

Netralitas Pegawai ASN dalam Pemilihan Umum (Catatan Kritis Pemilu Presiden 2024)

Bibianus Hengky Widhi Antoro¹

Abstract

The General Election Commission (KPU) has inaugurated the elected Presidential and Vice Presidential Candidates in the 2024 General Election. All stages of the Presidential and Vice Presidential Elections have been passed, and we are just waiting to take the oath. Even though all stages have been carried out, various problems still need to be solved, one of which is related to the neutrality of civil servants. Data from the Commissioner of the Indonesian Civil Servant Commission and the Constitutional Court's decision shows that violations of Civil Servant neutrality are very high and massive, especially after enacting the latest Civil Servants Law. This article uses normative legal method with the statute, case, and conceptual approaches related to the issue of the Civil Servants neutrality in the 2024 presidential election is reviewed from of. The conclusion shows that many civil servants still violated neutrality, follow-up on recommendations still needed to be implemented, and future efforts were made to form an independent commission that was a single organ that was multi-tasked with dual functions, namely supervisory and quasi-judicial functions.

Keywords: *Neutrality of Civil Servants, Election of President and Vice President, Independent Commission*

Abstrak

Komisi Pemilihan Umum (KPU) telah menetapkan Calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih dalam Pemilihan Umum (Pemilu) Tahun 2024. Semua tahapan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres) telah dilalui dan tinggal menunggu pengucapan sumpah/janji. Meskipun semua tahapan sudah terlaksana, namun masih menyisakan pelbagai persoalan, salah satunya berkaitan dengan Netralitas Pegawai ASN. Data dari KASN dan Putusan MK menunjukkan Pelanggaran Netralitas ASN sangat tinggi dan massif dilakukan, terlebih lagi pasca diundangkannya UU ASN terbaru. Tulisan ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan undang-undang, kasus dan konseptual terkait Persoalan Netralitas ASN pada Pilpres 2024. Kesimpulan menunjukkan bahwa masih banyak Pegawai ASN yang melanggar netralitas, tindak lanjut atas rekomendasi tidak dijalankan dan upaya yang dilakukan kedepannya adalah membentuk komisi independen yang bersifat *single organ*, *multi task* dengan *dual function* yakni fungsi pengawasan dan *quasi yudisial*.

Kata Kunci: *Netralitas Pegawai ASN, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Komisi Independen.*

Pendahuluan

Penyelenggaraan *Pemilihan Umum* Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2024 telah selesai dilaksanakan. Persoalan klasik perihal Netralitas Pegawai ASN selalu menjadi pokok bahasan. Namun, untuk Pilpres tahun 2024 berbeda dengan Pilpres sebelumnya. Pasca diundangkannya UU Nomor 20 tahun 2023 (UU ASN), mengindikasikan terdapat dugaan kepentingan politik. Penghapusan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) sebagai lembaga yang mandiri dan bebas dari intervensi politik yang notabene mengawal sistem merit (*merit system*) yang salah satu tugasnya menjaga netralitas Pegawai ASN, memunculkan peluang terjadinya penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*).

Pendelegasian kewenangan pengawasan penerapan Sistem Merit berdasarkan Pasal 26 UU ASN diberikan kepada Kementerian. Terdapat pertentangan dengan norma yang tertuang dalam Pasal 70 UU ASN yang mana tugas dan fungsi KASN masih ada sampai dengan ditetapkannya peraturan Pemerintah.

Paska KASN dibentuk, Persoalan Netralitas ASN sudah ditangani dengan cukup baik. Data Laporan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) 2018, Kasus pelanggaran Netralitas ASN berjumlah 508 (Lima ratus delapan) Kasus. Dari data tersebut, 397 (Tiga

¹Bibianus Hengky Widhi Antoro, Departemen Hukum Administrasi Negara Universitas Atma Jaya Yogyakarta, E-mail: hengky.antoro@uajy.ac.id

ratus sembilan tujuh) kasus sudah diselesaikan dan 111 (Seratus sebelas) sedang dalam proses baik dalam permintaan data tambahan Bawaslu setempat atau pelapor, maupun sedang dalam penelaahan awal sebelum dilanjutkan pemeriksaan lebih lanjut.² Sedangkan terkait pemilu serentak pada tahun 2018, Bawaslu telah merilis temuan pelanggaran Netralitas ASN sebanyak 1098.³ Dari total rekomendasi KASN perihal Netralitas ASN sebanyak 507, dan yang ditindaklanjuti oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) tercatat 224 (44 %). Kendala yang dihadapi dalam menindaklanjuti rekomendasi tersebut disebabkan oleh: *pertama*, Adanya indikasi kepentingan dari PPK, dengan bentuk: adanya indikasi jual beli jabatan sehingga rekomendasi dari KASN tidak dijalankan adanya indikasi nepotisme jabatan yang dilakukan oleh PPK dan adanya indikasi kepentingan pribadi PPK dalam rangka menyambut Pemilihan Umum atau Pilkada, *kedua*, Tingkat Kepatuhan PPK terkait dengan wewenang KASN masih rendah, *ketiga*, BKD dan atasan langsung tidak memahami prosedur penjatuhan hukuman disiplin setelah adanya rekomendasi dari KASN, *keempat*, Dampak multi organ, single task antara BKD, Inspektorat dan PPK (atasan langsung), masing-masing tidak memahami kewenangan dan prosedur penjatuhan hukuman disiplin, *kelima*, adanya pemeriksaan ulang oleh PPK.

Berdasarkan data laporan KASN 2023, sepanjang tahun 2020-2023, KASN menerima pengaduan atas dugaan pelanggaran Netralitas ASN sebanyak 2.299. Dari data tersebut terdapat 1.711 ASN (74,4%) terbukti melakukan pelanggaran netralitas dan mendapatkan rekomendasi KASN untuk penjatuhan sanksi moral dan disiplin. Dan rekomendasi tersebut sudah ditindaklanjuti oleh PPK sebanyak 1.490 ASN (87,1 %).

KASN menerima 417 Laporan Dugaan Pelanggaran Netralitas ASN sepanjang Pemilu 2024, berdasarkan laporan tersebut 197 pegawai ASN terbukti melanggar dan mendapatkan rekomendasi KASN agar dijatuhi sanksi oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) masing-masing instansi.⁴ Dalam rangka menindaklanjuti rekomendasi tersebut, pada UU ASN yang lama, terhadap PPK yang tidak menjalankan rekomendasi, diberi sanksi oleh Presiden.

Mendasari data tersebut, terdapat beberapa persoalan dalam Netralitas ASN dalam Pilpres 2024, diantaranya: perubahan aturan mengenai Netralitas ASN, konflik kepentingan Pejabat Pembina Kepegawaian dan Ketidakjelasan lembaga yang melakukan pengawasan terhadap Netralitas ASN. Sehingga dengan demikian, Penulis tertarik untuk meneliti Netralitas ASN dalam Pemilihan Umum (Catatan Kritis Pemilu Presiden 2024).

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, terdapat rumusan masalah sebagai berikut: *Pertama*, Bagaimanakah pengaturan netralitas Pegawai ASN dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden 2024?, *Kedua*, Bagaimanakah Netralitas ASN dalam

²Laporan Tahunan Komisi Aparatur Sipil Negara Tahun 2018

³Delima P. Sianipar, Menjaga Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara, *Jurnal Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia*, Vo. 2, No. 1 (Maret 2022) <https://scholarhub.ui.ac.id/dharmasisya/vol2/iss1/11>.

⁴<https://www.kasn.go.id/id/publikasi/ksn-terima-417-laporan-dugaan-pelanggaran-netralitas-asn-sepanjang-pemilu-2024>

penyelenggaraan pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2024? dan *Ketiga*, Bagaimanakah upaya yang dapat ditempuh untuk mengatasi persoalan Netralitas Pegawai ASN?

Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah normatif, dengan menggunakan data sekunder yang relevan dengan kajian ini, diantaranya: ⁵ bahan hukum primer yang terdiri dari peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan, dan bahan hukum sekunder yang merupakan bahan-bahan hukum yang digunakan untuk memberikan penjelasan mengenai bahan-bahan hukum primer atau berupa publikasi tentang hukum.⁶ Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).⁷ Teknik pengumpulan bahan hukum menggunakan studi kepustakaan (*library study*).⁸

Hasil & Pembahasan

A. Netralitas Pegawai ASN

1. Pengaturan Netralitas ASN

a. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN)

Ratio Legis dipromulgasikannya UU ASN adalah untuk mewujudkan ASN yang memiliki integritas, profesional netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Salah satu asas dalam penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen ASN didasarkan pada netralitas, yakni : setiap Pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh maupun dan tidak memihak kepada kepentingan lain di luar kepentingan bangsa dan negara.⁹

Ketentuan dalam UU ASN juga menyatakan bahwa Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik. Dan Pegawai ASN berkewajiban menjaga netralitas. Pegawai ASN juga berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Dalam hal terdapat Pegawai ASN yang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik diberhentikan tidak dengan hormat.

Dalam penyelenggaraan sistem Manajemen ASN sesuai dengan prinsip meritokrasi. Meritokrasi adalah sistem sosial yang mana kemajuan dalam

⁵Wayne, C. Booth, et.al. *The Craft of the Research*, Second Edition, (Chicago: University of Chicago Press, 2003). Primary legal materials which are the legally binding instruments or the materials which have authoritative nature and Secondary legal materials which are materials used to give an explanation concerning primary legal materials.

⁶Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Group, 2014).

⁷*Ibid*, hlm. 136.

⁸Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Surabaya: Bayumedia Publishing, 2006)

⁹Penjelasan Pasal 2 huruf f UU Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

masyarakat didasarkan pada kemampuan prestasi individu, bukan berdasarkan pada keluarga, kekayaan atau latar belakang sosial.¹⁰ Gagasan Meritokrasi pertama kali dikenalkan oleh sosiolog Inggris Michael Young pada tahun 1958¹¹. Dalam sudut pandang berbeda, beberapa pakar menyampaikan bahwa konsep awal meritokrasi pertama kali muncul di Asia¹², yang mengindikasikan adanya pendahuluan dari praktik-praktik mentalitas masyarakat Barat¹³. Dalam masyarakat modern, meritokrasi telah memungkinkan anggota kelompok berstatus rendah untuk bermimpi meningkatkan status sosial dan ekonomi, menanamkan ideologi bahwa setiap orang memiliki peluang untuk berhasil jika mereka memupuk kemampuan yang diperlukan.¹⁴

Di Indonesia, prinsip meritokrasi dinyatakan dalam penjelasan Pasal 26 ayat (2) huruf d, prinsip pengelolaan sumber daya manusia yang didasarkan pada kualifikasi, kompetensi, potensi, dan kinerja, serta integritas dan moralitas yang dilaksanakan secara adil dan wajar dengan tidak membedakan latar belakang suku, ras, warna kulit, agama, asal-usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau berkebutuhan khusus. Agak sedikit berbeda dengan definisi stipulatif Pasal 1 angka 22 UU Nomor 5 Tahun 2014, Sistem Merit adalah kebijakan dan manajemen ASN yang didasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan. Perbedaan terletak pada frasa "latar belakang politik", hal tersebut tentunya menimbulkan sebuah pertanyaan, apakah ASN diperkenankan berpolitik praktis? Jika mengacu pada ketentuan yang ada, tentunya tidak. Namun, frasa tersebut akhirnya menimbulkan kerancuan.

b. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil

Dalam definisi stipulatif disebutkan bahwa Manajemen Pegawai Negeri Sipil (Manajemen PNS) adalah pengelolaan pegawai negeri sipil untuk menghasilkan pegawai negeri sipil yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme. Tidak menjadi anggota atau pengurus partai politik atau terlibat politik praktis sudah menjadi salah satu syarat setiap Warga Negara Indonesia yang akan melamar menjadi PNS. Selain itu, pada saat menjadi Calon PNS dapat diberhentikan apabila menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik. Dan ketika sudah menjadi PNS menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik diberhentikan tidak dengan hormat.

¹⁰David Imbroscio, Urban Policy as Meritocracy: A Critique, *Journal of Urban Affairs*, Vol. 38, No. 1, (2016), <https://doi.org/10.1111/juaf.12262>.

¹¹Kim, C.H & Choi, Y.B. How Meritocracy is Defined Today? Contemporary Aspects of Meritocracy, *Economic and Sociology*, Vol. 10, (2017), DOI: 10.14254/2071-789X.2017/10-1/8.

¹²Babcock, W.A, & Freivogel, W.H, *The SAGE Guide to Key Issues in Mass Media Ethics and Law*, (London, U.K :SAGE Publishing, 2015).

¹³*Loc. Cit*, p. 112.

¹⁴Wiederkehr, V, Bonnot, V, Krauth-Gruber, S. & Darmon, C., Belief in School Meritocracy as a System-Justifying Tool for Low Status Students, *Frontiers in Psychology*, Vol. 6 (2015) <https://www.frontiersin.org/journals/psychology/articles/10.3389/fpsyg.2015.01053/full>.

c. Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

Rumusan norma berdasarkan prinsip netralitas juga diatur di dalam Pasal 5 huruf n yang menyatakan bahwa PNS dilarang memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, calon anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara:

- 1) Ikut kampanye;
- 2) Menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS;
- 3) Sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain;
- 4) Sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara;
- 5) Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye;
- 6) 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; dan atau
- 7) Memberikan surat dukungan disertai fotokopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk.

Hukum disiplin terhadap pelanggaran ketentuan dalam Pasal 5 huruf n dikenakan sanksi Hukuman disiplin berat yang terdiri atas:

- 1) Penurunan jabatan setingkat lebih rendah selama 12 (dua belas) bulan; dan
 - 2) Pembebasan dari jabatannya menjadi jabatan pelaksana selama 12 (dua belas) bulan; dan
 - 3) Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS.
- d. Keputusan Bersama Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Menteri Dalam Negeri, Kepala Badan Kepegawaian Negara, Ketua Komisi Aparatur Sipil Negara dan Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor : 2 Tahun 2022, Nomor : 800-1547 Tahun 2022, Nomor: 246 Tahun 2022, Nomor: 30 Tahun 2022, Nomor: 1447.1/PM.01/K.1/09/2022 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Netralitas Pegawai ASN dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Pemilihan (SKB 5 K/L)

Dalam konsideran menimbang menyatakan bahwa dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Pemilihan yang netral, objektif dan akuntabel serta untuk membangun sinergitas, meningkatkan efektivitas dan efisiensi instansi pemerintah pusat dan daerah dalam melakukan pembinaan, pengawasan, penanganan pengaduan untuk mewujudkan kepastian hukum terhadap penanganan pelanggaran asas netralitas Pegawai ASN diperlukan suatu pedoman. Pada lampiran II terdapat pengkategorian bentuk pelanggaran yang terdiri atas: *pertama*, Pelanggaran Kode Etik, meliputi: memasang spanduk/baliho/alat peraga lainnya terkait bakal calon peserta pemilu dan pemilihan, Sosialisasi/Kampanye Media Sosial/Online Bakal Calon Presiden/Wakil Presiden), menghadiri deklarasi/kampanye pasangan bakal calon dan memberikan tindakan/dukungan

secara aktif, Membuat posing, *comment*, *share*, *like*, bergabung/*follow* dalam *group*/akun pemenangan bakal calon Presiden/Wakil Presiden, Memposting pada media sosial/media lain yang dapat diakses publik, foto bersama dengan: bakal calon Presiden/Wakil Presiden, Tim Sukses dan Alat Peraga terkait partai politik/bakal calon Presiden/Wakil Presiden, Ikut dalam kegiatan kampanye/sosialisasi/pengenalan bakal calon Presiden/Wakil Presiden, Mengikuti deklarasi/kampanye bagi Suami/Istri Calon Presiden/Wakil Presiden. Dasar hukum yang digunakan adalah Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil. *Kedua*, Pelanggaran Disiplin, Bentuk Pelanggaran sebagaimana dirumuskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

2. Pengawasan Netralitas Pegawai ASN

- a. Pasca diundangkannya UU ASN, terjadi perubahan paradigma kelembagaan. Jika mengacu pada UU sebelumnya (UU Nomor 5 Tahun 2014), kewenangan monitoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan dan Manajemen ASN untuk menjamin perwujudan Sistem Merit serta pengawasan terhadap penerapan asas serta kode etik dan kode perilaku ASN dilakukan oleh Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN). Salah satu tugasnya adalah menjaga Netralitas Pegawai ASN. KASN merupakan lembaga non struktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik.¹⁵ Akan tetapi, pengawasan penerapan Sistem Merit berdasarkan UU ASN terbaru didelegasikan oleh Presiden kepada kementerian dan/atau lembaga yang memiliki kewenangan, namun, implementasi dari UU tersebut, berdasarkan Pasal 70 ayat (3) kewenangan tetap pada KASN sampai dengan dikeluarkannya Peraturan Pelaksana (*delegated legislation*) dari UU ASN tersebut. Padahal jika mengacu pada beberapa konstitusi di pelbagai negara mengamanatkan dibentuknya komisi tersendiri yang khusus menangani pengawasan PNS. Misal di India, Komisi Kepegawaian Negara, Nepal, *Public Service Commision*, Komisi serupa juga ada di Rwanda dan Ghana. Karakteristik dari Komisi Kepegawaian bersifat independen, bebas dari intervensi dan kepentingan manapun.¹⁶
- b. Pengawasan Netralitas Pegawai ASN juga diatur dalam Peraturan Badan Pengawas Pemilu Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara, Anggota Tentara Nasional Indonesia, dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia (Perbawaslu Nomor 6 Tahun 2018). Penanganan dugaan pelanggaran terhadap Netralitas Pegawai ASN berasal dari temuan dan laporan pada setiap tahapan penyelenggaraan Pemilihan dan Pemilu. Dalam hal terdapat dugaan pelanggaran pelanggaran, Pengawas Pemilu melakukan penanganan sesuai dengan ketentuan Peraturan Bawaslu mengenai

¹⁵Pasal 1 angka 19 UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

¹⁶Farhan Abdi Utama, "Meritokrasi di Berbagai Negara Negara di Dunia (Perbandingan Konstitusi)", *Civil Service*, Vol. 10, No. 2, November 2016, <https://jurnal.bkn.go.id/index.php/asn/article/view/186/176>.

Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran. Setelah adanya temuan atau laporan, Pengawas Pemilu membuat kajian dugaan pelanggaran terhadap setiap temuan dan laporan dugaan pelanggaran Netralitas Pegawai ASN, dalam menyusun kajian dapat melibatkan KASN, dalam hal kajian tersebut diduga melanggar Netralitas Pegawai ASN dituangkan dalam rekomendasi. Setelah itu, Pengawas Pemilu meneruskan rekomendasi kepada KASN melalui Bawaslu dengan melampirkan kronologis dan hasil kajian. Dalam hal kajian bukan merupakan pelanggaran terhadap ketentuan Netralitas Pegawai ASN, penanganan dugaan pelanggaran dihentikan dan tidak ditindaklanjuti. Berikut merupakan alur penanganan pelanggaran netralitas ASN berdasarkan Perbawaslu Nomor 6 Tahun 2018.

Gambar 1.
Alur Penanganan Pelanggaran Netralitas ASN



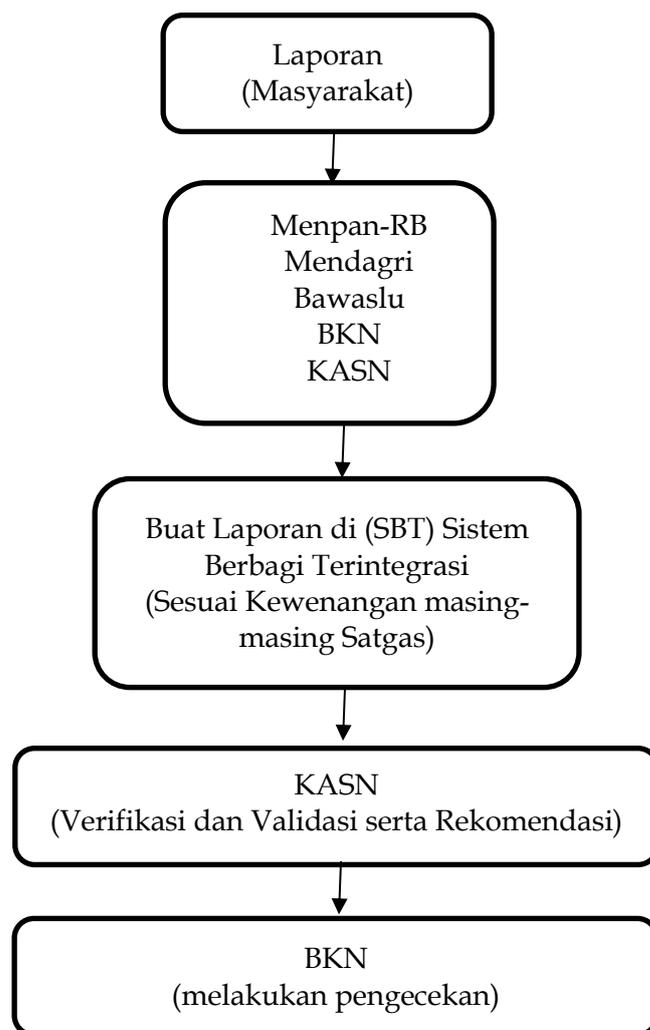
Sumber : Perbawaslu Nomor 6 Tahun 2018

- c. Dalam ketentuan SKB 5 K/L dirumuskan pembentukan Satuan Tugas Pembinaan dan Pengawasan Netralitas ASN (Satgas Netralitas ASN) melalui Sistem Berbagi Terintegrasi (SBT) yang terdiri dari unsur Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan-RB), Kementerian Dalam Negeri

(Kemendagri), Badan Kepegawaian Negara (BKN), Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) dan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), pengaturan tersebut menunjukkan bahwa formulasi yang digunakan berupa *multi agency, single task*¹⁷. Berikut merupakan alur penyelesaian berdasarkan surat keputusan bersama ini.

Gambar 2.

Alur Penanganan Pelanggaran Netralitas ASN berdasarkan SKB 5 K/L



Sumber : bkn.go.id

B. Netralitas ASN dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden 2024

¹⁷B. Hengky Widhi A dan Riawan Tjandra, "Harmonization of The Legal Framework to Support National Legal Framework Concerning Maritime". *Conference Proceedings: Bappenas International Conference on Best Development Practises and Policies*, (Jakarta, 2015).

Pada prinsipnya pengaturan Netralitas ASN bukan dalam rangka membatasi kebebasan hak ASN. Sebagai Pelayan Publik (*public service obligation*) ASN memperoleh hak untuk memilih maupun dipilih yang tertuang dalam Peraturan Perundang-undangan dan merupakan hak konstitusional warga negara.¹⁸ Meski sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan, masih banyak ASN yang melakukan pelanggaran Netralitas.

Berdasarkan data Laporan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) kepada Presiden Tahun 2023 berkaitan dengan Netralitas ASN menjelang tahun Pemilu dan Pemilihan Serentak Tahun 2024¹⁹, menunjukkan bahwa terdapat laporan pengaduan dugaan pelanggaran netralitas sejumlah 216 Pegawai ASN, dengan rincian: 106 (seratus enam) Pegawai ASN (49 %) dinyatakan terbukti melanggar netralitas ASN dan 110 (seratus sepuluh) Pegawai ASN (51%) dinyatakan tidak terbukti melanggar. Kemudian KASN telah menyampaikan rekomendasi ke Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK), dan telah ditindaklanjuti oleh PPK dengan pemberian sanksi kepada 70 (tujuh puluh) Pegawai ASN (66 %) yang terbukti melanggar.

Data pelanggaran Netralitas ASN berdasarkan jabatan, jabatan yang paling mendominasi adalah Jabatan Fungsional sebanyak 30 % (tiga puluh persen), Jabatan Pimpinan Tinggi menempati urutan kedua sebanyak 20 % (dua puluh persen), kemudian diikuti Pelaksana dan Kepala Wilayah sebanyak 13 % (tiga puluh persen), Pengawas dan Administrator sebanyak 10 % (sepuluh persen). KASN juga telah melakukan survei Netralitas ASN di masa PJ. Kepala Daerah terhadap 101 instansi pemerintah daerah, dengan hasil sebagai berikut: 31 (30,9%) PJ. Kepala Daerah telah melaksanakan SKB 5 K/L, sedangkan PJ. Kepala Daerah yang tidak melaksanakan SKB 5 K/L sebanyak 70 (69,1 %).

Selain itu, jika mengacu pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1/PHPU.PRES-XXII/2024 dan Putusan Nomor 2/PHPU.PRES-XXII/2024 mengenai Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2024 terdapat beberapa dugaan pelanggaran Netralitas ASN yang disampaikan oleh Kuasa Hukum Pemohon, diantaranya:

1. Dugaan pelanggaran netralitas ASN pada acara Konser Indonesia Maju yang diselenggarakan 29 Desember 2023 di Kupang
2. Dugaan pelanggaran netralitas ASN (Camat dan PJ Walikota) di Kota Bekasi
3. Dugaan Pelanggaran Netralitas ASN di Garut
4. Dugaan Pelanggaran Pemilu Pejabat (Kepala Daerah) Gubernur Provinsi Jawa Tengah (Laporan Nomor: 043/LP/PP/RI/00.00/XII/2023) (tidak diregistrasi karena tidak memenuhi syarat materiil dan disampaikan melalui Surat Bawaslu Nomor: 1071/PP.00.00/K1/12/2023 Perihal Pemberitahuan Status Laporan tertanggal 29 Desember 2023). (Keterangan Bawaslu)
5. Dugaan Pelanggaran Pemilu Pejabat (Kepala Daerah) Gubernur Provinsi Sulawesi Selatan (tidak diregistrasi karena tidak memenuhi syarat materiil dan disampaikan

¹⁸Khairul Fahmi, Pergeseran Pembatasan Hak Pilih dalam regulasi Pemilu dan Pilkada, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 14, Desember 2017, <https://doi.org/10.31078/jk1443>

¹⁹Laporan KASN kepada Presiden Tahun 2023

melalui Surat Bawaslu Nomor: 194/PP.00.00/K1/02/2024 Perihal Pemberitahuan Status Laporan tertanggal 13 Februari 2024)

6. Dugaan Pelanggaran Penjabat Gubernur Kalimantan Barat yang terbukti tidak netral, diteruskan ke Komisi ASN untuk ditindaklanjuti sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku melalui surat Nomor: B-34/PP.00.01/K.KN/03/2024 Perihal Rekomendasi Dugaan Pelanggaran Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) tertanggal 20 Februari 2024.

Terhadap Gugatan tersebut, terdapat 3 (tiga) orang Hakim Konstitusi yang memiliki pendapat berbeda (*dissenting opinion*), YM Saldi Isra mengemukakan bahwa terdapat persoalan Netralitas PJ. Kepala Daerah yang terdapat di Sumatera Utara, Jakarta, Banten, Jawa Tengah, Kalimantan Barat, dan Sulawesi Selatan. Bentuk pelanggaran berupa penggerakan ASN, ajakan terbuka untuk memilih pasangan calon yang memiliki komitmen jelas untuk kelanjutan IKN, pembagian bantuan sosial atau bantuan lain kepada para pemilih dengan menggunakan kantong yang identik dengan identitas pasangan calon tertentu, pemasangan alat peraga kampanye di kantor-kantor pemerintah daerah, serta ajakan untuk memilih pasangan calon di media sosial dan gedung milik pemerintah. Adapun pelanggaran netralitas tersebut sudah dilaporkan ke Bawaslu, namun dianggap tidak memenuhi syarat formil maupun materiil. Dan Bawaslu tidak menunjukkan kekurangannya dimana.

Sedangkan YM Enny Nurbaningsih menyoroti perihal pengangkatan Pj Kepala Daerah yang tidak boleh mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi dan sekaligus memberikan jaminan bagi Masyarakat bahwa mekanisme pengisian PJ tersebut dilakukan secara terbuka, transparan, dan akuntabel untuk menghasilkan pemimpin yang kompeten serta berintegritas, hal tersebut sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2003 dan Putusan MK Nomor 15/PUU-XX/2022 yang menyatakan bahwa Penjabat Gubernur/Bupati/Walikota sebagai bagian dari jabatan ASN terikat pada asas-asas ASN dalam menjalankan fungsinya yang salah satunya adalah asas netralitas, yakni setiap pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapa pun dan menjadi tanggung jawab penjabat kepala daerah untuk menjamin terjaganya netralitas ASN tersebut. Terdapat PJ Kepala Daerah yang melakukan pelanggaran Netralitas berdasarkan hasil temuan Bawaslu dan dinyatakan telah terbukti, kemudian merekomendasikan ke Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) untuk ditindaklanjuti, akan tetapi tidak terdapat kejelasan proses penegakan hukum atas pelanggaran tersebut yang dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian. PJ Gubernur Jawa Tengah juga tidak cukup meyakinkan telah bersikap netral, dan PJ Gubernur Sulawesi Selatan dalam kegiatan bansos, meski Bawaslu menyampaikan bahwa tidak memenuhi syarat materiil. Dan ketidaknetralan ASN juga terjadi di Sumatera Utara.

Bahwa menurut YM Arief Hidayat, berdasarkan fakta persidangan perihal pembagian barang kebutuhan Masyarakat oleh Presiden ketika kunker menggunakan dana operasional Presiden, bukan anggaran Perlinsos atau bansos semakin menguatkan adanya cawe-cawe Presiden pada momentum tahapan Kampanye Paslon. Dan beliau juga menyoroti perihal pengangkatan PJ dan ketidaknetralannya, meski dalam laporan Bawaslu menyatakan tidak memenuhi syarat baik secara materiil atau pun formil,

namun patut dipertanyakan adalah fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu yang terkesan bersifat formalitas dan prosedural. Bahwa ketiga orang Hakim tersebut meyakini bahwa telah terjadi ketidaknetralan yang berkelindan dengan pemberian bansos yang terjadi pada beberapa daerah sehingga perlu ada Pemilihan Suara Ulang di Provinsi DKI Jakarta, Provinsi Jawa Barat, Provinsi Jawa Tengah, Provinsi Jawa Timur, Provinsi Bali dan Provinsi Sumatera Utara.

Adapun bentuk pelanggaran Netralitas ASN, KASN telah merilis 5 (lima) jenis pelanggaran, diantaranya:

1. ASN melakukan kampanye atau sosialisasi di media sosial (30,4%)
2. ASN mengadakan kegiatan untuk mengarahkan pada keberpihakan ke salah satu calon atau bakal calon peserta pemilu (22,4%)
3. ASN melakukan foto bersama calon atau pasangan calon dengan mengikuti simbol gerakan tangan atau gerakan yang menunjukkan keberpihakan (12,6%)
4. ASN melakukan pendekatan ke partai politik untuk kepentingan pencalonan dirinya atau orang lain di pemilu atau pilkada (5,6%)
5. ASN menghadiri deklarasi calon peserta pemilu (10,9%)

Sehingga dengan demikian, mendasari pada data KASN dan Putusan MK, persoalan Netralitas ASN selalu terjadi di setiap perhelatan kontestasi Pemilu, KASN mencatat setidaknya ada 4 (empat) tantangan untuk kedepannya, diantaranya: kurangnya kesadaran Masyarakat bahwa ASN harus netral, Potensi tingginya pelanggaran netralitas ASN pada pilpres 2024, Varian baru modus operandi pelanggaran Netralitas ASN, Ketidakjelasan lembaga yang melakukan pengawasan Netralitas ASN Pasca UU ASN terbaru.

Persoalan kedudukan Lembaga pengawas Netralitas ASN Pasca UU ASN, menjadi perhatian dalam kajian ini, dikarenakan terdapat beberapa persoalan berkaitan dengan hal tersebut, diantaranya: *pertama*, kedudukan KASN menjadi tidak jelas, meski tetap melaksanakan tugas dan fungsinya sampai ditetapkannya peraturan pelaksana dari UU ASN tersebut. *Kedua*, hasil pengawasan KASN yang tidak ditindaklanjuti oleh Pejabat Pembina Kepegawaian, sebelumnya ada pemberian sanksi yang diberikan oleh Presiden jika rekomendasinya tidak ditindaklanjuti, mengingat sifatnya yang imperative. Selain itu, dalam Alur Penanganan Pelanggaran Netralitas ASN, juga menjadi pihak yang menerima rekomendasi dari Bawaslu jika terjadi pelanggaran Netralitas ASN. Pertanyaannya adalah apakah akan ditindaklanjuti, meskipun dalam SKB 5 K/L disebutkan ada Kemendagri, yang akan menjatuhkan sanksi kepada Kepala Daerah yang tidak menindaklanjuti rekomendasi KASN. Namun, bagaimana jika pelanggaran itu dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian, yang dalam hal ini PJ Kepala Daerah itu sendiri, yang dalam Putusan MK tersebut banyak diungkap. *Ketiga*, pelibatan penanganan dugaan pelanggaran Netralitas ASN perlu melibatkan Komisi Independen, namun yang terjadi justru pengaturan dalam Perbawaslu bersifat fakultatif. Dalam konteks penanganan pelanggaran Netralitas ASN, tentunya melibatkan pihak yang berkompeten. *Keempat*, pembentukan Satuan Tugas Pembinaan dan Pengawasan Netralitas ASN (Satgas Netralitas ASN) melalui Sistem Berbagi Terintegrasi (SBT) berdasarkan formulasi *multi agency, single task*, pada prakteknya akan menimbulkan *overlapping* dan kerancuan jika masing-masing Lembaga tidak

memahami tupoksinya, hal tersebut pernah terjadi pada tahun 2019, yang mana antara BKD, Inspektorat dan Pejabat Pembina Kepegawaian tidak memahami Kewenangan dan prosedur dalam penjatuhan sanksi.²⁰

C. Upaya dalam mengatasi Persoalan Netralitas ASN

Persoalan Netralitas ASN yang ada dalam penyelenggaraan Pilpres 2024 bertitik tolak pada fungsi pengawasan. Jika berkaca pada data KASN Tahun 2019, terdapat beberapa rekomendasi yang diberikan oleh KASN kepada Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) yang tidak ditindaklanjuti, tercatat hanya 44 % yang ditindaklanjuti. Hal tersebut disebabkan karena adanya indikasi kepentingan Pejabat Pembina Kepegawaian berkaitan dengan indikasi jual beli jabatan, nepotisme dan indikasi kepentingan pribadi, Tingkat kepatuhan Pejabat Pembina Kepegawaian terkait dengan wewenang KASN yang masih rendah. Dan dampak dari *multi organ, single task* antara BKD, Inspektorat dan PPK (atasan langsung), masing-masing tidak memahami kewenangan dan prosedur penjatuhan hukuman disiplin ditambah lagi adanya pemeriksaan ulang oleh PPK.

Jika dibandingkan dengan kondisi saat ini, tentunya berjaln kelindan khususnya berkaitan dengan fungsi pengawasan. Terlebih lagi pasca diundangkannya UU Nomor 23 Tahun 2024 tentang ASN yang dilakukan 5 (lima) bulan sebelum penyelenggaraan Pemilu. Padahal pada saat UU tersebut dipromulgasikan, KASN merilis data laporan 2023, sepanjang tahun 2020-2023, KASN menerima pengaduan atas dugaan pelanggaran Netralitas ASN sebanyak 2.299. Dari data tersebut terdapat 1.711 ASN (74,4%) terbukti melakukan pelanggaran netralitas dan mendapatkan rekomendasi KASN untuk penjatuhan sanksi moral dan disiplin. Dan rekomendasi tersebut sudah ditindaklanjuti oleh PPK sebanyak 1.490 ASN (87,1 %), artinya tindak lanjut atas rekomendasi tersebut dijalankan cukup baik.

Perubahan kelembagaan yang semula dilakukan oleh sebuah Komisi yang independen bebas dari intervensi politik diberikan kepada Kementerian dan/atau Lembaga yang notabene berada pada wilayah eksekutif berpotensi menimbulkan penyalahgunaan wewenang. Sebagai konsekuensi logis, sebagai regulator sekaligus menjalankan fungsi control, prinsip *check and balances* tidak akan terwujud. Meskipun keberadaan komisi independen pada sistem ketatanegaraan di Indonesia, hampir tidak ada yang berfungsi sebagai pengontrol dan/atau penyeimbang terhadap salah satu poros kekuasaan.²¹

Terdapat pengkategorian sebuah Komisi Negara dikatakan Independen²², diantaranya:

1. Dinyatakan secara tegas dalam dasar pembentukannya
2. Bebas dari pengaruh apapun (independen), termasuk kekuasaan eksekutif

²⁰Laporan Tahunan KASN Tahun 2019

²¹Gunawan A Tauda, Kedudukan Komisi Negara Independen dalam Struktur Ketatanegaraan RI, *Pranata Hukum*, Vol. 6, Nomor 2, Juli 2011.

²²*ibid*

3. Pengangkatan dan Pemberhentian anggota komisi menggunakan mekanisme khusus, bukan berdasar pada kehendak Presiden.
4. Kepemimpinan bersifat kolektif kolegial.
5. Kepemimpinan Komisi dikuasai atau tidak mayoritas berasal dari partai politik tertentu
6. Masa jabatan komisioner definitive, habis secara bersamaan
Pengkategorian tersebut tidak dimaknai secara kumulatif. Kategori yang harus ada adalah bebas dari pengaruh apapun (independen), termasuk kekuasaan eksekutif.
Mencermati pada persoalan berkaitan dengan Lembaga pengawas Netralitas ASN, maka perlu adanya Lembaga/Komisi independen yang melakukan pengawasan terhadap sistem meritokrasi salah satunya berkaitan dengan Netralitas ASN dengan fungsi ganda (*dual function*), yakni fungsi pengawasan dan *quasi yudisial*. Hal tersebut juga sesuai dengan karakter instrumental yang didasarkan pada prinsip *doelmatigheid* dan *doeltreffendheid*.

Penutup

Berdasarkan uraian tersebut di atas, diperoleh kesimpulan sebagai berikut:

1. Pengaturan Netralitas ASN dalam penyelenggaraan Pemilu sudah diatur secara komprehensif di dalam Pelbagai Peraturan Perundang-undangan, yakni : Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil, Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil serta Peraturan Perundang-undangan lain yang terkait.
2. Pelanggaran Netralitas ASN dalam Pilpres 2014 sangat tinggi, bahkan menjadi poin penting dalam pertimbangan hakim, khususnya pada *dissenting opinion*, khususnya berkaitan dengan Netralitas PJ Kepala Daerah.
3. Dalam rangka menjaga marwah ASN guna menjalankan prinsip netralitas, perlu adanya Komisi independen yang melakukan pengawasan terhadap sistem meritokrasi salah satunya berkaitan dengan Netralitas ASN dengan fungsi ganda (*dual function*), yakni fungsi pengawasan dan *quasi yudisial*.

Daftar Pustaka

- Booth, Wayne, C. et.al. *The Craft of the Research*. Second Edition, Chicago: University of Chicago Press, 2003.
- W.A Babcock, & W.H, Freivogel. *The SAGE Guide to Key Issues in Mass Media Ethics and Law*, London, U.K : SAGE Publishing, 2015.
- Ibrahim, Johny. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Surabaya: Bayumedia Publishing, 2006.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Group, 2014.

- C.H Kim, & Y.B, Choi,. How Meritocracy is Defined Today? Contemporary Aspects of Meritocracy, *Economic and Sociology*, Vol. 10, (2017), Doi: 10.14254/2071-789X.2017/10-1/8.
- David Imbroscio, Urban Policy as Meritocracy: A Critique, *Journal of Urban Affairs*, Vol. 38, No. 1, (2016), <https://doi.org/10.1111/juaf.12262>.
- Fahmi, Khairul, Pergeseran Pembatasan Hak Pilih dalam regulasi Pemilu dan Pilkada, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 14, Desember 2017, <https://doi.org/10.31078/jk1443>.
- Sianipar, Delima P. "Menjaga Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara", *Jurnal Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia*, Vo. 2, No. 1 (Maret 2022) <https://scholarhub.ui.ac.id/dharmasisya/vol2/iss1/11>.
- Tauda, Gunawan A, Kedudukan Komisi Negara Independen dalam Struktur Ketatanegaraan RI, *Pranata Hukum*, Vol. 6, Nomor 2, Juli 2011
- Utama, Farhan Abdi. "Meritokrasi di Berbagai Negara Negara di Dunia (Perbandingan Konstitusi)", *Civil Service*, Vol. 10, No. 2, November 2016, <https://jurnal.bkn.go.id/index.php/asn/article/view/186/176>.
- Wiederkehr, V, Bonnot, V, Krauth-Gruber, S. & Darmmon, C., Belief in School Meritocracy as a System-Justifying Tool for Low Status Students, *Frontiers in Psychology*, Vol. 6 (2015) <https://www.frontiersin.org/journals/psychology/articles/10.3389/fpsyg.2015.01053/full>.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2024 tentang Aparatur Sipil Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 141, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6897.
- Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6477.
- Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 202, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6718.
- Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara, Anggota Tentara Nasional Indonesia, dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 254.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1/PHPU.PRES-XXII/2024 mengenai Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2024.
- Putusan Nomor 2/PHPU.PRES-XXII/2024 mengenai Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2024.
- Antoro, B. Hengky Widhi dan Tjandra, Riawan,. "Harmonization of The Legal Framework to Support National Legal Framework Concerning Maritime",. *Conference Proceedings: Bappenas International Conference on Best Development Practises and Policies*. Jakarta, 2015.