



Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah Di Maluku

Christian Pattiruhu^{1*}, Michael Rolando Singkery²

^{1,2}Fakultas Hukum Universitas Pattimura, Ambon, Indonesia

*E-mail: christianpattiruhu.1278@gmail.com

Info Artikel

Keywords: *Neutrality, State Civil Apparatus, Local Elections*

Kata Kunci:
Netralitas, Aparatur Sipil Negara, Pilkada

Abstract

This study examines the neutrality of the State Civil Apparatus (ASN) in the context of local elections (Pilkada) in Maluku, Indonesia. Article 2 of Law No. 5 of 2014 on ASN stipulates that the implementation of ASN policies and management should be based on the principle of neutrality. Bureaucratic neutrality is a system where the quality of public service delivery remains consistent regardless of changes in leadership. This research explores the critical role of ASN neutrality in maintaining the integrity of public services and democratic processes. The study emphasizes the importance of ASN remaining impartial and free from political interventions, particularly during local elections. In the context of Pilkada in Maluku, this research investigates how ASN maintains distance from all political forces and refrains from practices of intimidation or threats towards other ASN employees and the public. The findings highlight the challenges and strategies in upholding ASN neutrality, contributing to the broader discourse on bureaucratic professionalism and the quality of local democracy in Indonesia. This study provides valuable insights for policymakers and practitioners in enhancing the neutrality and integrity of civil servants in the political landscape of Maluku and beyond..

Abstrak

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 ASN menyatakan bahwa penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen ASN berdasarkan salah satu pada asas, yaitu NETRALITAS. Netralitas birokrasi adalah sebuah sistem dimana birokrasi tidak akan berubah dalam melakukan menjaga pelayanannya kepada publik/masyarakat, walaupun pimpinannya berganti dengan pimpinan yang lain. Tugas birokrasi sebagai pemberi pelayanan tidak boleh berkurang kualitasnya, walaupun pimpinannya berganti. Oleh karena itu, dibutuhkan ASN yang netral terhadap segala bentuk kegiatan politik, tidak terintervensi, tidak memihak dengan kubu politik manapun, serta bebas dari segala jenis tuntutan politik. Sikap netral dari pengaruh politik yang dimiliki oleh ASN menjadi hal yang wajib ada dalam diri ASN. Sehingga Dalam konteks Pilkada di Maluku, ASN harus menjaga jarak dengan semua kekuatan politik dan tidak melakukan praktik intimidasi atau

A. PENDAHULUAN

Pemilihan kepala daerah (pilkada) merupakan wujud demokrasi di tingkat lokal yang memungkinkan masyarakat untuk memilih pemimpin daerahnya secara langsung. Namun, pelaksanaan pilkada seringkali menghadapi berbagai tantangan, salah satunya adalah netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN). ASN sebagai abdi negara dituntut untuk bersikap netral dan tidak berpihak pada salah satu kandidat atau partai politik tertentu.¹

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 atau yang lebih dikenal dengan sebutan UU ASN ialah undang-undang yang mengatur segala hal mengenai Aparatur Sipil Negara (ASN). UU ini merupakan suatu kerangka regulasi untuk mendorong terciptanya ASN yang terdiri dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan public bagi masyarakat, serta mampu menjalankan peran sebagai unsure perekat persatuan dan kesatuan bangsa. Undang-Undang ini telah mengatur secara tegas bahwa ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik. Namun, dalam praktiknya, masih ditemukan berbagai bentuk pelanggaran netralitas ASN di berbagai daerah, termasuk di Maluku.² Pelanggaran tersebut dapat berupa dukungan langsung maupun tidak langsung terhadap calon kepala daerah tertentu, penyalahgunaan fasilitas negara, hingga mobilisasi pegawai untuk kepentingan politik.³ Adanya UU ASN juga menandai terbentuknya Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) yang berfungsi mengawasi pelaksanaan norma dasar, kode etik dan kode perilaku ASN, serta penerapan Sistem Merit dalam kebijakan dan Manajemen ASN pada Instansi Pemerintah.

Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai abdi negara telah iatu rbatasan hubungannya dengan aktivitas-aktivitas politik praktis untuk memperkuat eksistensi dari netralitas ASN terhadap pelanggaran netralitas. Netralitas ASN merupakan bentuk nyata dari pemisahan hak politik dengan tugas dasar sebagai petugas di negara. Pada konsep demokrasi, hak dasar dan hak asasi tidak bias dilepaskan dari prinsip kebebasan. Secara umum netralitas dalam birokrasi dapat mempengaruhi kinerja ASN, baik secara internal maupun eksternal lingkungan tempat mereka bekerja. Dalam menjalankantugas, wewenang dan tanggungjawabnya sebagai aparatur negara dan pelayan publik, ASN penting untuk memiliki kebebasan dari pengaruh-pengaruh eksternal (seperti pengaruh dari partai politik tertentu).

Ketiadaan pengaruh eksternal ini dimaksudkan agar ASN dapat menjalankan tugas dan tanggungjawabnya secara lebih demokratis sehingga hasil pelaksanaan pekerjaannya tidak menguntungkan salah satu pihak tertentu. Di Maluku, isu

¹ Thoha, Miftah. (2014). *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*. Jakarta: Prenadamedia Group., hal 35

² Dwiyanto, Agus. (2015). *Reformasi Birokrasi Kontekstual*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hal 25

³ Firman, T. (2019). "Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Kepala Daerah." *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS*, 13(1), 1-15.

netralitas ASN dalam pilkada menjadi perhatian penting mengingat peran strategis ASN dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sebagai provinsi kepulauan dengan karakteristik sosial budaya yang beragam, Maluku memiliki dinamika politik lokal yang kompleks.⁴ Hal ini berpotensi mempengaruhi sikap dan perilaku ASN dalam menghadapi kontestasi politik di daerah. Hal ini juga dimaksudkan untuk lebih memperjelas garis akuntabilitas ASN. Dalam konteks Pilkada di Maluku, ASN harus menjaga jarak dengan semua kekuatan politik dan tidak melakukan praktik intimidasi atau ancaman terhadap pegawai ASN dan masyarakat.

Mengingat bahwa Netralitas ASN menjadi krusial dalam menjamin integritas dan profesionalisme birokrasi. ASN yang tidak netral dapat menimbulkan konflik kepentingan, menurunkan kualitas pelayanan publik, dan mengganggu stabilitas pemerintahan pasca pilkada.⁵ Selain itu, ketidaknetralan ASN juga berpotensi menciderai prinsip keadilan dan kesetaraan dalam kontestasi politik.⁶ Meskipun telah ada regulasi yang mengatur netralitas ASN, implementasinya di lapangan masih menghadapi berbagai tantangan. Faktor-faktor seperti kuatnya patronase politik, lemahnya penegakan hukum, dan rendahnya kesadaran akan etika birokrasi turut berkontribusi terhadap pelanggaran netralitas ASN.⁷ Di Maluku, kondisi geografis yang terdiri dari banyak pulau juga menyulitkan pengawasan terhadap perilaku ASN selama masa pilkada.⁸

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis netralitas ASN dalam pemilihan kepala daerah di Maluku. Studi ini akan mengkaji bentuk-bentuk pelanggaran netralitas ASN, faktor-faktor yang mempengaruhinya, serta upaya-upaya yang dapat dilakukan untuk menjaga netralitas ASN dalam pilkada. Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan kebijakan dan strategi untuk memperkuat netralitas ASN di Maluku khususnya, dan Indonesia pada umumnya.⁹ Sehingga Berdasar pada uraian latarbelakang di sebelumnya, maka isu hukum yang diangkat untuk diteliti adalah sebagai berikut: Faktor Yang Mempengaruhi Netralitas ASN Dalam PemilihanKepala Daerah Di Maluku? dan Akibat Hukum Bagi ASN Yang Melakukan Tindakan Yang Tidak Netral Dalam Pemilihan Kepala Daerah?

B. METODE PENELITIAN

Artikel yang bersumber dari hasil penelitian, metode penelitian ditulis sebagai bab tersendiri setelah bab Pendahuluan. Metode penelitian memuat jenis penelitian, metode pendekatan, sumber bahan hukum maupun sumber data, Teknik pengumpulan bahan hukum, teknik pengumpulan data, serta metode analisis bahan hukum maupun analisis data. Untuk artikel gagasan konseptual, cukup hanya dibahas mengenai metode pendekatan kajian yang diletakkan di bagian

⁴ Gaffar, Afan. (2006). *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar., hal 56

⁵ Prasojo, E., & Rudita, L. (2014). "Undang-Undang Aparatur Sipil Negara: Membangun Profesionalisme Aparatur Sipil Negara." *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS*, 8(1), 13-29.

⁶ Soebhan, S. R. (2020). "Menjaga Netralitas ASN dalam Pilkada: Tantangan dan Strategi." *Jurnal Ilmu Administrasi*, 17(2), 291-306.

⁷ Kusumastuti, D., & Sarofah, R. (2018). "Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Kepala Daerah." *Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Publik*, 8(2), 147-156.

⁸ Lele, G. (2016). "Penguatan Demokrasi Lokal di Kawasan Timur Indonesia." *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 20(1), 84-97.

⁹ Nugroho, R. (2017). "Reformasi Aparatur Sipil Negara dalam Perspektif Good Governance." *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, 21(1), 25-37.

akhir bab Pendahuluan.

C. PEMBAHASAN

1. Netralitas Aparatur Sipil Negara (Asn) Dalam Pemilihan Kepala Daerah Di Maluku

Pemilihan umum kepala daerah (pemilukada) langsung pada era reformasi mengindikasikan adanya peningkatan kualitas demokrasi di Indonesia, penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat ini memberikan ruang partisipasi yang luas untuk memilih dan menentukan kepemimpinan politik di tingkat daerah. Selain itu, pemilihan kepala daerah ditujukan untuk mendukung otonomi daerah, karena pemimpin yang pilih secara langsung oleh masyarakat akan lebih paham akan kondisi yang ada di daerahnya. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota di dalam pasal 1 ayat 1 menjelaskan yang dimaksud dengan pemilihan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota yang selanjutnya disebut dengan pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi, dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis.

Menurut Asshiddiqie dalam Wirdasari¹⁰, pemilihan kepala daerah langsung merupakan mekanisme demokrasi dalam rangka rekrutmen pemimpin di daerah, di mana rakyat secara menyeluruh memiliki hak dan kebebasan untuk memilih calon-calon yang bersaing dalam suatu medan permainan dengan aturan main yang sama. Sebab, sebegus apapun suatu negara yang ditata secara demokratis, tidak akan dianggap benar-benar demokratis manakala pemimpin-pemimpinnya tidak dipilih secara bebas oleh rakyatnya sendiri. Pemilihan selalu dijadikan tolak ukur untuk menentukan sebuah negara demokratis atau tidak. Demokrasi memang tidak semata-mata ditentukan oleh ada tidaknya pemilihan oleh rakyat atas pemimpin-pemimpinnya. Suharizal dalam Wirdasari¹¹, mengemukakan pemilihan kepala daerah merupakan perjalanan politik panjang yang diwarnai tarik menarik antara kepentingan elit politik dan kehendak politik, kepentingan nasional dan internasional.

Secara ideal tujuan dari dilakukannya pilkada adalah untuk mempercepat konsolidasi demokrasi republik ini, selain itu juga, untuk mempercepat terjadinya *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik) karena rakyat bisa terlibat langsung dalam proses pembuatan kebijakan. Hal ini merupakan salah satu bukti dari telah berjalannya program desentralisasi. Daerah telah memiliki otonomi untuk mengatur dirinya sendiri, bahkan otonomi ini telah sampai pada taraf otonomi individu. Hadenis dalam Wirdasari (2015:28), mengatakan bahwa pemilih, termasuk pemilihan kepala daerah

¹⁰ Wirdasari. (2015). Proses Rekrutmen Bakal Calon Walikota dan Wakil Walikota Bandar Lampung Periode 2015-2020 pada DPC PDIP Kota Bandar Lampung. Bandar Lampung: Universitas Lampung
Sumber Media: republika.com edisi 20 Agustus 2015 yang diakses pada Sabtu 10 Oktober 2015
www.harianpilar.com edisi 4 Juni 2015 diakses pada 21 September 2024.

¹¹ *Ibid*, hal 26

langsung disebut demokratis kalau memiliki makna. Istilah bermakna merujuk pada tiga kriteria, yaitu;

1. Keterbukaan,
2. Ketepatan,
3. Keefektifan pemilu.

Ketiga kriteria tersebut harus dipenuhi bukan hanya pada saat pemungutan suara saja, melainkan juga sewaktu dilaksanakan kampanye dan perhitungan suara. Akhirnya, kriteria itu juga berarti kepala daerah dipilih benar-benar akan menduduki jabatannya. Asas yang digunakan dalam pilkada langsung sama persis dengan asas yang dipakai dalam pemilu, yakni langsung umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

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 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga 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 atau yang biasa dikenal dengan Undang-Undang Pilkada. Pasal 7 ayat (2) huruf t Undang-Undang Pilkada yang pada pokoknya menyatakan bahwa salah satu syarat untuk maju ke Pemilihan, Bakal Calon Kepala Daerah harus menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) serta kepala desa atau sebutan lainnya sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta pemilihan. Dari pasal tersebut dapat Penulis tafsirkan bahwa persyaratan tersebut muncul karena adanya kekhawatiran akan penyalahgunaan jabatan pada saat ASN aktif kemudian Ia juga menjadi peserta Pemilihan Kepala Daerah. Terkait mengenai pelibatan ASN pada masa kampanye juga dibatasi oleh Undang-Undang ini. Hal ini dilakukan untuk menjaga netralitas ASN pada suatu penyelenggaraan Pilkada.

Pasal 70 ayat (1) huruf b dan huruf c pada pokoknya menyatakan bahwa dalam kampanye, Pasangan calon dilarang melibatkan Aparatur Sipil Negara, kepala desa atau sebutan lain/lurah dan perangkat desa atau sebutan lain/perangkat kelurahan. Terkait mengenai perbuatan yang dapat menguntungkan atau merugikan salah satu Pasangan Calon juga secara tegas diatur dalam Undang-Undang tersebut. Hal ini perlu diatur untuk menjaga netralitas yang berujung pada keadilan dalam suatu penyelenggaraan Pemilihan. Pasal 71 ayat (1) Undang-Undang Pilkada yang pada pokoknya menyatakan bahwa Pejabat Aparatur Sipil Negara, Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 atau yang lebih dikenal dengan sebutan UU ASN ialah undang-undang yang mengatur segala hal mengenai Aparatur Sipil Negara (ASN). UU ini merupakan suatu kerangka regulasi untuk mendorong terciptanya ASN yang terdiri dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat, serta mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa. ASN merupakan komponen penting didalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga penting memiliki sikap profesional

dan berintegritas. Untuk mewujudkan tujuan tersebut maka diperlukan sikap netralitas untuk dijadikan asas yang mengatur penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN. Adanya UU ASN juga menandai terbentuknya Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) yang berfungsi mengawasi pelaksanaan norma dasar, kode etik dan kode perilaku ASN, serta penerapan Sistem Merit dalam kebijakan dan Manajemen ASN pada Instansi Pemerintah.

Pasal 2 UU ASN menyatakan bahwa penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen ASN berdasarkan salah satu pada asas, yaitu netralitas. Netralitas birokrasi adalah sebuah sistem dimana birokrasi tidak akan berubah dalam melakukan menjaga pelayanannya kepada publik/masyarakat, walaupun pimpinannya berganti dengan pimpinan yang lain. Tugas birokrasi sebagai pemberi pelayanan tidak boleh berkurang kualitasnya, walaupun pimpinannya berganti (Thoah, 2007: 168).

Netralitas ASN sebagai keadaan dan sikap netral, dalam arti tidak memihak, atau bebas. Hal ini selaras dengan pendapat Eko Prasajo dimana netralitas sebagai salah satu asas penting dalam penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN. Esensi netralitas terdiri dari (Mokhsen et al., 2018)

- a. Dalam pelayanan publik mengedepankan komitmen, integritas moral dan tanggung jawab;
- b. Tidak ada keberpihakan dalam menjalankan tugas sebagai salah satu sikap profesional;
- c. Dalam menjalankan tugasnya tidak terdapat konflik kepentingan;
- d. Menjalankan tugas, status, kekuasaan, dan jabatannya sesuai dengan aturan.

Ada beberapa alasan mengapa ASN dilibatkan dalam pilkada atau dimanfaatkan birokrasinya oleh beberapa pihak disebabkan oleh sebagai berikut:

- a. Birokrasi seringkali mudah dimanfaatkan sebagai personifikasi negara. Masyarakat pedesaan adalah kelompok warga atau pemilih yang sangat mudah untuk dimanipulasi pilihannya dalam pilkada. Dengan melibatkan birokrasi ataupun para birokrat dalam pilkada, menjadi tim sukses, menjadi peserta kampanye atau lainnya, mereka dapat mengatasnamakan institusi negara untuk membujuk atau bahkan mengintimidasi warga. Dengan kepatuhan warga untuk melakukan apa yang harus dilakukan oleh mereka atas perintah birokrasi/birokrat selama Orde Baru, ini menunjukkan pada calon kandidat peserta pilkada bahwa membawa institusi ini ke dalam percaturan politik adalah keuntungan. Oleh karena itu, ini adalah salah satu alasan mengapa mereka mudah terlibat atau diundang untuk terlibat dalam pilkada.
- b. Birokrasi dianggap perlu dimanfaatkan karena memegang akses informasi di daerah. Tidak dapat dipungkiri bahwa keberhasilan birokrasi ialah kemampuannya untuk mengumpulkan informasi dari dan di wilayah kemasyarakatannya (teritorialnya). Lembaga manapun, baik legislatif, yudikatif, maupun lembaga privat nirlaba tidak memiliki kemewahan akses informasi sebagaimana birokrasi miliki, maka birokrasi dianggap sebagai sumber kekuatan yang tidak terpungkiri oleh para kandidat pilkada.

Sulit kiranya apabila birokrasi tidak diundang dalam percaturan politik daerah karena birokrasi memiliki sekumpulan data mengenai besaran pemilih, basis massa partai, pemilih pemula (*early voters*), kelompok Golput, dan lain sebagainya yang dapat dimanfaatkan oleh calon-calon penguasa, terutama incumbent. Kemungkinan dimanfaatkannya keahlian teknis yang dimiliki oleh birokrat dalam birokrasi merupakan alasan lain mengapa mereka pantas untuk dilibatkan dalam kontestasi

politik di daerah. Keahlian teknis dalam formulasi dan implementasi kebijakan. Untuk faktor internal berupa kepentingan yang partisan untuk mobilitas karis. Adanya vested-interest berupa kepentingan memelihara dan meningkatkan posisi karir/jabatan menjadi alasan beberapa birokrasi berpolitik dalam pilkada. Dan dari itu, sebagian birokrat berpolitik berspekulasi dengan harapan jika kandidat yang didukung menang, maka birokrat tersebut akan mendapat posisi yang lebih penting dikemudian hari.

Masih kuatnya budaya patron-client menyebabkan PNS yang loyal akan membela habis-habisan atasannya yang menjadi kandidat dalam pilkada. Selain itu, ada juga tarikan kepentingan jaringan 'bisnis dan politik' dari *shadow government in bureaucracy*.¹² Salah satu upaya maksimal dari pembentuk undang-undang untuk menjaga "marwah" pegawai ASN adalah dengan diundangkannya UU ASN yang mengatur secara rinci tentang sejauh mana pegawai ASN harus menjaga netralitasnya. Salah satu poin penting dalam UU ASN tersebut yang mengatur tentang netralitas ASN adalah adanya regulasi agar semua penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN mendasarkan pada asas netralitas.

Adapun regulasi yang mengatur mengenai netralitas ASN dalam Pemilu dan Pilkada adalah ¹³sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Tahun 1945

Dalam Bab yang mengatur tentang Hak Asasi Manusia terdapat pasal yang sangat krusial, yaitu Pasal 28J. Keberadaan Pasal 28J dimaksudkan untuk mengantisipasi sekaligus membatasi ketentuan-ketentuan HAM didalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Pasal 28J memberikan pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis. Secara implisit kita memahami bahwa Pasal 28J mengatur pembatasan kebebasan setiap warga negara untuk mengekspresikan sesuatu salah satunya ASN yang bersentuhan dengan dunia politik. ASN dituntut untuk adil sehingga bentuk keadilan tersebut harus dapat diimplementasikan oleh setiap ASN karena menyangkut ikhwal "netralitas".

2. Undang Undang No 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

Undang-Undang yang mengatur tentang ASN adalah Undang-Undang No. 5 Tahun 2014. Dalam Undang-Undang tersebut secara tegas menyampaikan bahwa yang dimaksud dengan ASN adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang bekerja di instansi pemerintah. Dari ketentuan ini dapat disimpulkan bahwa UndangUndang tersebut hanya mengatur objek dari ASN adalah PNS dan PPPK. Terkait mengenai netralitas ASN terdapat dalam ketentuan Pasal 2 huruf f, yang pada pokoknya menyatakan bahwa salah satu asas penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN adalah "Netralitas". Asas Netralitas ini berarti bahwa setiap pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Pasal ini merupakan ketentuan primer jika kita melihat strukturisasi penormaan Undang-Undang karena merupakan induk dari

¹² H, Purba, L, A, Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilahan Kepala Daerah Secara Langsung, Jakarta, Universitas Indonesia, 2010, Hal, 135-136

¹³ Indrawan Susilo Prabowoadi dan Muhammad Afand, Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Perspektif Pemilu Dan Pilkada, Jurnal Ius Constituendum, Edisi III Volume 2 Nomor 2 – November 2020

penjabaran pasal-pasal yang mengatur mengenai netralitas ASN dalam Undang-Undang ASN.

3. Undang-Undang No 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

Undang-undang yang mengatur tentang Pemilihan Umum adalah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Pemilu). Undang-Undang Pemilu merupakan salah satu Undang-Undang yang membatasi ASN untuk melakukan atau menunjukkan keberpihakan kepada salah satu Pasangan Calon atau salah satu Calon Legislatif. Ketentuan pelarangan keikutsertaan ASN dalam Politik pada masa Pemilu diatur dalam Pasal 282 dan Pasal 283 Undang-Undang Pemilu yang pada pokoknya menyatakan bahwa ASN dilarang membuat keputusan dan/atau melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu peserta Pemilu dan dilarang mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap peserta Pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye. Kegiatan yang dilarang tersebut meliputi pertemuan, ajakan, imbauan, seruan atau pemberian barang kepada ASN dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarganya, dan masyarakat. Selain pelarangan terhadap ASN untuk berafiliasi terhadap dunia politik, Para Peserta Pemilu juga dilarang melibatkan ASN dalam kegiatan kampanye sebagaimana ketentuan dalam Pasal 280 ayat (2) huruf f Undang-Undang Pemilu. Pelarangan ini dimaksud agar ASN tetap bekerja menjadi pelayan masyarakat tanpa mencederai proses demokrasi karena tidak berlaku adil pada setiap pasangan calon dan calon legislatif.

4. Undang-Undang No 6 Tahun 2020 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang menjadi Undang-Undang

Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala daerah merupakan 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 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga 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 atau yang biasa dikenal dengan Undang-Undang Pilkada. Pasal 7 ayat (2) huruf t Undang-Undang Pilkada yang pada pokoknya menyatakan bahwa salah satu syarat untuk maju ke Pemilihan, Bakal Calon Kepala Daerah harus menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) serta kepala desa atau sebutan lainnya sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta pemilihan.

Dari pasal tersebut dapat Penulis tafsirkan bahwa persyaratan tersebut muncul karena adanya kekhawatiran akan penyalahgunaan jabatan pada saat ASN aktif kemudian Ia juga menjadi peserta Pemilihan Kepala Daerah. Terkait mengenai pelibatan ASN pada masa kampanye juga dibatasi oleh Undang-Undang ini. Hal ini dilakukan untuk menjaga netralitas ASN pada suatu penyelenggaraan Pilkada. Pasal 70 ayat (1) huruf b dan huruf c pada pokoknya menyatakan bahwa dalam kampanye, Pasangan calon dilarang melibatkan Aparatur Sipil Negara, kepala desa atau sebutan lain/lurah dan perangkat desa atau sebutan lain/perangkat kelurahan. Terkait mengenai perbuatan yang dapat menguntungkan atau merugikan salah satu Pasangan Calon juga secara tegas diatur dalam Undang-Undang tersebut. Hal ini perlu

diatur untuk menjaga netralitas yang berujung pada keadilan dalam suatu penyelenggaraan Pemilihan. Pasal 71 ayat (1) Undang-Undang Pilkada yang pada pokoknya menyatakan bahwa Pejabat Aparatur Sipil Negara, Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon.

5. Peraturan Pemerintah No 53 tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

Peraturan Pemerintah yang mengatur mengenai disiplin PNS terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Peraturan Pemerintah ini merupakan peraturan teknis dari Undang-Undang yang mengatur tentang kepegawaian. Dalam peraturan ini dijelaskan disiplin yang dapat dilakukan oleh PNS dan hal-hal yang dilarang untuk dilakukan bagi PNS. Pasal 4 angka 12 dan angka 13 Peraturan Pemerintah tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, pada pokoknya menyatakan bahwa PNS dilarang untuk ikut serta sebagai pelaksana kampanye, menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS, sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain dan/atau sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas Negara. Selain itu, PNS juga dilarang untuk 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 pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.

Pasal 4 angka 14 dan 15 Peraturan Pemerintah tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil yang pada pokoknya menyatakan bahwa PNS dilarang memberikan dukungan kepada calon anggota Dewan Perwakilan Daerah atau calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara memberikan surat dukungan disertai foto kopi Kartu Tanda Penduduk sesuai peraturan perundang-undangan serta 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. Terkait mengenai sanksi atau norma sekunder dari pelanggaran bagi PNS yang melakukan pelanggaran kedisiplinan PNS diatur dalam Pasal 12 dan Pasal 13 Peraturan Pemerintah Tentang Disiplin PNS.

6. Surat Edaran Ketua KASN Tentang Netralitas ASN

Surat edaran Ketua KASN tentang netralitas ASN terdapat dalam surat nomor B2708/KASN/9/2020 perihal tindak lanjut Keputusan Bersama 5 Kementerian/Lembaga. Surat edaran ini dikeluarkan pada tanggal 18 September 2020 dengan tujuan Para Menteri, Panglima TNI, Kapolri, Kepala Kejaksaan, Pimpinan Lembaga Negara, Lembaga Pemerintahan Non

Kementerian, Lembaga Non Struktural, dan Kepala Daerah. Berbagai ketentuan tindak lanjut dari keputusan bersama tersebut telah diatur dalam Surat Edaran ini. Namun ada 1 (satu) hal yang menarik terkait dengan netralitas ASN pada surat tersebut yaitu terdapat dalam butir angka 3 (tiga) yang menyatakan bahwa Instansi Daerah agar melakukan pengawasan netralitas terhadap tenaga honorer/pegawai kontrak dan sejenisnya. Penjatuhan hukuman/sanksi terhadap tenaga honorer/pegawai yang melanggar netralitas mengacu pada perjanjian kontrak kinerja dan ketentuan produk hukum kepala daerah.

Dari ketentuan ini dapat disimpulkan bahwa terkait dengan netralitas ASN dalam penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada tidak hanya terbatas pada ASN sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN, namun hal ini diperluas juga terhadap tenaga honorer/pegawai kontrak dan sejenisnya seperti Pegawai Tidak Tetap (PTT) maupun Tenaga Harian Lepas (THL). Netralitas ASN dalam pemilihan kepala daerah di Maluku masih menjadi tantangan serius. Berdasarkan data dari Bawaslu Provinsi Maluku, selama periode Pilkada 2020, tercatat sebanyak 47 kasus dugaan pelanggaran netralitas ASN.¹⁴ Angka ini menunjukkan adanya peningkatan dibandingkan Pilkada sebelumnya yang hanya mencatat 32 kasus.¹⁵ Bentuk-bentuk pelanggaran yang ditemukan antara lain:

- a. Keterlibatan dalam kampanye (35%)
- b. Penggunaan fasilitas negara untuk kepentingan kandidat (28%)
- c. Penyebaran informasi yang menguntungkan atau merugikan kandidat tertentu melalui media sosial (22%)
- d. Mobilisasi pegawai untuk mendukung kandidat (15%)¹⁶

Dapat penulis sampaikan bahwa ketentuan mengenai netralitas ASN yang juga berdampak pada tenaga honorer/pegawai kontrak dan sejenisnya adalah karena sifat pekerjaan dan sumber pendapatan sehingga makna tersebut diperluas perluasan karena tenaga honorer/pegawai kontrak dan sejenisnya jika dilihat dari sifat pekerjaan sebagai pelayan masyarakat dan sumber pendapatannya dari APBN atau APBD yang memiliki kesamaan dengan ASN. Sehingga dengan kata lain, kenetralannya harus tetap dijaga pada saat penyelenggaraan pesta demokrasi seperti Pemilu dan Pilkada.

Oleh karena itu, dibutuhkan ASN yang netral terhadap segala bentuk kegiatan politik, tidak terintervensi, tidak memihak dengan kubu politik manapun, serta bebas dari segala jenis tuntutan politik. Sikap netral dari pengaruh politik yang dimiliki oleh ASN menjadi hal yang wajib ada dalam diri ASN. Sebagai aparat pemerintah yang paling dekat dengan masyarakat, ASN memberikan pelayanan publik secara langsung dan berinteraksi dengan masyarakat. Netralitas terhadap politik harus dimiliki oleh ASN agar tidak terlibat menjadi anggota partai politik dan terhindar dari kepentingan-kepentingan politik yang mengarahkan ASN untuk dapat memobilisasi (massa)/masyarakat untuk memenuhi kepentingan politik tersebut.

¹⁴ Laporan Tahunan Bawaslu Provinsi Maluku, 2020.

¹⁵ *Ibid*

¹⁶ Analisis Data Pelanggaran Netralitas ASN, KASN, 2021.

D. PENUTUP

Netralitas ASN masih menghadapi sejumlah tantangan yang signifikan. Tingginya jumlah pelanggaran netralitas ASN menunjukkan adanya kelemahan dalam sistem pengawasan dan penegakan hukum yang dapat dimanfaatkan untuk memanipulasi proses politik. Selain itu, kurangnya efektivitas dalam pemberian sanksi kepada pelanggar menandakan perlunya peningkatan dalam penegakan aturan tersebut guna menciptakan efek jera yang lebih besar. Hal yang perlu diperhatikan adalah banyaknya pelanggar netralitas ASN yang menempati jabatan strategis di pemerintahan daerah, menunjukkan hilangnya batasan antara jabatan publik dan politik. Tantangan lainnya adalah terbatasnya kemampuan Bawaslu dan aparat penegak hukum lainnya dalam menegakkan netralitas ASN, yang disebabkan oleh minimnya partisipasi masyarakat dalam mengawasi aktivitas ASN di lingkungan mereka. Faktor-faktor seperti intimidasi, tekanan, dan kurangnya mekanisme perlindungan bagi pelapor juga menjadi penghambat partisipasi masyarakat dalam meminimalisir pelanggaran, khususnya terkait netralitas ASN. Langkah-langkah pencegahan yang dilakukan oleh Bawaslu dan KPU, seperti sosialisasi tentang etika dan netralitas ASN, perlu diperkuat oleh institusi terkait lainnya. Sistem meritokrasi dalam birokrasi dan netralitas ASN memiliki dampak dalam tekanan untuk memperoleh keuntungan politik. Selain itu, fanatisme ASN terhadap partai politik dan kekerabatan dengan aktor politik juga merupakan hambatan bagi netralitas ASN. Diperlukan perbaikan dalam hal sumber daya manusia dan sistem yang mengatur agar dapat menjamin netralitas ASN yang lebih kuat pada Pilkada 2024.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Dwiyanto, Agus. (2015). *Reformasi Birokrasi Kontekstual*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
- Gaffar, Afan. (2006). *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar., hal 56
- H, Purba, L, A, *Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*. Jakarta, Universitas Indonesia, 2010
- Thoha, Miftah. (2014). *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*. Jakarta: Prenadamedia Group

Jurnal

- Firman, T. (2019). "Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Kepala Daerah." *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS*, 13(1), 1-15.
- Indrawan Susilo Prabowoadi dan Muhammad Afand, *Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Perspektif Pemilu Dan Pilkada*, *Jurnal Ius Constituendum*, Edisi III Volume 2 Nomor 2 – November 2020
- Kusumastuti, D., & Sarofah, R. (2018). "Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Kepala Daerah." *Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Publik*, 8(2), 147-156.
- Lele, G. (2016). "Penguatan Demokrasi Lokal di Kawasan Timur Indonesia." *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 20(1), 84-97.
- Nugroho, R. (2017). "Reformasi Aparatur Sipil Negara dalam Perspektif Good

- Governance.*" Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik, 21(1), 25-37.
- Prasojo, E., & Rudita, L. (2014). "*Undang-Undang Aparatur Sipil Negara: Membangun Profesionalisme Aparatur Sipil Negara.*" Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS, 8(1), 13-29.
- Soebhan, S. R. (2020). "*Menjaga Netralitas ASN dalam Pilkada: Tantangan dan Strategi.*" Jurnal Ilmu Administrasi, 17(2), 291-306

Lain-lain

- Analisis Data Pelanggaran Netralitas ASN, KASN, 2021.
- Laporan Tahunan Bawaslu Provinsi Maluku, 2020.
- Wirdasari. (2015). *Proses Rekrutmen Bakal Calon Walikota dan Wakil Walikota Bandar Lampung Periode 2015-2020 pada DPC PDIP Kota Bandar Lampung*. Bandar Lampung: Universitas Lampung Sumber Media: republika.com edisi 20 Agustus 2015 yang diakses pada Sabtu 10 Oktober 2015 www.harianpilar.com edisi 4 Juni 2015 diakses pada 21 September 2024.