

ANALISIS TERHADAP NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH BERDASARKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Arif Rahmansyah*Irwandi

Fakultas Hukum Universitas Jambi

Arifrahmansyah923@gmail.com

Abstract

The purpose of this study is to analyze how the neutrality of the state civil apparatus in the implementation of the Regional Head Election in Indonesia. The reason is, there are still neutrality violation cases of the state civil apparatus in regional head elections. Where the author reviews from the point of view of the position and role of the State Civil Apparatus Commission (KASN) in maintaining the neutrality of ASN. As mandated in Law Number 5 of 2014 concerning State Civil Apparatus, article 29 states that KASN is domiciled in the state capital. The formulation of the problem in this study is how the role of KASN in overseeing the neutrality of ASN in the election of regional heads according to Law Number 5 of 2014 and how good regulation is in monitoring the neutrality of the State Civil Apparatus in the election of regional heads. The type of research used is normative juridical, namely legal research methods carried out by examining library materials or secondary materials. The result of this research is the weak regulation on the position of the State Civil Apparatus Commission.

Keyword : Neutrality, State Civil Apparatus, Regional Head Election

Abstrak

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis bagaimana netralitas aparatur sipil Negara dalam pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala Daerah di Indonesia. Karena masih sering terjadi kasus pelanggaran netralitas aparatur sipil Negara dalam pemilihan kepala daerah. Dimana penulis meninjau dari sudut pandang kedudukan serta peran Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) dalam menjaga netralitas ASN. Sebagaimana yang diamantkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara pasal 29 yang mengatakan bahwa KASN

berkedudukan di ibukota Negara. Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana peran KASN dalam mengawasi netralitas ASN dalam pemilihan kepala daerah menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 dan bagaimana pengaturan yang baik dalam hal mengawasi netralitas Aparatur Sipil Negara dalam pemilihan kepala daerah. Tipe penelitiannya yang digunakan ini adalah yuridis normatif yaitu metode penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau bahan sekunder. Hasil dari penelitian ini adalah lemahnya pengaturan tentang kedudukan Komisi Aparatur Sipil Negara.

Kata Kunci: *Netralitas, Aparatur Sipil Negara, Pemilihan Kepala Daerah.*

I. Pendahuluan

Pada pelaksanaan Pilkada serentak 2020 di Indonesia yang ditujukan untuk memilih Kepala Daerah di 270 daerah yang tersebar di 9 Provinsi, 224 Kabupaten dan 37 Kota.¹ Selanjutnya seluruh rakyat Indonesia berhak memilih pemimpin daerah masing-masing secara langsung sesuai hati nuraninya sendiri. Menurut Rogers dan Storey bahwa Kampanye adalah serangkaian kegiatan komunikasi yang terorganisasi dengan tujuan untuk menciptakan suatu akibat tertentu terhadap sasaran secara berkelanjutan dalam periode tertentu.² Hak pilih Aparatur Sipil Negara atau disingkat dengan ASN dalam hal tersebut tidak dinyatakan secara terbuka, sehingga cenderung menjadi bentuk kampanye yang sifatnya mengarahkan dukungan kepada salah satu pasangan.

Menurut Penulis, Aparatur Sipil Negara mudah terbawa arus politik atau dengan kata lain dalam keadaan terpaksa untuk memihak kepada salah satu pasangan calon, terutama ketika salah satu kandidat merupakan calon petahana (*incumbent*). Ketidaknetralan ASN juga sangat terlihat ketika ada calon Kepala Daerah yang berasal dari keluarganya sehingga asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil tidak terlaksana dengan baik. Tidak mengherankan jika banyak proses politik dalam Pilkada dicerai karena adanya

¹<https://tirto.id/daftar-270-daerah-penyelenggara-pilkada-serentak-pada-2020-ecZT> diakses pada tanggal 25 November 2020 Pukul 01:00 WIB.

²Ruslan. *Manajemen Public Relations dan media komunikasi*. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta. 2008. hal. 23.

keterlibatan ASN secara tidak langsung dalam mendukung salah satu pasangan calon Kepala Daerah.

Netralitas ASN pada saat penyelenggaraan Pilkada sangat dibutuhkan oleh masyarakat agar pelaksanaan pemerintahan dapat berjalan secara efektif dalam melayani masyarakat secara adil dan merata. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara menyatakan salah satu asas penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN adalah Netralitas. Netralitas berasal dari kata netral yang artinya tidak membantu dan memihak salah satu pihak.

Netralitas adalah keadaan dan sikap netral (tidak memihak) sehingga seseorang dapat dikatakan netral apabila ia tidak memihak kepada salah satu pasangan calon dan atau pihak manapun dalam pemilihan umum dan atau pemilihan kepala daerah.³ Asas netralitas ini berarti bahwa setiap pegawai ASN tidak berpihak dari segala pengaruh manapun dan tidak memihak kepentingan siapapun.

Pengaturan netralitas dalam Undang-Undang ASN tidak hanya mengatur mengenai kenetralan dari Pegawai ASN nya saja, tetapi Undang- Undang ini juga mengatur kenetralitasan dari suatu lembaga non-struktural yang disebut dengan Komisi Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut dengan KASN. Berdasarkan Pasal 27 sampai Pasal 43 dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara, KASN merupakan lembaga non-struktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik yang bertujuan untuk mewujudkan pegawai ASN yang netral dan bertugas menjaga netralitas pegawai ASN.

Selain itu Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, Pasal 4 angka 14 “dimana setiap PNS dilarang memberikan dukungan disertai foto kopi KTP atau Surat Keterangan Tanda Penduduk” . Dan Pasal 4 angka 15:

“Dengan memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dengan cara ; (a) Terlibat dalam kegiatan kampanye, (b) Menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan, (c) Membuat keputusan dan atau tindakan yang menguntungkan atau

³ <http://bkpsdmd.babelprov.go.id/content/netralitas-aparatur-sipil-negara-dalampemilihan-kepala-daerah> diakses tanggal 12 januari 2021 pukul 21:00 WIB.

merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye, (d) mengadakan kegiatan atau tindakan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga dan masyarakat.”

Menurut penulis Netralitas menjadi hal utama dalam proses demokrasi bagi Aparatur Sipil Negara, hal ini pun menjadi tanggung jawab Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN). Sementara dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 29 mengenai kedudukan KASN yang termuat dalam Undang-Undang ini masih lemah, karena di dalam Pasal tersebut menyebutkan bahwa KASN hanya berkedudukan di Ibukota Jakarta, padahal melihat Jumlah ASN yang keberadaannya berada diseluruh Indonesia, baik di tingkat pusat maupun di daerah, yang membuat KASN sebagai badan yang berfungsi mengawasi pelaksanaan norma dasar, kode etik dan kode perilaku ASN, serta penerapan sistem merit dalam kebijakan dan manajemen ASN pada instansi Pemerintahan. Membuat kurang efektifnya dan menghambat kerja KASN, misalnya dalam hal laporan indikasi pelanggaran netralitas yang dilakukan ASN, tingkat pusat maupun di tingkat daerah, akan tetapi pengaturan tentang kedudukan KASN tidak mendukung pelaksanaan wewenang tersebut, karena KASN hanya berkedudukan di Ibukota Jakarta.

Melihat dari tugas dan wewenang KASN jelaslah bahwa tugas dalam pengawasan netralitas pegawai ASN merupakan tugas yang bersifat internal yang dilakukan agar tetap terjaga netralitas ASN tersebut. Pada 5 November 2020 sebanyak 362 Aparatur Sipil Negara mendapatkan sanksi atas Netralitas Daerah.⁴ Hal tersebut membuktikan bahwa netralitas ASN dalam pemilihan Kepala Daerah masih menjadi masalah setiap tahunnya, serta pengawasan yang dilakukan oleh KASN kurang begitu efektif, sehingga asas netralitas dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 belum berjalan semana mestinya.

Berdasarkan berbagai kajian tentang Netralitas Aparatur Sipil Negara, serta pengaruh kedudukan KASN maka penulis melakukan penelitian terhadap tema penelitian dengan

⁴ <https://www.kompas.com/tren/read/2020/11/12/071500565/362-asn-kena-sanksi-karena-melanggar-netralitas-pilkada-2020-> diakses pada 5 Januari 2021 Pukul 21:00 WIB.

judul “Analisis Terhadap Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan”.

II. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum yuridis normatif. Metode ini dilakukan dengan beberapa cara yaitu seperti melakukan pengkajian, mendeskripsikan, interpretasi, melakukan sistematisasi, serta menilai dan menganalisis hukum positif.⁵ Penelitian hukum normatif ini merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan melakukan penelitian terhadap data sekunder atau studi kepustakaan, dengan menganalisis segala sesuatu permasalahan hukum melalui peraturan perundang-undangan, literatur-literatur dan bahan-bahan hukum atau referensi-referensi lainnya. Dengan melakukan penelitian, penulis menggunakan pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum normatif, yaitu berupa pendekatan perundang-undangan, pendekatan secara konseptual, dan pendekatan sejarah.

III. Pembahasan dan Analisis

A. Bagaimana peran KASN dalam mengawasi Netralitas ASN dalam Pemilihan kepala daerah Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014

Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan. Berdasarkan Pasal 2 huruf (f) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, bahwa setiap Pegawai ASN tidak boleh berpihak dari segala pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Pasal di dalam Undang-Undang tersebut sudah jelas bahwa Pegawai Negeri Sipil harus bersikap netral dalam konteks kegiatan politik. Pegawai Negeri Sipil sebagai unsur aparatur negara harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik, tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, dan dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik. Pasal 9 ayat (2) Undang- Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menjelaskan bahwa Pegawai ASN harus bebas

⁵Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Cet.2, Mandar Maju, Bandung, 2016, hal. 80.

dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik. Deputi Sumber Daya Manusia Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (SDM MENPANRB) memaparkan bahwa Netralitas adalah keadaan dan sikap tidak memihak atau bebas.

Netralitas Pegawai Negeri Sipil dan kebebasan dari intervensi politik sangat ditekankan sebagai bagian penting untuk menyelenggarakan pelayanan publik dan menjadi unsur perekat persatuan dan kesatuan NKRI. Menurut Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB) Asman Abnur netralitas Pegawai Negeri Sipil adalah dimana Pegawai Negeri Sipil dilarang melakukan perbuatan yang mengarah pada keberpihakan salah satu calon atau perbuatan yang mengindikasikan terlibat dalam politik praktis atau berafiliasi dengan partai politik. Netralitas Pegawai Negeri Sipil sangat menunjang bagi terlaksananya pemerintahan yang baik. Pegawai Negeri Sipil dalam fungsinya berperan sebagai aparatur negara yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur dan adil. Karena itulah, Pegawai Negeri Sipil harus netral dari berbagai hasutan politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Disamping itu Netralitas Pegawai Negeri Sipil merupakan salah satu cara mewujudkan prinsip demokrasi dan prinsip negara hukum sebagaimana yang diatur di dalam Undang-Undang Dasar.

Tantangan yang dihadapi bangsa Indonesia ke depan membutuhkan profesional, berwawasan ke depan, mampu menjalin kemitraan dengan pihak swasta, kinerja tinggi, tanggung jawab, independen dari praktik KKN, independen dari struktur politik pemerintahan negara, dan lembaga nasional yang berorientasi ke masa depan untuk pelayanan publik. Untuk membuat ASN seperti itu, format ASN perlu disesuaikan agar secara jelas memisahkan posisi politik ketiga departemen pemerintahan dari posisi ASN yang harus netral dan campur tangan politik. Departemen Manajemen Kepegawaian Indonesia perlu mengatur pemisahan dua jabatan, yaitu pemisahan antara jabatan nasional (politik) dan jabatan profesional dari tiga departemen pemerintah, dan larangan pegawai negeri sipil (PNS) menjabat sebagai staf administrasi dan anggota partai politik.⁶

⁶Riris Khatarina, “Reformasi Manajemen Aparatur Sipil Negara Evaluasi Peran Pejabat Kepegawaian dan Komisi Aparatur Sipil Negara”, *Jurnal Spirit Publik*, Vol. 13, No. 2, 2018, hal. 7.

Pemilihan umum kepala daerah atau bisa disingkat pilkada, bisa dilakukan secara langsung atau tidak langsung yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pilkada langsung pertama kali diselenggarakan pada bulan juni 2005 dengan dasar hukum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah, Pilkada langsung dinilai lebih demokratis dan dianggap sebagai cita-cita reformasi yang ingin mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat. Karena itu, Pilkada langsung dianggap sebagai hak warga negara yang dijamin konstitusi. Pada tahun 2014 yang lalu terjadi polemik di Indonesia dengan adanya usulan untuk merubah pilkada langsung menjadi tidak langsung, tetapi polemik itu berhasil diredam dengan keluarnya 2 Peraturan Pengganti Undang-Undang (perppu) yaitu, pertama Perppu Nomor 1 tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali Kota. Yang sekaligus mencabut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali Kota. Dan yang kedua Perpu kedua yang terkait dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang isinya menghapus kewenangan DPRD untuk melaksanakan pemilihan Kepala Daerah.

Disahkannya Undang-Undang Nomor 5 (UU) pada tahun 2014 melibatkan Aparatur Sipil Negara (ASN) dan menjadi tonggak dalam fase reformasi birokrasi Indonesia. Tujuan reformasi birokrasi di Indonesia adalah mewujudkan ASN yang profesional, bebas dari campur tangan politik, bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), serta mampu memberikan pelayanan publik kepada masyarakat dan mampu memberikan pelayanan publik sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, memenuhi perannya sebagai penjaga persatuan dan kesatuan negara. Menurut Undang-Undang Ketenagakerjaan Nasional, justru dalam ketentuan umum yang menjelaskan tentang pengertian atau pengertian Panitia Alat Sipil Nasional, yaitu Panitia ASN yang selanjutnya disebut KASN adalah suatu organisasi nonstruktural yang independen dan bebas dari campur tangan politik, dengan kekuasaan tertinggi Presiden dapat memberi wewenang kepada KASN untuk menjalankan tugasnya. Sebagaimana disebutkan di atas, latar belakang lahirnya KASN sebenarnya merupakan cerminan dari tujuannya. Namun, Pasal 28 UU ASN menjelaskan secara lebih rinci tujuan yang ditetapkan

KASN, yaitu sebagai berikut:⁷

- a. Menjamin terwujudnya Sistem Merit dalam kebijakan dan Manajemen ASN;
- b. Mewujudkan ASN yang profesional, berkinerja tinggi, sejahtera, dan berfungsi sebagai perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. Mendukung terselenggaranya pemerintahan negara yang efektif, efisien, dan terbuka untuk memberantas korupsi, kolusi, dan nepotisme;
- d. Menciptakan pegawai ASN yang netral dan tidak melakukan diskriminasi terhadap masyarakat yang dilayaninya karena ras, agama, ras, dan golongan;
- e. Menjamin terbentuknya profesi ASN yang dihormati oleh pegawai dan masyarakat; dan,
- f. Mencapai ASN yang dinamis dan budaya pencapaian kinerja.

Selain itu, Pasal 30 Undang-Undang ASN juga mengatur bahwa fungsi KASN adalah mengawasi pelaksanaan norma-norma dasar, etika dan kode etik ASN, serta penerapan sistem kinerja dalam kebijakan ASN dan manajemen pemerintahan. mekanisme. Setelah diperintahkan oleh Undang-Undang maka KASN dapat menjalankan tugas-tugasnya.

Agenda prioritas pemerintah tersebut, telah dirumuskan penjabarannya dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah. Sedangkan arah kebijakan yang ditempuh untuk mendukung implementasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara adalah penerapan manajemen ASN yang transparan, kompetitif, dan berbasis merit untuk mewujudkan ASN yang profesional dan bermartabat. Arah kebijakan tersebut dielaborasi melalui berbagai strategi, sebagai berikut: (a) penyelesaian peraturan perundang-undangan sebagai implementasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN; (b) peningkatan kualitas perencanaan kebutuhan ASN; (c) penguatan kebijakan dan implementasi sistem rekrutmen dan seleksi secara transparan dan berbasis kompetensi; (d) penguatan kebijakan dan implementasi sistem promosi terbuka, termasuk pemanfaatan assesment center; (e) penguatan kebijakan dan implementasi manajemen kinerja pegawai, termasuk pengembangan kebijakan dan berbasis kinerja; (f) pengembangan sistem

⁷Hartini, S. *Penegakan Hukum Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS)*. Dinamika Hukum, 2009, hal. 264.

pengkaderan pejabat tinggi ASN; (g) penguatan supervisi, monitoring, dan evaluasi implementasi manajemen ASN pada K/L/pemda; (h) penguatan system dan kelembagaan perlindungan sistem merit dalam manajemen ASN; dan (i) penguatan kebijakan dan implementasi/ internalisasi asas, prinsip, nilai dasar, kode etik, dan kode perilaku ASN.⁸

Pelaksanaan netralitas ASN dalam pemilihan umum kepala daerah khususnya, mengacu pada Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor : SE/06/ M.PAN-RB/11/2016 tentang Pelaksanaan Netralitas dan Penegakan Disiplin serta Sanksi Bagi Aparatur Sipil Negara pada Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara Serentak Tahun 2017, yang secara tegas memerintahkan agar setiap ASN menaati seluruh ketentuan perundang-undangan terkait netralitas khususnya UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN dan PP No. 53 Tahun 2010 Disiplin ASN. Berkaitan dengan sanksi pidana bagi ASN dalam penyelenggaraan pemilihan umum yang diberikan apabila melanggar Pasal 280 ayat (3) UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, akan dikenakan Pasal 494 menurut undang-undang ini berupa pidana kurungan penjara maksimal 1 (satu) tahun dan denda maksimal Rp. 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).⁹

Pegawai Negeri Sipil yang diduga melakukan pelanggaran akan dipanggil oleh Pejabat yang berwenang untuk diperiksa. Panggilan tersebut dilakukan dengan lisan. Namun bila dengan cara tersebut tidak hadir, maka panggilan dilakukan secara tertulis. Apabila Pegawai Negeri Sipil yang diduga melakukan pelanggaran tidak memenuhi panggilan pertama, maka akan dibuat panggilan kedua. Dan apabila pada panggilan kedua Pegawai Negeri Sipil tersebut tidak hadir, maka hal tersebut tidak menghalangi pejabat

⁸Kurnia, L., *Penyelesaian Ketidaknetralan Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah oleh Badan Kepegawaian Daerah Kota Surakarta*. Bahan Ajar Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta, Surakarta, 2013.

⁹Mulyono, A., "Pengembangan Kapasitas Aparatur Sipil Negara di Daerah" *Jurnal JKMP* (ISSN. 2338-445X), 2015, hal. 19.

yang berwenang untuk menjatuhkan hukuman disiplin. 49 Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagaimana yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN pasal 2 huruf f, menyebutkan “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. Dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah serentak Tahun 2018, diharapkan setiap Pegawai ASN dapat bersikap netral. Hal tersebut dikarenakan netralitas ASN merupakan pilar penting dalam kelangsungan terselenggaranya tata pemerintahan yang baik (*good governance*).¹⁰

Oleh karena itu, pegawai ASN sebagai unsur aparatur negara yang dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata. Peran Pegawai ASN sebagaimana yang dimaksud untuk mewujudkan ASN yang bersih dalam upaya menciptakan *good governance*. Makna *good* dalam *good governance* mengandung 2 (dua) pengertian. Pertama, nilai yang menjunjung tinggi keinginan atau kehendak rakyat, dan nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam mencapai tujuan nasional, kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. Kedua, aspek fungsional dan pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut.¹¹

Berdasarkan penjelasan di atas, bahwa ASN sering terlibat dalam ranah perpolitikan. Bersikap netral menjelang pesta demokrasi Pilkada, tentu saja tidak ditunjukkan semata pada pejabat yang berencana mencalonkan kembali atau dengan kata lain incumbent. Tapi suatu hal yang harus dipahami seorang ASN mereka harus mampu menempatkan diri sebagai abdi Negara dalam pelayanan publik yang profesional dan berkualitas, bukan melayani kepentingan pribadi, kelompok atau calon tertentu. ASN yang bekerja di birokrasi seharusnya lebih ditempatkan sebagai penjaga aturan pemain yang disepakati lewat proses demokrasi. Oleh karena itu, birokrasi seharusnya bersifat netral, bersih, dan profesional. Pelanggaran-pelanggaran terhadap netralitas ASN dalam tahapan Pilkada di Indonesia

¹⁰Watunglawar, M. N., “Perwujudan Asas Netralitas Birokrasi dalam Undang- Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara”. Makalah Program Pascasarjana Universitas Jember, 2015.

¹¹Rusliwa, G. S., “Memahami Metode Kualitatif”, Jurnal Makara Sosial Humaniora, 2005, hal. 64.

sudah lama terjadi, apalagi dalam Pilkada serentak, pemberitaan tentang perlibatan ASN misalnya dalam proses sebelum dan sesudah masa kampanye.

Di sisi lain, mereka paham bahwa ada peraturan tegas yang mengharuskan ASN netral dan tidak boleh berpihak pada salah satu pasangan calon Pilkada. Karena apabila mereka (ASN) melanggar peraturan tersebut akan dikenakan sanksi sesuai dengan jenis pelanggaran yang mereka (ASN) lakukan. Dimana dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Korps dan Kode Etik ASN pasal 11 huruf c, yang berbunyi : Dalam hal etika terhadap diri sendiri ASN wajib menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok ataupun golongan, maka ASN dilarang melakukan perbuatan yang mengarah pada keberpihakan salah satu calon atau perbuatan yang mengindikasikan terlibat dalam politik praktis atau berafiliasi dengan partai politik.¹²

Latar belakang kebijakan netralitas politik ASN adalah bahwa berdasarkan pengalaman sejarah utamanya pada masa Orde Baru, ASN telah dimanfaatkan oleh penguasa politik dengan memobilisir untuk mendukung kemenangan organisasi politik penguasa dalam pemilihan umum. Aparatur Sipil Negara sebagai ujung tombak terdepan dalam penyelenggaraan Pemilu harus memiliki kemandirian, kejujuran, keadilan, kepastian hukum, ketertiban, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisien dan efektifitas.¹³

B. Bagaimana pengaturan yang baik dalam hal mengawasi Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam pemilihan Kepala daerah

Reformasi birokrasi merupakan langkah-langkah koreksi terhadap kebijakan politik pemerintah setelah berakhirnya rezim Orde Baru. Salah satu langkah mendasar dari reformasi birokrasi, pemerintah telah menetapkan kebijakan baru dalam pembinaan ASN. Pada masa Orde Baru, bahwa sikap politik ASN harus mendukung golongan politik

¹²Apriyadi dan Anas, “Netralitas PNS Pilkada Bantul, BKN Rekomendasikan Sanksi”, *Tribunjogja.com*, Bantul, 2016, diakses pada Tanggal 25 Oktober Pukul 21:00 WIB.

¹³Idhom, A. M., “Panwaslu Temukan Pejabat dan Perangkat Desa Dukung Inkumben”, *Tempo.co*, Yogyakarta, 2015, diakses Tanggal 4 Mei 2016, Pukul 13:20 WIB.

tertentu. Pasca runtuhnya Orde Baru di era Reformasi menjadi netral atau tidak memihak. Hal ini selanjutnya disebut netralitas politik ASN. Netralitas politik ASN merupakan pilar penting dalam kelangsungan terselenggaranya pemerintahan yang baik (*good governance*), berhasil dan berdaya guna. ASN merupakan profesi bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang bekerja pada instansi pemerintah yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK), yaitu Menteri/Gubernur/Bupati/Wali kota dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat dengan PNS, adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.¹⁴

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 2 huruf f disebutkan bahwa penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN berdasarkan pada asas netralitas, yang artinya bahwa setiap pegawai ASN tidak berpihak dengan segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Selain itu terdapat pada Pasal 9 Ayat (2) yang menyatakan, bahwa pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik. Sedangkan Pasal 12 menyatakan Pegawai ASN berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang professional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme.

Peraturan netralitas politik ASN tersebut tidak sejalan dengan kenyataan yang ada saat ini. Karena masih banyak ASN yang melakukan pelanggaran netralitas dari aspek politik. Berdasarkan dokumen laporan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) Tahun 2019, jumlah pelanggaran netralitas politik ASN dalam Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) serentak 2018 dan Pemilihan Presiden (Pilpres) 2019 cukup tinggi. Hal ini tercermin dari

¹⁴Noname, "*Hanya Dua Pelanggaran Kampanye Bisa Disidangkan*", Kompas.com, Bantul, 2019, diakses pada Tanggal 26 Oktober 2016 Pukul 23:30 WIB.

data pengaduan pelanggaran netralitas pegawai ASN yang telah dilaporkan kepada KASN pada Tahun 2019.

Terdapat 337 kasus yang tersebar di beberapa daerah di Indonesia meliputi Provinsi Sulawesi Utara 53 kasus, Sulawesi Selatan 41 kasus, Jawa Tengah 28 kasus, Sulawesi Tengah 26 kasus, Sulawesi Utara 24 kasus, Sulawesi Barat 23 kasus, Sumatera Barat 16 kasus, Nusa Tenggara Barat 16 kasus, Maluku Utara 11 kasus, Kalimantan Timur 10 kasus, Gorontalo 9 kasus, Lampung 8 kasus, Jawa Barat 8 kasus, Aceh 8 kasus, Riau 8 kasus, Kalimantan Barat 7 kasus, dan wilayah lain sebanyak 48 kasus.

Laporan sampai dengan bulan Maret 2020, meskipun saat ini sedang terjadi pandemi *Covid-19*, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Republik Indonesia telah memeriksa sebanyak 345 kasus dugaan pelanggaran netralitas politik ASN dari seluruh wilayah Indonesia yang akan menggelar Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) serentak. Dari 345 kasus, Bawaslu telah melakukan pemeriksaan sebanyak 297 kasus dan telah meyerahkan hasil rekomendasinya kepada Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN). Sejumlah 37 kasus dihentikan dan 11 masih dalam proses pemeriksaan. Kasus pelanggaran netralitas politik ASN yang paling banyak terjadi, adalah ASN memberikan dukungan melalui media sosial atau media massa, lalu kasus ASN yang melakukan pendekatan maupaun mendaftarkan diri pada salah satu partai politik, dan ada juga yang melakukan sosialisasi sebagai bakal calon melalui alat peraga kampanye.

Pengawasan yang dilakukan dalam kaitannya dengan netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam pemilukada di Sekretariat daerah Kabupaten Tegal dilakukan oleh Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan (BKPP), dan Bawaslu. Di dalam BKPP terdapat Tim Satgas Netralitas ASN yang dibentuk sebelum Pemilukada, didalam Tim ini juga tidak terdapat laporan masuk mengenai adanya ASN yang tidak netral. Jika terdapat masyarakat yang menemukan adanya ASN yang tidak netral bisa melapor ke BKPP, lalu BKPP akan mengarahkan.

Bentuk pencegah dari BKPP dalam pelaksanaan asas netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam pemilihan umum Kepala Daerah serentak tahun 2017 lalu di Kota Yogyakarta salah satunya adalah Menyebarkan Surat Edaran Nomor SE/06/M.PAN-RB/11/2016 tentang Pelaksanaan Netralitas dan Penegakan Disiplin Serta Sanksi Bagi Aparatur Sipil Negara

Pada Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota (Pilkada) Secara Serentak. Inspektorat daerah berfungsi sebagai auditor internal pemerintah yang mempunyai tugas menyelenggarakan kegiatan pengawasan umum pemerintah daerah dan tugas lain yang diberikan kepala daerah. Lembaga ini merupakan suatu lembaga pengawas di lingkungan pemerintah daerah.

Inspektorat daerah memainkan peran yang sangat penting untuk kemajuan dan keberhasilan pemerintah daerah dan perangkat daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Inspektorat kabupaten/kota adalah aparat pengawas fungsional yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota. Inspektorat daerah merupakan lembaga penting dalam upaya menciptakan pemerintahan yang bersih. Banyak hal dapat dicapai apabila institusi ini mampu menjalankan tugas-tugas pengawasan dan pencegahan.¹⁵

Inspektur Pembantu Bidang Pemerintahan & Aparatur menyampaikan di Inspektorat, tidak ada laporan masuk mengenai adanya ASN yang tidak netral dalam Pemilihan umum kepala daerah dan Inspektorat sebagai lembaga pengawas di lingkungan pemerintah salah satu tugasnya adalah mengawasi netralitas ASN. Seandainya Inspektorat Daerah menemukan ada ASN yang diduga tidak netral dalam pemilihan umum kepala daerah, maka inspektorat akan menindak lanjut dengan melakukan pemeriksaan, mengumpulkan informasi dan bukti-bukti atau saksi-saksi yang mengarah pada dugaan. Apabila setelah itu didapati bukti awal yang cukup berkaitan dengan ASN yang tidak netral maka Inspektorat Daerah akan melaporkan hal ini ke Bupati selaku Pejabat Pembina Kepegawaian, selanjutnya Bupati akan melaporkan lagi ke Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN).

KASN berdasarkan Pasal 19 UU No. 5 Tahun 2014 merupakan lembaga nonstruktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik. Kemudian keberadaannya diperkuat lagi dalam Pasal 25 ayat (2) huruf b bahwa untuk menyelenggarakan kekuasaan, Presiden mendelegasikan sebagian kekuasaannya kepada KASN yang berkaitan dengan kewenangan monitoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan manajemen ASN untuk

¹⁵Watunglawar M. N., “*Perwujudan Asas Netralitas Birokrasi dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara*”. Makalah Program Pacasarjana Universitas jember, jember, 2015.

menjamin perwujudan Sistem Merit serta pengawasan terhadap penerapan asas serta kode etik dan kode perilaku ASN. KASN setelah menerima laporan dari Bupati akan memeriksa dan selanjutnya akan memberikan rekomendasi. Rekomendasi tersebut akan ditindak lanjut oleh Inspektorat Daerah dengan melakukan pemeriksaan lanjutan dan penjatuhan sanksi.¹⁶ Sanksi yang dimaksud disini adalah sanksi ringan, sanksi sedang dan sanksi berat. Pemberian sanksi mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor: 21 Tahun 2010 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin ASN, dan Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor : SE/06/ M.PAN-RB/11/2016 tentang Pelaksanaan Netralitas dan Penegakan Disiplin serta Sanksi Bagi Aparatur Sipil Negara pada Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati secara Serentak. Tingkat dan jenis sanksi ini diatur dalam Pasal 7 ayat (1) sampai (4) PP No. 53/2010, dimana Tingkat Hukuman Disiplin terdiri dari hukuman disiplin ringan, hukuman disiplin sedang dan hukuman disiplin berat. Jenis hukuman disiplin ringan sebagaimana dimaksud terdiri dari teguran lisan, teguran tertulis dan pernyataan tidak puas secara tertulis. Jenis hukuman disiplin terdiri dari penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun, penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun, dan penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 (satu) tahun. Jenis hukuman disiplin berat terdiri dari penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun, pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah.

Mengenai sanksi mana yang akan dijatuhkan yaitu berdasarkan tingkat pelanggaran. Jika tergolong sedang atau berat maka Tim Penegak Disiplin Kabupaten/Kota terdiri atas Inspektorat Daerah, BKPP, dan Bagian Hukum akan melakukan klarifikasi kepada ASN yang bersangkutan sebagai pertimbangan Walikota memberikan hukuman disiplin. Untuk sanksi ringan akan diberikan oleh atasan langsung. Selain panwaslu yang bisa langsung merekomendasikan ke Inspektorat Daerah, panwas juga bisa melapor ke Bupati lalu Bupati yang akan merekomendasikan ke Inspektorat Daerah.

¹⁶Yamin M. H., “*Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah di Kabupaten Takalar*”, Bahan Ajar Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum. Makassar, 2013.

Untuk itu harus ada peninjauan kembali atas pasal 29 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, mengenai kedudukan KASN yang hanya berkedudukan di Ibu Kota Negara. Agar pengaturan mengenai netralitas ASN dapat di jalankan dengan baik jika KASN mjuga mempunyai perwakilan di setiap wilayah.

IV. Penutup

A. Kesimpulan

1. Peran KASN dalam mengawasi Netralitas ASN untuk saat ini belum bisa di katakan berjalan dengan baik, di beberapa daerah masih saja terjadi pelanggaran netralitas oleh beberapa aparatur sipil negara. Ini membuktikan masih lemah nya peran KASN dalam mengawasi Netralitas ASN.
2. Peraturan yang baik mengenai pengawasan ASN dalam Pemilihan Kepala daerah haruslah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, karena masih lemahnya kedudukan KASN membuat hal ini masih menjadi masalah dalam setiap pesta demokrasi pemilihan kepala daerah.

B. Saran

1. Netralitas di artikan bahwa Pegawai Negeri Sipil mempunyai hak suara untuk memilih hanya saja tidak boleh mengikuti kapanye yang di lakukan pasangan calon. Dengan demikian ke netralitasan Pegawai Negeri ini sangat di mungkinkan pelaksanaan pemilu dapat semakin baik.
2. Di butuhkan komitmen dan peranan pemerintah, masyarakat dan lembaga untuk mendukung netralitas pegawai negeri sipil. Untuk itu perlu kejelasan mengenai kedudukan KASN, yang tidak hanya berada di ibu kota negara tapi juga berada di setiap daerah provinsi.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

A. Buku

Hartini, S. *Penegakan Hukum Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS)*. Dinamika Hukum, 2009.

Kurnia, L., *Penyelesaian Ketidaknetralan Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah oleh Badan Kepegawaian Daerah Kota Surakarta*. Bahan Ajar Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta, Surakarta, 2013.

Ruslan. *Manajemen Public Relations dan media komunikasi*. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta. 2008.

Yamin M. H., *Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah di Kabupaten Takalar*, Bahan Ajar Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum. Makassar, 2013.

B. Karya Ilmiah

Riris Khatarina, “Reformasi Manajemen Aparatur Sipil Negara Evaluasi Peran Pejabat Kepegawaian dan Komisi Aparatur Sipil Negara”, *Jurnal Spirit Publik*, Vol. 13, No. 2, 2018.

Rusliwa, G. S., “Memahami Metode Kualitatif”, *Jurnal Makara Sosial Humaniora*, 2005.

Watunglawar, M. N., “Perwujudan Asas Netralitas Birokrasi dalam Undang- Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara”. Makalah Program Pascasarjana Universitas Jember, Jember, 2015.

C. Surat Kabar

Apriyadi dan Anas, “Netralitas PNS Pilkada Bantul, BKN Rekomendasikan Sanksi”, *Tribunjogja.com*, Bantul, 2016.

Idhom, A, M., “Panwaslu Temukan Pejabat dan Perangkat Desa Dukung Inkumben”, *Tempo.co*, Yogyakarta, 2015.

Noname, “Hanya Dua Pelanggaran Kampanye Bisa Disidangkan”, *Kompas.com*, Bantul, 2019.

D. Internet

<https://tirto.id/daftar-270-daerah-penyelenggara-pilkada-serentak-pada-2020-ecZT>

<http://bkpsdmd.babelprov.go.id/content/netralitas-aparatur-sipil-negara-dalam-pemilihan-kepala-daerah>

<https://www.kompas.com/tren/read/2020/11/12/071500565/362-asn-kena-sanksi-karena-melanggar-netralitas-pilkada-2020->