan pilkada serentak yaitu Sumatera Selatan, Jawa Barat, Kalimantan Barat, Sulawesi Tenggara dan Maluku Utara.³

Berdasarkan hasil kajian bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), bentuk pelanggaran netralitas ASN sering terjadi dalam

¹ Indonesia, *Undang-Undang Aparatur Sipil Negara*, UU No. 5 Tahun 2014, LN No. 6, TLN 5495 Pasal 9 ayat (2).

² Sad Dian Utomo dan Bejo Untung, *Hasil Pemantauan Pelanggaran Netralitas ASN dalam Pemilu 2019*, (Jakarta: PATTIRO), hlm. 33.

³ Lalu Rahardian, "KPPOD: Hak Politik PNS Sebaiknya Dicabut Saja", <http://www.tirto.id/kppod-hak-politik-pns-sebaiknya-dicabut-saja-cMW6>. Diakses 8 Juni 2020.

pemilihan kepala daerah dan/atau pemilihan umum. Contohnya petahana yang maju dalam kontestasi pemilihan kepala daerah, melalui ASN yang berada di lingkungan kerjanya secara sengaja membuat kegiatan yang bersumber dari anggaran negara/daerah untuk kepentingan pejabat petahana seperti sosialisasi dan/atau bagi sembako dalam rangka menarik simpati rakyat.⁴

Berdasarkan uraian di atas, maka yang akan menjadi pokok permasalahan dalam tulisan ini adalah Bagaimanakah makna netralitas pegawai Aparatur Sipil Negara dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara? dan bagaimanakah upaya yang dapat ditempuh demi menjaga netralitas pegawai Aparatur Sipil Negara?

Penulisan ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan kualitatif. Analisa bahan hukum menggunakan deskriptif analitis dengan pendekatan konseptual.

II. PEMBAHASAN

A. Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara

Pada dasarnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 telah mengatur bahwa Pegawai Negeri Sipil harus bebas dari pengaruh dan intervensi partai politik, hal tersebut diatur dalam Pasal 9 ayat (2) yang menyebutkan bahwa Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik. Berdasarkan Pasal 9 tersebut, dapat dimengerti bahwa Pegawai Negeri Sipil sebagai salah satu bagian dari Aparatur Sipil Negara, harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik di Indonesia. Akan tetapi, pada dasarnya setiap Pegawai Negeri Sipil tidak dilarang untuk menggunakan hak politiknya dalam hal ini yaitu hak memilih pegawai negeri sipil dalam pagelaran pemilihan umum. Berhubungan dengan ketentuan di atas, Pasal 2 huruf f Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 menyebutkan hal yang menekankan bahwa ASN harus bebas dari intervensi golongan manapun, yaitu penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN berdasarkan pada asas netralitas.⁵

Selain Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil juga mengatur ketentuan bahwa Pegawai Negeri Sipil dilarang menjadi anggota atau pengurus partai politik. Hal tersebut termuat dalam Pasal 2 dan Pasal 3, yaitu:⁶

Pasal 2

- (1) Pegawai Negeri Sipil dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.
- (2) Pegawai Negeri Sipil yang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik diberhentikan sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Pasal 3

- (1) Pegawai Negeri Sipil yang akan menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik wajib mengundurkan diri sebagai Pegawai Negeri Sipil.
- (2) Pegawai Negeri Sipil yang mengundurkan diri sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diberhentikan dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil.
- (3) Pemberhentian sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) berlaku terhitung mulai akhir bulan mengajukan pengunduran diri.

⁴ Gema Perdana, "Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi", *Negara Hukum*, Vol.10, No.1 (Juni 2019), hlm. 110.

⁵ Indonesia, *Undang-Undang Aparatur Sipil Negara*, UU No. 5 Tahun 2014, LN No. 6 Tahun 2014, TLN No. 5494, Ps. 2 huruf f.

⁶ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik*, PP No. 37 Tahun 2004, LN No. 128 Tahun 2004, TLN No. 4440, Ps. 2 dan 3.

Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil merupakan peraturan pelaksana dari adanya ketentuan dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Pasal 3 ayat (2) dan (3) menyebutkan secara jelas bahwa:⁷

- (2) 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.
- (3) Untuk menjamin netralitas Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

Pasca diterbitkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, ada beberapa ketentuan larangan mengenai Pegawai Negeri Sipil dalam keikutsertaan Pegawai Negeri Sipil sebagai anggota atau pengurus partai politik maupun keikutsertaan dalam kampanye perpolitikan di Indonesia. *Pertama*, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Aparatur Sipil Negara, dalam Peraturan Pemerintah tersebut bahkan disebutkan dalam Pasal 23 ayat (1) bahwa setiap warga negara Indonesia mempunyai kesempatan yang sama untuk melamar menjadi PNS dengan memenuhi persyaratan tertentu, di antaranya dalam point huruf f adalah tidak menjadi anggota atau pengurus partai politik atau terlibat politik praktis.⁸ Hal tersebut menunjukkan bahwa, pemerintah serius untuk menerapkan asas netralitas sebagaimana termuat dalam Pasal 2 UU ASN bagi pegawai negeri sipil. Setiap orang yang memiliki kesempatan untuk menjadi pegawai negeri sipil saja sudah diatur agar tidak mencampuradukkan kepentingan kepengurusan perpolitikan dengan kehendak pribadi untuk mengabdikan sebagai abdi negara.

Kedua, dalam Surat Edaran Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Tentang Netralitas Aparatur Sipil Negara Pemilihan Umum 2019 Nomor B-94-M.SM.00.00-2019 Tanggal 26 Maret 2019, dimuat lima ketentuan penting untuk Aparatur Sipil Negara, antara lain:

1. ASN wajib netral, tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun;
2. ASN wajib menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok ataupun golongan, yaitu dalam hal ASN dilarang melakukan perbuatan yang mengarah pada keberpihakan salah satu calon atau perbuatan yang mengindikasikan terlibat dalam politik praktis/berafiliasi dengan partai politik;
3. ASN wajib menjunjung tinggi kehormatan negara, pemerintah, dan martabat ASN.
4. ASN dilarang menjadi pengurus dan/atau anggota partai politik.
5. ASN dilarang memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.⁹

⁷ Indonesia, *Undang-Undang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian*, UU No. 43 Tahun 1999, LN No. 169 Tahun 1999, TLN No. 3890, Ps. 3 ayat (2) dan (3).

⁸ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil*, PP No. 11 Tahun 2017, LN No. 63, TLN No. 6037, Pasal. 23 ayat (1) huruf f.

⁹ Indonesia, *Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi*, Surat Edaran Tentang Netralitas Aparatur Sipil Negara Pemilihan Umum 2019 Nomor B-94-M.SM.00.00-2019 Tanggal 26 Maret 2019.

UNIVERSITAS
INDONESIA

Veritas, Probitas, Justitia

DHARMASISYA
JURNAL ILMU HUKUM MAGISTER HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS INDONESIA

DHARMASISYA

Jurnal Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Volume 2 Nomor 1 (Maret 2022) 139-152

e-ISSN: 2808-9456

B. Pelanggaran Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara

Data terakhir yang dirilis Badan Kepegawaian Negara menyebutkan, jumlah PNS di Indonesia per Desember 2019 adalah 4.189.121 dari sekitar 270 juta jiwa penduduk Indonesia.¹⁰ Dari jumlah PNS Indonesia, sepintas memang tidak nampak banyak, akan tetapi jika yang ditarik adalah suara (baca: pengaruh). Maka PNS akan menjadi kekuatan sangat besar yang dapat memengaruhi kepentingan atau dukungan politik.

Tabel 2.1 Penyebab Pelanggaran Netralitas ASN

No	Penyebab	%
1	Adanya Motif untuk mendapatkan/mempertahankan jabatan/materi/proyek	43.4
2	Adanya hubungan kekeluargaan/kekerabatan dengan calon	15.4
3	Kurangnya pemahaman aturan/regulasi tentang netralitas ASN	12.1
4	Adanya intervensi/tekanan dari pimpinan/atasan	7.7
5	Kurangnya integritas ASN untuk bersikap netral	5.5
6	Ketidaknetralan ASN dianggap sebagai hal lumrah	4.9
7	Pemberian sanksi lemah	2.7
8	Lainnya	1.6
9	Tidak menjawab	6.6

Tabel di atas adalah hasil survey yang dilakukan di beberapa wilayah yaitu Jawa Barat (Kota Bandung), Papua (Kota Jayapura), Nusa Tenggara Timur (Kota Kupang), Sulawesi Tenggara (Kota Kendari), Jambi (Kota Jambi), dan Kalimantan Timur (Kota Samarinda).¹¹

Tabel 2.2 Bentuk Tindakan Pelanggaran Netralitas ASN¹²

Jenis Pelanggaran	Bentuk Pelanggaran
Mobilisasi dukungan	ASN yang berprofesi guru dan dosen mengajak peserta didiknya untuk memilih pasangan calon capres/cawapres. Seorang ASN mengajak non-ASN untuk memilih istrinya yang mencalonkan diri menjadi anggota DPR-RI
Memasang alat peraga kampanye	ASN memasang stiker dan membagi-bagikan kaos berisi materi kampanye calon anggota legislatif.
Menghadiri deklarasi dukungan peserta pemilu	Secara terang-terangan ASN menghadiri acara deklarasi yang digelar oleh pendukung pasangan capres/cawapres, dan memakai atribut yang berisi gambar pasangan capres/cawapres
Menjadi peserta pada acara yang diikuti oleh peserta pemilu	Seorang ASN yang bertugas membacakan doa penutup pada acara dies natalis universitas negeri, yang dihadiri oleh cawapres menyelipkan doa dukungan untuk cawapres dimaksud

¹⁰ Badan Kepegawaian Negara, *Buku Statistik ASN*, (Jakarta: Badan Kepegawaian Negara, 2020), hlm. 7.

¹¹ Komisi Aparatur Sipil Negara, *Pengawasan Penegakan Netralitas Aparatur Sipil Negara*, Ed. 2, (Jakarta: Komisi Aparatur Sipil Negara, 2019) hlm. 36.

¹² Sad Dian Utomo dan Bejo Untung, *Hasil Pemantauan Pelanggaran Netralitas ASN dalam Pemilu 2019*, hlm. 19.



Terlibat kampanye	dalam	ASN mendampingi istrinya yang menjadi caleg pada acara kader. ASN mendatangi acara kampanye capres-cawapres dengan menggunakan atribut kampanye.
----------------------	-------	---

Masalah netralitas bagi Aparatur Sipil Negara baru mendapat perhatian dalam undang-undang pasca reformasi 1998, ditandai dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Pada UU No. 43 Tahun 1999 dapat dijumpai kata “netral” dan “netralitas” yaitu dalam Pasal 3 ayat (2) dan ayat (3). Lima belas tahun kemudian ditetapkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Senada dengan UU Pokok-Pokok Kepegawaian, UU ASN juga menghendaki netralitas dari pegawai ASN.

Pasal 2 UU ASN menyatakan bahwa penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN berdasarkan pada salah satu asas, yaitu netralitas. Netralitas birokrasi adalah sebuah sistem dimana birokrasi tidak akan berubah dalam menjaga pelayanannya kepada publik/masyarakat, walaupun pimpinannya berganti dengan pimpinan lain. Tugas birokrasi sebagai pemberi pelayanan tidak boleh berkurang.¹³

Asrinaldi A menguraikan modus dan motif ASN melakukan praktik yang melanggar netralitas. Modus pertama adalah ASN yang terlibat dengan bertindak sebagai operator politik calon kepala daerah yang didukung. Hampir setiap saat ASN yang menjadi operator lapangan akan berkoordinasi dengan ketua tim pemenangan jika calon kepala daerah tidak dapat berhubungan langsung dengan mereka. Dalam beberapa hal, pengaruh ASN yang menjadi operator lapangan ini memang sangat efektif untuk mengumpulkan dukungan dan materi yang dibutuhkan calon kepala daerah untuk memenangi Pilkada. Ini karena sumber daya dan informasi yang dimiliki aparatur sipil negara sangat dibutuhkan calon kepala daerah untuk mendukung pergerakan dalam masyarakat.¹⁴

Modus kedua keterlibatan ASN adalah keterlibatan ASN sebagai kelompok pemikir (*think tank*) yang membantu di belakang layar. Kelompok pemikir ini sekaligus bertindak sebagai penasihat politik bagi calon kepala daerah. Modus keterlibatan kelompok pemikir dapat dilihat dari aktivitas mereka yang dimulai dari penyusunan visi dan misi calon kepala daerah, strategi kampanye dan pemenangan, serta penyiapan materi untuk menghadapi debat kandidat yang diselenggarakan oleh KPU daerah. Sementara modus ketiga, dalam amatan Asrinaldi A, adalah keterlibatan aparatur sipil negara sebagai fasilitator dalam memfasilitasi kebutuhan operasional calon kepala daerah, khususnya petahana yang berasal dari birokrat. Fasilitasi ini dapat berupa uang ataupun barang yang dibutuhkan untuk kegiatan pemenangan calon kepala daerah. Modus lain yang juga lazim ditemukan terkait dengan keterlibatan aparatur sipil negara ini adalah penyedia dana bagi calon kepala daerah. Biasanya aparatur sipil negara yang terlibat adalah mereka yang memiliki sejumlah proyek pemerintah dalam APBD sehingga uangnya bisa dialokasikan untuk membantu aktivitas calon kepala daerah untuk memenangi pilkada.¹⁵

Senada dengan pendapat Asrinaldi, menurut Direktur Eksekutif KPPOD, Robert Na Endi Jaweng, terdapat 4 potensi umum penyalahgunaan PNS oleh kepala daerah petahana. *Pertama*, PNS kerap dimanfaatkan dua tahun sebelum pilkada dalam hal impelmentasi program

¹³ Septiana Dwiputrianti, I Made Suwandi, Irwansyah, “Netralitas ASN di Tengah Intervensi Politik”, *Policy Brief*, Tahun 2017, KASN, hlm. 1.

¹⁴ Banani Bahrul, “Menegukan Netralitas, Mematri Imparsialitas”, *Jurnal Etika & Pemilu*, Vol. 1, Nomor 3, (Oktober 2015), hlm. 49.

¹⁵ Banani Bahrul, “Meneguhkan Netralitas, Mematri Imparsialitas”, hlm. 50.

dan kegiatan di daerah. Segala kerja dan karya PNS yang dianggap berhasil dalam rentang waktu itu akan diklaim sebagai keberhasilan petahana. *Kedua*, PNS menjadi tim penyusun visi dan misi kepala daerah karena ASN menguasai data dan daerah. *Ketiga*, besar kemungkinan PNS memfasilitasi tim sukses dan petahana untuk menjalankan kerja politik. *Terakhir*, ASN bisa terlihat memberikan dukungan secara langsung kepada sang petahana, baik melalui kehadiran di saat kampanye atau member komentar serta tanda tertentu di media sosial.¹⁶

Larangan terhadap Pegawai Negeri Sipil untuk ikut menjadi pengurus dan/atau anggota partai politik merupakan hal yang diatur secara tegas oleh pemerintah, secara khusus dalam Pasal 87 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014. Berkaitan dengan hal tersebut, PNS diberhentikan tidak dengan hormat karena beberapa alasan, di antaranya:

1. melakukan penyelewengan terhadap Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan dan/atau pidana umum;
3. menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik; atau
4. dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan dengan berencana.¹⁷

Ketentuan dalam Pasal 87 huruf c tertulis jelas bahwa “*menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.*” merupakan salah satu sebab Pegawai Negeri Sipil diberhentikan secara tidak hormat. Hal tersebut menunjukkan bahwa tegasnya sikap pemerintah dalam menjaga keutuhan negara dengan cara menjaga sikap netral dari para pegawai negeri sipil dan memberikan sanksi berupa diberhentikan dengan tidak hormat. Pada 2019, Komisi Aparatur Sipil Negara dalam Buku Netralitas ASN, menyebutkan bahwa ada tiga Indikator Penegakan Asas Netralitas, yaitu sebagai berikut:

1. Aspek Politik:
 - a. Tidak terlibat dalam politik praktis (menjadi anggota/pengurus parpol, ikut deklarasi peserta pemilu, ikut kampanye di lapangan, foto bersama calon, menunjukkan keberpihakan melalui media sosial, mengerahkan ASN lain untuk berpihak ke salah satu peserta pemilu dan lain - lain);
 - b. Tidak melakukan kegiatan yang menguntungkan salah satu paslon (membuat advertorial yang menguntungkan salah satu peserta pemilu, mengerahkan ASN untuk mendukung salah satu peserta pemilu, membuat acara yang menguntungkan salah satu peserta pemilu; dan
 - c. Tidak menyalahgunakan wewenang (mengggunakan anggaran, fasilitas negara untuk kegiatan kampanye).
2. Aspek Pelayanan Publik:
 - a. Tidak membedakan pelayanan kepada keluarga/golongan/penerima layanan yang membayar (adil dan tidak diskriminatif), memberikan pelayanan publik secara profesional (sesuai fungsi pelayanan); dan
 - b. Tidak mempermudah (mendahulukan) pelayanan kepada keluarga/golongan, status sosial, jabatan, kesamaan almamater, suku, agama).
3. Aspek Pengambilan Keputusan:

¹⁶ Lalu Rahadian, Lalu Rahadian, “KPPOD: Hak Politik PNS Sebaiknya Dicabut Saja”.

¹⁷ Indonesia, *Undang-Undang Aparatur Sipil Negara*, UU No. 5 Tahun 2014, LN No. 6 Tahun 2014, TLN No. 5494, Ps. 87 ayat (4).

- a. Tidak membuat keputusan yang hanya menguntungkan kelompok tertentu (misalnya: pemberian bantuan sosial, beasiswa, pembangunan fasilitas umum);
- b. Membuat keputusan terkait rekrutmen/promosi/mutasi pegawai ASN berdasarkan prinsip merit; dan
- c. Menegakkan disiplin/pemberian sanksi secara konsisten sesuai ketentuan berlaku.¹⁸

Ketiga aspek di atas memberikan gambaran secara umum bahwa untuk menentukan netralitas seorang pegawai negeri sipil, tidaklah hanya dapat ditentukan dengan merujuk pada satu aspek, akan tetapi juga perlu melihat pada aspek-aspek lainnya. Setiap Pegawai Negeri Sipil dan bahkan Calon Pegawai Negeri Sipil lahir dan datang dari latar belakang yang berbeda-beda dan tentu saja memiliki kepentingan pribadi/kelompok, hanya saja dewasa ini ada Pegawai Negeri Sipil yang dapat bersikap profesional dengan melepas jabatan keanggotaan dan/atau kepengurusan dalam Partai Politik, dan ada Pegawai Negeri Sipil yang tetap berani mengambil resiko dengan tetap tidak netral dan juga menjadi pengurus dan/atau anggota dari Partai Politik tertentu.¹⁹

Pada dasarnya tidak ada yang salah dengan keberadaan Pegawai Negeri Sipil dan Partai Politik, akan tetapi yang perlu digarisbawahi adalah, baik Pegawai Negeri Sipil maupun Partai Politik mempunyai peran masing-masing di jalur yang berbeda dalam bernegara, sehingga dapat dikatakan bahwa mereka tidak dapat berjalan secara bersama-sama. Adanya asas Netralitas, Profesionalitas, dan nondiskriminatif dalam Penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen ASN perlu dijadikan prinsip kuat mengingat Pegawai Negeri Sipil sebagai bagian dari ASN harus memberikan pelayanan publik secara profesional tanpa memandang latar belakang masyarakat publik.

ASN berada dalam posisi yang dilematis oleh kepentingan politik. Di satu sisi, ASN adalah pegawai yang diangkat, ditempatkan, dipindahkan dan diberhentikan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) yang berstatus pejabat politik. Kondisi ini membuat karir ASN menjadi terkait dengan kepentingan politik PPK. Namun di sisi lain, ASN justru harus bersikap netral demi menjaga profesionalismenya dalam menjalankan tata kelola pemerintahan dan pelayanan publik. Sebagai pelaksana kebijakan dan pemegang kekuasaan dan kewenangan dalam pengelolaan anggaran dan sumber daya di dalam birokrasi, ASN sangat dimungkinkan menjadi alat bagi kepentingan pejabat politik untuk mendapatkan/mempertahankan kewenangan dan kekuasaannya.²⁰

Kepala daerah merupakan Pejabat Pembina Kepegawaian di daerah, kewenangan ini ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen ASN. Sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian, kepala daerah berwenang melakukan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian ASN, sehingga aka nada pemikiran bahwa apabila ingin memiliki jenjang karir

¹⁸ Komisi Aparatur Sipil Negara, *Pengawasan Penegakan Netralitas Aparatur Sipil Negara*, Ed. 2, hlm. 13 – 14.

¹⁹ Kutipan berikut dapat dikatakan menunjukkan gambaran Pegawai Negeri Sipil yang belum menjalankan netralitas sebagai ASN: “Akhir-akhir ini pelanggaran terhadap netralitas di kalangan PNS sangat tinggi, khususnya yang dikaitkan dengan penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) serentak di banyak daerah. Tahun 2018, KASN melakukan penyelesaian kasus pelanggaran netralitas yang diteruskan oleh pihak Bawaslu Kabupaten dan Provinsi seluruh Indonesia. Kasus pelanggaran asas netralitas yang masuk ke KASN berjumlah 508 kasus. Sebanyak 397 kasus sudah diselesaikan, dan 111 sedang dalam proses baik dalam permintaan data tambahan ke Bawaslu setempat atau pelapor, maupun sedang dalam penelahaan awal sebelum dilanjutkan pemeriksaan lebih lanjut. Pada umumnya kasus yang dalam status proses merupakan pelanggaran netralitas ASN pada pelaksanaan Pilkada.” Lihat dalam Laporan Tahunan Komisi Aparatur Sipil Negara Tahun 2018 (Jakarta: Komisi Aparatur Sipil Negara, 2018), hlm. x.

²⁰ Gema Perdana, “Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi”, *Negara Hukum*, Vol. 10, No. 1 (2019), hlm. 120

yang tinggi harus menyukseskan kepentingan pejabat tersebut. Padahal dalam ketentuannya, pengaturan mengenai penempatan atau promosi ASN harus dilakukan dengan pertimbangan prestasi (*merit sistem*) dan bukan hubungan personal.

Berdasarkan hasil kajian KASN ketidaknetralan ASN mempunyai berbagai konsekuensi terhadap berjalannya roda pemerintahan. Oleh karenanya, jika ASN tidak menjaga netralitasnya maka hal-hal yang akan terjadi adalah (1) kepentingan masyarakat terdistorsional; (2) pelayanan tidak optimal; (3) penempatan jabatan cenderung melihat keterlibatan dalam pilkada; (4) jabatan di birokrasi diisi oleh PNS yang tidak kompeten.²¹

C. Pengawasan Netralitas ASN

1. Pengawasan oleh KASN

Salah satu aspek yang sangat penting dalam penegakan netralitas ASN ini adalah aspek pengawasan. Sistem pengawasan ASN yang efektif sangat dibutuhkan untuk memastikan pegawai ASN dalam melaksanakan tugasnya mematuhi peraturan-perundang-undangan yang terkait netralitas ASN, guna menciptakan birokrasi yang profesional dan akuntabel.²²

Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) adalah lembaga nonstruktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik untuk menciptakan pegawai ASN profesional dan berkinerja, memberikan pelayanan secara adil dan netral serta menjadi perekat dan pemersatu bangsa.²³ Tugas dari KASN adalah:

- a. menjaga netralitas pegawai ASN;
- b. melakukan pengawasan atas pembinaan profesi ASN; dan
- c. melaporkan pengawasan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan manajemen kepada presiden.²⁴

Dalam melakukan tugasnya untuk menjaga netralitas ASN, KASN dapat melakukan penelusuran data dan informasi terhadap pelaksanaan sistem merit dalam kebijakan dan manajemen ASN pada instansi Pemerintah; Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan fungsi pegawai ASN sebagai pemersatu bangsa; menerima laporan terhadap pelanggaran norma dasar serta kode etik dan kode perilaku pegawai ASN; melakukan upaya pencegahan pelanggaran norma dasar serta kode etik dan kode perilaku pegawai ASN.²⁵

Berdasarkan kewenangan tersebut, KASN sejak tahun 2015 sudah membangun sistem pengawasan, khususnya pengawasan yang bersifat represif. Sistem pengawasan yang bersifat represif adalah dengan menerima dan menindaklanjuti pengaduan dari masyarakat, lembaga pemerintah, ASN, LSM dan berbagai pihak atas kasus pelanggaran terhadap netralitas ASN. Pengaduan ini, selanjutnya dapat dilakukan penyelidikan (*investigasi*) untuk mendapatkan bukti yang lebih lengkap dan bisa memberikan rekomendasi. Sampai dengan Desember 2018 jumlah aduan yang masuk ke KASN mencapai 507 aduan. Data menunjukkan kasus pelanggaran cenderung meningkat. KASN juga telah melakukan kerjasama dengan Bawaslu. Kerjasama dengan Bawaslu dan KASN dilakukan baik dalam melakukan sosialisasi, maupun menyampaikan data hasil temuan yang telah dilakukan oleh Bawaslu kemudian ditindaklanjuti oleh KASN terkait pelanggaran netralitas pegawai ASN.²⁶

Tabel 2.3 Jumlah pegawai ASN yang melanggar netralitas berdasarkan provinsi tahun 2018²⁷

²¹ Septiana Dwiputrianti, I Made Suwandi, Irwansyah, "Netralitas ASN di Tengah Intervensi Politik".

²² Komisi Aparatur Sipil Negara, *Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara*, Ed. 1, (Jakarta: Komisi Aparatur Sipil Negara, 2018), hlm. 2

²³ Indonesia, *Undang-Undang Aparatur Sipil Negara*, Pasal 27.

²⁴ *Ibid*, Pasal 31 ayat (1).

²⁵ *Ibid*, Pasal 31 ayat (2)

²⁶ Komisi Aparatur Sipil Negara, *Pengawasan Penegakan Netralitas ...* hlm. 3

²⁷ *Ibid*, hlm. 50-51.

UNIVERSITAS
INDONESIA

Veritas, Probitas, Justitia

DHARMASISYA
JURNAL ILMU HUKUM MAGISTER HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS INDONESIA

DHARMASISYA

Jurnal Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Volume 2 Nomor 1 (Maret 2022) 139-152

e-ISSN: 2808-9456

No	Provinsi	Banyaknya	Persentase
1	Sulawesi Selatan	301	30.56
2	Sulawesi Tenggara	231	23.45
3	Jawa Barat	54	5.48
4	Maluku Utara	41	4.16
5	Riau	40	4.06
6	Lampung	40	4.06
7	Jawa Tengah	30	3.05
8	Sulawesi Barat	29	2.94
9	Jambi	25	2.54
10	Sumatera Selatan	25	2.54
11	Kalimantan Selatan	21	2.13
12	NTT	20	2.03
13	Sumatera Utara	19	1.93
14	Sulawesi Utara	17	1.73
15	Sumatera Barat	16	1.62
16	NTB	13	1.31
17	Kalimantan Timur	11	1.12
18	Jawa Timur	9	0.91
19	Kalimantan Tengah	8	0.80
20	Gorontalo	7	0.70
21	Kalimantan Barat	7	0.70
22	Maluku	5	0.50
23	Bali	4	0.40
24	Papua	4	0.40
25	Banten	3	0.30
26	Sulawesi Tengah	2	0.20
27	Kalimantan Utara	2	0.20
28	DKI Jakarta	1	0.10
	TOTAL	985	100

2. Pengawasan Instansi Lainnya

Kementerian PAN-RB, BKN, KASN, Kemendagri, Bawaslu dan Ombudsman RI adalah lembaga-lembaga yang memiliki keterkaitan dalam pengawasan netralitas ASN. Kesamaan tugas, fungsi instansi-instansi tersebut dalam pengawasan netralitas mendorong adanya kolaborasi dan kerja sama dalam melengkapi sistem pengawasan netralitas yang selama ini sudah ada.²⁸

- a. Kementerian PAN-RB mempunyai kewenangan dalam hal perumusan dan penetapan kebijakan, koordinasi, dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan dalam bidang reformasi birokrasi, akuntabilitas aparatur dan pengawasan, kelembagaan dan tata laksana, sumber daya manusia aparatur dan pelayanan publik.²⁹

²⁸ Komisi Aparatur Sipil Negara, *Pengawasan Penegakan Netralitas Aparatur Sipil Negara*, Ed. 2, hlm. 59

²⁹ Kementerian PAN-RB, "Tugas, Fungsi, Visi dan Misi" www.menpan.go.id/site/tentang-kami/visi-dan-misi diakses 7 Juni 2020.

- b. Bawaslu mempunyai fungsi untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemilu.³⁰ Objek yang diawasi adalah semua pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan pemilu. Bawaslu berwenang untuk mengawasi netralitas ASN, anggota TNI dan anggota POLRI,³¹ juga memberikan rekomendasi hasil pengkajian kepada KASN untuk pelanggaran yang dilakukan oleh ASN.³²
- c. BKN mempunyai kewenangan untuk melakukan pembinaan penyelenggaraan manajemen ASN.³³ Mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan norma, standar prosedur dan criteria manajemen ASN.³⁴
- d. Kemendagri memiliki kewenangan untuk melakukan pengoordinasian, pembinaan dan pengawasan umum, fasilitasi, dan evaluasi atas penyelenggaraan pemerintahan daerah.³⁵
- e. Ombudsman RI mempunyai kewenangan untuk mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, termasuk menerima dan memproses pengaduan dari masyarakat mengenai penyelenggaraan pelayanan publik.³⁶

Kementerian PAN-RB bersama Bawaslu, Kemendagri, KASN dan BKN telah membuat upaya pengawasan terhadap netralitas ASN dengan lahirnya *Memorandum of Understanding* (MoU) perihal pengawasan netralitas, nilai dasar, kode etik ASN dalam penyelenggaraan pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. MoU dilaksanakan di Jakarta pada 2 Oktober 2015. MoU ini dimaksudkan untuk:

- a. mewujudkan landasan kerja sama pengawasan netralitas;
- b. membentuk forum koordinasi, sinkronisasi, dan komunikasi pengawasan netralitas;
- c. merumuskan dan mendorong langkah-langkah tindak lanjut atas hasil pengawasan yang telah dilakukan.

Sebagai pelaksana prinsip netralitas, UU No. 5 Tahun 2014 cukup lugas dalam menjatuhkan sanksi ASN yang menjadi anggota atau pengurus partai politik. Pasal 87 ayat (1) huruf c menyatakan bahwa PNS diberhentikan tidak dengan hormat karena menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik. Namun, UU ASN tidak menyebut sanksi yang akan dijatuhkan bagi ASN yang menjadi bagian dari pelaksana atau tim pemenangan peserta Pilkada, langsung maupun tidak langsung.³⁷

D. Penghapusan Hak Politik Pegawai ASN

Hak memilih juga dimiliki oleh pegawai ASN, namun dalam menikmati haknya, pegawai ASN tidak dapat menyuarakan pikiran dan pendapatnya untuk mendukung pasangan calon dalam pemilihan umum. Posisi ini tentu membingungkan bagi pegawai ASN. Pada satu sisi, ASN dalam posisi dependen pada PPK yang merupakan pejabat politik, namun di satu sisi yang lain, ASN harus tetap mampu menjalankan tugasnya termasuk dalam pelayanan publik tanpa membedakan asal golongan dan afiliasi politik yang dilayaninya. ASN harus

³⁰ Indonesia, *Undang-Undang Pemilihan Umum*, UU No. 7 Tahun 2017, LN Nomor 182, Tahun 2017, Pasal 89.

³¹ *Ibid*, Ps 93 huruf f

³² *Ibid*, Ps 95 huruf e

³³ *Ibid*, Ps. 47

³⁴ Indonesia, *Undang-Undang Aparatur Sipil Negara ...* Pasal 48 huruf g

³⁵ Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri, LN Nomor 12 Tahun 2015, Pasal. 2

³⁶ Ombudsman RI, "Tugas dan Fungsi" www.ombudsman.go.id/profiles/index/pfft. Diakses 7 Juni 2020.

³⁷ Banani Bahrul, "Menegukan Netralitas, Mematri Imparsialitas", *Jurnal Etika & Pemilu*, Vol. 1, Nomor 3, (Oktober 2015), hlm. 47

netral, namun memiliki hak pilih, yang jika digunakan berarti sebenarnya ia mendukung satu kandidat dan mengabaikan kandidat yang lain.³⁸

Di dalam sistem ini terdapat hubungan sinergi antara Presiden/Kepala Daerah dan wakilnya dengan PNS dalam lingkungan kerja yang saling berpengaruh. Apalagi hubungan ini menimbulkan implikasi jabatan karier PNS atas dasar kewenangan Presiden dan Kepala Daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian. Jelas, kondisi ini akan mengakibatkan ketidaknetralan PNS dalam melaksanakan tugas karena sarat kepentingan. Ketika persoalan netralitas PNS ingin diselesaikan, maka pemerintah cukup mencabut hak pilih dalam pemilihan umum dan hak dipilih sebagai pejabat negara sebagai bagian dari pembatasan.³⁹

Terkait pembatasan maupun perbedaan hak pilih antar warga negara, baik dalam penggunaan hak dipilih maupun hak memilih sebagaimana diuraikan di atas sesungguhnya dapat dibenarkan secara konstitusional. Hal itu didasarkan pada ketentuan Pasal 28J ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Hanya saja, perbedaan dan pembatasan kebebasan seseorang dengan undang-undang haruslah didasarkan atas alasan-alasan yang kuat, masuk akal dan proporsional serta tidak berlebihan, yaitu pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

Oleh karena itu, sejumlah pembatasan hak pilih sesungguhnya memiliki landasan konstitusional. Apalagi praktik politik dinasti yang korup, terpilihnya pemimpin politik di pusat maupun daerah yang tidak benar-benar bersih, berwibawa, jujur, memiliki integritas moral yang terjaga dan tidak pernah mengkhianati negara menjadi alasan penting diaturnya pembatasan-pembatasan bagi warga negara yang akan dipilih dalam pemilu maupun pilkada. Terkait perbedaan dan pembatasan kebebasan, John Rawls menekankan bahwa pembatasan memang dapat mengakibatkan ketidaksamaan dalam kebebasan politik, namun ketidaksamaan ini diperbolehkan apabila hal itu penting demi terjaminnya kebebasan dari kelompok yang kurang beruntung. Dalam konteks itu, pembatasan-pembatasan tertentu yang diintroduksi ke dalam Undang-Undang dapat dibenarkan sepanjang dimaksudkan untuk menjamin hak atas partisipasi politik yang sama bagi semua warga negara yang berbeda latar belakang dan sumber daya yang dimilikinya.⁴⁰

Apabila hak pilih pegawai ASN dicabut, perlu juga dilakukan peninjauan terhadap kedudukan kepala daerah sebagai Pejabat Publik sekaligus Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). Politisasi birokrasi sering kali terjadi pada saat sebelum dan setelah pilkada berlangsung. Peninjauan ini perlu dilakukan agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian.⁴¹ Ketua Umum Korpri, Zudan Arif Fakrulloh menyatakan, idealnya birokrasi memiliki sistem yang otonom dari keberadaan kepala daerah selaku eksekutif. Otonomi birokrasi dapat menempatkan sekda atau sekjen masing-masing kementerian sebagai Pembina PNS. Jika posisi pembina PNS dipegang oleh pejabat yang juga pegawai sipil, diyakini PNS dapat berkarir dengan lebih nyaman dan tenang tanpa kompetisi politik lima tahunan.⁴²

³⁸ Sad Dian Utomo dan Bejo Untung, *Hasil Pemnataan Pelanggaran Netralitas ASN dalam Pemilu 2019*, hlm. 41.

³⁹ Tedi Sudrajat dan Agus Mulya Karsona, "Menyoal Makna Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara", *Jurnal Media Hukum*, Vol. 23, No. 1 (Juni 2016), hlm. 92-93.

⁴⁰ Khairul Fahmi, "Pergeseran Pembatasan Hak Pilih dalam Regulasi Pemilu dan Pemiluakada", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 14, No. 4 (Desember 2017), hlm. 768.

⁴¹ Komisi Aparatur Sipil Negara, *Pengawasan Penegakan Netralitas Aparatur Sipil Negara*, Ed. 2, hlm. 68

⁴² Lalu Rahadian, "KPPOD: Hak Politik PNS sebaiknya Dicabut Saja".

III. KESIMPULAN

Dari pembahasan di atas dapat disimpulkan bahwa pengaturan mengenai Aparatur Sipil Negara pascareformasi secara tegas telah melarang keterlibatan ASN dalam partai politik, baik menjadi anggota dan/atau pengurus. Asas netralitas yang mengikat ASN bukan hanya berkaitan dengan keanggotaan ASN. Namun dalam setiap kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan politik praktis. Namun pada pelaksanaannya, masih banyak ditemukan pelanggaran terhadap asas netralitas ini.

Upaya untuk mengatasi masalah ini adalah dengan menghilangkan hak pilih pegawai ASN, karena para pegawai ASN menjadi alat yang digunakan bagi pejabat publik untuk mendapatkan/mempertahankan kekuasaannya. Selain itu, perlu dikaji ulang mengenai Pejabat Pembina Kepegawaian yang dipegang oleh Pejabat Publik. Jabatan tersebut sebaiknya diberikan kepada Sekda atau Sekjen kementerian.

Daftar Pustaka

Buku

- Badan Kepegawaian Negara. *Buku Statistik ASN*. Jakarta: Badan Kepegawaian Negara, 2020.
- Komisi Aparatur Sipil Negara, *Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara*, Ed. 1. Jakarta: Komisi Aparatur Sipil Negara, 2018.
- Komisi Aparatur Sipil Negara. *Pengawasan Penegakan Netralitas Aparatur Sipil Negara*, Ed. 2. Jakarta: Komisi Aparatur Sipil Negara, 2019.
- Komisi Aparatur Sipil Negara. *Laporan Tahunan Komisi Aparatur Sipil Negara Tahun 2018*. Jakarta: Komisi Aparatur Sipil Negara, 2018.
- Utomo, Sad Dian dan Bejo Untung. *Hasil Pemantauan Pelanggaran Netralitas ASN dalam Pemilu 2019*. Jakarta: PATTIRO.

Artikel

- Perdana, Gema. "Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi," *Negara Hukum*, Vol.10, No.1 (2019), hlm. 109-128.
- Fahmi, Khairul. "Pergeseran Pembatasan Hak Pilih dalam Regulasi Pemilu dan Pemilukada," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 14, No. 4 (2017), hlm. 757-777.
- Dwiputrianti, Septiana, I Made Suwandi, Irwansyah. "Netralitas ASN di Tengah Intervensi Politik", *Policy Brief*, Tahun 2017, KASN.
- Bahrul, Banani. "Menegukan Netralitas, Mematri Imparsialitas," *Jurnal Etika & Pemilu*, Vol. 1, Nomor 3, (2015)
- Sudrajat, Tedi dan Agus Mulya Karsona. "Menyoal Makna Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara," *Jurnal Media Hukum*, Vol. 23, No. 1(2016), hlm. 87-94.

Peraturan Perundang-Undangan

- Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- Indonesia, *Undang-Undang Pemilihan Umum*, UU No. 7 Tahun 2017, LN Nomor 182 Tahun 2017.
- Indonesia, *Undang-Undang Aparatur Sipil Negara*, UU No. 5 Tahun 2014, LN Nomor 6 Tahun 2014, TLN Nomor 5494.



UNIVERSITAS
INDONESIA

Veritas, Probitas, Justitia

DHARMASISYA
JURNAL ILMU MAGISTER HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS INDONESIA

DHARMASISYA

Jurnal Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Volume 2 Nomor 1 (Maret 2022) 139-152

e-ISSN: 2808-9456

Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik*, PP No. 37 Tahun 2004, LN No. 128 Tahun 2004, TLN No. 4440

Indonesia, Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Surat Edaran Tentang Netralitas Aparatur Sipil Negara Pemilihan Umum 2019 Nomor B-94-M.SM.00.00-2019 Tanggal 26 Maret 2019.

Internet

Rahardian, Lalu. “KPPOD: Hak Politik PNS Sebaiknya Dicabut Saja”, [Http://www.tirto.id/kppod-hak-politik-pns-sebaiknya-dicabut-saja-cMW6](http://www.tirto.id/kppod-hak-politik-pns-sebaiknya-dicabut-saja-cMW6). Diakses 8 Juni 2020.

Kementerian PAN-RB, “Tugas, Fungsi, Visi dan Misi” www.menpan.go.id/site/tentang-kami/visi-dan-misi diakses 7 Juni 2020.

Ombudsman RI, “Tugas dan Fungsi” www.ombudsman.go.id/profiles/index/pfft. Diakses 7 Juni 2020.



UNIVERSITAS
INDONESIA

Veritas, Probitas, Justitia

DHARMASISYA
JURNAL ILLUM MAGISTER HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS INDONESIA

DHARMASISYA

Jurnal Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Volume 2 Nomor 1 (Maret 2022) 139-152

e-ISSN: 2808-9456