

Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Dalam Kebijakan Publik Dan Pemilihan Umum

TB. Soenmandjaja SD

Universitas Darul Ulum Islamic Centre Sudirman

Email: s.roekmandis@gmail.com

Tri Susilowati

Universitas Darul Ulum Islamic Centre Sudirman

Email: tri.susilowati.undaris@gmail.com

Korespondensi penulis: s.roekmandis@gmail.com

Abstract: *The neutrality of ASN has always been an issue and news that has received a lot of public attention, especially during the lead up to, implementation and end of elections, both presidential, legislative and regional head elections. The fact of violations of ASN neutrality cannot be denied from several cases that have occurred, such as involvement in campaign activities, using state facilities related to office duties, making decisions or actions that favor their constituents, holding activities that lead to bias towards candidate pairs participating in the General Election (PEMILU), and so forth. This research aims to examine the neutrality of state civil servants in public policy and general elections. This research uses normative research methods. The State Civil Service Commission explains that neutrality is a very important principle to be implemented in efforts to create a professional ASN, so this concept is related to 4 things, including: political activities, public service delivery, policy making, and ASN management. Regulations regarding ASN are regulated in Article 2 letter f, Article 5 paragraph (2) letter h, Article 9 paragraph (2) Law no. 5 of 2014 concerning State Civil Apparatus, "ASN employees must be free from the influence and intervention of all groups and political parties.*

Keywords: *Neutrality, ASN, Public Policy and Elections.*

Abstrak: Netralitas ASN selalu menjadi isu dan pemberitaan yang banyak mendapat sorotan publik khususnya pada saat menjelang, pelaksanaan, hingga berakhirnya pemilu, baik pemilu Presiden, Legislatif, maupun Pemilu Kepala Daerah. Fakta pelanggaran netralitas ASN tidak dapat dipungkiri dari beberapa kasus yang terjadi, seperti keterlibatan dalam kegiatan kampanye, menggunakan fasilitas negara terkait tugas jabatan, membuat keputusan atau tindakan yang memihak konstituennya, mengadakan kegiatan yang mengarah pada keberpihakan terhadap pasangan calon peserta Pemilihan Umum (PEMILU), dan lain sebagainya. Penelitian ini bertujuan untuk mengenai netralitas aparatur sipil negara dalam kebijakan publik dan pemilihan umum. Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif. Komisi Aparatur Sipil Negara menjelaskan bahwa netralitas merupakan salah satu asas yang sangat penting untuk diterapkan dalam upaya mewujudkan ASN yang profesional, sehingga konsep ini berkaitan dengan 4 hal, meliputi: kegiatan politik, penyelenggaraan pelayanan publik, pembuatan kebijakan, dan manajemen ASN. Regulasi mengenai ASN diatur dalam Pasal 2 huruf f, Pasal 5 ayat (2) huruf h, Pasal 9 ayat (2) UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, "Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik.

Kata Kunci: Netralitas, ASN, Kebijakan Publik dan Pemilu.

PENDAHULUAN

Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) adalah lembaga non struktural yang mandiri yang dibentuk berdasarkan Pasal 27 UU No. 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Sesuai Pasal 30 UU tersebut, KASN berfungsi sebagai pengawas pelaksanaan nilai dasar, kode etik dan kode perilaku ASN, serta penerapan sistem merit dalam kebijakan dan manajemen ASN pada instansi Pemerintah. Adapun tugas KASN, menurut Pasal 31 UU ASN, adalah

menjaga netralitas pegawai ASN, melakukan pengawasan atas pembinaan profesi ASN dan melaporkan pelaksanaan tugas kepada Presiden.¹

Pegawai ASN berada dalam posisi yang dilematis dan terombang ambing oleh kepentingan politik. Di satu sisi, mereka adalah pegawai yang diangkat, ditempatkan, dipindahkan dan diberhentikan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) yang berstatus pejabat politik. Kondisi seperti ini membuat karier mereka sering dikaitkan dengan kepentingan politik PPK.² Di sisi lain, ASN juga harus tetap bersikap netral untuk menjaga profesionalitasnya dalam menjalankan tata kelola pemerintahan dan pelayanan publiknya. ASN adalah pelaksana kebijakan dan pemegang kekuasaan dan kewenangan dalam pengelolaan anggaran dan sumber daya di dalam birokrasi. Hal ini mengakibatkan pegawai ASN dapat dijadikan sebagai alat bagi pejabat politik untuk dapat tetap mempertahankan/mendapatkan kewenangan dan kekuasaannya.³

Netralitas ASN selalu menjadi isu dan pemberitaan yang banyak mendapat sorotan publik khususnya pada saat menjelang, pelaksanaan, hingga berakhirnya pemilu, baik pemilu Presiden, Legislatif, maupun Pemilu Kepala Daerah. Fakta pelanggaran netralitas ASN tidak dapat dipungkiri dari beberapa kasus yang terjadi, seperti keterlibatan dalam kegiatan kampanye, menggunakan fasilitas negara terkait tugas jabatan, membuat keputusan atau tindakan yang memihak konstituennya, mengadakan kegiatan yang mengarah pada keberpihakan terhadap pasangan calon peserta Pemilihan Umum (PEMILU), dan lain sebagainya.

Para ASN dihadapkan pada dilema antara netralitas dan loyalitas terhadap atasan. Keterlibatan ASN dalam politik bukan pertama kali terjadi di Pemilihan Umum, hal tersebut terjadi karena ASN memiliki posisi yang strategis didalam pemerintahan. Banyak sekali ASN yang kedapatan berpolitik praktis, sehingga hal tersebut telah melanggar asas netralitas ASN itu sendiri. Ketidaknetralan dari ASN ini memberikan dampak atau akibat yang mungkin saja bisa menguntungkan salah satu pihak.⁴

Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) merupakan badan independen yang dibentuk dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan pemilihan umum yang berintegritas dan berkredibilitas sesuai dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil

¹ Sudiman Dalim, *Politisasi Birokrasi Netralitas dan Mobilitas PNS dalam Pilkada*, Titian Pena Abadi, Jakarta, 2010, hlm. 5

² Moh Mahfud MD, *Evaluasi PemiluKada dalam Perspektif Demokrasi dan Hukum*. Dalam *Demokrasi Lokal Evaluasi PemiluKada di Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2012, hlm. 12

³ Ibid

⁴ Didik Supriyanto, *Penataan Kembali Sistem Pemilihan dalam PemiluKada*. Dalam *Demokrasi Lokal*, Konpress, Jakarta, 2012, hlm. 211

(Luberjurdil). Pemilu yang berintegritas akan dapat membangun kepercayaan publik terhadap berbagai lembaga politik. Selain daripada itu integritas pemilu juga dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan mampu meredam aktivitas protes massa. Bawaslu mengawasi kepatuhan semua pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pesta demokrasi, yakni penyelenggaraan pemilihan presiden, pemilihan legislative, maupun pemilihan kepala daerah, termasuk mengawasi kepatuhan netralitas ASN, netralitas anggota TNI, dan netralitas anggota Kepolisian RI.⁵ Dalam hal itu Bawaslu mempunyai kewenangan menerbitkan rekomendasi kepada instansi yang berwenang menjatuhkan sanksi terhadap pihak yang melakukan pelanggaran.

Persoalan netralitas ASN memang masih sering timbul dalam pemilu. Netralitas ASN dalam kontestasi politik merupakan kajian hukum kepegawaian. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Utrecht, bahwa hukum administrasi menguji hubungan hukum istimewa yang diadakan untuk memungkinkan para pejabat (*amtsdragers*) administrasi negara melakukan tugas mereka yang khusus.⁶ Pada satu sisi, ASN adalah aparatur pemerintah yang dituntut melaksanakan tugas pemerintahan untuk memberikan pelayanan publik, sedangkan di sisi lain PNS juga anggota masyarakat yang memiliki kepentingan-kepentingan politis maupun ekonomis yang menyangkut pilihannya dalam pemilu. Seringkali kepentingan-kepentingan tersebut lebih dominan sehingga yang diharapkan sebagai pemilihan yang jujur dan adil tidak terpenuhi.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif lebih fokus pada lingkup konsepsi hukum, asas hukum, dan kaidah hukum.

PEMBAHASAN

1. Netralitas Aparatur Sipil Negara

Netralitas⁷ berdasarkan Marbun sebagaimana yang telah dikutip oleh Hartini, yang lain adalah jika seorang Pegawai Negeri Sipil aktif menjadi pengurus partai politik atau anggota legislatif, maka ia harus mengundurkan diri. Dengan demikian birokrasi pemerintahan akan stabil dan dapat berperan mendukung serta merealisasikan kebijakan atau kehendak politik manapun yang sedang berkuasa dalam pemerintahan.

⁵ Harry Setya Nugraha, "Politik Hukum Pengaturan Netralitas ASN dalam Pilkada Tahun 2018", *Jurnal Justisi Hukum* ISSN2528-2638 Vol 3, No. 1, September 2018, hlm. 27-28

⁶ Sri Hartini, "Penegakan Hukum Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS)" *Jurnal Dinamika Hukum* Vol. 9, No. 3, September 2009, hlm. 259

⁷ Hartini, 2009, *Penegakan Hukum Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS)*, *Dinamika Hukum*, FH Unsoed Purwokerto, hlm 4.

Netralitas yang dimaksud adalah perilaku tidak memihak, atau tidak terlibat yang ditunjukkan birokrasi pemerintahan dalam masa kampanye kandidat di ajang Pemilihan baik secara diam-diam maupun terang-terangan. Adapun indikator yang digunakan untuk mengukur netralitas dalam penelitian yang pernah dilakukan adalah sebagai berikut:⁸

- a. Tidak terlibat, dalam arti tidak menjadi tim sukses calon kandidat pada masa kampanye atau menjadi peserta kampanye baik dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS;
- b. Tidak memihak, dalam arti tidak membantu dalam membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan salah satu pasangan calon, tidak mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap salah satu pasangan calon pada masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkup unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat, serta tidak membantu dalam menggunakan fasilitas negara yang terkait dengan jabatan dalam rangka kemenangan salah satu calon pasangan pada masa kampanye

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara telah mencabut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Meskipun Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 jo Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 telah dicabut, akan tetapi Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil hingga saat ini masih berlaku.

Pasal 4 angka 15 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, mengatur larangan bagi setiap pegawai negeri sipil untuk memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, dengan cara terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye, membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye, dan/atau mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.

⁸ Johannes Basuki, 2012, *Budaya Pelayanan Publik*, Hartomo Media Pustaka, hlm. 211

Hukum secara normatif telah memberikan larangan bagi seluruh Aparatur Sipil Negara dalam setiap kegiatan pemilihan umum. Salah satu tujuan dibentuknya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, adalah memberikan upaya menjaga netralitas Aparatur Sipil Negara dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan Aparatur Sipil Negara, serta dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaga pada tugas yang dibebankan, Aparatur Sipil Negara dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

Faktor utama dalam keterpurukan pelayanan publik di Indonesia adalah lemahnya etika sumber daya manusia (SDM), yaitu birokrat yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat. Etika pelayanan publik harus berorientasi kepada kepentingan masyarakat berdasar transparansi (keterbukaan dan kemudahan akses bagi semua pihak) dan akuntabilitas (pertanggungjawaban sesuai dengan peraturan perundang-undangan) demi kepentingan masyarakat.⁹

Secara normatif, meskipun adanya larangan Aparatur Sipil Negara untuk tetap menjaga netralitas dalam kedudukannya sebagai aparat negara, sehingga tidak terpuruk masuk dalam pusaran partai politik sebagaimana terjadi pada masa era orde baru dulu. Akan tetapi praktik yang terjadi menjelang pemilihan daerah masih saja terjadi adanya aparat sipil negara yang tidak mengindahkan larangan tersebut dan justru ikut larut hingga terkadang secara terang-terangan mendukung salah satu kandidat calon, dan biasanya yang didukung adalah calon petahanan.

2. Peran ASN Dalam Kebijakan Publik

Sehubungan pelaksanaan Tahapan Penyelenggaraan Kampanye Pemilihan Umum, sebenarnya telah diatur hal-hal yang menjadi ketentuan dan larangan dalam pelaksanaan Pemilu 2024 sebagai berikut:

- a. Pasal 2 huruf f UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, "setiap Pegawai ASN tidak berpihak dan segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.
- b. Pasal 5 ayat (2) huruf h UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, "Pegawai ASN menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugasnya".
- c. Pasal 9 ayat (2) UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, "Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik".

Larangan dan sanksi

⁹ Ibid

- a. Pasal 280 ayat (2) huruf f dan g UU No. 7 Tahun 2017, "pelaksana dan/atau tim kampanye dalam kegiatan Kampanye Pemilu dilarang mengikutsertakan aparatur sipil negara, anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, kepala desa; perangkat desa". Sanksi berdasarkan Pasal 521 UU 7 Tahun 2017, "dipidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000";
- b. Pasal 280 ayat (3) UU No. 7 Tahun 2017, "aparatur sipil Negara, anggota Tentara Nasional Indonesia dan Anggota Kepolisian Republik Indonesia dilarang ikut serta sebagai pelaksana dan tim Kampanye Pemilu". Sanksi berdasarkan Pasal 494 UU 7 Tahun 2017, "dipidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000",
- c. Pasal 4 angka 12 PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, "setiap PNS dilarang memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara:
 - 1) ikut serta sebagai pelaksana kampanye;
 - 2) menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS;
 - 3) sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain.
- d. Pasal angka 13 PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, "setiap PNS dilarang memberikan dukungan kepada calon Presiden/wakil Presiden dengan cara: membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pembebanan barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat"

3. Sikap Netral ASN Dalam Pemilu

Komisi Aparatur Sipil Negara¹⁰ menjelaskan bahwa netralitas merupakan salah satu asas yang sangat penting untuk diterapkan dalam upaya mewujudkan ASN yang profesional, sehingga konsep ini berkaitan dengan 4 hal, meliputi: kegiatan politik, penyelenggaraan pelayanan publik, pembuatan kebijakan, dan manajemen ASN.

Herdiansyah Hamzah¹¹ menjelaskan bahwa pada konteks pemilihan umum, prinsip atau sikap netral aparatur sipil negara selalu menjadi perbincangan hangat di berbagai

¹⁰ Komisi Aparatur Sipil Negara. 2018. Urgensi Penegakan Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN).

¹¹ Herdiansyah Hamzah. 2018. "Netralitas ASN Dalam Pilkada." Koran Kaltim Post, Edisi Jum'at, Tanggal 2 Februari 2018. Universitas Mulawarman, hlm. 23

kalangan, karena adanya kekhawatiran akan keberpihakan ASN kepada salah satu pasangan calon. Tetapi seharusnya keberpihakan ini tidak dinyatakan secara terbuka, sehingga cenderung menjadi bentuk “kampanye”. Pada prinsipnya ketentuan mengenai etika dan norma terkait netralitas ASN dalam pemilihan umum berkaitan dengan sikap, tingkah laku, dan perbuatan dalam pelaksanaan tugas sehari-hari, serta apa yang tidak boleh dilakukan, apa yang harus dilakukan, dan apa yang boleh dilakukan. Melalui Surat Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi tentang Pelaksanaan Netralitas bagi ASN dalam penyelenggaraan pilkada serentak 2018, pileg 2019, dan pilpres 2019. Surat ini dikategorikan sebagai peraturan kebijakan yang didasari oleh asas kebebasan bertindak yang ditujukan untuk memberikan petunjuk lebih lanjut mengenai suatu sikap yang bersifat umum dan tidak boleh melabrak peraturan perundang-undangan yang ada.

Muhammad Halwan Yamin¹² menjelaskan bahwa netralitas ASN sangat dibutuhkan dalam proses pemilu, karena ASN merupakan pelayan publik yang berdiri secara bebas tanpa harus memihak. Meskipun demikian keikutsertaan ASN dalam kampanye tidak dilarang, sebagaimana dinyatakan Herdiansyah Hamzah¹³, bahwa kehadiran ASN dalam kampanye pasangan calon diperbolehkan dengan beberapa catatan: ASN tidak boleh menjadi panitia dalam kegiatan kampanye tersebut, tidak mengkampanyekan pasangan calon, tidak menggunakan atribut, tidak terlibat dalam mobilisasi dan pengerahan massa, tidak berfoto bersama dengan pasangan calon, tidak mengunggah foto kegiatan kampanye pasangan calon ke media online dan medsos, dan kegiatan lain yang mengindikasikan dukungan kepada pasangan calon.

Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa sikap netral ASN dalam pemilu sangat penting karena tidak ada keberpihakan kepada salah satu calon pasangan pada saat kampanye, hal ini berguna agar kode etik dan kode perilaku ASN dapat terjaga dengan baik.

PENUTUP

Hukum secara normatif telah memberikan larangan bagi seluruh Aparatur Sipil Negara dalam setiap kegiatan pemilihan umum. Salah satu tujuan dibentuknya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, adalah memberikan upaya menjaga netralitas Aparatur Sipil Negara dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan Aparatur Sipil Negara, serta dapat memusatkan segala

¹² Muhammad Halwan Yamin. 2013. "Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Di Kabupaten Takalar." Skripsi. Universitas Hasanuddin, hlm. 23

¹³ Herdiansyah, *Op.Cit.*

perhatian, pikiran, dan tenaga pada tugas yang dibebankan, Aparatur Sipil Negara dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

Komisi Aparatur Sipil Negara menjelaskan bahwa netralitas merupakan salah satu asas yang sangat penting untuk diterapkan dalam upaya mewujudkan ASN yang professional, sehingga konsep ini berkaitan dengan 4 hal, meliputi: kegiatan politik, penyelenggaraan pelayanan publik, pembuatan kebijakan, dan manajemen ASN. Regulasi mengenai ASN diatur dalam Pasal 2 huruf f, Pasal 5 ayat (2) huruf h, Pasal 9 ayat (2) UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, "Pegawai ASN harus bebas daripengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik.

DAFTAR PUSTAKA

- Basuki, Johanes. 2012, *Budaya Pelayanan Publik*. Bandung: Hartomo Media Pustaka.
- Dalim, Sudiman. 2010. *Politisasi Birokrasi Netralitas dan Mobilitas PNS dalam Pilkada*. Jakarta: Titian Pena Abadi.
- Hamzah, Herdiansyah. 2018. *Netralitas ASN Dalam Pilkada*. Koran Kaltim Post, Edisi Jum'at, Tanggal 2 Februari 2018. Universitas Mulawarman.
- Hartini, Sri. 2009. *Penegakan Hukum Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS)*. Jurnal Dinamika Hukum Vol. 9. No. 3.
- Komisi Aparatur Sipil Negara. 2018. *Urgensi Penegakan Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN)*.
- Moh Mahfud MD. 2012. *Evaluasi Pemilu dalam Perspektif Demokrasi dan Hukum. Dalam Demokrasi Lokal Evaluasi Pemilu di Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Nugraha, Harry Setya. 2018. *Politik Hukum Pengaturan Netralitas ASN dalam Pilkada Tahun 2018*. Jurnal Justisi Hukum ISSN2528-2638 Vol 3, No. 1.
- Supriyanto, Didik. 2012. *Penataan Kembali Sistem Pemilihan dalam Pemilu dalam Demokrasi Lokal*. Jakarta: Konpress.
- Yamin, Muhammad Halwan. 2013. *Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Di Kabupaten Takalar*. Skripsi. Universitas Hasanuddin.