

MENILIK KONSEP NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DALAM PEMILU: ANTARA KEWAJIBAN HUKUM DAN HAK BERPOLITIK

Billy Jonathan, Fakultas Hukum Universitas Udayana,
e-mail: billyjonathan03@gmail.com

I Gusti Ngurah Dharma Laksana, Fakultas Hukum Universitas Udayana,
e-mail: dharmalaksana@unud.ac.id

ABSTRAK

Tujuan dari artikel ini adalah untuk menganalisis dualisme konsep mengenai asas netralitas Aparatur Sipil Negara dalam pandangan antara kewajiban hukum dan hak berpolitik seorang warga negara. Aparatur Sipil Negara memiliki kewajiban hukum untuk tetap bersikap netral dan independen, serta tidak terpengaruh oleh intervensi politik selama proses pemilihan umum. Sebaliknya, hak-hak politik seseorang untuk memilih, mencalonkan diri, dan ikut serta dalam pemerintahan dijamin oleh konstitusi. Menurut temuan, hak-hak politik Aparatur Sipil Negara dapat dibatasi oleh undang-undang untuk menjaga keadilan dalam kerangka pemilu. Batasan tersebut dimaksudkan untuk menjaga kredibilitas calon pemimpin bangsa dan menegakkan proses pemilu yang adil. Aparatur Sipil Negara diwajibkan menjaga netralitasnya dalam melaksanakan fungsinya sebagai pegawai pemerintah, terutama untuk mencegah kecurangan, penyalahgunaan kekuasaan dan untuk menjaga integritas proses demokrasi. Dengan menggunakan teknik yuridis normatif yang dikombinasikan dengan metodologi studi hukum dan literatur, penelitian ini menggali lebih dalam mengenai kewajiban aparatur sipil negara untuk tetap bersikap netral dan eksistensi hak-hak politik individu untuk terlibat dalam kegiatan pemilu.

Kata Kunci: Netralitas, Aparatur Sipil Negara, Hak Politik.

ABSTRACT

This essay aims to analyze the dualistic character of the idea of the principle of neutrality of the State Civil Service within the framework of a citizen's legal obligations and political rights. By law, the State Civil Service must remain politically neutral and unaffiliated during the general election process, and it must not allow itself to be influenced by or impacted by political interference. Meanwhile, the political right to vote, run for office, and be involved in government is a fundamental right that is regulated by the constitution. Study results show that state civil workers' political rights may be limited legally to preserve fairness during elections. . These limits are intended to maintain the credibility of the nation's prospective leaders and uphold a fair election process. State civil servants are required to maintain neutrality in carrying out their functions as government employees, especially to prevent fraud, abuse of power and to maintain the integrity of the democratic process. This research applies a normative juridical method with a statutory regulation approach and literature study to examine the obligation to be neutral for State Civil Servants in addition to the existence of political rights for citizens to take part in election activities.

Key Words: Neutrality, State Civil Service, Political Rights.

1. Pendahuluan

1.1. Latar Belakang Masalah

Pemilihan umum (pemilu) merupakan tonggak demokrasi di setiap negara, sebuah prosesi dimana warga negara menggunakan haknya dalam bentuk suara untuk memberikan mandat kepada pemimpin politik menjalankan roda pemerintahan. Pemilu merefleksikan wujud nyata demokrasi dalam konteks prosedural, di mana Negara berupaya mewujudkan kedaulatan rakyat dan prinsip-prinsip demokrasi.¹ Pemerintahan dibentuk melalui pemilihan umum berdasarkan suara rakyat, dijalankan sesuai aspirasi publik, dan diabdikan untuk kepentingan bersama. Tahapan formil ini merupakan cara yang diatur undang-undang dalam proses pembaharuan kepemimpinan atau penyegaran tata kelola pemerintahan.² Sebagai alat melegitimasi kekuasaan, proses kampanye pemilu kemudian kerap dijadikan bahan 'adu kekuatan' untuk menarik massa sebanyak-banyaknya. Meski demikian, dalam kontestasi politik ada sekelompok masyarakat yang dikecualikan bahkan dilarang dalam berkampanye, salah satunya adalah Aparatur Sipil Negara (ASN).

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 mendefinisikan "ASN sebagai profesi bagi pegawai negeri sipil (PNS) dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) yang bekerja pada instansi pemerintah". Pada dasarnya, seorang ASN digaji secara penuh sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan diberi tanggung jawab dalam suatu jabatan pemerintahan atau jabatan lain yang berhubungan dengan negara.³ Sebagai konsekuensi logis dari profesinya yang merupakan penyelenggara birokrasi, ASN harus menjaga sikap netral dalam kewajibannya melayani publik. Netral disini menekankan pada kesetaraan, maksudnya ASN perlu memperlakukan politikus dan partai secara adil dan tidak memihak.⁴ Hal ini karena, sebagai pegawai pemerintah, ASN bertugas untuk melayani negara, bukan untuk kepentingan partai politik, dan bukan untuk memenangkan calon tertentu. Menurut Pasal 2 huruf (f) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023, "netralitas dimasukkan sebagai standar etika dasar dalam pelaksanaan kebijakan dan penyelenggaraan ASN".

Secara historis, pengaturan konsep netralitas ASN telah menjadi *concern* Pemerintah sejak masa pasca-kemerdekaan. Periode Orde Lama menjadi tonggak awal pengaturan netralitas ASN, pegawai pemerintah kala itu masih tersegmentasi dalam berbagai partai politik. Sebabnya, lahirlah aturan netralitas pertama kali lewat penerbitan Peraturan Presiden Nomor 2 tahun 1959 dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan Pokok Kpegawaian, yang memberi batasan bahkan larangan tertentu bagi ASN ikut bagian dalam partai politik.⁵ Dalam ketentuan Permendagri Nomor 12 Tahun 1968, pegawai negeri sipil (PNS) dilarang berorganisasi dengan partai politik. Pembatasan ini dimulai sejak Orde Baru dan semakin diperketat.

¹ Antari, Putu Eva Ditayani, "Interpretasi demokrasi dalam sistem mekanis terbuka pemilihan umum di Indonesia." *Jurnal Panorama Hukum* 3.1 (2018): 88-89.

² Putra, I. Wayan Yoga Pratama, I. Nyoman Gede Sugiarta, dan Luh Putu Suryani, "Sanksi Terhadap Pelanggaran ASN yang Terbukti Berpolitik Praktis dalam Pilkada Serentak." *Jurnal Konstruksi Hukum* 3.2 (2022): 311.

³ Jayanti, Nur Putri, "Netralitas Peran Aparatur Sipil Negara Dalam Kebijakan Publik dan Pemilihan Umum." *Jurnal Analis Kebijakan* 3.1 (2019): 102.

⁴ Mokhsen, Nuraida, "Menjaga Netralitas Asn Dalam Pemilu." *Jurnal Bawaslu Provinsi Kepulauan Riau* 1.1 (2019): 52.

⁵ Sarnawa, Bagus, "Pergeseran Aturan Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Umum." *Jurnal Media Hukum* 25.2 (2018): 183-184.

Tahun 1968 menjadi awal diberlakukannya larangan ini. Makna netralitas yang lebih luas diperkenalkan selama era Reformasi, yang berarti bahwa seseorang harus menahan diri untuk tidak menjadi anggota partai politik mana pun dan juga tidak terlibat dalam pemilihan umum daerah yang melibatkan politik. Selama periode Reformasi, gagasan netralitas diperluas. Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 berisi "bahwa pegawai negeri harus tetap tidak berpihak dalam menghadapi tekanan dan pengaruh partai politik dalam menjalankan tugasnya, dan mereka juga berkewajiban untuk melayani masyarakat tanpa memihak". Hal ini mencerminkan sistem hukum yang berlaku yang mengendalikan pegawai pemerintah saat itu. Dewasa ini, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara menjadi acuan untuk topik netralitas ASN sekaligus merupakan dasar hukum yang berlaku. Peraturan ini disahkan menjadi undang-undang pada tahun 2023. Undang-undang ini menguraikan prinsip-prinsip dasar yang harus diikuti dalam administrasi dan pelaksanaan kebijakan ASN, salah satunya adalah gagasan netralitas.

Bersikap independen dan bebas dari intervensi politik merupakan bentuk profesional seorang ASN menghargai statusnya sebagai pegawai pemerintah. Hal ini sekaligus merupakan pengamalan asas profesionalitas dimana dalam manajemen ASN, mengutamakan kode etik dan perilaku ASN. Netralitas birokrasi, seperti yang dijelaskan oleh Miftah Thoha, tidak lebih dari sebuah sistem di mana birokrasi tetap memberikan pelayanan kepada partai politik yang sedang berkuasa tanpa memandang siapa yang sedang menjabat. Hanya karena pemimpinnya berganti, bukan berarti pelayanannya berbeda. Profesionalisme, bukan tujuan politik, yang mendorong birokrasi untuk memberikan pelayanan.⁶ Posisi yang tidak memihak ini kemudian dimasukkan ke dalam UU Pemilu dan UU Pilkada. "Pelaksana dan/atau tim kampanye tidak diperkenankan melibatkan aparatur sipil negara", sebagaimana diatur dalam Pasal 280 ayat (2) huruf (f) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Ketika hal ini terjadi, secara eksplisit pasangan calon dilarang untuk melibatkan cabang pemerintahan Indonesia, termasuk polisi, tentara, atau aparatur sipil negara. Fakta-fakta yang disajikan di sini disarikan dari UU No. 10 Tahun 2016 jo, Pasal 70 ayat (1) huruf (b). Undang-Undang No. 6 Tahun 2020.

Meski demikian, dalam realitanya, isu netralitas ASN masih menjadi rantai permasalahan yang tiada henti terjadi dalam setiap periode pemilu. Bicara khusus mengenai pesta demokrasi pemilu tahun 2024 yang baru usai digelar, Komisioner Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) menemukan bukti-bukti pelanggaran netralitas ASN. Anggota Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) telah menerima 417 laporan dugaan pelanggaran netralitas ASN. Ada banyak tuduhan dalam laporan-laporan tersebut. Setelah menelaah laporan-laporan tersebut, pejabat pembina kepegawaian (PPK) dari setiap instansi memutuskan bahwa 197 di antaranya melanggar norma dan karenanya diberi sanksi. Sekitar 40% dari seluruh pelanggaran netralitas ASN terjadi di media sosial akibat keberpihakan ASN. Jenis pelanggaran ini jauh lebih sering terjadi daripada yang lain.⁷ Sebagai contoh, ditemukan bahwa dua pejabat aparatur sipil negara (ASN) di Bali tidak netral dalam Pemilihan Umum (Pemilu) 2024. Outlet berita detik Bali melaporkan hal ini. Konflik yang jelas antara gagasan netralitas dan hak politik warga

⁶ Nainggolan, English. Pegawai Negeri Sipil: lepas dari partai politik terjebak di pilkada. (Jakarta, Prenada Media, 2021), 32.

⁷ Siaran Pers Komisi Aparatur Sipil Negara, "KASN Terima 417 Laporan Dugaan Pelanggaran Netralitas ASN Sepanjang Pemilu 2024," KASN, 2024. <https://www.kasn.go.id/id/publikasi/kasn-terima-417-laporan-dugaan-pelanggaran-netralitas-asn-sepanjang-pemilu-2024>.

negara adalah sumber masalah mendasar, yang menyebabkan relokasi dan pemberian sanksi terhadap dua ASN karena gagal menjaga netralitas.⁸ Meski begitu, ASN yang merupakan bagian dari Warga Negara Indonesia (WNI) bukankah berhak atas pilihan politiknya masing-masing sebagaimana konstitusi menjabarkan kebebasan berpendapat? "Negara menjamin setiap orang berhak untuk berinteraksi dengan orang lain, bertemu dengan orang lain, dan mengeluarkan pendapat" sesuai dengan kriteria Pasal 28E ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang telah disahkan. Menurut Pasal 28E ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, terdapat unsur hak politik yaitu hak yang dijamin oleh konstitusi untuk semua warga negara. Ini adalah semacam pengakuan resmi atas hak-hak tersebut. Sebaliknya, "ASN berkewajiban untuk menjaga objektivitas dalam pekerjaan mereka sesuai dengan peraturan" yang digariskan dalam Pasal 24 ayat (1) huruf (d) Undang-Undang Nomor 20 tahun 2023. Kontroversi seputar pemenuhan persyaratan ini terjadi karena asal-usul keharusan menjaga netralitas dalam pemilu dan hak politik yang dimiliki setiap individu sering kali terlihat bertentangan satu sama lain.⁹

Dalam ranah hukum di Indonesia, ASN dilarang untuk secara terbuka menyatakan dukungan mereka kepada kandidat yang tengah bersaing dalam Pemilu, termasuk berkontribusi terhadap fasilitasi kampanye. Selama masih berstatus sebagai ASN, mereka tidak diperbolehkan mencalonkan diri sebagai presiden atau kepala daerah, kecuali jika yang bersangkutan telah mengajukan pengunduran diri dari jabatannya sebagai ASN. Sebagai WNI, ia dinilai sebagai subyek hukum yang memiliki hak untuk menentukan pilihan politiknya. Meski begitu, statusnya sebagai aparatur negara membuatnya menghadapi batasan-batasan tertentu dalam berpolitik, mengingat Pemilu merupakan program kenegaraan. Salah satu dari beberapa hambatan yang dihadapi organisasi ketika mencoba menggunakan hak politik mereka untuk berbicara dan mengekspresikan pandangan mereka adalah kenyataan bahwa ASN tidak diizinkan untuk mendaftar sebagai pemilih atau secara aktif terlibat dalam kampanye.¹⁰ Cukup jelas bahwa UU Aparatur Sipil Negara mensyaratkan pembatasan ini. Mengingat hal ini, tujuan penulis adalah untuk memperjelas makna "netralitas" dan hak-hak politik ASN yang berkaitan dengan pemungutan suara dalam pemilu di Indonesia.

Penulis dalam proses penelitian ini telah mencoba melakukan penelaahan terhadap beberapa tulisan ilmiah lainnya yang memiliki irisan serupa. Meski terdapat penelitian-penelitian terdahulu, terdapat perbedaan fokus kajian. Misalnya, (i) penelitian oleh Nur Putri Jayanti dengan judul "Netralitas Peran Aparatur Sipil Negara Dalam Kebijakan Publik dan Pemilihan Umum," tulisan tersebut pada intinya hanya sebatas mendeskripsikan asas netralitas ASN secara konseptual.¹¹ (ii) Penelitian oleh Bagus Sarnawa dengan judul "Pergeseran Aturan Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Umum," yang menitikberatkan fokus kajian pada pergeseran aturan atau perubahan regulasi pengaturan netralitas ASN.¹² Penelitian berbeda dari riset sebelumnya, karena secara khusus berfokus mengulas status atau keberadaan hak

⁸ I Wayan Sui Suadnyana dan Rizki Setyo Samudero. "2 ASN di Bali Tak Netral di Pemilu 2024, Disanksi Turun Jabatan-Pindah Tugas." detikcom, 2024. <https://www.detik.com/bali/berita/d-7327247/2-asn-di-bali-tak-netral-di-pemilu-2024-disanksi-turun-jabatan-pindah-tugas>.

⁹ Ningtyas, Vanesa Ajeng Ayu, "Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilu Antara Hak Politik dan Kewajiban Untuk Melaksanakan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik." Binamulia Hukum 10.1 (2021): 15-16.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Jayanti, Nur Putri, Loc. Cit.

¹² Surnawa, Bagus, Loc. Cit.

politik seorang ASN, yang juga merupakan warga negara, dalam kaitannya dengan hak berpendapat, memilih, dan dipilih dalam pemilihan umum. Sasaran penelitian ini juga lebih merujuk pada konflik netralitas ASN, yaitu dualisme konsep antara kewajiban profesional dan hak politik seorang ASN sebagai warga negara. Berdasarkan pengamatan penulis, jurnal ilmiah ini sangat relevan dan menarik untuk dibahas. Oleh karena itu, penulis memilih mengangkat judul yaitu "MENILIK KONSEP NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DALAM PEMILU: ANTARA KEWAJIBAN HUKUM DAN HAK BERPOLITIK"

1.2. Rumusan Masalah

Merujuk pada uraian diatas, penulis merumuskan dua buah rumusan masalah, yaitu:

1. Bagaimana penerapan konsep asas netralitas bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam kaitannya dengan hak berpolitik dalam pemilihan umum?
2. Bagaimana prosedur penanganan pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN)?

1.3. Tujuan Penulisan

Penelitian ini dilakukan untuk menemukan jawaban atas permasalahan yang timbul akibat perdebatan mengenai konsep netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dan hubungannya dengan hak politik dalam pemilihan umum. Paralel dengan itu, penelitian ini juga berusaha memberikan solusi penanganan pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN), baik secara preventif ataupun represif.

2. Metode Penelitian

Metode merupakan cara sistematis dalam prosedur ilmiah untuk menghasilkan pengetahuan baru berupa ilmu.¹³ Mengelaborasi metode dengan penelitian, Metodologi penelitian, dengan kata lain, adalah suatu rencana untuk memecahkan masalah atau mendapatkan informasi baru dengan menggunakan metode ilmiah. Aturan-aturan legislatif dan konseptual menjadi dasar dari metodologi penelitian hukum normatif yang digunakan dalam penelitian ini. Fokus utama dari penelitian normatif adalah pada isu-isu hukum normatif. Penelitian ini bertujuan menjawab pertanyaan tentang apa yang menjadi hukum dalam suatu yurisdiksi tertentu dengan merujuk pada hukum positif sebagai landasan aturan yang berlaku.¹⁴ Penelitian normatif juga dikenal sebagai penelitian doktrinal atau penelitian kepustakaan (dogmatik), karena fokus utamanya terletak pada sumber-sumber bahan pustaka. Ketika menyelidiki dan mengevaluasi potensi masalah hukum, kami akan berkonsultasi dengan sumber informasi primer dan sekunder, seperti undang-undang dan peraturan yang relevan serta publikasi ilmiah, jurnal, artikel, dan pendapat para profesional hukum. Selain itu, tujuan utama dari penelitian deskriptif ini adalah untuk menjelaskan konsep netralitas dalam pemilihan umum, yang mencakup Aparatur Sipil Negara.

¹³ Milasari, Milasari, et al, "Filsafat ilmu dan pengembangan metode ilmiah." *Jurnal Filsafat Indonesia* 4.3 (2021): 219 dan 222.

¹⁴ Tan, David, "Metode Penelitian Hukum: Mengupas Dan Mengulas Metodologi Dalam Menyelenggarakan Penelitian Hukum." *Nusantara: Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial* 8.8 (2021): 2467.

3. Hasil dan Pembahasan

3.1. Konsep Asas Netralitas Bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) Dalam Kaitannya Dengan Hak Berpolitik

Keberadaan aparatur sipil negara (ASN) dalam tatanan demokrasi memiliki peranan krusial dalam menjaga integritas dan kredibilitas proses pemilihan umum. Sebagai abdi negara, ASN berkewajiban memberikan pelayanan kepada publik, termasuk kepercayaan mengenai penyelenggaraan pemilu yang bersih dan adil.¹⁵ Namun, dalam kaitannya dengan hak berpolitik, pelanggaran ASN seringkali timbul ketika dalam melaksanakan fungsinya memihak kepada salah satu peserta pemilu, termasuk pada platform sosial medianya, yang dewasa ini berkembang menjadi forum global yang dapat menarik massa. Hak asasi kemudian menjadi 'alibi' dari para pelaku pelanggaran kode etik dan kode perilaku ASN. Hal senada juga diucapkan Sofyan Effendi, mantan ketua Komisi Aparatur Sipil Negara (KSAN). Menurutnya, salah satu isu dalam mereformasi sektor publik adalah masalah kompetensi (kemampuan), profesionalisme, dan netralitas birokrasi publik yang kerap bias terhadap politisi atau pemangku kepentingan.¹⁶ Harus dibedakan antara hak berpolitik yang diatur secara universal sebagai hak kebebasan pribadi, dan kewajiban profesi ASN yang sifatnya mengikat untuk seluruh pegawai pemerintah yang memiliki label PNS atau PPPK. Pembatasan hak politik ASN diwajibkan di bawah undang-undang ASN sehingga mereka tidak dapat berpartisipasi dalam bagian-bagian tertentu dari pemilihan umum.

Hukum positif mengakui dua kategori hak asasi manusia, sebagaimana diuraikan dalam hukum hak asasi manusia. Ada dua kategori hak: hak yang dapat dikurangi (*derogable rights*) dan hak yang tidak dapat dikurangi (*non-derogable rights*). Dalam konteks ini, "hak-hak yang dapat dikurangi" mengacu pada kebebasan pribadi yang dapat dibatasi oleh negara, dengan persyaratan hukum tertentu. Akan tetapi, hak-hak yang tidak dapat dikurangi, yaitu hak-hak yang tidak dapat dibatasi oleh negara. Pasal 28I ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, misalnya, mengatur tentang hak-hak yang tidak dapat dikurangi atau dibatasi dalam keadaan apa pun; pasal ini dapat menjadi contoh. Kedua jenis hak asasi manusia ini memberikan standar yang dapat digunakan untuk menilai apakah negara dapat membatasi kebebasan untuk melakukan hal-hal tertentu.¹⁷

Menyoal hak politik tidak disebutkan secara gamblang dalam ketentuan Pasal 28I ayat (1), karena ini adalah hak yang dapat dikurangi, pemerintah dapat memberlakukan pembatasan kemampuan untuk seseorang mencalonkan diri atau dipilih oleh rakyat. Menurut Pasal 28J ayat (2) UUD 1945, "rakyat wajib tunduk kepada norma-norma yang ditetapkan oleh negara melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku". Gagasan di balik pembatasan ini adalah bahwa kebebasan seseorang tidak boleh melanggar hak-hak orang lain. Oleh karena itu, negara hukum dapat membatasi hak-hak politik untuk menjaga keadilan. Contohnya adalah perlunya menempatkan pembatasan mendasar pada kemampuan untuk menjadi kandidat

¹⁵ Sarjiyati, Haryanti, Anak Tri, dan Sutrisno, Bambang H. *Netralitas ASN Dalam Pemilu* (Yogyakarta, Deepublish, 2021), 100.

¹⁶ Rudito, Bambang, Achmad Gazali, dan Hary Febriansyah. *Aparatur Sipil Negara: Pendukung Reformasi Birokrasi*. (Jakarta, Kencana, 2016), 61.

¹⁷ Sugiarto, Kantrey, and Liana Endah Susanti, "Hak Untuk Tidak Dituntut Atas Dasar Hukum Yang Berlaku Surut Terkait Dengan Penerapan Asas Retroaktif." *DAFTAR ISI YUSTISIA MERDEKA: Jurnal Ilmiah Hukum Volume 3 Nomor 2 September 2017* (2018): 139-144.

pemilihan umum untuk melindungi hak-hak orang, terutama ketika menyangkut posisi kekuasaan seperti presiden atau anggota parlemen.

Merujuk pada UU Pemilu, Pasal 169 dalam ketentuannya memberikan sejumlah syarat/batasan tertentu terhadap calon Presiden dan calon Wakil Presiden. Batasan yang demikian penting guna menjaga kredibilitas calon pemimpin bangsa dan mengerucutkan calon agar tidak sembarang orang ikut berpartisipasi dalam kontestasi pemilu. Di lain sisi, hal ini tidak mengurangi esensi hak berpolitik masing-masing individu, khususnya ASN dalam kaitannya dengan hak untuk dipilih atau menjadi bagian dari pemerintahan. Sebab, batasan telah diatur menurut amanat undang-undang ASN dan secara jelas memuat ketentuan ASN harus mengundurkan diri sebelum menjadi calon peserta Pemilukada.¹⁸ Selain itu, sebagaimana dinyatakan dalam putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara nomor 42/PUU-XIII/2015, pembatasan kapasitas seseorang untuk mendaftar sebagai kandidat pemilu berdasarkan kriteria yang diamanatkan oleh undang-undang merupakan pengaturan yang dilindungi oleh konstitusi.¹⁹ Tujuan dari pembatasan proses pencalonan ini adalah untuk menjamin proses pemilu Indonesia mencapai tujuannya, yaitu menghasilkan pemimpin yang jujur, dapat dipercaya, berwibawa, dan memiliki integritas moral yang baik.

Tugas seorang Aparatur Sipil Negara (ASN), sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat (1) huruf (d) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023, "adalah menjaga objektivitas dalam semua urusan profesi". Sepanjang hari kerja, seorang ASN akan mewakili instansinya. Oleh sebab itu ketika ada oknum yang bias terhadap salah satu pasangan calon dalam pemilu, hal ini dapat memicu asumsi liar di masyarakat, dan menimbulkan anggapan bahwa keseluruhan instansi pemerintah terkait mendukung calon tertentu. Misalnya, akun media sosial X Kementerian Pertahanan yang belum lama ini hangat dibicarakan karena kedapatan menggunakan tagar Prabowo-Gibran, sebelum kemudian dihapus. Seorang ASN mewakili instansi dimana ia bekerja, sehingga ketika PNS/PPPK mengikuti aktivitas politik seperti kampanye, maka dugaan pasangan calon menggunakan fasilitas negara atau mendapat kemudahan-kemudahan tertentu bisa menimbulkan polemik kecurangan pemilu. Dalam pemilukada, netralitas diukur dengan tidak terlibat langsung dalam kampanye atau tim sukses, serta tidak menggunakan fasilitas negara untuk mendukung salah satu calon.²⁰ Itu sebabnya, asas ini lahir dalam tubuh UU ASN untuk memastikan pegawai negeri menjalankan tugasnya dengan objektivitas, independensi, dan integritas tanpa adanya intervensi atau pengaruh dari kepentingan politik tertentu, termasuk dalam pengeluaran keputusan/kebijakan. Adapun menurut PP Nomor 94 Tahun 2021, bagi PNS yang kedapatan tidak netral dan mengikuti aktivitas politik seperti kampanye pada masa periode pemilu akan dikenakan sanksi disiplin.²¹ Sanksi dapat berupa teguran, pemotongan tunjangan, penurunan jabatan, hingga diberhentikan.

Sebenarnya permasalahan netralitas ASN merupakan salah satu isu yang bersinggungan erat dengan esensi dari kebebasan berpendapat. Guna mencegah penggunaan kekuasaan yang sewenang-wenang dan mementingkan diri sendiri, batasan-batasan tertentu diberlakukan DPR dan Pemerintah dalam wujud peraturan untuk memberikan kejelasan dan kepastian hukum pada masyarakat. Satu pandangan

¹⁸ Jayanti, Nur Putri. Loc. Cit.

¹⁹ Ningtyas, Vanesa Ajeng Ayu. Op. Cit. 20-21.

²⁰ Sarjiyati, Haryanti, Anak Tri, dan Sutrisno, Bambang H. Op. Cit. 101.

²¹ Rasiona, Rara, et al, "Netralitas Aparatur Sipil Negara Menjelang Pesta Demokrasi 2024." JLEB: Journal of Law, Education and Business 2.1 (2024): 642-643.

yang dikemukakan oleh S.F. Baik Marbun maupun M. Pandangan yang juga diamini oleh Mahfud MD. "Bahwa salah satu persoalan besar bangsa ini dalam kehidupan bernegara adalah persoalan netralitas pegawai negeri, karena secara teoritis sulit ditemukan landasan yang dapat memberikan alasan pembenar bagi dimungkinkannya pegawai negeri untuk terlibat dalam kegiatan-kegiatan politik praktis".²² Netralitas adalah mengenai lepasnya Pegawai ASN terhadap keikutsertaan kepentingan partai politik. Sementara hak politik, merupakan hak asasi pribadi (kebebasan) yang dapat dibatasi menurut undang-undang dalam kaitannya menegakkan keadilan. Asas netralitas tidak membatasi seorang ASN memilih pasangan calon favoritnya dalam kontestasi pemilu, melainkan hanya membatasi keikutsertaan dalam aktivitas politik seperti kampanye yang berpotensi menimbulkan keberpihakan. Hal ini bertujuan untuk menghindari penyelewengan kekuasaan, seperti penggunaan fasilitas negara yang didorong oleh kepentingan pribadi. Sebab, esensi dari pemilu adalah keadilan dalam berdemokrasi, yakni suara oleh rakyat, dari rakyat, dan untuk rakyat.

3.2. Prosedur Penanganan Pelanggaran Netralitas ASN

Pelanggaran netralitas ASN, baik yang dilakukan PNS maupun PPPK, biasanya didasari berbagai motif utama, seperti motif ekonomi (uang), karir (jabatan), nepotisme, atau bahkan karena intimidasi.²³ Guna mencapai beberapa manfaat pribadi, prinsip netralitas pun sering kali diabaikan. Salah satu bentuk pelanggaran paling nyata adalah pelaksanaan manajemen ASN tidak patut, ditujukan untuk mendukung calon tertentu, dan tidak sesuai dengan standar baku yang berlaku dalam instansi. Hal ini sangat mengancam integritas birokrasi, di mana keputusan yang seharusnya objektif dapat terpengaruh oleh kepentingan pribadi, yang pada gilirannya dapat merusak kepercayaan masyarakat terhadap institusi pemerintah. Jika tidak diatasi, pelanggaran semacam ini akan menghambat reformasi birokrasi dan menciptakan ekosistem pemilu yang tidak sehat.

Mengutip laman KASN, dilaporkan telah ada 417 laporan dugaan pelanggaran netralitas ASN selama proses pemilu tahun 2024. Beberapa laporan menunjukkan bahwa 197 di antaranya melanggar peraturan, dan Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) masing-masing instansi telah menghukum mereka atas peran mereka dalam pelanggaran tersebut. Salah satu bentuk pelanggaran netralitas ASN yang sering terjadi adalah keberpihakan ASN di media sosial. Sekitar 40% dari seluruh pelanggaran diklasifikasikan sebagai jenis pelanggaran ini. Hal ini menunjukkan bahwa proses penanganan pelanggaran netralitas ASN semakin krusial mengingat posisi mereka sebagai aparatur pemerintah dan siklus pemilu yang berulang setiap lima tahun. Oleh karena itu, perlu dilakukan evaluasi terhadap prosedur penanganan pelanggaran guna mengurangi jumlah pelanggaran pada setiap periode pemilu. Prosedur penanganan pelanggaran netralitas ASN adalah serangkaian langkah atau tindakan yang ditetapkan oleh lembaga atau instansi terkait untuk menangani dugaan pelanggaran netralitas yang dilakukan oleh Aparatur Sipil Negara (ASN).

Pola penegakan hukum harus didasarkan pada fakta-fakta dan alat bukti yang kuat, sehingga penanganan pelanggaran tidak hanya bergantung pada asumsi semata. Sebagaimana upaya penanganan pelanggaran pada umumnya, diperlukan upaya preventif (sebelum kejadian) sebagai langkah pencegahan dan upaya represif (sesudah

²² Ningtyas, Vanesa Ajeng Ayu. Op. Cit. 23-24.

²³ Jayanti, Nur Putri. Loc. Cit.

kejadian) sebagai bentuk sanksi.²⁴ Menyoal upaya preventif (pencegahan), secara prinsipal telah diatur dalam pedoman kode etik ASN, mengenai hal-hal yang harus dilakukan, yang dilarang, dan yang diperbolehkan. Etika mengandung analisis dan penerapan konsep tentang positif-negatifnya suatu perbuatan.²⁵ Kode etik ibarat roh yang menjadi 'motor' penyelenggaraan pemerintah, dimana merupakan pedoman moral dan perilaku bagi seluruh anggota organisasi agar bertindak sesuai yang dikehendaki, termasuk bersikap netral.²⁶ Kode etik ini didasarkan pada Peraturan Pemerintah No. 42/2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil. Pasal 6 huruf (h) ketentuan tersebut menjabarkan nilai netralitas sebagai salah satu nilai etik yang berperan penting dalam mencegah berbagai bentuk kecurangan, baik dalam lingkup organisasi maupun luar organisasi (eksternal).²⁷ Adapun, salah satu *core values* bagi ASN adalah 'berakhlak' dengan tema bangga melayani, dengan nilai-nilai seperti: berorientasi pelayanan, loyal, akuntabel, harmonis, kompeten, adaptif dan kolaboratif.²⁸ Penyuluhan tentang pentingnya pengamalan kode etik dapat menjadi salah satu cara mereduksi pelanggaran keberpihakan pegawai negeri. Meski terdapat sanksi moral dan sanksi administratif, penerapan kode etik seharusnya dapat diimplementasikan dengan baik, sebagaimana bunyi adagium *presumptio iures de iure*: Gagasan fiksi hukum menyatakan bahwa begitu sebuah undang-undang dikeluarkan, maka undang-undang tersebut mengikat dan semua orang dianggap mengetahuinya. Dengan demikian, tidak mungkin untuk menghindari pertanggungjawaban atas tindakan seseorang hanya karena ia tidak memahami hukum.

Upaya preventif lain yang telah dilakukan instansi pemerintah adalah penggunaan pakta integritas bagi ASN, dimana merupakan bentuk 'sumpah' dan komitmen. Pakta integritas menjadi dokumentasi bahwa aparatur terkait telah berjanji mengikuti aturan organisasi. Aparatur negara yang berintegritas akan memegang prinsip netralitas sebagai salah nilai etika. Hal ini penting untuk menjaga diri dari konflik kepentingan, terutama selama periode pemilu, karena berdampak signifikan terhadap loyalitas yang telah dipatrikan. Sebagai pelayan publik, para pejabat memiliki kewajiban khusus untuk menghindari "menjual" posisi mereka kepada kandidat politik. Setiap badan atau instansi pemerintah terkait juga harus membangun sistem pengendalian internal sebagai langkah pencegahan tambahan. Tujuannya adalah untuk memastikan bahwa ASN mematuhi semua hukum dan peraturan yang relevan dengan wilayah pelayanannya.

Terbitnya berbagai regulasi netralitas, dari undang-undang hingga yang berbentuk peraturan lembaga, "seharusnya" cukup untuk menangani pelanggaran perilaku tidak netral. Namun, berkembangnya ragam pelanggaran netralitas ASN lebih 'melampaui' apa yang telah diatur. Oleh karena itu, penanganan pelanggaran secara represif kian penting untuk meminimalisir jurang antara kode etik dengan pelaksanaannya. Menyoal pelanggaran kode etik, Pasal 16 PP Nomor 42 Tahun 2004,

²⁴ Machmud, Syahrul, "Tindakan Preventif dan represif non-yustisial penegakan hukum administrasi oleh eksekutif." *Jurnal Hukum Media Justitia Nusantara* 7.2 (2017): 64-65.

²⁵ Waisapi, Jeffry Yulianto. Kode Etik, Etika Profesi Insinyur, dan Keselamatan dan Kesehatan Kerja (Yogyakarta, Jejak Pustaka, 2023), 5.

²⁶ Wahyuni, Tri, dan Ricky Noor Permadi, "Penguatan Kode Etik Organisasi Dalam Mewujudkan Netralitas ASN." *Jurnal Administrasi Publik* 14.2 (2018): 154.

²⁷ Hamdani, Ujang, "Efektivitas Pendidikan Etika Dan Kode Etik Bagi Aparatur Sipil Negara Untuk Mencegah Kecurangan." *Wawasan: Jurnal Kediklatan Balai Diklat Keagamaan Jakarta* 3.2 (2022): 149

²⁸ Abdullah, Edi. ASN Berakhlak Bangga Melayani Bangsa (Makassar, Deepublish, 2021), 81-83.

memberikan tindakan administratif dan hukuman moral kepada pegawai pemerintah yang melanggar kode etik. Lebih detail, menurut PP Nomor 94 Tahun 2021, bagi PNS yang kedapatan tidak netral dan mengikuti aktivitas politik seperti kampanye pada masa periode pemilu, dikenakan sanksi disiplin. Sanksi dapat berupa teguran, pemotongan tunjangan, penurunan jabatan, hingga diberhentikan.

Dalam penanganan pelanggaran secara represif, diperlukan kolaborasi antar instansi untuk menciptakan iklim yang optimal dan efisien dalam pelaporan dugaan pelanggaran. Prosedur penanganan secara represif akan diproses secara bertahap mulai dari pelaporan dugaan pelanggaran, verifikasi alat bukti, dan keputusan penjatuhan sanksi atau pembebasan. Adapun gambaran mekanisme secara struktural upaya penanganan pelanggaran secara represif dapat dijabarkan sebagai berikut:²⁹

- a. Mekanisme pelaporan dugaan pelanggaran netralitas ASN merupakan ranah tugas dari BKD, KPUD, dan Panwas/Bawaslu. Ketiga lembaga tersebut yang berwenang menerima laporan mengenai dugaan pelanggaran netralitas.
- b. Inspektorat kemudian memeriksa bukti-bukti dugaan pelanggaran netralitas yang telah dilampirkan oleh ketiga lembaga yang berwenang.
- c. Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah (PPKD) harus membentuk lembaga khusus melalui tim pemeriksa dan penjatuhkan hukuman (TPHD) untuk mengawasi proses pemeriksaan pelanggaran netralitas. Anggota dari KPUD, Panwas/Bawaslu, Inspektorat, SKPD, dan komponen BKD merupakan bagian dari lembaga ini. Dugaan bahwa pejabat pemerintah telah melanggar aturan ketidakberpihakan telah menyatukan orang-orang ini. Sebagai bagian dari mandatnya, TPPHD harus menyelidiki setiap klaim pelanggaran yang masuk dalam lingkup KASN.
- d. Setelah menerima usulan sanksi dari TPPHD, PPKD akan mengeksekusi sesuai kewenangannya untuk menetapkan hukuman seadil-adilnya. Selanjutnya, pengawasan dan kontrol tetap dilakukan oleh KASN untuk memastikan keobjektifan dalam penjatuhan hukuman.

4. Kesimpulan

Integritas dan kredibilitas sistem demokrasi kita bergantung pada objektivitas ASN dalam melaksanakan pemilihan umum. Gagasan ketidakberpihakan tidak dapat dilihat sebagai bentuk campur tangan terhadap hak-hak politik lembaga pemerintah. Masyarakat masih memiliki kebebasan untuk memilih pemimpin politik mereka sendiri, namun ini adalah hak asasi manusia yang dapat dikurangi yang secara khusus dinyatakan dalam Pasal 28J UUD 1945 ayat pertama. Pembatasan hak politik ASN selama pemilu tidak menghalangi mereka untuk memberikan suara, namun membatasi keterlibatan mereka dalam kegiatan kampanye yang dapat mengganggu ketidakberpihakan ASN. Hal ini bertujuan untuk menjaga keadilan dalam proses demokrasi dan menghindari penyelewengan kekuasaan. Meskipun hak politik dijamin oleh konstitusi, pembatasan terhadap hak politik ASN merupakan amanat Undang-Undang ASN untuk memastikan netralitas birokrasi publik.

²⁹ Sudrajat, Tedi, and Sri Hartini, "Rekonstruksi Hukum atas Pola Penanganan Pelanggaran Asas Netralitas Pegawai Negeri Sipil." *Mimbar Hukum-Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada* 29.3 (2017): 456.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Abdullah, Edi. ASN Berakhlak Bangsa Melayani Bangsa. Makassar: Deepublish, 2021.
- Nainggolan, English. *Pegawai Negeri Sipil: lepas dari partai politik terjebak di pilkada*. Jakarta: Prenada Media, 2021.
- Rudito, Bambang, Achmad Gazali, dan Hary Febriansyah. *Aparatur Sipil Negara: Pendukung Reformasi Birokrasi*. Jakarta: Kencana, 2016.
- Sarjiyati, Haryanti, Anak Tri, dan Sutrisno, Bambang H. *Netralitas ASN Dalam Pemilu*. Yogyakarta: Deepublish, 2021.
- Waisapi, Jeffry Yulianto. *Kode Etik, Etika Profesi Insinyur, dan Keselamatan dan Kesehatan Kerja*. Yogyakarta: Jejak Pustaka, 2023.

Jurnal dan publikasi lainnya:

- Antari, Putu Eva Ditayani. "Interpretasi demokrasi dalam sistem mekanis terbuka pemilihan umum di Indonesia." *Jurnal Panorama Hukum* 3.1 (2018): 87-104.
- Hamdani, Ujang. "Efektivitas Pendidikan Etika Dan Kode Etik Bagi Aparatur Sipil Negara Untuk Mencegah Kecurangan." *Wawasan: Jurnal Kediklatan Balai Diklat Keagamaan Jakarta* 3.2 (2022): 148-162.
- Jayanti, Nur Putri. "Netralitas Peran Aparatur Sipil Negara Dalam Kebijakan Publik dan Pemilihan Umum." *Jurnal Analis Kebijakan* 3.1 (2019): 101-107.
- Machmud, Syahrul. "Tindakan Preventif dan represif non-yustisial penegakan hukum administrasi oleh eksekutif." *Jurnal Hukum Media Justitia Nusantara* 7.2 (2017): 62-77.
- Milasari, Milasari, et al. "Filsafat ilmu dan pengembangan metode ilmiah." *Jurnal Filsafat Indonesia* 4.3 (2021): 217-228.
- Mokhsen, Nuraida. "Menjaga Netralitas Asn Dalam Pemilu." *Jurnal Bawaslu Provinsi Kepulauan Riau* 1.1 (2019): 50-58.
- Ningtyas, Vanesa Ajeng Ayu. "Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilu Antara Hak Politik dan Kewajiban Untuk Melaksanakan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik." *Binamulia Hukum* 10.1 (2021): 15-30.
- Putra, I. Wayan Yoga Pratama, I. Nyoman Gede Sugiarta, and Luh Putu Suryani. "Sanksi Terhadap Pelanggaran ASN yang Terbukti Berpolitik Praktis dalam Pilkada Serentak." *Jurnal Konstruksi Hukum* 3.2 (2022): 311-315.
- Rasiana, Rara, et al. "Netralitas Aparatur Sipil Negara Menjelang Pesta Demokrasi 2024." *JLEB: Journal of Law, Education and Business* 2.1 (2024): 640-647.
- Sarnawa, Bagus. "Pergeseran Aturan Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Umum." *Jurnal Media Hukum* 25.2 (2018): 181-189.
- Sudrajat, Tedi, and Sri Hartini. "Rekonstruksi Hukum atas Pola Penanganan Pelanggaran Asas Netralitas Pegawai Negeri Sipil." *Mimbar Hukum-Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada* 29.3 (2017): 445-460.
- Sugiarto, Kantrey, and Liana Endah Susanti. "Hak Untuk Tidak Dituntut Atas Dasar Hukum Yang Berlaku Surut Terkait Dengan Penerapan Asas Retroaktif." *DAFTAR ISI YUSTISIA MERDEKA: Jurnal Ilmiah Hukum Volume 3 Nomor 2 September 2017* (2018): 137-156.

- Tan, David. "Metode Penelitian Hukum: Mengupas Dan Mengulas Metodologi Dalam Menyelenggarakan Penelitian Hukum." *Nusantara: Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial* 8.8 (2021): 2463-2478.
- Timba, Filemon. "Pengaturan Fungsi Badan Pengawas Pemilihan Umum dalam Menjaga Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Manggarai." *Jurnal Hukum Online* 1.5 (2023): 80-101.
- Wahyuni, Tri, and Ricky Noor Permadi. "Penguatan Kode Etik Organisasi Dalam Mewujudkan Netralitas ASN." *Jurnal Administrasi Publik* 14.2 (2018): 151-162.

Website:

- Siaran Pers Komisi Aparatur Sipil Negara. "KASN Terima 417 Laporan Dugaan Pelanggaran Netralitas ASN Sepanjang Pemilu 2024." KASN, 2024. <https://www.kasn.go.id/id/publikasi/kasn-terima-417-laporan-dugaan-pelanggaran-netralitas-asn-sepanjang-pemilu-2024>.
- I Wayan Sui Suadnyana dan Rizki Setyo Samudero. "2 ASN di Bali Tak Netral di Pemilu 2024, Disanksi Turun Jabatan-Pindah Tugas." detikcom, 2024. <https://www.detik.com/bali/berita/d-7327247/2-asn-di-bali-tak-netral-di-pemilu-2024-disanksi-turun-jabatan-pindah-tugas>.

Peraturan Perundang-undangan:

- Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur Bupati dan Walikota Menjadi Undang undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898).
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 54, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6863).
- Undang Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 141, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6897).
- Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004, Nomor 142, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4450).
- Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021, Nomor 202, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6718).

Yurisprudensi:

- Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 42/PUU-XIII/2015