

KAJIAN 2023

NETRALITAS ASN “TANTANGAN PEMILU DAN PILKADA SERENTAK TAHUN 2024”

**PUSAT PELATIHAN DAN PENGEMBANGAN DAN
KAJIAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
TAHUN 2023**

Kata Pengantar Kepala Puslatbang KHAN

Tahun 2024 akan menjadi tahun politik di Indonesia, hal ini seiring dengan akan diadakannya kontestasi politik, yaitu Pemilu yang akan dilaksanakan 14 Februari 2024 dan pilkada yang akan dilaksanakan tanggal 27 November 2024. Sehubungan dengan hal ini, para Aparatur Sipil Negara (ASN) diharapkan untuk tetap mengedepankan sikap integritas dan netralitasnya.

Netralitas ASN adalah menjadi isu krusial yang perlu mendapat perhatian dan perlu diawasi. Hal ini karena ASN menjadi agen pelayanan publik yang akan terlibat langsung dalam penyelenggaraan pemilu dan pilkada serentak. Sesuai dengan salah satu fungsi dan tugas ASN yaitu melayani masyarakat dan bekerja sesuai dengan aturan dan prosedur yang berlaku, tanpa memihak pada pihak manapun. Dalam konteks netralitas ASN, ada beberapa hal yang menjadi perhatian diantaranya adalah, ASN harus memahami Batasan-batasan dalam menajalankan tugas dan fungsinya serta tidak memihak kepada partai politik, kelompok kepentingan politik atau golongan tertentu.

Ucapan Terima kasih kami sampaikan kepada Kepala Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia Bapak Prof. Dr. Adi Suryanto, M.Si atas segala dukungannya dan semua pihak yang telah memberikan kontribusi dari awal hingga makalah kebijakan yang berjudul Netralitas ASN dalam pemilu 2024 dapat diselesaikan tepat waktu. Makalah Kebijakan ini merupakan salah satu output Analisis Isu Strategis Tahun 2023 yang disajikan dengan sederhana agar mudah dipahami oleh seluruh ASN. Harapan kami, semoga makalah kebijakan ini akan memberi informasi dan pedoman bagi terwujudnya netralitas ASN menjelang kontestasi PEMILU 2024 yang akan datang, sehingga terwujudnya Pemilu / Pemilihan yang dapat berjalan secara jujur dan adil.

Aceh Besar, Oktober 2023

Plt. Kepala Puslatbang KHAN,

Said Fadhil, S.IP, MM

Kata Sambutan Kepala LAN

Pemerintah Indonesia berupaya meningkatkan tata kelola pemerintahan yang berkualitas salah satunya dengan berkomitmen penuh menjaga netralitas ASN dalam menyongsong tahun 2024 yang menjadi tahun politik. Prinsip Netralitas ASN harus tetap dijaga dan ditegakkan di instansi masing-masing dan di seluruh elemen masyarakat. Hal ini dilakukan agar tujuan terlaksananya Pemilu dan Pilkada serentak di Tahun 2024 yang jujur dan adil tercapai.

Untuk mewujudkan komitmen tersebut maka diperlukan peningkatan pemahaman ASN dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam menghindari konflik kepentingan serta penggunaan media sosial secara lebih bijak. Hal ini bukan sekedar hanya kewajiban menjalankan mandat demokrasi, tetapi untuk menunjukkan bahwa Indonesia adalah negara dengan budaya demokrasi yang baik. Dalam pengukuran indeks demokrasi, Indonesia masih menduduki urutan ke 52 dari total 165 negara, dengan rendahnya pencapaian beberapa variabel, yaitu kebebasan berekspresi dan berkeyakinan, hak berasosiasi dan berorganisasi, aturan hukum dan budaya politik.

Dalam rangka menjawab tantangan tersebut, Lembaga Administrasi Negara sebagai salah satu Lembaga *think tank* melakukan analisis kebijakan terkait dengan netralitas ASN. Sebagai salah satu upaya tindak lanjutnya adalah penyusunan makalah kebijakan yang berisi informasi terkait dengan Netralitas ASN dalam menghadapi Pemilu 2024. Harapannya makalah kebijakan ini dapat berkontribusi secara positif dalam meningkatkan pemahaman ASN terkait dengan menjaga dan mengawasi Netralitas ASN menjelang tahun kontestasi politik, demi pencapaian tata kelola pemerintahan yang baik dan berkualitas.

Kepala

Lembaga Administrasi Negara

Prof. Dr. Adi Suryanto, M.Si

DAFTAR ISI

LEMBAR PENULIS	ii
LEMBAR HAK CIPTA.....	iii
DAFTAR ISI.....	iv
SAMBUTAN KEPALA LAN RI	vi
PENGANTAR KEPALA PUSLATBANG KHAN.....	viii
<i>EXECUTIVE SUMMARY</i>	xi
BAB 1 : PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	6
C. Tujuan dan Sasaran	7
D. Output.....	7
E. Ruang Lingkup Analisis	7
BAB II : TINJAUAN LITERATUR.....	8
A. Tinjauan Konsep	
1. Teori Sistem Hukum	8
2. Sistem Pemilihan Umum.....	14
3. Netralitas Aparatur Sipil Negara	18
B. Tinjauan kebijakan	
1. Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017	20
2. Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016	22
3. Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014	23
4. Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021.....	24
5. Peraturan KPU Nomor 23 Tahun 2018	26
C. Kajian Terdahulu	27
BAB III : METODE KAJIAN	30
A. Jenis Penelitian	30
B. Teknik Pengumpulan Data.....	30
C. Teknik Pengolahan Data	32
D. Teknik Analisis Data	32
E. Kerangka Pikir	333
BAB IV : NETRALITAS ASN: TANTANGAN PEMILU DAN PEMILIHAN PADA PEMILU SERENTAK TAHUN 2024	34
A. Kebijakan Netralitas ASN dalam Pemilu	
1. Pelanggaran Kode Etik ASN.....	37
2. Pelanggaran Disiplin ASN.....	42

B. Faktor-Faktor Penyebab Ketidaknetralan ASN Dalam Pemilu dan Pilkada	
1. Subtansi Hukum.....	58
2. Struktur Hukum.....	64
3. Budaya Hukum.....	72
C. Strategis Pencegahan Terkait Pelanggaran Netralitas ASN	
1. Subtansi Hukum.....	74
2. Struktur Hukum.....	76
3. Budaya Hukum.....	78
 BAB V : PENUTUP.....	 80
A. Kesimpulan.....	80
B. Rekomendasi.....	83
 DAFTAR PUSTAKA.....	 85

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tahun 2024 akan menjadi tahun politik di Indonesia, namun pada tahun tersebut akan berbeda dari tahun politik sebelumnya dimana pada tahun tersebut pemilihan umum (pemilu) dan pemilihan kepala daerah (pilkada) bakal digelar serentak. Pemilu akan dilaksanakan pada tanggal 14 Februari 2024 untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) RI, serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) provinsi dan kabupaten/kota. Sementara Pilkada akan dilaksanakan pada tanggal 27 November 2024 untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di seluruh Indonesia. Hal ini akan menjadi pemilihan serentak dan pertama yang terbesar di Indonesia dikarenakan sebelumnya pemilu dan pilkada belum pernah dilaksanakan di tahun yang sama.

Pemilihan umum (*general election*) merupakan salah satu sarana penyaluran hak asasi warga negara yang sangat prinsipil, Oleh karena itu dalam rangka pelaksanaan hak-hak asasi warga negara merupakan keharusan bagi pemerintah untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan pemilihan umum sesuai dengan jadwal ketatanegaraan yang telah ditentukan peraturan perundang-undangan Sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat dimana rakyatlah yang berdaulat, maka semua aspek penyelenggaraan pemilihan umum itu sendiri pun harus juga dikembalikan pada rakyat untuk menentukannya.¹

Pemilihan umum juga salah satu pilar utama dari sebuah demokrasi yang menempatkan penyelenggaraan pemilihan umum yang bebas dan berkala sebagai kriteria utama bagi sebuah sistem politik agar dapat disebut sebagai sebuah demokrasi. Partisipasi politik masyarakat berkaitan erat dengan demokrasi suatu negara. Dalam negara

¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm 172

demokratis, kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat, yang dilaksanakan melalui kegiatan bersama untuk menetapkan tujuan-tujuan, serta masa depan dan untuk menentukan orang-orang yang akan memegang tampuk pimpinan. Anggota masyarakat secara langsung memilih wakil-wakil yang akan duduk di lembaga pemerintahan. Dengan kata lain, partisipasi langsung dari masyarakat yang seperti ini merupakan pengejawantahan dan penyelenggaraan kekuasaan politik yang absah dan oleh rakyat, keikutsertaan masyarakat dalam berpartisipasi sangatlah penting karena teori demokrasi menyebutkan bahwa masyarakat tersebut sangatlah mengetahui apa yang mereka kehendaki. Hak-hak sipil dan kebebasan dihormati serta dijunjung tinggi. Tiada demokrasi tanpa partisipasi politik warga, sebab partisipasi merupakan esensi dari demokrasi. Partisipasi atau keterlibatan masyarakat dalam berpolitik merupakan ukuran demokrasi suatu negara. Dapat kita lihat dari pengertian demokrasi tersebut secara normatif, yakni pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.²

Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) yang merupakan Konstitusi Negara Republik Indonesia mengatur masalah pemilihan umum terdapat dalam Bab VIIB tentang Pemilihan Umum Pasal 22E sebagai hasil Amandemen ketiga UUD 1945 tahun 2001. Secara lengkap, bunyi Pasal 22E tersebut adalah:

1. Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.
2. Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
3. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah

² Mochtar Mas' oed, *Negara, Kapital dan Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm 43

perseorangan. Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

4. Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Pasca putusan Mahkamah Konstitusi No 14/PUU-XI/2013 terjadi perubahan besar terhadap sistem pemilihan umum di Indonesia, yang dalam amar putusan tersebut menyebutkan bahwa pemilihan umum Presiden, Wakil Presiden, anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) RI, serta dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) provinsi dan kabupaten/kota dilaksanakan dalam waktu bersamaan/serentak sejak tahun 2019.³

Sementara ketentuan terkait Pemilihan Kepala Daerah yang dilaksanakan serentak pada tahun 2024 merupakan ketentuan dalam Pasal 201 Ayat (8) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang menyebutkan bahwa pemungutan suara serentak secara nasional dalam pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di seluruh wilayah NKRI dilaksanakan pada bulan November 2024.

Bahwa pemilu dan pilkada serentak tersebut memiliki tantangan dalam pelaksanaannya seperti:⁴

- a. Masalah teknis: Pemilu serentak yang dilakukan di seluruh wilayah Indonesia dalam satu waktu membutuhkan koordinasi dan logistik yang kompleks. Pihak penyelenggara pemilu perlu menjamin ketersediaan bilik suara, surat suara, dan sistem perhitungan suara yang efektif dan efisien.

³ Mirza Sahputra, *Pemilihan Umum Menurut UUD 1945 (Argumentasi Pemilihan Umum Serentak dan Pemilihan Umum Tidak Serentak)*, Jurnal Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Syiah Kuala, Volume 3 Mei 2015, Banda Aceh, hlm 2

⁴ diakses pada 4 Mei 2023 [Pemilu dan Pilkada Serentak 2024: Alasan, Urgensi, dan Tantangan \(kompas.com\)](https://www.kompas.com)

- b. Masalah keamanan: Pemilu serentak sering kali menjadi sasaran kelompok-kelompok yang ingin mengganggu jalannya pemilihan umum.
- c. Masalah pemilih golongan tertentu: Tidak semua warga negara Indonesia memiliki kesempatan yang sama dalam memilih. Beberapa kelompok seperti kaum difabel, warga miskin, atau warga yang tinggal di daerah terpencil sering kali mengalami kesulitan dalam memilih, dan perlu ada upaya untuk memastikan bahwa hak suara mereka dapat dilindungi.
- d. Masalah kecurangan: Pemilu serentak juga rentan terhadap kecurangan, seperti penggunaan uang atau sumber daya lain untuk memenangkan kandidat tertentu, atau manipulasi hasil pemilihan.
- e. Masalah politik: Pemilu serentak sering kali dipenuhi oleh politik kebencian, penyebaran hoaks dan kabar bohong, serta kampanye negatif. Hal ini dapat memicu konflik di antara kelompok masyarakat dan merusak integritas pemilihan umum.
- f. Masalah Hukum; Dalam pemilu serentak, terkadang terjadi disharmonisasi antara regulasi-regulasi yang mengatur pelaksanaan pemilihan umum di berbagai tingkatan pemerintahan, baik di tingkat nasional maupun daerah. Seperti Tidak konsistennya regulasi di beberapa daerah yang memiliki kekhususan dan keistimewaan dalam pelaksanaan pilkada. Hal ini dapat menimbulkan perbedaan penafsiran terkait regulasi tersebut. Seperti yang terjadi di Aceh adanya Lembaga Pengawas Pemilu (Panwaslih Aceh) yang di bentuk dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dan Badan Pengawas Pemilihan (Bawaslu) Provinsi Aceh yang dibentuk oleh Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
- g. Netralitas Aparatur Sipil Negara: Netralitas ASN (Aparatur Sipil Negara) sangat penting dalam pemilu dan pilkada serentak karena ASN merupakan pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan pemilihan umum. ASN dilarang untuk

menggunakan kewenangan atau pengaruh jabatan untuk kepentingan atau keuntungan pribadi atau kelompok tertentu.

Netralitas ASN menjadi isu yang krusial menjelang Pemilihan Umum Serentak yang akan dilaksanakan pada tahun 2024. Ketua Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), Prof. Agus Pramusinto mengatakan bahwa pasca-pilkada 2020 lalu, KASN menerima 2.304 laporan pelanggaran netralitas ASN. Dari jumlah tersebut sebanyak 1.596 (78,5%) ASN terbukti melanggar dan dijatuhkan sanksi di antara yang terbukti tersebut 1.373 (86%) telah ditindaklanjuti oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dengan penjatuhan Sanksi.⁵

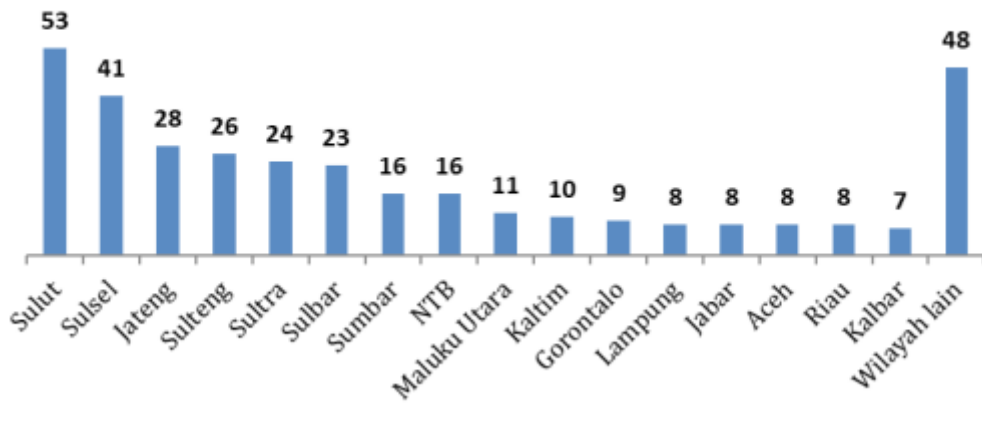
Kepala Biro Humas Badan Kepegawaian Negara (BKN), Mohammad Ridwan mengatakan bahwa bahwa 99,5% pelanggar netralitas ASN berstatus pegawai instansi daerah yang meliputi Provinsi/Kabupaten/Kota dengan 990 kasus per Januari 2018 – Maret 2019. Pelanggaran netralitas terbanyak dilakukan melalui media sosial, mulai dari menyebarkan gambar, memberikan dukungan, berkomentar, sampai mengunggah foto untuk menyatakan keberpihakan terhadap pasangan calon (paslon) tertentu.⁶

Bahwa dari segi regulasi terkait netralitas ASN telah banyak diatur seperti dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 94 tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Sipil dan beberapa peraturan lain yang mengatur terkait netralitas ASN.

⁵ [Ketua KASN: Pelanggaran Netralitas ASN Sebabkan Ketidaknetralan dalam Pelayanan Publik](#) diakses pada tanggal 4 Mei 2023

⁶ <https://www.kominfo.go.id/content/detail/19758/bkn-rekap-data-pelanggaran-netralitas-asn/0/berita> diakses pada tanggal 4 Mei 2023

Grafik 1
Data Pengaduan Pelanggaran Netralitas ASN Per Provinsi Tahun 2019



Sumber : Pengawasan Penegakan Netralitas Impartiality Aparatur Sipil Negara 2019, Komisi Aparatur Sipil Negara

Bahwa dari ketidaknetralan ASN tersebut akan berdampak kepada kualitas pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat, aspek kepentingan politik dan keputusan keputusan yang diambil oleh pemangku kebijakan.

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut diatas maka Bidang Kajian Hukum Administrasi Negara Puslatbang KHAN LAN RI akan melakukan analisis kebijakan penyelenggaraan pemilu dan pilkada serentak dengan judul **“Netralitas ASN : “Tantangan Pemilu dan Pilkada Serentak Tahun 2024”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas adapun rumusan masalah dalam penyusunan rekomendasi ini yaitu:

1. Apa yang menjadi faktor – faktor penyebab ketidaknetralan ASN dalam pemilihan umum?
2. Bagaimana Strategi pencegahan terkait pelanggaran netralitas ASN?

C. Tujuan dan Sasaran

Tujuan analisis kebijakan ini yaitu untuk mengetahui peluang dan tantangan pemilu dan pilkada serentak terhadap sistem pemerintahan Indonesia. Sedangkan yang menjadi sasarannya adalah adanya rekomendasi kebijakan terkait Pemilu dan Pilkada serentak tahun 2024 terkait netralitas ASN.

D. Output

Adapun output dari analisis kebijakan ini yaitu rekomendasi terkait Netralitas ASN dalam pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah.

E. Ruang Lingkup Analisis

1) Fokus/Substansi ini meliputi:

- a. Analisis terhadap faktor-faktor penyebab ketidak netralan ASN dalam Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah.
- b. Rumusan strategi pencegahan pelanggaran netralitas ASN

2) Lokus

Adapun yang menjadi lokus analisis kebijakan ini yaitu ASN baik di pusat maupun di daerah, Komisi Aparatur Sipil Negara, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Kementerian Dalam Negeri, Badan Pengawas Pemilu, dan Badan Kepegawaian Negara.

BAB II

TINJAUAN LITERATUR

A. Tinjauan Konsep

1. Teori Sistem Hukum

Menurut Lawrence M. Friedman seorang ahli sosiologi hukum mengemukakan bahwa efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung tiga unsur sistem hukum, yakni substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*) dan budaya hukum (*legal culture*). Substansi hukum meliputi perangkat perundang-undangan, Struktur hukum menyangkut aparat penegak hukum, dan budaya hukum merupakan hukum yang hidup (*living law*) yang dianut dalam suatu masyarakat.

Substansi hukum menurut Friedman adalah (*Lawrence M. Friedman, Op.cit*) : *“Another aspect of the legal system is its substance. By this is meant the actual rules, norm, and behavioral patterns of people inside the system ...the stress here is on living law, not just rules in law books”*. Yang dimaksud dengan substansinya adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Jadi substansi hukum menyangkut peraturan perundang-undangan yang berlaku yang memiliki kekuatan yang mengikat dan menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum yang mencakup keputusan yang dikeluarkan maupun aturan baru yang disusun. Ada banyak kasus yang terjadi di Indonesia akibat dari lemahnya sistem hukum termasuk substansi hukumnya.

Tentang struktur hukum Friedman menjelaskan (*Lawrence M. Friedman, 1984 : 5-6*): *“To begin with, the legal system has the structure of a legal system consist of elements of this kind: the number and size of courts; their jurisdiction ...Structure also means how the legislature is organized ...what procedures the police department follow, and so on. Structure, in way, is a kind of cross section of the legal system...a kind of still photograph, with freezes the action.”*

Struktur hukum merupakan bentuk yang permanen dari sistem hukum untuk menjaga proses hukum tetap berada dalam batas-batasnya. Struktur hukum terdiri atas unsur berikut ini, jumlah dan ukuran pengadilan, yurisdiksinya (termasuk jenis kasus yang berwenang mereka periksa), dan tata cara naik banding dari pengadilan ke pengadilan lainnya. Struktur juga berarti bagaimana badan legislative ditata, apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh presiden, prosedur apa yang diikuti oleh kepolisian dan sebagainya. Jadi struktur hukum (*legal struktur*) terdiri dari lembaga hukum yang ada dimaksudkan untuk menjalankan perangkat hukum yang ada.

Struktur adalah pola yang menunjukkan tentang bagaimana hukum dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formalnya. Struktur ini menunjukkan bagaimana pengadilan, pembuat hukum dan badan serta proses hukum itu berjalan dan dijalankan. Di Indonesia misalnya jika kita berbicara tentang struktur sistem hukum Indonesia, maka termasuk di dalamnya struktur institusi-institusi penegakan hukum seperti kepolisian, kejaksaan dan pengadilan.⁷

Hukum tidak dapat berjalan atau tegak bila tidak ada aparat penegak hukum yang kredibilitas, kompeten dan independen. Seberapa bagus sebuah aturan tanpa disertai dengan aparat penegak hukum yang baik maka keadilan hanya angan-angan, faktor penegak hukum memainkan peran penting dalam menjalankan aturan hukum, jika peraturan hukum sudah baik namun kualitas aparatnya masih buruk maka kemungkinan muncul masalah akan selalu ada

Sedangkan mengenai budaya hukum, Friedman berpendapat :
“The third component of legal system, of legal culture. By this we mean people’s attitudes toward law and legal system their belief ...in other word, is the climate of social thought and social force which determines how law is used, avoided, or abused”.

Kultur hukum menyangkut budaya hukum yang merupakan sikap manusia (termasuk budaya hukum aparat penegak hukumnya)

⁷ Achmad Ali, Mengungkap Tabir Hukum, Gunung Agung, Tahun 2002, Hal. 8

terhadap hukum dan sistem hukum. Sebaik apapun penataan struktur hukum untuk menjalankan aturan hukum yang ditetapkan dan sebaik apapun kualitas substansi hukum yang dibuat tanpa didukung budaya hukum oleh orang-orang yang terlibat dalam sistem dan masyarakat maka penegakan hukum tidak akan berjalan secara efektif.

Hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat atau rekayasa sosial tidak lain hanya merupakan ide-ide yang ingin diwujudkan oleh hukum itu. Untuk menjamin tercapainya fungsi hukum sebagai rekayasa masyarakat kearah yang lebih baik, maka bukan hanya dibutuhkan ketersediaan hukum dalam arti kaidah atau peraturan, melainkan juga adanya jaminan atas perwujudan kaidah hukum tersebut ke dalam praktek hukum, atau dengan kata lain, jaminan akan adanya penegakan hukum (law enforcement) yang baik.⁸ Jadi bekerjanya hukum bukan hanya merupakan fungsi perundang-undangannya belaka, melainkan aktifitas birokrasi pelaksanaannya. Hubungan antar tiga unsur sistem hukum tersebut saling berkaitan satu dan lainnya. Teori Friedman ini bisa dijadikan pedoman dalam mengukur proses hukum di Indonesia

Undang-Undang dalam penerapannya sering diabaikan, sehingga aturan tersebut tidak berlaku efektif. Tidak efektifnya suatu peraturan perundang-undangan dapat disebabkan karena Undang-Undangnya kabur atau tidak jelas, aparatnya yang tidak konsisten atau masyarakatnya tidak mendukung dari pelaksanaan peraturan tersebut. Apabila Undang-Undang itu dilaksanakan dengan baik maka Undang-Undang tersebut dikatakan efektif. Dikatakan efektif karena bunyi Undang-Undangnya jelas dan dalam penerapannya tidak perlu melakukan penafsiran, aparatnya menegakan hukum secara konsisten dan masyarakat yang terkena aturan tersebut mendukungnya.

Hukum sebagai salah satu kaidah hidup antar pribadi berfungsi sebagai pedoman atau patokan yang bersifat membatasi atau membatasi para warga masyarakat dalam bersikap tindak, khususnya

⁸ Munir Fuady, Teori Hukum Pembuktian Pidana dan Perdata, Citra Aditya, 2003, Hal. 40.

yang menyangkut aspek hidup antar pribadi. Dikemukakan oleh Soerjono Soekanto bahwa suatu sikap tindak perilaku hukum dianggap efektif, apabila sikap, tindakan atau perilaku lain menuju pada tujuan yang dikehendaki, artinya apabila pihak lain tersebut mematuhi hukum.⁹

Hukum dapat berperan dalam mengubah pola pemikiran masyarakat dari pola pemikiran yang tradisional ke dalam pola pemikiran yang rasional atau modern. Efektivikasi hukum merupakan proses yang bertujuan agar supaya hukum berlaku efektif. Namun demikian, sekalipun dikatakan aturan yang ditaati itu efektif, tetapi kita tetap masih dapat mempertanyakan lebih jauh derajat efektivitasnya karena seseorang menaati atau tidak suatu aturan hukum tergantung pada kepentingannya.¹⁰

Efektifitas hukum berarti bahwa orang benar-benar berbuat sesuai dengan norma-norma hukum sebagaimana mereka harus berbuat, bahwa norma-norma itu benar-benar diterapkan dan dipatuhi. Efektivitas Hukum adalah kesesuaian antara apa yang diatur dalam hukum pelaksanaannya. Dapat juga disebabkan oleh kepatuhan masyarakat kepada hukum karena ada unsur memaksa dari hukum. Persoalan efektivitas hukum mempunyai hubungan sangat erat dengan persoalan penerapan, pelaksanaan dan penegakan hukum dalam masyarakat demi tercapainya tujuan hukum. Artinya hukum benar-benar berlaku secara filosofis, yuridis dan sosiologis.

Kata efektif berasal dari bahasa Inggris yaitu *effective* yang berarti berhasil atau sesuatu yang dilakukan berhasil dengan baik. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, efektif adalah sesuatu yang ada efeknya (akibatnya, pengaruhnya, kesannya) sejak dimulai berlakunya suatu Undang-Undang atau peraturan.¹¹ Sedangkan

⁹ Soerjono Soekanto, Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum, Jakarta Rajawali Pers, 1982, hlm. 115.

¹⁰ Achmad Ali, Menguak Teori Hukum(Legal Theory) dan Teori Peradilan(Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang((legisprudence), Jakarta: Kencana, 2009.hlm. 298

¹¹ Kamus Besar Bahasa Indonesia. 2002. Jakarta. Balai Pustaka. Hal. 284.

efektivitas itu sendiri adalah keadaan dimana dia diperankan untuk memantau.¹²

Istilah teori efektifitas hukum berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu *Effectiveness of the Legal Theory*, bahasa Belanda disebut dengan *Effectiviteit van de Juridische Theorie*, bahasa Jermannya yaitu *Wirksamkeit der Rechtlichen Theorie*. Hans Kelsen menyajikan definisi tentang efektifitas hukum, efektifitas hukum adalah apakah orang pada kenyataannya berbuat menurut suatu cara untuk menghindari sanksi yang diancamkan oleh norma hukum atau bukan, dan apakah sanksi tersebut benar dilaksanakan bila syaratnya terpenuhi atau tidak terpenuhi.¹³

Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa efektifitas hukum berkaitan erat dengan faktor-faktor sebagai berikut¹⁴ :

- a. Usaha menanamkan hukum di dalam masyarakat, yaitu penggunaan tenaga manusia, alat-alat, organisasi, mengakui, dan menaati hukum.
- b. Reaksi masyarakat yang didasarkan pada sistem nilai-nilai yang berlaku. Artinya masyarakat mungkin menolak atau menentang hukum karena takut pada petugas atau polisi, menaati suatu hukum hanya karena takut terhadap sesama teman, menaati hukum karena cocok dengan nilai-nilai yang dianutnya.
- c. Jangka waktu penanaman hukum yaitu panjang atau pendek jangka waktu dimana usaha-usaha menanamkan itu dilakukan dan diharapkan memberikan hasil.

Menurut Soerjono Soekanto adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor yaitu :

1. Faktor hukumnya sendiri;
2. Faktor penegak hukum (pihak yang membuat dan yang menerapkan hukum);
3. Faktor sasaran atau fasilitas yang mendukung penegakan hokum;

¹² *Ibid*

¹³ Hans Kelsen.2006.Teori Umum Tentang Hukum dan Negara.Bandung.Penerbit Nusa Media. Hlm. 39

¹⁴ Soerjono Soekanto, *Beberapa Aspek Sosial Yuridis Masyarakat*, Bandung, Alumni, 1985 hlm. 45

4. Faktor masyarakat yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;
5. Faktor kebudayaan sebagai hasil karya cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia dalam pergaulan.¹⁵

Ahmad Ali berpendapat, bahwa pada umumnya ketika kita ingin mengetahui sejauh mana efektifitas hukum tersebut untuk ditaati atau tidak ditaati yaitu faktor yang mempengaruhi efektifitas suatu perundang undangan adalah profesional dan optimal pelaksanaan peran dari para penegak hukum baik dalam menjalankan tugas dan menjalankan isi dari Undang-Undang tersebut.¹⁶

Faktor di atas saling berkaitan dengan eratnya, karena menjadi hal pokok dalam penegakan hukum, serta sebagai tolok ukur dari efektifitas penegakan hukum. Hal ini disebabkan oleh baik undang-undangnya disusun oleh penegak hukum, penerapannya pun dilaksanakan oleh penegak hukum dan penegakan hukumnya sendiri juga merupakan panutan oleh masyarakat luas.

Untuk berjalan secara efektif hukum harus diterbitkan oleh pihak atau lembaga yang memiliki kewenangan di dalam masyarakat. Peraturan yang dibuat bukan oleh lembaga atau pejabat dapat dibatalkan atau batal demi hukum. Putusan-putusan tersebut ditujukan untuk mengatasi dan mengatur masyarakat.¹⁷

Menurut Achmad Ali, kesadaran hukum, ketaatan hukum dan efektivitas perundang-undangan, adalah 3 unsur yang saling berhubungan. Seiring orang mencampuradukkan antara kesadaran hukum dan ketaatan hukum, padahal kedua hal itu sangat erat hubungannya, namun tidak persis sama. Kedua unsur itu sangat menentukan atau tidaknya pelaksanaan perundang-undangan dalam masyarakat.¹⁸

¹⁵ Soerjono Soekanto. *Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta. Penerbit PT Raja Grafindo Persada. 2008. Hlm. 8

¹⁶ Achmad Ali. *Menguak Teori Hukum Dan Teori Keadilan*. Jakarta. Kencana. 2010. Hlm 375

¹⁷ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2007), 258.

¹⁸ Achmad Ali, 2008, *Menguak Tabir Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia. Hlm 191.

Lawrence M Friedman mengemukakan 3 unsur yang harus diperhatikan dalam penegakan hukum. Ketiga unsur tersebut meliputi struktur, substansi dan budaya hukum.¹⁹

1. Pengertian struktur hukum terdiri dari :
 - a. Unsur jumlah dan ukuran pengadilan yurisdiksinya.
 - b. Cara naik banding dari satu pengadilan ke pengadilan lainnya.
 - c. Bagaimana badan legislatif ditata.
2. Pengertian substansi meliputi :
 - a. Aturan norma dan perilaku masyarakat dalam sistem hukum tersebut.
 - b. Produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum itu keputusan yang mereka keluarkan dan aturan baru yang mereka terapkan.
3. Budaya hukum sebagai sikap dan nilai yang ada hubungannya dengan sistem hukum dan hukum.

2. Sistem Pemilihan Umum

Implementasi kedaulatan rakyat melalui sistem pemilihan umum terdapat bermacam-macam teori, dimana antara teori yang satu dengan teori yang lainnya terjadi perbedaan, baik dalam mekanismenya maupun terhadap hasil yang dapat diperoleh. Namun demikian dalam pandangan Hukum Tata Negara lazimnya dibagi dalam 2 (dua) seperti yang dikemukakan oleh Harmily Ibrahim dan Bintan R. Saragih dan dikutip oleh Eddy Purnama yaitu:²⁰

1. Sistem pemilihan organis, yaitu rakyat dipandang sebagai suatu kelompok dari sejumlah individu (sebagai persekutuan hidup), seperti keluarga, fungsi tertentu (ekonomi, industri, dan sebagainya), lapisan sosial (cendekiawan, buruh, dan lain-lain). Kemudian persekutuan inilah yang nantinya yang mempunyai

¹⁹ Soerjono Soekamto *Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Op.Cit

²⁰ Eddy Purnama, *Lembaga Perwakilan Rakyat*, Syiah Kuala University Press, Banda Aceh, 2008, hlm.

hak pilih dan mengendalikan hak tersebut serta mengutus wakil-wakilnya untuk diangkat sebagai perwakilan masyarakat. Oleh sebab itu, sistem organis ini disebut sistem pengangkatan (penunjukan).

2. Sistem pemilihan mekanis, yaitu rakyat dipandang sebagai individu-individu yang sama sebagai pemegang hak pilih aktif. Dimana masing-masing individu itu memiliki satu orang satu suara". Sistem pemilihan mekanis ini disebut juga dengan sistem pemilihan umum biasa.

Perkembangan dalam sistem pemilihan mekanis ini lazimnya diselenggarakan melalui 2 (dua) sistem pemilihan umum, yaitu:²¹

1. *Single-member constituency system* yaitu dimana satu daerah pemilihan memilih satu orang wakil, sistem ini disebut dengan sistem distrik
2. *Multi-member constituency system*, yaitu sistem satu daerah pemilihan memilih beberapa orang wakil. Sistem ini dinamakan juga *proporsional representation* (sistem perwakilan berimbang)

Sistem distrik yaitu wilayah negara diadakan pembagian berdasarkan daerah-daerah pemilihan (distrik pemilihan). Pembagian jumlah daerah-daerah pemilihan dimaksud disesuaikan dengan jumlah anggota dari lembaga perwakilan rakyat yang akan dibentuk dan untuk setiap daerah (distrik) pemilihan hanya dipilih seorang wakil yang akan mewakili daerah (distrik) yang bersangkutan dalam lembaga perwakilan. Wakil yang akan tampil pada setiap daerah pemilihan didasarkan pada sistem mayoritas, artinya wakil yang tampil dalam hal ini adalah calon yang memperoleh suara terbanyak (mayoritas) di antara calon-calon lainnya yang ada di dalam daerah (distrik dimaksud).²²

Sistem distrik atau sistem *the winners take all* dinamakan demikian karena wilayah negara dibagi dalam distrik-distrik pemilihan atau daerah-daerah pemilihan (dapil) yang jumlahnya sama dengan

²¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta 1985, hlm. 177

²² Eddy Purnama, *Lembaga....Op.Cit.*, hlm. 52

jumlah anggota lembaga perwakilan rakyat yang diperlukan untuk dipilih. Misalnya jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditentukan 500 orang, maka wilayah negara dibagi dalam 500 distrik atau daerah pemilihan (dapil) atau *constituencies*. Artinya setiap distrik atau daerah pemilihan akan diwakili oleh hanya satu orang wakil yang akan duduk di Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu dinamakan sistem distrik atau *single member constituencies*.²³

Sistem distrik ini sebenarnya terdapat kelemahan-kelemahan dan keunggulan-keunggulan, adapun kelemahan sistem distrik menurut Miriam Budiardjo yaitu:²⁴

1. Sistem ini kurang memperhitungkan adanya partai-partai kecil dan golongan minoritas, apalagi jika golongan ini terpecah dalam beberapa distrik
2. Sistem ini kurang representatif dalam arti bahwa calon yang kalah dalam suatu distrik, akan kehilangan suara-suara yang telah mendukungnya. Hal ini berarti bahwa adanya sejumlah suara yang tidak diperhitungkan sama sekali.

Di samping kelemahan-kelemahan tersebut, Miriam Budiardjo juga menjelaskan keunggulan-keunggulan dari sistem distrik antara lain:²⁵

1. Karena kecilnya distrik maka wakil yang terpilih dapat dikenal oleh penduduk distrik, sehingga hubungannya dengan penduduk distrik lebih erat. Dengan demikian dia akan terdorong untuk memperjuangkan kepentingan distrik. Lagi pula kedudukannya terhadap partainya akan lebih bebas, oleh karena dalam pemilihan semacam ini faktor personalitas dan kepribadian seseorang merupakan faktor yang penting.
2. Sistem ini mendorong ke arah integritas partai-partai politik karena kursi yang diperebutkan dalam setiap distrik pemilihan hanya satu. Hal ini akan mendorong partai-partai untuk

²³ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu....Op.Cit.* hlm. 182

²⁴ Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, hlm. 178

²⁵ *Ibid.*

menyisihkan perbedaan-perbedaan yang ada dan mengadakan kerjasama. Disamping itu kecenderungan untuk membentuk dapat dibendung, sistem ini mendorong ke arah penyederhanaan partai tanpa diadakan paksaan.

3. Berkurangnya partai dan meningkatnya kerjasama antara partai-partai sehingga mempermudah membentuknya pemerintah yang stabil dan meningkatkan stabilitas nasional.
4. Sistem ini sederhana dan murah untuk diselenggarakan

Berbeda dengan sistem distrik, di dalam sistem proporsional wakil yang dipilih untuk satu daerah pemilihan dapat beberapa orang, karena penentuan jumlah wakil untuk setiap daerah pemilihan didasarkan pada perimbangan anatar persentase kursi yang tersedia di lembaga perwakilan dengan jumlah suara yang diperoleh tiap-tiap partai politik perwakilan berimbang. Penentuan calon wakil terpilih dan perhitungan suara dalam sistem ini lazimnya mempergunakan sistem daftar (*list system*) dan *hare system*.²⁶

Kelemahan dalam sistem proporsional ini menurut Miriam Budiardjo yaitu:²⁷

1. Sistem ini mempermudah pragmentasi partai dan timbulnya partai-partai baru. Sistem ini tidak menjurus ke arah integrasi bermacam –macam golongan dalam masyarakat, mereka lebih cenderung untuk mempertajam perbedaan-perbedaan yang ada dan kurang terdorong untuk mencari dan memanfaatkan persamaan-persamaan. Umumnya dianggap bahwa sistem ini mempunyai akibat memperbanyak jumlah partai
2. Wakil terpilih merasa dirinya lebih terikat kepada partai dan kurang merasakan loyalitas kepada daerah yang telah memilihnya. Hal ini disebabkan oleh anggapan bahwa dalam pemilihan semacam ini partai lebih menonjol peranannya daripada kepribadian seseorang.

²⁶ Eddy Purnama, *Lembaga....Op.Cit.*, hlm. 53

²⁷ Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, hlm. 179

3. Banyaknya partai mempersulit terbentuknya pemerintahan yang stabil, oleh karena umumnya harus mendasarkan diri atas koalisi dari dua atau lebih.

Sistem proporsional ini juga memiliki keunggulan antara lain yaitu:²⁸

1. Sistem ini bersifat representatif dalam arti bahwa setiap suara turut diperhitungkan dan praktis tidak ada suara yang hilang.
2. Golongan-golongan minoritas dapat menempatkan wakilnya dalam lembaga perwakilan rakyat
3. Pada masyarakat yang heterogen umumnya sistem ini lebih menguntungkan bila dibagi masing-masing golongan

3. Netralitas Aparatur Sipil Negara

Netralitas dalam KBBI dijelaskan pengertiannya adalah keadaan dan sikap netral yaitu tidak memihak seseorang atau kelompok secara sempit dapat kita pahami bahasa dapat kita artikan yaitu sebuah keadaan dimana seseorang atau kelompok tidak memihak atau tidak mendukung salah satu pihak dalam suatu konflik atau perdebatan.

Aparatur Sipil Negara disingkat dengan ASN merupakan profesi bagi para Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (P3K) yang bekerja pada instansi pemerintah (UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara). Menjadi pegawai ASN merupakan hak seluruh warga negara Indonesia tentunya yang sudah memenuhi segala bentuk persyaratan sesuai dengan aturan yang ada. Setiap Pegawai ASN wajib melaksanakan fungsinya sebagaimana bunyi pasal 10 UU ASN yaitu: (1) pelaksana kebijakan publik, (2) Pelayan Publik, (3) Perekat Pemersatu Bangsa.

Sebagai ASN, tugas utama adalah melayani masyarakat dan bekerja sesuai dengan aturan dan prosedur yang berlaku, tanpa memihak pada pihak manapun. Begitu juga dalam pemilu ASN harus bersikap netral dan tidak boleh ikut serta dalam kampanye jenis apapun. ASN juga mempunyai regulasi hukum dalam Undang-Undang

²⁸ *Ibid.*

yang membahas tentang netralitas ASN dalam pemilu, antara lain, yaitu:

1. Pasal 2 huruf f UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, "setiap Pegawai ASN tidak berpihak dan segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.
2. Pasal 5 ayat (2) huruf h UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, "Pegawai ASN menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugasnya".
3. Pasal 9 ayat (2) UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, "Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik".
4. Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil. Berdasarkan PP tersebut, pada Pasal 11 huruf c dinyatakan bahwa dalam hal etika terhadap diri sendiri PNS wajib menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok atau pun golongan. Maka PNS dilarang melakukan perbuatan yang mengarah pada keberpihakan salah satu calon atau perbuatan yang mengindikasikan terlibat dalam politik praktis/berafiliasi dengan partai politik.
5. PNS dilarang melakukan pendekatan terhadap partai politik terkait rencana pengusulan dirinya ataupun orang lain sebagai bakal calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah
6. PNS dilarang memasang spanduk/baliho yang mempromosikan dirinya ataupun orang lain sebagai bakal calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah.
7. PNS dilarang mendeklarasikan dirinya sebagai bakal calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah.
8. PNS dilarang menghadiri deklarasi bakal calon/bakal pasangan calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan atau tanpa menggunakan atribut bakal pasangan calon/atribut partai politik.

9. PNS dilarang mengunggah, menanggapi (seperti like, komentar, dan sejenisnya) atau menyebarkan gambar/foto bakal calon/bakal pasangan calon Kepala Daerah, visi misi bakal calon/bakal pasangan calon Kepala Daerah, maupun keterkaitan lain dengan bakal calon/bakal pasangan calon Kepala Daerah melalui media online maupun media sosial.
10. PNS dilarang melakukan foto bersama dengan bakal calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan mengikuti tangan/gerakan yang digunakan sebagai bentuk keberpihakan.
11. PNS dilarang menjadi pembicara/narasumber pada kegiatan pertemuan partai politik.

B. Tinjauan Kebijakan

1. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilihan Umum

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilihan Umum memuat terkait pengaturan pemilihan umum sebagai perwujudan sistem ketatanegaraan yang demokratis dan berintegritas demi menjamin konsistensi dan kepastian hukum serta pemilihan umum yang efektif dan efisien. BAB I pasal 1 (ayat 1) menjelaskan bahwa Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Larangan kampanye bagi ASN diatur dalam pasal 280-283 :

Dalam pasal 280 ayat (2) huruf f, Aparatur Sipil Negara (ASN) dilarang ikut serta sebagai pelaksana dan tim Kampanye Pemilu dan pelanggaran yang dilakukan terhadap ayat (2) merupakan tindak pidana pemilu.

Pada pasal 281 dijelaskan bahwa :

1. Kampanye Pemilu yang mengikutsertakan Presiden, Wakil Presiden, Menteri, Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota harus memenuhi ketentuan:
 - a. Tidak menggunakan fasilitas dalam jabatannya kecuali fasilitas pengamanan bagi pejabat negara sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - b. Menjalani cuti diluar tanggungan negara.
2. Dimana cuti dan jadwal cuti sebagaimana pada ayat (1) huruf b dilaksanakan dengan memperhatikan keberlangsungan tugas penyelenggaraan negara dan Penyelenggaraan daerah.
3. Ketentuan lebih lanjut mengenai keikutsertaan pejabat negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan KPU.

Dalam pasal 282 dijelaskan bahwa pejabat negara, pejabat struktural dan pejabat fungsional dalam jabatan negeri, serta kepala desa dilarang membuat keputusan dan/atau melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu peserta pemilu selama masa kampanye.

Serta dalam pasal 283:

- (1) Pejabat negara, pejabat struktural dan pejabat fungsional dalam jabatan negeri serta aparatur sipil negara lainnya dilarang mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye.
- (2) Larangan sebagaimana dimaksud ayat (1) meliputi pertemuan, ajakan, imbauan, seruan, atau pemberian barang kepada aparatur sipil negara (ASN) dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.

Pada pasal 494 dijelaskan ketentuan pidana bagi setiap aparatur sipil negara (ASN), anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, kepala desa, perangkat desa dan/atau anggota badan permusyawaratan desa yang melanggar larangan sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 280 ayat (3) dipidana

dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp. 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).

2. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang

Pada pasal 70 ayat (1) huruf b disebutkan bahwa dalam kampanye, calon dilarang melibatkan aparatur sipil negara (ASN) , anggota Kepolisian Republik Indonesia, dan anggota Tentara Nasional Indonesia. Meski pada pasal 70 ini pelanggaran lebih kepada setiap calon peserta pemilu namun bagi para aparatur sipil negara (ASN) yang terlibat akan mendapatkan sanksi juga.

Pada pasal 71 ayat (1) bahwa pejabat negara, pejabat aparatur sipil negara (ASN) dan kepala desa atau sebutan lain/Lurah dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu calon selama masa kampanye. Dalam pasal ini sudah jelas bahwa ASN termasuk kedalam subjek hukum yang dilarang untuk membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu calon selama masa kampanye, sehingga segala tindakan ASN baik berupa policy (kebijakan/keputusan) maupun tindakan konkrit yang dapat menguntungkan atau merugikan salah satu calon selama masa kampanye merupakan pelanggaran dalam pemilu. Namun dalam pasal ini dijelaskan bahwa rumusan pelanggarannya dibatasi oleh limit waktu yakni hanya selama masa kampanye.

Pada pasal 188 dijelaskan bahwa setiap pejabat negara, pejabat Aparatur Sipil Negara (ASN) dan kepala desa dan/atau sebutan lain/Lurah yang dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 71, akan dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan dan paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp.600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp.6.000.000,00 (enam juta rupiah).

Pada pasal 190 dijelaskan pejabat yang melanggar ketentuan pasal 71 ayat (2) atau pasal 162 ayat (3), dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp.600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp.6.000.000,00 (enam juta rupiah).

3. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) memuat ketentuan mengenai netralitas ASN. Pasal 2 huruf f menyebutkan bahwa ASN harus netral dalam menjalankan tugas dan fungsinya serta tidak memihak kepada partai politik, kelompok kepentingan politik, atau golongan tertentu.

Selain itu, Pasal 87 ayat (4) huruf c juga menegaskan bahwa ASN dilarang terlibat dalam kegiatan politik praktis, yaitu kegiatan yang berkaitan dengan pencalonan, kampanye, atau dukungan kepada calon dalam pemilihan umum atau pemilihan pimpinan lembaga negara.

Sanksi yang diberikan kepada ASN yang melanggar ketentuan netralitas dapat berupa teguran, pemindahan jabatan, penurunan pangkat, atau bahkan pemecatan. Namun, sanksi tersebut harus diberikan setelah melalui proses hukum yang berlaku dan memperhatikan hak-hak keberatan dan banding yang dimiliki oleh ASN yang bersangkutan.

Dalam konteks pelaksanaan netralitas ASN, terdapat beberapa hal yang harus diperhatikan, antara lain:

1. ASN harus memahami batasan-batasan dalam menjalankan tugas dan fungsinya serta tidak memihak kepada partai politik, kelompok kepentingan politik, atau golongan tertentu.
2. ASN harus menjaga independensi dalam melaksanakan tugasnya, sehingga tidak terpengaruh oleh tekanan atau intervensi dari pihak manapun.

3. ASN tidak boleh memanfaatkan jabatannya untuk kepentingan politik pribadi atau kelompok tertentu.
4. ASN harus mematuhi peraturan dan ketentuan yang berlaku terkait netralitas dan dilarang terlibat dalam kegiatan politik praktis.

Dalam hal terdapat ASN yang melanggar ketentuan netralitas, maka instansi yang berwenang harus segera menindaklanjuti dengan memberikan sanksi yang sesuai. Namun, penting untuk diingat bahwa setiap ASN memiliki hak untuk mempertahankan diri dan mengajukan keberatan atau banding jika merasa sanksi yang diberikan tidak adil atau tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

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

Beberapa ketentuan dalam PP 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil yang terkait dengan Netralitas ASN antara lain :

1. Pasal 5 Huruf n yang berbunyi PNS dilarang untuk memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat, calon anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara: ikut kampanye, menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS, sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain, sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara, membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye; 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 memberikan surat dukungan disertai

fotokopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk.

2. Pasal 7 berbunyi PNS yang tidak menaati ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 sampai dengan Pasal 5 dijatuhi Hukuman Disiplin.
3. Pasal 8 (Tingkat dan Jenis Hukuman Disiplin) Jenis Hukuman Disiplin sedang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri atas: a. pemotongan tunjangan kinerja sebesar 25% (dua puluh lima persen) selama 6 (enam) bulan; b. pemotongan tunjangan kinerja sebesar 25% (dua puluh lima persen) selama 9 (sembilan) bulan; atau c. pemotongan tunjangan kinerja sebesar 25% (dua puluh lima persen) selama 12 (dua belas) bulan. (41 Jenis Hukuman Disiplin berat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c terdiri atas: a. penurunan jabatan setingkat lebih rendah selama 12 (dua belas) bulan; b. pembebasan dari jabatannya menjadi jabatan pelaksana selama 12 (dua belas) bulan; dan c. pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS.
4. Pasal 13 Huruf g (Hukuman Disiplin Sedang) yang berbunyi memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat, calon anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf n angka 2.
5. Pasal 14 huruf i (Hukuman Disiplin Berat) yang berbunyi memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat, calon anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf n angka 3, angka 4, angka 5, angka 6, dan angka 7 dengan cara: 1. sebagai peserta

kampanye dengan mengerahkan PNS lain; 2. sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara; 3. membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye; 4. 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 5. memberikan surat dukungan disertai fotokopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk.

Dari tinjauan pasal per pasal dalam PP 94 Tahun 2021 dapat disimpulkan bahwa sudah terdapat pengaturan terkait netralitas PNS dimana pelanggaran terhadap hal tersebut dapat dikenai hukuman disiplin sedang sampai dengan berat. Oleh karena itu, ASN wajib memperhatikan ketentuan netralitas dan tidak memihak pada partai politik, kelompok kepentingan politik, atau golongan tertentu dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.

5. Peraturan KPU No. 23 tahun 2018

- a. Pada BAB VIII Pasal 69 ayat (2) huruf f disebutkan bahwa pelaksana dan/atau tim kampanye dalam kegiatan kampanye dilarang melibatkan Aparatur Sipil Negara (ASN). Pada ayat (3) dijelaskan juga bahwa setiap orang yang disebutkan pada ayat (2) dilarang ikut serta sebagai pelaksana dan tim kampanye pemilu. Pada ayat (4) menjelaskan bahwa pelanggaran terhadap larangan ketentuan pada ayat (1) huruf a sampai dengan huruf j kecuali huruf h, dan ayat (2) merupakan tindak pidana Pemilu;
- b. Pada pasal 70 dijelaskan bahwa pejabat negara, pejabat daerah aparatur sipil negara (ASN), pejabat struktural, dan pejabat fungsional, kepala desa atau sebutan lain/lurah dilarang

- membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu Peserta Pemilu;
- c. Pada pasal 71 ayat (1) disebutkan bahwa pejabat negara, pejabat daerah, aparatur sipil negara (ASN), pejabat struktural dan pejabat fungsional, dan aparatur sipil negara lainnya dilarang mengadakan kegiatan yang mengarah pada keberpihakan terhadap Peserta Pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye. Pada pasal 71 ayat (2) disebutkan bahwa larangan sebagaimana yang disebutkan pada ayat (1) meliputi pertemuan, ajakan, imbauan, seruan, atau pemberian barang kepada Aparatur Sipil Negara dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat;
 - d. Pada pasal 76 ayat (1) Pelanggaran terhadap larangan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 69 ayat (1) huruf a sampai dengan huruf j kecuali huruf h dan ayat (2) merupakan tindak pidana dan dikenakan sanksi yang diatur dalam Undang-Undang mengenai Pemilu; dan
 - e. Pada pasal 77 disebutkan bahwa pelanggaran terhadap larangan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 70, pasal 71, dan pasal 72 dikenai sanksi yang diatur dalam Undang-Undang mengenai Pemilu.

B. Kajian Terdahulu

Abdhy Walid Siagian dalam penelitiannya Asas Netralitas Pada Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2024 Bagi Aparatur Negara. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ASN dalam mengikuti rangkaian pelaksanaan Pemilu mempunyai beberapa mekanisme serta ketentuan yang harus diikuti. Pengaturan netralitas ASN dalam pemilu ditinjau dari beberapa peraturan perundang-undangan seperti Undang-Undang Ratifikasi Kovenan Hak Sipil dan Politik, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, dan undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Selain itu berdasarkan

analisis hukum prinsip netralitas ASN dalam pemilu pada tahun 2019 sebagai terciptanya demokrasi dalam putusan MK Nomor 41/PUU-XII/2014 dan Putusan MK Nomor 33/PUU-XII/2015 menunjukkan bahwa ASN mempunyai hak memilih, akan tetapi semasa dirinya masih menjadi ASN maka tidak diizinkan untuk diungkapkan kepada orang lain, cukup dirinya sendiri dan tidak diperkenankan untuk mengikuti rangkaian kampanye serta menjadi anggota partai politik.

Kajian yang dilakukan oleh Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) dengan Judul Pengawasan Penegakan Netralitas (Impartiality) Aparatur Sipil Negara 2019. Hasil penelitian menunjukkan pengawasan penegakan (impartiality) Aparatur Sipil Negara yaitu indikasi kerawanan pelanggaran netralitas pada beberapa indikator masih sangat rentan terjadi kedepannya antara lain:

- a. Peninjauan kembali kedudukan Kepala Daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK)
- b. Mengevaluasi sistem pemilu yang selama ini berjalan. Pemilu berbiaya mahal mengakibatkan terjadinya pola transaksional yang dilakukan kandidat politik dengan masyarakat dalam masa pemilu. Selama PPK yang berasal dari kalangan politik bermain anggaran birokrasi untuk kepentingan pemenangannya dalam pemilu
- c. Melakukan pengisian jabatan berdasarkan sistem merit. Untuk menghilangkan praktek pengisian jabatan berbasis primordial (kekeluargaan kekerabatan, almamater)
- d. Mentargetkan tiap instansi pemerintah dapat mencapai kategori 3 (baik) dan 4 (sangat baik) dalam penerapan sistem merit
- e. Membuat peraturan tentang netralitas ASN aspek pelayanan publik dan pengambilan keputusan (manajemen ASN). Sebagai dasar hukum untuk menangani persoalan netralitas aspek pelayanan publik dan pengambilan keputusan (manajemen ASN)
- f. Melakukan kerja sama dengan berbagai kementerian dan lembaga pemerintah yang berkepentingan dalam penanganan netralitas ASN

- g. Penguatan implementasi reward and punishment sebagai upaya untuk mengatasi pelanggaran netralitas (impartiality) ASN. Utamanya dilakukan di beberapa instansi pemerintah yang memiliki kerawanan tinggi dalam pelanggaran netralitas (impartiality) ASN

BAB III

METODE KAJIAN

A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*Yuridis Normatif*) yakni penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.²⁹ Penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal, karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan hukum yang lain. Penelitian hukum ini juga disebut sebagai penelitian kepustakaan. Hal ini disebabkan karena penelitian lebih banyak dilakukan terhadap data yang bersifat sekunder yang ada di perpustakaan. Penelitian kepustakaan demikian dapat pula dikatakan sebagai lawan dari penelitian empiris.³⁰ Metode ini memungkinkan peneliti memahami masalah dalam kerangka berpikir yuridis, baik dari interpretasi peraturan perundang-undangan terkait maupun dengan menggunakan teori hukum yang ada.

Adapun kajian ini menggunakan pendekatan terhadap beberapa peraturan perundang-undangan (*statute approach*) yang berkaitan dengan Tantangan Netralitas ASN dalam Pemilihan Umum 2024.

B. Teknik Pengumpulan Data

Data yang dibutuhkan untuk menjawab permasalahan dalam analisis kebijakan yang dilakukan adalah menggunakan data primer dan sekunder. Untuk mengumpulkan data primer dilakukan wawancara (*in-depth interview*) dan diskusi terbatas (*focus group discussion*) dengan narasumber sebagai berikut :

- a. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi
- b. Kementerian Dalam Negeri
- c. Komisi Aparatur Sipil Negara

²⁹ Johnny Ibrahim, *Teori & Metode Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Malang, 2012, hlm. 295

³⁰ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 13

- d. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu)
- e. Akademisi/Pakar

Adapun data sekunder dilakukan studi kepustakaan, yang terdiri dari:

- a. Bahan hukum primer yang terdiri dari:
 - 1. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum
 - 2. Undang Undang Nomor 1 tahun 2015 Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota
 - 3. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
 - 4. Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil
- b. Bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer misalnya Rancangan Undang-Undang (RUU), Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP), hasil penelitian hukum, hasil karya ilmiah dari kalangan hukum dan sebagainya.
- c. Bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder misalnya kamus-kamus hukum, ensiklopedia, indeks kumulatif dan sebagainya. Agar diperoleh informasi yang terbaru dan berkaitan erat dengan permasalahannya maka kepustakaan yang dicari dan dipilih harus relevan dan mutakhir.³¹

³¹ *Ibid.* Hlm 114

C. Teknik Pengolahan Data

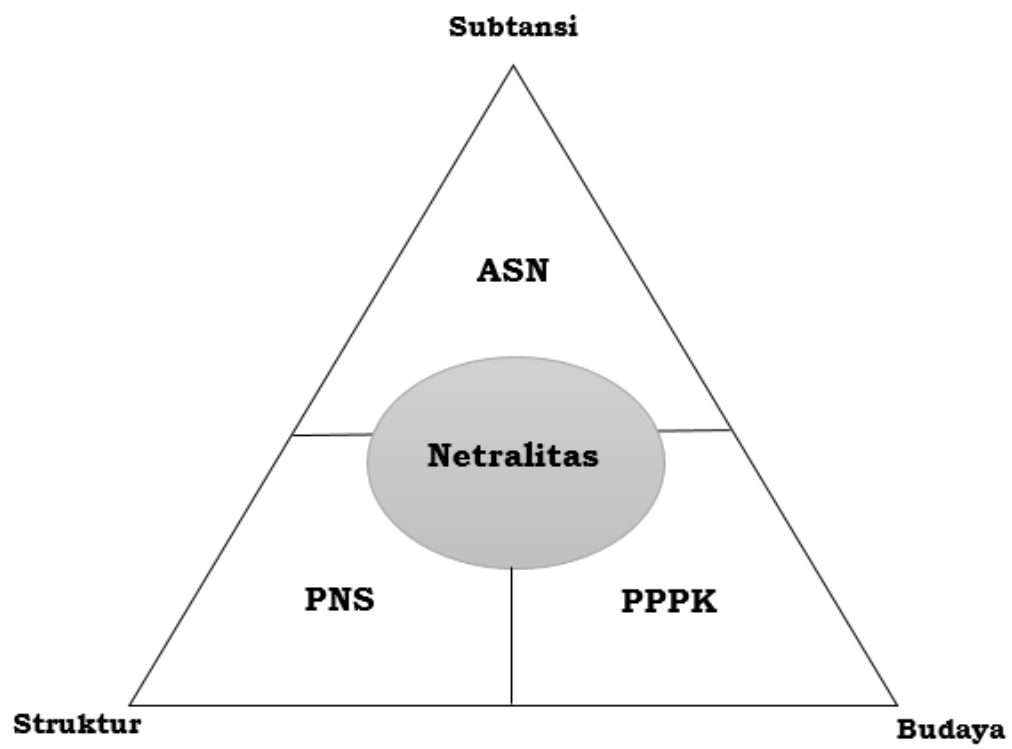
Pengolahan data kajian ini dilakukan dengan cara:

- a. Pemeriksaan data (editing), yaitu melakukan pemeriksaan data yang terkumpul apakah sudah cukup lengkap, sudah cukup benar dan sesuai dengan permasalahan. Memperbaiki tulisan apabila terjadi kesalahan dalam penulisan, dan pemeriksaan relevansinya dengan data yang di inginkan.
- b. Klasifikasi data, yaitu dilakukan dengan cara mengelompokkan data sesuai dengan bidang pokok bahasan agar memudahkan dalam menganalisis sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan dalam permasalahan sehingga diperoleh data yang sebenar-benarnya untuk kajian ini.
- c. Sistematisasi data, yaitu dilakukan dengan cara menyusun dan menempatkan data pada tiap-tiap pokok bahasan dengan melihat jenisnya serta hubungannya yang sesuai dengan permasalahan sehingga memudahkan dalam pembahasannya.

D. Teknik Analisis Data

Hasil pengolahan data selanjutnya dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu menguraikan data secara bermutu dalam bentuk kalimat yang tersusun secara teratur, runtun, logis, tidak tumpang tindih dan efektif. Sehingga memudahkan interpretasi data dan pemahaman hasil analisis. Data dalam penelitian ini akan diuraikan ke dalam kalimat-kalimat yang tersusun secara sistematis, sehingga diperoleh gambaran yang jelas dan pada akhirnya dapat ditarik kesimpulan secara induktif sebagai jawaban singkat dari permasalahan yang dikaji.

E. Kerangka Pikir



BAB IV

NETRALITAS ASN: TANTANGAN PEMILU DAN PEMILIHAN PADA PEMILU SERENTAK TAHUN 2024

A. Kebijakan Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Umum dan Pemilihan

Menghadapi tahun politik di 2024 para Aparatur Sipil Negara (ASN) harus mengedepankan nilai integritas dan netralitas agar tidak terlibat dalam pusaran kontestasi politik. Sebagai ASN harus selalu bertugas dalam menjalankan profesinya sesuai dengan fungsi ASN yaitu: (1) Pelaksana kebijakan publik; (2) Pelayan publik; dan (3) Perekat pemersatu bangsa. Pondasi fungsi tersebut yang harus selalu dijunjung tinggi oleh ASN di seluruh Indonesia agar senantiasa terjaga integritas dan netralitasnya dalam memberikan layanan kepada masyarakat.

Namun begitu berdasarkan data yang didapatkan saat melakukan penggalan data dengan KASN (komisi Aparatur Sipil negara) melalui Dr. Iip Ilham menyebutkan masih banyak ASN yang belum tau terkait regulasi yang sudah ada yang mengatur norma-norma sikap perilaku para ASN saat penyelenggaraan pemilu.

Pemerintah dalam hal menjaga dan mengawal para aparatur sipil negara agar bersikap netral sudah melahirkan banyak regulasi terkait netralitas ASN dalam penyelenggaraan Pemilu dan juga Pilkada, berikut aturan-aturan yang harus diketahui dan dipahami oleh seluruh ASN di republik ini, yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN)

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) memuat ketentuan mengenai netralitas ASN. Pasal 2 huruf f menyebutkan bahwa ASN harus netral dalam menjalankan tugas dan fungsinya serta tidak memihak kepada partai politik, kelompok kepentingan politik, atau golongan tertentu. Selain itu, Pasal 87 ayat (4) huruf c juga menegaskan

bahwa ASN dilarang terlibat dalam kegiatan politik praktis, yaitu kegiatan yang berkaitan dengan pencalonan, kampanye, atau dukungan kepada calon dalam pemilihan umum atau pemilihan pimpinan lembaga negara.

2. Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

Dalam pasal 280 ayat (2) huruf f, Aparatur Sipil Negara (ASN) dilarang ikut serta sebagai pelaksana dan tim Kampanye Pemilu dan pelanggaran yang dilakukan terhadap ayat (2) merupakan tindak pidana pemilu

3. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang

Pada pasal 70 ayat (1) huruf b disebutkan bahwa dalam kampanye, calon dilarang melibatkan aparatur sipil negara (ASN), anggota Kepolisian Republik Indonesia, dan anggota Tentara Nasional Indonesia. Pada pasal 71 ayat (1) bahwa pejabat negara, pejabat aparatur sipil negara (ASN) dan kepala desa atau sebutan lain/Lurah dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu calon selama masa kampanye.

Pada pasal 188 dijelaskan bahwa setiap pejabat negara, pejabat Aparatur Sipil Negara (ASN) dan kepala desa dan/atau sebutan lain/Lurah yang dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 71, akan dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan dan paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp.600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp.6.000.000,00 (enam juta rupiah).

4. PP 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode etik Pegawai Negeri Sipil

- a. Pasal 11 huruf c menyatakan bahwa dalam hal etika terhadap diri sendiri PNS wajib menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok ataupun golongan. Maka PNS dilarang melakukan perbuatan yang mengarah pada keberpihakan salah satu calon atau perbuatan yang mengindikasikan terlibat dalam politik praktis/berafiliasi dengan partai politik, semisal:
 - b. PNS dilarang melakukan pendekatan terhadap partai politik terkait rencana pengusulan dirinya ataupun orang lain sebagai bakal calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah
 - c. PNS dilarang memasang spanduk/baliho yang mempromosikan dirinya ataupun orang lain sebagai bakal calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah.
 - d. PNS dilarang mendeklarasikan dirinya sebagai bakal calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah.
5. Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

Dengan semangat mengawal pemilihan yang jujur dan adil sehingga penting bagi pemerintah untuk membentengi para ASN ini agar tidak terseret arus politik sehingga mereka tidak bisa netral untuk itu maka para pemangku kepentingan dalam hal ini KPU, Bawaslu, KASN, Kemenpan RB, Kemendagri dan BKN telah berkomitmen mengawal isu ini yang ditandai dengan lahirnya SKB (surat keputusan bersama) Nomor: 2 Tahun 2022, Nomor: 800-5474 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 Aparatur Sipil Negara dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Pemilihan Tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Pemilihan. Dalam keputusan tersebut seperti yang tertuang dalam lampirannya telah memuat larangan

dan sanksi bagi ASN jika melakukan pelanggaran netralitas dalam penyelenggaraan pemilihan umum dan pemilihan dimana secara umum dibagi kedalam 2 (dua) kategori pelanggaran (1) Pelanggaran kode etik ASN, (2) Pelanggaran disiplin ASN.

Berikut tabel bentuk pelanggaran yang harus ditaati oleh seluruh ASN,

1. Pelanggaran Kode Etik ASN,

No.	Bentuk Pelanggaran	Dasar Hukum	Sanksi Hukuman
1.	Memasang spanduk/baliho/alat peraga lainnya terkait bakal calon peserta pemilu dan pemilihan	<p>Pasal 11 huruf c PP 42/2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil</p> <p>Etika terhadap diri sendiri meliputi: menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok, maupun golongan</p>	<p>Sanksi moral pernyataan secara tertutup/pernyataan secara terbuka. Pasal 15 ayat (1), (2) dan (3) PP 42/2004:</p> <p>(1) pegawai negeri sipil yang melakukan pelanggaran kode etik dikenakan sanksi moral</p> <p>(2) sanksi moral sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dibuat secara tertulis dan dinyatakan oleh pejabat pembina kepegawaian</p> <p>(3) sanksi moral sebagaimana ayat (1) berupa:</p> <p>a. pernyataan secara tertutup; atau</p> <p>b. pernyataan secara terbuka</p>
2.	Sosialisasi/kampanye media sosial/online bakal	1. Pasa 9 angka 2 UU 5/2014 tentang	<p>Sanksi moral pernyataan secara tertutup/pernyataan</p>

	<p>calon (presiden/wakil presiden/DPR/DPD /DPRD/Gubernur/Wakil Gubernur/Bupati/Wakil Bupati/Wali Kota/Wakil Wali kota)</p>	<p>Aparatur Sipil Negara: Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik.</p> <p>2. Pasal 11 huruf c PP 42/2004: Etika terhadap diri sendiri meliputi: menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok, maupun golongan</p>	<p>secara terbuka. Pasal 15 ayat (1), (2) dan (3) PP 42/2004:</p> <p>(1) pegawai negeri sipil yang melakukan pelanggaran kode etik dikenakan sanksi moral</p> <p>(2) sanksi moral sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dibuat secara tertulis dan dinyatakan oleh pejabat pembina kepegawaian</p> <p>(3) sanksi moral sebagaimana ayat (1) berupa:</p> <p>a. pernyataan secara tertutup; atau</p> <p>b. pernyataan secara terbuka</p>
<p>3.</p>	<p>Menghadiri deklarasi/kampanye pasangan bakal calon dan memberikan tindakan/dukungan secara aktif</p>	<p>Pasal 11 huruf c PP 42/2004: Etika terhadap diri sendiri meliputi: menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok, maupun golongan</p>	<p>Sanksi moral pernyataan secara tertutup/pernyataan secara terbuka. Pasal 15 ayat (1), (2) dan (3) PP 42/2004:</p> <p>(1) pegawai negeri sipil yang melakukan pelanggaran kode etik dikenakan sanksi moral</p> <p>(2) sanksi moral sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dibuat secara tertulis dan dinyatakan oleh pejabat</p>

			<p>pembina kepegawaian</p> <p>(3) sanksi moral sebagaimana ayat (1) berupa:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. pernyataan secara tertutup; atau b. pernyataan secara terbuka.
4.	<p>Membuat posting, <i>comment</i>, <i>share</i>, <i>like</i>, bergabung/<i>follow</i> dalam grub/akun pemenang bakal calon/((presiden/wakil presiden/DPR/DPD/DPRD/Gubernur/Wakil Gubernur/Bupati/Wakil Bupati/Wali Kota/Wakil Wali kota)</p>	<p>Pasal 11 huruf c PP 42/2004: Etika terhadap diri sendiri meliputi: menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok, maupun golongan</p>	<p>Sanksi moral pernyataan secara tertutup/pernyataan secara terbuka.</p> <p>Pasal 15 ayat (1), (2) dan (3) PP 42/2004:</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) pegawai negeri sipil yang melakukan pelanggaran kode etik dikenakan sanksi moral (2) sanksi moral sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dibuat secara tertulis dan dinyatakan oleh pejabat pembina kepegawaian (3) sanksi moral sebagaimana ayat (1) berupa: <ol style="list-style-type: none"> a. pernyataan secara tertutup; atau b. pernyataan secara terbuka.
5.	<p>Memposting pada media sosial/ media lain yang dapat diakses publik, foto</p>	<p>Pasal 11 huruf c PP 42/2004: Etika terhadap diri sendiri meliputi:</p>	<p>Sanksi moral pernyataan secara tertutup/pernyataan secara terbuka.</p>

	<p>bersama dengan:</p> <p>a. Bakal calon presiden/wakil presiden/DPR/D PD/DPRD/Gubernur/Wakil Gubernur/Bupati/Wakil Bupati/Wali Kota/Wakil Wali kota.</p> <p>b. Tim sukses dengan menunjukkan/memperagakan simbol keberpihakan/memakai atribut partai politik dan/menggunakan latar foto (gambar) terkait partai politik/bakal calon (presiden/wakil presiden/DPR/D PD/DPRD/Gubernur/Wakil Gubernur/Bupati/Wakil Bupati/Wali Kota/Wakil Wali kota)</p> <p>c. Alat peraga terkait partai politik/ bakal calon (presiden/wakil presiden/DPR/D PD/DPRD/Gubernur/Wakil Gubernur/Bupati/Wakil Bupati/Wali Kota/Wakil Wali kota)</p>	<p>menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok, maupun golongan</p>	<p>Pasal 15 ayat (1), (2) dan (3) PP 42/2004:</p> <p>(1) pegawai negeri sipil yang melakukan pelanggaran kode etik dikenakan sanksi moral</p> <p>(2) sanksi moral sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dibuat secara tertulis dan dinyatakan oleh pejabat pembina kepegawaian</p> <p>(3) sanksi moral sebagaimana ayat (1) berupa:</p> <p>a. pernyataan secara tertutup; atau</p> <p>b. pernyataan secara terbuka.</p>
6.	Ikut dalam kegiatan	Pasal 11 huruf c PP	Sanksi moral

	<p>kampanye/sosialisasi/pengenalan bakal calon (presiden/wakil presiden/DPR/DPD/DPRD/Gubernur/Wakil Gubernur/Bupati/Wakil Bupati/Wali Kota/Wakil Wali kota)</p>	<p>42/2004: Etika terhadap diri sendiri meliputi: menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok, maupun golongan</p>	<p>pernyataan secara tertutup/pernyataan secara terbuka. Pasal 15 ayat (1), (2) dan (3) PP 42/2004:</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) pegawai negeri sipil yang melakukan pelanggaran kode etik dikenakan sanksi moral (2) sanksi moral sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dibuat secara tertulis dan dinyatakan oleh pejabat pembina kepegawaian (3) sanksi moral sebagaimana ayat (1) berupa: <ol style="list-style-type: none"> a. pernyataan secara tertutup; atau b. pernyataan secara terbuka.
7.	<p>Mengikuti deklarasi/kampanye bagi suami/istri calon (presiden/wakil presiden/DPR/DPD/DPRD/Gubernur/Wakil Gubernur/Bupati/Wakil Bupati/Wali Kota/Wakil Wali kota) Dengan tidak dalam status cuti di luar tanggungan negara (CLTN)</p>	<p>Pasal 11 huruf c PP 42/2004: Etika terhadap diri sendiri meliputi: menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok, maupun golongan</p>	<p>Sanksi moral pernyataan secara tertutup/pernyataan secara terbuka. Pasal 15 ayat (1), (2) dan (3) PP 42/2004:</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) pegawai negeri sipil yang melakukan pelanggaran kode etik dikenakan sanksi moral (2) sanksi moral sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dibuat secara tertulis

			<p>dan dinyatakan oleh pejabat pembina kepegawaian</p> <p>(3) sanksi moral sebagaimana ayat (1) berupa:</p> <p>a. pernyataan secara tertutup; atau</p> <p>b. pernyataan secara terbuka.</p>
--	--	--	---

2. Pelanggaran Disiplin ASN

No.	Bentuk Pelanggaran	Dasar Hukum	Sanksi Hukuman
1.	Memasang spanduk/baliho/alat peraga lainnya terkait calon peserta pemilu dan pemilihan	<p>1. Pasal 9 angka 2 UU 5/2014 tentang Aparatur Sipil Negara: Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik.</p> <p>2. Pasal 5 huruf n angka 5 PP 94/2021: setiap PNS dilarang memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, calon</p>	<p>Hukuman Disiplin Berat</p> <p>Pasal 14 huruf I angka 3 dan 4 PP 94/2021: Hukuman disiplin berat sebagaimana dimaksud dalam pasal 8 ayat (1) huruf c dijatuhkan bagi PNS yang melanggar ketentuan larangan memberikan dukungan kepada calon presiden/wakil presiden. Calon kepala daerah/ wakil kepala daerah. Calon anggota dewan perwakilan rakyat, calon anggota dewan perwakilan daerah, atau calon anggota dewan perwakilan rakyat daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 huruf n</p>

		<p>anggota Dewan Perwakilan Rakyat, calon anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau calon anggota Dewan Perwakilan rakyat Daerah dengan cara membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye.</p>	<p>angka 3, angka 4 angka 4, angka 6, dan angka 7 dengan cara:</p> <p>Membuat keputusan dan atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon sebelum, selama dan sesudah masa kampanye.</p> <p>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.</p>
2.	<p>Sosialisasi/kampanye media sosial/online calon (presiden/wakil presiden/DPR/DPD/DPRD/Gubernur/Wakil Gubernur/Bupati/Wakil Bupati/Wali Kota/Wakil Wali kota)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pasal 9 angka 2 UU 5/2014 tentang Aparatur Sipil Negara: Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik. 2. Pasal 5 huruf n angka 6 PP 94/2021: Mengadakan 	<p>Hukuman Disiplin Berat</p> <p>Pasal 14 huruf I angka 3 dan 4 PP 94/2021: Hukuman disiplin berat sebagaimana dimaksud dalam pasal 8 ayat (1) huruf c dijatuhkan bagi PNS yang melanggar ketentuan larangan memberikan dukungan kepada calon presiden/wakil presiden. Calon kepala daerah/ wakil</p>

		<p>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.</p>	<p>kepala daerah. Calon anggota dewan perwakilan rakyat, calon anggota dewan perwakilan daerah, atau calon anggota dewan perwakilan rakyat daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 huruf n angka 3, angka 4 angka 4, angka 6, dan angka 7 dengan cara:</p> <p>Membuat keputusan dan atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon sebelum, selama dan sesudah masa kampanye.</p> <p>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.</p>
3.	<p>Melakukan pendekatan kepada:</p> <p>a. Partai politik sebagai bakal calon (Presiden/wakil presiden/DPR/D</p>	<p>Pasal 9 ayat UU 5/2014: Pengawal ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik.</p>	<p>Hukum Disiplin sedang</p> <p>Pasal 10 angka 1 huruf b dan c PP 94/2021</p> <p>Hukuman disiplin sedang bagaimana</p>

	<p>PD/DRPD/Gubernur/Wakil Gubernur/Bupati/wakil Bupati/walikota/ Wakil Wali kota.)</p> <p>b. Masyarakat (bagi independent) sebagai bakal calon(DPD/gubernur/wakil gubernur/bupati/wakil bupati/walikota/ wakil walikota dengan tidak dalam status cuti di luar tanggungan negara (CLTN)</p>	<p>Pasal 3 huruf c dan d pp 94/202: PNS wajib,</p> <p>c. Melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh pejabat pemerintah yang berwenang;</p> <p>d. Menaati ketentuan peraturan perundang-undangan.</p>	<p>dimaksud dalam pasal 8 ayat (1) huruf b dijatuhkan bagi pelanggaran terhadap kewajiban.</p> <p>b. Melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh pejabat pemerintah yang berwenang sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 huruf c, apabila pelanggaran berdampak negatif pada instansi yang bersangkutan.</p> <p>Menaati ketentuan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 huruf d, apabila pelanggaran berdampak negatif pada instansi yang bersangkutan.</p>
4.	<p>Menghadiri deklarasi/kampanye pasangan calon dan memberikan tindakan/dukungan keberpihakan.</p>	<p>Pasal 9 angka 2 UU 5/2014: Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik.</p> <p>Pasal 5 huruf n angka 5 PP 94/2021:</p> <p>Setiap PNS dilarang memberikan dukungan kepada calon presiden/</p>	<p>Hukuman Disiplin Berat</p> <p>Pasal 14 huruf I angka 3 dan 4 PP 94/2021: Hukuman disiplin berat sebagaimana dimaksud dalam pasal 8 ayat (1) huruf c dijatuhkan bagi PNS yang melanggar ketentuan larangan memberikan dukungan kepada calon presiden/wakil presiden. Calon kepala daerah/ wakil kepala daerah. Calon anggota dewan</p>

		<p>wakil presiden, calon kepala daerah/ wakil kepala daerah, calon anggota dewan perwakilan rakyat, calon anggota dewan perwakilan daerah atau calon anggota dewan rakyat daerah dengan cara membuat keputusan dan atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon sebelum, selama dan sesudah masa kampanye.</p>	<p>perwakilan rakyat, calon anggota dewan perwakilan daerah, atau calon anggota dewan perwakilan rakyat daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 huruf n angka 3, angka 4 angka 4, angka 6, dan angka 7 dengan cara: Membuat keputusan dan atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon sebelum, selama dan sesudah masa kampanye.</p> <p>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.</p>
5.	Menjadi anggota dan/ atau pengurus partai politik	<p>Pasal 87 ayat 4 huruf c UU 5/2014: PNS diberhentikan tidak dengan hormat karena: menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.</p>	<p>Diberhentikan Tidak Dengan Hormat</p> <p>Pasal 87 ayat (4) huruf c UU nomor 5 Tahun 2014: PNS diberhentikan tidak dengan hormat karena:c. menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.</p>

		<p>Pasal 255 ayat 2 dan 3 PP 11/2017 Ayat 2: PNS yang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik wajib mengundurkan diri secara tertulis.</p> <p>Ayat 3: PNS yang mengundurkan diri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberhentikan dengan hormat sebagai PNS terhitung mulai akhir bulan pengunduran diri PNS yang bersangkutan.</p>	<p>Pasal 255 ayat 2 dan 3 PP Nomor 11 Tahun 2017 Ayat 2: PNS yang menjadi anggota dan/ atau pengurus partai politik wajib mengundurkan diri secara tertulis.</p> <p>Ayat 3: PNS yang mengundurkan diri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberhentikan dengan hormat sebagai PNS terhitung mulai akhir bulan pengunduran diri PNS yang bersangkutan.</p>
6.	<p>Membuat posting, <i>comment, share, like</i>, bergabung/<i>follow</i> dalam group/akun pemenang/ calon (Presiden/wakil presiden/DPR/DPD/DRPD/Gubernur/Wakil Gubernur/Bupati/wakil Bupati/wali kota/Wakil Wali kota.)</p>	<p>Pasal 9 angka 2 UU 5/2014: Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik.</p> <p>Pasal 5 huruf n angka 5 pp 94/2021: Setiap PNS dilarang memberikan dukungan kepada calon presiden/wakil presiden/calon kepala daerah/ wakil</p>	<p>Hukuman Disiplin Berat</p> <p>Pasal 14 huruf I angka 3 dan 4 PP 94/2021: Hukuman disiplin berat sebagaimana dimaksud dalam pasal 8 ayat (1) huruf c dijatuhkan bagi PNS yang melanggar ketentuan larangan memberikan dukungan kepada calon presiden/wakil presiden. Calon kepala daerah/ wakil kepala daerah. Calon anggota dewan perwakilan rakyat, calon anggota dewan</p>

		<p>kepala daerah, calon anggota dewan perwakilan rakyat, calon anggota dewan perwakilan daerah, atau calon anggota dewan perwakilan rakyat daerah dengan cara membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon sebelum, selama dan sesudah masa kampanye.</p>	<p>perwakilan daerah, atau calon anggota dewan perwakilan rakyat daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 huruf n angka 3, angka 4 angka 4, angka 6, dan angka 7 dengan cara:</p> <p>Membuat keputusan dan atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon sebelum, selama dan sesudah masa kampanye.</p> <p>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.</p>
7.	<p>Memposting pada media sosial/ media lain yang dapat diakses publik, foto bersama dengan:</p> <p>a. Calon Presiden/wakil presiden/DPR/D PD/DRPD/Gubernur/Wakil Gubernur/Bupati</p>	<p>Pasal 9 angka 2 UU 5/2014: Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik.</p> <p>Pasal 5 huruf n angka 5 pp 94/2021:</p>	<p>Hukuman Disiplin Berat</p> <p>Pasal 14 huruf I angka 3 dan 4 PP 94/2021: Hukuman disiplin berat sebagaimana dimaksud dalam pasal 8 ayat (1) huruf c dijatuhkan bagi PNS yang melanggar ketentuan larangan</p>

	<p>i/wakil Bupati/wali kota/ Wakil Wali kota.</p> <p>b. Tim sukses dengan menunjukkan/memperagakan simbol keberpihakan/memakai atribut partai politik dan/menggunakan latar belakang foto (Gambar) terkait partai politik/ Presiden/wakil presiden/DPR/D PD/DRPD/Gubernur/Wakil Gubernur/Bupati/wakil Bupati/wali kota/ Wakil Wali kota.</p> <p>c. Alat peraga terkait partai politik presiden/calon Presiden/wakil presiden/DPR/D PD/DRPD/Gubernur/Wakil Gubernur/Bupati/wakil Bupati/wali kota/ Wakil Wali kota. Dengan tujuan untuk memberikan dukungan</p>	<p>Setiap PNS dilarang memberikan dukungan kepada calon presiden/wakil presiden/ calon kepala daerah/ wakil kepala daerah, calon anggota dewan perwakilan rakyat, calon anggota dewan perwakilan daerah, atau calon anggota dewan perwakilan rakyat daerah dengan cara membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon sebelum, selama dan sesudah masa kampanye.</p>	<p>memberikan dukungan kepada calon presiden/wakil presiden. Calon kepala daerah/ wakil kepala daerah. Calon anggota dewan perwakilan rakyat, calon anggota dewan perwakilan daerah, atau calon anggota dewan perwakilan rakyat daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 huruf n angka 3, angka 4 angka 4, angka 6, dan angka 7 dengan cara:</p> <p>Membuat keputusan dan atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon sebelum, selama dan sesudah masa kampanye.</p>
--	--	---	---

	<p>terhadap partai politik atau calon atau pasangan calon presiden/wakil presiden/gubernur/wakil gubernur/bupati/wakil bupati/wali kota/ wakil walikota serta calon anggota DPR/DPD/DPRD</p>		
8.	<p>Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap partai politik atau calon atau pasangan calon presiden/calon Presiden/ wakil presiden/ DPR/ DPD/ DRPD/ Gubernur/ Wakil Gubernur/Bupati/ wakil Bupati/wali kota/ Wakil Wali kota yang menjadi peserta pemilu atau pemilihan sebelum, selama dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan. Ajakan, himbauan, seruan, dan pemberian barang kepada ASN dalam</p>	<p>Pasal 9 angka 2 UU 5/2014: Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik.</p> <p>Pasal 5 huruf n angka 5 pp 94/2021: Setiap PNS dilarang memberikan dukungan kepada calon presiden/ wakil presiden/ calon kepala daerah/ wakil kepala daerah, calon anggota dewan perwakilan rakyat, calon anggota dewan perwakilan daerah, atau calon anggota dewan perwakilan rakyat dengan cara:</p>	<p>Hukuman Disiplin Berat</p> <p>Pasal 14 huruf I angka 3 dan 4 PP 94/2021: Hukuman disiplin berat sebagaimana dimaksud dalam pasal 8 ayat (1) huruf c dijatuhkan bagi PNS yang melanggar ketentuan larangan memberikan dukungan kepada calon presiden/ wakil presiden. Calon kepala daerah/ wakil kepala daerah. Calon anggota dewan perwakilan rakyat, calon anggota dewan perwakilan daerah, atau calon anggota dewan perwakilan rakyat daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 huruf n angka 3, angka 4 angka 4, angka 6, dan angka 7 dengan cara:</p>

	lingkungan unit kerja, anggota dan masyarakat	daerah dengan cara membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon sebelum, selama dan sesudah masa kampanye.	<p>Membuat keputusan dan atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon sebelum, selama dan sesudah masa kampanye.</p> <p>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.</p>
9.	Menjadi tim ahli/ tim kemenangan/ konsultan atau sebutan lainnya bagi bakal calon atau bakal pasangan calon Presiden/wakil presiden/DPR/DPD/DRPD/Gubernur/Wakil Gubernur/Bupati/wakil Bupati/wali kota/Wakil Wali kota/partai politik yang menjadi peserta pemilu atau pemilihan sebelum penetapan peserta	<p>Pasal 3 huruf e dan pasal 4 huruf c PP 94/2021:</p> <p>Pasal 3 huruf e: Melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab.</p> <p>Pasal 4 huruf c: Mengutamakan kepentingan negara daripada kepentingan pribadi, seseorang, dan atau golongan.</p>	<p>Hukuman Disiplin sedang</p> <p>Pasal 10 angka 1 huruf b dan c PP 94/2021</p> <p>Hukuman disiplin sedang sebagaimana dimaksud dalam pasal 8 ayat (1) huruf b dijatuhkan bagi pelanggaran terhadap kewajiban.</p> <p>d. Melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh pejabat pemerintah yang berwenang sebagaimana dimaksud dalam</p>

	<p>pemilu atau pemilihan</p>		<p>pasal 3 huruf c, apabila pelanggaran berdampak negatif pada instansi yang bersangkutan.</p> <p>Pasal 10 angka 2 huruf c PP 94/2021 c. mengutamakan kepentingan negara daripada kepentingan pribadi, seseorang, dan/atau golongan sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 huruf c, apabila pelanggaran berdampak negatif pada instansi yang bersangkutan</p>
10.	<p>Menjadi tim ahli/tim pemenangan/konsult an atau sebutan lainnya bagi partai politik atau calon atau pasangan calon Presiden/wakil presiden/DPR/DPD/DRPD/Gubernur/Wakil Gubernur/Bupati/wakil Bupati/wali kota/Wakil Wali kota serta calon anggota DPR/DPD/DPRD bagi peserta dan peserta pemilu dan pemilihan setelah penetapan peserta</p>	<p>Pasal 5 huruf n angka 5, pp 94/2021: PNS dilarang:n. memberikan dukungan kepada calon presiden/wakil presiden, calon kepala daerah/wakil kepala daerah,calon anggota dewan perwakilan rakyat, calon anggota dewan perwakilan daerah atau calon anggota dewan perwakilan rakyat daerah dengan cara: Membuat keputusan dan/atau</p>	<p>Hukuman Disiplin Berat</p> <p>Pasal 14 huruf I angka 3 dan 4 PP 94/2021: Hukuman disiplin berat sebagaimana dimaksud dalam pasal 8 ayat (1) huruf c dijatuhkan bagi PNS yang melanggar ketentuan larangan memberikan dukungan kepada calon presiden/wakil presiden. Calon kepala daerah/ wakil kepala daerah. Calon anggota dewan perwakilan rakyat, calon anggota dewan perwakilan daerah, atau calon anggota dewan perwakilan rakyat daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 huruf n</p>

		<p>tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye.</p>	<p>angka 3, angka 4 angka 4, angka 6, dan angka 7 dengan cara:</p> <p>Membuat keputusan dan atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon sebelum, selama dan sesudah masa kampanye.</p> <p>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.</p>
11.	<p>Memberikan dukungan kepada bakal calon perseorangan (kepala daerah/anggota DPD)dengan memberikan surat dukungan atau mengumpulkan fotokopi KTP atau surat ketenangan penduduk.</p>	<p>Pasal 5 huruf n angka 7, PP 94/2021: PNS dilarang n. Memberikan dukungan kepada calon presiden/wakil presiden,calon kepala daerah/wakil kepala daerah, calon anggota dewan perwakilan daerah atau calon anggota dewan perwakilan rakyat</p>	<p>Hukuman Disiplin berat</p> <p>Pasal 14 huruf i angka 5, PP 94/2021: Hukuman dispilin berat sebagaimana dimaksud dalam pasal 8 ayat (1) huruf c dijatuhkan bagi PNS yang melanggar ketentuan larangan: I. memberikan dukungan kepada calon presiden/wakil presiden, calon kepala daerah/wakil kepala daerah, calon anggota</p>

		<p>daerah dengan cara:</p> <p>Memberikan surat dukungan disertai fotokopi kartu tanda penduduk atau surat keterangan tanda penduduk</p>	<p>dewan perwakilan rakyat, calon anggota dewan perwakilan rakyat daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 huruf n angka 3, angka 4, angka 5, angka 6, angka 7 dengan cara 5. Memberikan surat dukungan disertai fotokopi kartu penduduk atau surat keterangan tanda penduduk.</p>
12.	<p>Membuat keputusan/tindakan yang dapat menguntungkan/merugikan partai politik atau calon atau pasangan calon presiden/wakil presiden/gubernur/wakil gubernur/bupati/wakil bupati/wali kota/wakil wali kota serta calon anggota DPR/DPD/DPRD pada masa sebelum,selama, dan sesudah masa kampanye</p>	<p>Pasal 5 huruf n angka 5, PP 94/2021:</p> <p>PNS dilarang: memberikan dukungan kepada calon presiden/wakil presiden,calon kepala daerah/wakil kepala daerah,calon anggota dewan perwakilan rakyat,calon anggota dewan perwakilan daerah, atau calon anggota dewan perwakilan rakyat daerah dengan cara: membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu</p>	<p>Hukuman Disiplin Berat</p> <p>Pasal 14 hufuf i angka 3, PP 94/2021:</p> <p>Hukum Disiplin berat sebagaimana dimaksud dalam pasal 8 ayat (1) huruf c dijatuhkan bagi PNS yang melanggar ketentuan larang: i. memberikan dukungan kepada calon presiden/wakil presiden, calon kepala daerah/wakil kepala daerah, calon anggota dewan perwakilan rakyat, calon anggota dewan perwakilan daerah, atau calon anggota dewan perwakilan rakyat daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 huruf n angka 3, angka 4, angka 5 angka 6 dan angka 7 dengan cara:3.</p>

		pasangan calon sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye.	membuat keputusan dan/ atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye.
13.	Bentuk pelanggaran atau dugaan pelanggaran yang tidak termasuk dalam matriks bentuk pelanggaran yang diuraikan di atas	Dibahas dan diputus oleh satgas, dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.	Dibahas dan diputus oleh satgas, dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Larangan-larangan tersebut diatas idealnya sudah harus diketahui dan dipahami oleh seluruh elemen ASN dan atau PPNNP (Pegawai Pemerintah Non Pegawai Negeri) sebagaimana SE (surat edaran) dari Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 01 Tahun 2023 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Netralitas PPNNP Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Pemilihan yang menyebutkan dalam isinya poin 3 (tiga) bahwa larangan-larangan yang tersebut dalam SKB (Surat Keputusan Bersama) berlaku sama bagi PPNNP.

Namun dalam kenyataan belum banyak ASN yang mengetahui hal-hal yang dilarang saat penyelenggaraan pemilu dan pemilihan, berdasarkan informasi dari hasil wawancara dengan BKN (Badan Kepegawaian Negara) bahwa dari sekian laporan yang masuk rata-rata terkait tahapan kampanye banyak ASN yang melaporkan karena misal memposting berita kampanye, like, repost akun partai dan informasi calon peserta pemilu dan pemilihan, sehingga mereka menyimpulkan bahwa ASN belum seluruhnya tahu perbuatan yang dilarang itu apa-apa saja. Kemenpan RB sendiri juga menyebutkan

upaya sosialisasi terkait aturan ini belum begitu maksimal, seperti yang disampaikan oleh Menpan RB “kami tidak mengalokasikan anggaran khusus untuk kegiatan sosialisasi ini, namun dalam berbagai kesempatan pertemuan kami selalu menyinggung terkait hal ini, dan juga kami sudah menghimbau melalui kemendagri agar pemerintah daerah bisa menyelenggarakan kegiatan sosialisasi ini supaya masif dan efektif menyentuh seluruh lapisan ASN sampai ke tingkat Kecamatan.

Pemilu dan pemilihan yang akan dilangsungkan pada tahun 2024 memiliki banyak tahapan sebagaimana informasi yang didapatkan dari laman website KPU, namun disini kami coba membagi kedalam 3 (tiga) tahapan umum dari pelaksanaan kontestasi politik ini, yaitu:

1) Pra Pemilihan

Dalam tahapan ini terdapat beberapa kegiatan sebagaimana yang kami rangkum dari Peraturan KPU Nomor 3 Tahun 2022, mulai dari proses penetapan peserta pemilu, pencalonan para kontestan Presiden/wakil presiden, Calon DPR/DPRD atau calon DPD, Gubernur/Wakil Gubernur.

Dalam tahapan ini kami meyakini para ASN besar kemungkinan terseret arus kontestasi politik, karena semangat dalam mendukung seorang bakal calon itu yang tidak hanya disimpan dalam hati masing-masing namun terkadang latah dalam menjadikan posting-postingan di media sosial milik pribadi untuk mendukung ataupun hanya sekedar *like*, *share* dan *repost* bakal calon yang mereka jagokan. Sejati nya ASN tetap boleh memilih namun siapapun yang mereka pilih tidak boleh sama sekali ditunjukkan karena akan mempengaruhi pilihan orang lain, apalagi ASN tersebut merupakan seorang pejabat tentu secara langsung staf atau bawahannya bahkan masyarakat kecil akan sangat berpengaruh jika yang bersangkutan mendukung dan ikut mensukseskan calon Presiden/wakil presiden, Calon DPR/DPRD atau calon DPD,

Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/
Wakil Walikota.

Dalam tahapan ini potensi pelanggaran netralitas yang dilakukan oleh para ASN berada pada level pelanggaran etik semata karena masih bersifat mendukung pada bakal calon sehingga sanksi yang dijatuhkan sesuai dengan SKB adalah sanksi moral yang terdiri dari pernyataan secara tertutup/pernyataan secara terbuka dibuat secara tertulis dan dinyatakan oleh pejabat pembina kepegawaian.

2) Kampanye

Ini merupakan tahapan yang paling krusial bagi para ASN berdasarkan data yang ada pada tim satuan pengawasan netralitas ASN salah satunya yaitu BKN, menyebutkan ada laporan yang masuk pada pemilu periode dimana dari jumlah tersebut mayoritas para ASN yang ditindaklanjuti dan ditetapkan melakukan pelanggaran terjadi saat tahapan ini, karena akses sekarang sangatlah mudah dengan media informasi yang sangat terbuka terutama media sosial. Semua ASN bisa dengan gampang terpancing dan terseret arus ini disatu sisi berdasarkan informasi dari Bawaslu sendiri bahwa para ASN ini apalagi yang di daerah takut akan adanya intervensi dari pejabat pembina kepegawaiannya yang dalam hal ini kepala daerah mereka.

3) Pasca Pemilihan

Potensi konflik pasca pemilihan memang tidak sekrusial saat masa kampanye dalam konteks netralitas ASN, karena pasca pemilihan hanya ada gugatan-gugatan pemilu bagi para kontestan yang merasa dicurangi atau perihal lain yang menyebabkan mereka tidak puas dengan ketetapan hasil yang dikeluarkan penyelenggaran pemilu atau pemilihan.

Sehingga dalam kesimpulan kami melihat peluang bagi ASN melanggar aturan terkait netralitas ASN pada tahapan ini sangat kecil, dari seluruh informasi yang kami dapatkan dari sejumlah narasumber yang kami wawancarai menyebutkan

mayoritas ASN melanggar aturan netralitas ini pada masa kampanye.

B. Faktor – Faktor Penyebab Ketidaknetralan ASN Dalam Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah

Teori sistem hukum yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman menyatakan ada tiga unsur pembentuk sistem hukum yaitu substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*) dan budaya hukum (*legal culture*). Substansi hukum adalah produk-produk dari struktur hukum, baik peraturan yang dibuat melalui mekanisme struktur formal atau peraturan yang lahir dari kebiasaan. Struktur hukum adalah komponen struktural atau organ yang bergerak didalam suatu mekanisme, baik dalam membuat peraturan maupun dalam menerapkan atau melaksanakan peraturan. Sedangkan budaya hukum adalah nilai, pemikiran serta harapan atas kaidah atau norma dalam kehidupan sosial masyarakat. Ketiga unsur tersebut memiliki keterkaitan satu sama lainnya untuk mencapai tujuan hukum itu sendiri yaitu kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan.

Berdasarkan hal tersebut, kajian ini akan menganalisis faktor-faktor penyebab ketidaknetralan ASN dalam pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah tahun 2024 menggunakan ketiga unsur pembentuk sistem hukum yaitu substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum.

1. Substansi Hukum

Pengaturan terkait netralitas Aparatur Sipil Negara telah diatur dalam berbagai regulasi seperti dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yaitu pada Pasal 9 angka 2 menyebutkan bahwa Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik, kemudian dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil

juga menyebutkan dalam pasal 11 huruf c yang menyebutkan etika terhadap diri sendiri meliputi menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok, maupun golongan, serta Peraturan Pemerintah nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil yang salah satunya mengatur tentang netralitas PNS.

Selain aturan tersebut untuk mengawal netralitas Aparatur Sipil Negara pemerintah telah mengeluarkan Surat Keputusan Bersama (SKB) 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 terkait tentang Pedoman Pembinaan dan dan Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Pemilihan tahun 2022. Adapun yang menjadi maksud dan tujuan dari SKB tersebut yaitu:

1. Maksud

- a. Membangun sinergitas dan efektifitas dalam pembinaan dan pengawasan netralitas Pegawai ASN
- b. mendorong kepastian hukum terhadap penanganan pelanggaran asas netralitas

2. Tujuan

- a. Terwujudnya Pegawai ASN yang netral dan profesional
- b. terselenggaranya Pemilihan Umum dan Pemilihan yang berkualitas

Adapun yang menjadi Ruang lingkup SKB tersebut yaitu:

- a. Upaya pembinaan dan pengawasan netralitas Pegawai ASN pada Instansi Pemerintah
- b. bentuk pelanggaran dan penjatuhan sanksi atas pelanggaran netralitas pegawai ASN
- c. pembentukan Satuan Tugas Pembinaan dan Pengawasan Netralitas Pegawai ASN yang dilengkapi dengan uraian tugas dan fungsi

- d. tata cara penanganan atas laporan dugaan pelanggaran netralitas Pegawai ASN dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Pemilihan; dan
- e. monitoring evaluasi pelaksanaan Keputusan Bersama

Menurut Rury Citra Diani mengatakan bahwa secara substansi aturan hukum yang mengatur tentang pelanggaran netralitas ASN sudah sangat memadai dan ditambah lagi sudah adanya Peraturan Presiden Nomor 116 Tahun 2022 tentang Pengawasan dan Pengendalian Pelaksanaan Norma, Standar Prosedur, dan kriteria Manajemen Aparatur Sipil Negara yang pada Pasal 19 memberikan kewenangan kepada Badan Kepegawaian Negara dalam hal penjatuhan Sanksi Administratif yang berbunyi:³²

- (1) Kepala BKN Melakukan Tindakan Administratif apabila instansi pemerintah:
 - a. Tidak melakukan perbaikan implementasi NSPK Manajemen ASN sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 10 ayat (6); atau
 - b. Tidak menindaklanjuti hasil audit manajemen ASN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (3)
- (2) Tindakan Administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:
 - a. peringatan;
 - b. pencantuman dalam daftar pelanggar NSPK Manajemen ASN;
 - c. pemblokiran data kepegawaian dan atau layanan kepegawaian;
 - d. pencabutan keputusan atas pengangkatan, pemindahan, atau pemberhentian selain yang menjadi kewenangan Presiden;

³² Rury Citra Diani, Direktur Pengawasan dan Pengendalian III Deputi Bidang Pengawasan dan Pengendalian Badan Kepegawaian Negara, wawancara pada tanggal 26 Juni 2023

- e. pembatalan atas keputusan yang ditetapkan oleh PPK, PyB, atau pejabat lain yang ditunjuk selain yang menjadi kewenangan Presiden; dan/atau
 - f. rekomendasi pencabutan atau pengalihan kewenangan PPK, PyB, atau pejabat lain yang ditunjuk dalam hal objek rekomendasi yang ditetapkan oleh Presiden.
- (3) Tindakan Administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf d sampai dengan huruf f, dilakukan oleh Kepala BKN setelah berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendayagunaan aparatur negara dan menteri/ pimpinan lembaga terkait.

Menurut Rury Citra Diani dengan lahirnya Peraturan Presiden Nomor 116 Tahun 2023 memberikan kewenangan kepada BKN dalam hal penjatuhan sanksi administrasi kepada Pejabat Pembina Kepegawain atau Pejabat yang Berwenang apabila tidak melaksanakan rekomendasi yang telah diputuskan oleh KASN salah satunya terkait netralitas ASN.³³

Hal senada juga diungkapkan oleh Iknandi Intan Permatasari mengatakan bahwa secara aturan hukum yang mengatur terkait netralitas ASN sudah sangat komprehensif yaitu diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2015 tentang Aparatur Sipil Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 42 tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil, Peraturan Pemerintah nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2019 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang pada Pasal 52 ayat (3) mengatur terkait sanksi disiplin PPPK dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Disiplin Pegawai Negeri Sipil dan diperkuat oleh keputusan Bersama tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil

³³ *Ibid*

Negara dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Pemilihan tahun 2022.³⁴

Selain aturan tersebut diatas Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi juga telah menerbitkan Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 01 Tahun 2023 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Netralitas Pegawai Pemerintah Non Pegawai Negeri Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Pemilihan. Adapun Isi Surat Edaran Tersebut adalah:

1. Setiap PPNPN wajib bersikap netral dan bebas dari pengaruh dan/atau intervensi semua golongan atau partai politik dalam penyelenggaraan pemilihan umum dan pemilihan
2. Dalam rangka mewujudkan netralitas PPNPN, setiap PPK dan PyB wajib melakukan upaya pembinaan dan pengawasan Netralitas PPNPN, antara lain sebagai berikut:
 - a. Melakukan sosialisasi asas netralitas kepada seluruh PPNPN melalui berbagai kegiatan atau dengan menggunakan berbagai media
 - b. mengupayakan secara terus menerus terciptanya iklim yang kondusif agar asas netralitas tetap terjaga
 - c. melakukan pengawasan terhadap PPNPN di lingkungan instansi masing-masing dalam masa Pemilihan Umum dan Pemilihan
 - d. Menindaklanjuti dugaan pelanggaran asas netralitas oleh PPNPN dan/atau mengenakan sanksi atau konsekuensi hukum terhadap PPNPN yang melanggar asas netralitas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan/atau perjanjian kerja tahunan;
 - e. Sanksi sebagaimana dimaksud pada huruf d, dikenakan secara bertingkat sampai dengan pemutusan hubungan

³⁴ Iknandi Intan Permatasari, Analisis Kebijakan Ahli Pertama pada Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, wawancara pada tanggal 13 Juli 2023

kerja sebagaimana tercantum dalam perjanjian kerja tahunan antara instansi pemerintah dengan PPNPN;

- f. Menyampaikan hasil penanganan pelanggaran asas netralitas oleh PPNPN kepada Satuan Tugas Pembinaan dan Pengawasan Netralitas Pegawai ASN yang dibentuk berdasarkan Keputusan Bersama Tahun 2022 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Pemilihan

3. Bentuk pelanggaran netralitas bagi PPNPN berpedoman pada bentuk pelanggaran netralitas yang berlaku bagi ASN sebagaimana diatur dalam Keputusan Bersama tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Pemilihan.³⁵

Iknandi juga menyebutkan, meskipun kebijakan-kebijakan yang mengatur netralitas ASN dirasa telah cukup mengakomodir pengawasan terhadap pelanggaran netralitas, namun rekomendasi dari KASN kepada PPK dianggap mengalami jalan buntu. Hal ini menjadi tantangan besar dimana masih banyak PPK yang tidak menindaklanjuti rekomendasi KASN dengan menjatuhkan sanksi kepada ASN dan Non ASN yang terbukti melanggar netralitas. Dampaknya pun sangat signifikan, masyarakat menjadi bersikap apatis dan acuh dalam melaporkan ASN dan Non ASN yang melanggar netralitas. Menurut Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021, Pejabat yang berwenang menghukum, dalam hal ini PPK, tidak menjatuhkan hukuman disiplin yang sesuai pelanggaran disiplin yang dilakukan PNS, maka Pejabat yang berwenang menghukum dijatuhi hukuman disiplin yang lebih berat, setelah melalui proses pemeriksaan.³⁶

³⁵ *Ibid*

³⁶ *Ibid*

Menurut Iip Ilham Firman bahwa ada beberapa substansi aturan hukum yang bisa menyebabkan ASN tidak netral dikarenakan Pejabat Pembina Kepegawaian di daerah masih didelegasikan kepada pejabat politik sebagaimana yang diatur dalam Pasal 53 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Bahwa Menurut Iip Ilham Firman idealnya Pejabat Pembina Kepegawaian harus dari ASN sendiri sehingga dapat menjaga netralitas ASN dari politisasi.³⁷

Selain hal tersebut untuk memperkuat rekomendasi KASN ke Pemerintah Daerah menurut Iip Ilham Firman juga dimuat atau diatur terkait rekomendasi KASN dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah sehingga rekomendasi KASN dapat dilaksanakan oleh pemerintah daerah.³⁸

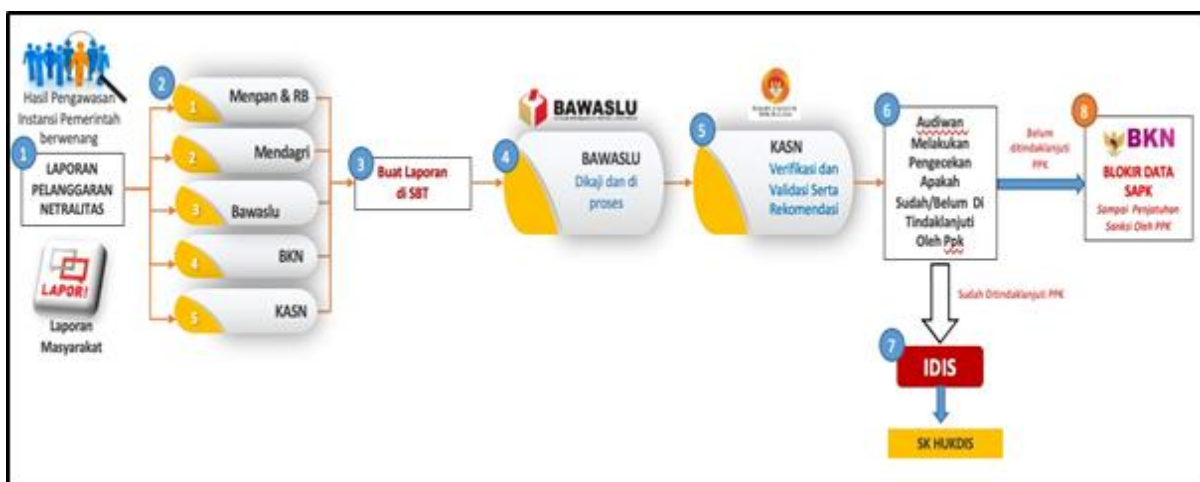
2. Struktur Hukum

Struktur hukum berkaitan tentang penegakan aturan yang sudah diatur dalam norma peraturan perundang-undangan. Terkait alur penegakan hukum pelanggaran netralitas ASN berdasarkan Surat Keputusan Bersama (SKB) 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 terkait tentang Pedoman Pembinaan dan dan Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Pemilihan tahun 2022 sebagai berikut:

³⁷ Iip Ilham Firman, Asisten KASN Pengawasan Bidang Penerapan Nilai Dasar, Kode Etik dan Kode Perilaku ASN, dan Netralitas ASN, wawancara pada tanggal 20 Juni 2023

³⁸ Ibid.

Gambar 1 : Alur Penanganan Laporan Netralitas ASN



Sumber : Badan Kepegawaian Negara Tahun 2023

Berdasarkan gambar diatas bahwa dalam hal penanganan laporan pelanggaran netralitas diatas bahwa ada lima lembaga yang berperan dalam proses penanganan terkait penegakan hukum netralitas ASN yaitu Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Kementerian Dalam Negeri, Badan Pengawas Pemilihan Umum, Badan Kepegawaian Negara, dan Komisi Aparatur Sipil Negara.

Rury Citra Diani menjelasakn bahwa peran BKN Dalam Upaya Memastikan Netralitas ASN yaitu:

1. Memastikan netralitas ASN terlaksana sebagai bentuk konkrit terimplementasikannya NSPK Manajemen ASN
2. Berkolaborasi dengan K/L untuk mendorong dilaksanakannya penegakan pelanggaran netralitas ASN
3. Memastikan pelanggaran netralitas yang wajib ditindaklanjuti dengan mekanisme penjatuhan disiplin sebagaimana yang diatur dalam PP Nomor 94 Tahun 2021 dilakukan menggunakan aplikasi Integrated Disiplin (IDIS)
4. Melaksanakan tindakan pengendalian berupa peringatan, teguran, hingga pemblokiran data kepegawaian pada SAPK dalam hal PPK belum menindaklanjuti rekomendasi KASN

Dalam Surat Keputusan Bersama (SKB) 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 terkait tentang Pedoman Pembinaan dan dan Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Pemilihan tahun 2022 ada hal yang baru dalam proses penanganan laporan netralitas ASN dari SKB sebelumnya yaitu adanya Sistem Berbagi Terintegrasi (SBT). Adapun tujuan adanya SBT ini menurut Rury Citra Diani yaitu agar penyampaian data dan informasi perkembangan hasil penanganan pelanggaran netralitas ASN menjadi lebih akurat dikarenakan belajar dari tahun sebelumnya bahwa data dari setiap instansi yang mengawasi pelanggaran netralitas ASN berbeda-beda diharapkan dengan adanya SBT tersebut data laporan pelanggaran netralitas ASN menjadi lebih akurat. Selain itu SBT memudahkan koordinasi, monitoring, serta evaluasi dalam rangka penanganan laporan dugaan pelanggaran netralitas ASN dikarenakan setiap lima instansi tersebut bisa memonitor terhadap progres laporan dugaan pelanggaran netralitas ASN.³⁹

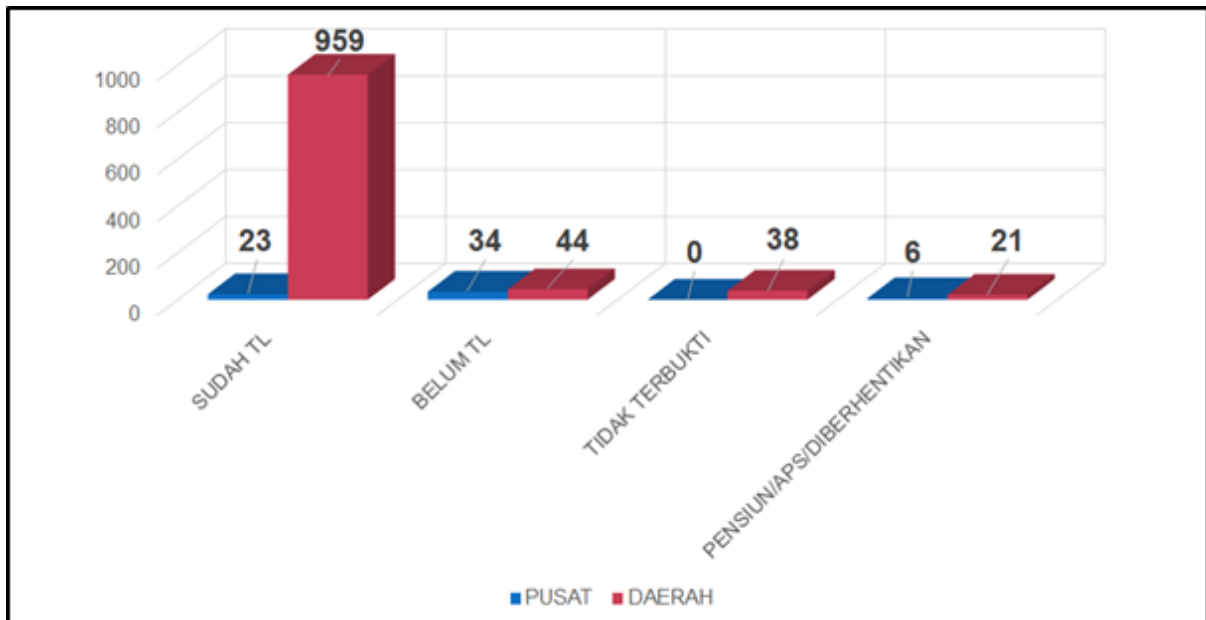
Rury Citra Diani juga menjelaskan bahwa untuk pelanggaran netralitas ASN juga sudah diintegrasikan ke *I'DIS (Integrated Discipline)* yaitu merupakan sistem informasi pelaporan proses hukuman disiplin yang terintegrasi dengan SIASN BKN yang bertujuan untuk memberikan standar dan kemudahan dalam melakukan proses pelaporan hukuman disiplin, mulai dari identifikasi sampai dengan pembuatan Surat Keputusan Hukuman Disiplin. Lebih lanjut Rury Citra Diani menjelaskan bahwa sebelum adanya *I'DIS (Integrated Discipline)* hukuman disiplin yang dijatuhkan tidak prosedural, data terkait hukuman disiplin PNS tidak tepat waktu dan lemahnya pengawasan dan pengendalian

³⁹ Rury Citra Diani, *Op. Cit*

disiplin PNS. Diharapkan dengan adanya *I'DIS (Integrated Discipline)* Pembina kepegawaian mudah dalam menetapkan dan menjatuhkan hukuman disiplin sesuai prosedur yang berlaku, Disiplin secara nasional dapat dimonitoring dan terintegrasi dengan sistem aplikasi pelayanan kepegawaian (SAPK) BKN, Data hukuman disiplin PNS dapat diketahui secara cepat dan langsung oleh Pembina kepegawaian dan data *update/valid*, dan sebagai *Early warning system* dalam melakukan pengawasan dan pengendalian manajemen ASN khususnya disiplin pegawai secara nasional.⁴⁰

Terkait dengan pelanggaran netralitas ASN Rury Cita Diani mengatakan bahwa Badan Kepegawaian Negara pada tahun 2020 sampai dengan 2022 telah menerima 1125 pelanggaran netralitas dengan rincian sebagai berikut:

Gambar 2 : Laporan Pelanggaran Netralitas ASN 2020 s.d 2022



Sumber : Badan Kepegawain Negara Tahun 2023

⁴⁰ *Ibid*

Menurut Rury Citra Diani pelanggaran netralitas ASN berdasarkan pada grafik diatas pada tahun 2020 sampai dengan 2022 di dominasi pelanggaran yang dilakukan oleh ASN di Daerah dan dominasi pelanggaran telah ditindak lanjuti dengan penjatuhan hukuman. Lebih lanjut Rury Citra Diani menjelaskan bahwa dengan adanya SBT yang telah ada maka memudahkan BKN dalam hal melakukan pemantauan terhadap pelaksanaan rekomendasi yang telah diputuskan oleh KASN kepada Pejabat Pembina Kepegawaian dikarenakan bahwa bila rekomendasi KASN belum dilaksanakan maka BKN melakukan pemblokiran data SAPK kepada ASN tersebut sampai putusan dilaksanakan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian. Selain hal tersebut diatas kewenangan BKN juga diperkuat dengan adanya Peraturan Presiden Nomor 116 Tahun 2022 tentang Pengawasan dan Pengendalian Pelaksanaan Norma, Standar Prosedur, dan kriteria Manajemen Aparatur Sipil Negara yang pada Pasal 19 memberikan kewenangan kepada Badan Kepegawaian Negara dalam hal penjatuhan Sanksi Administratif kepada Pejabat Pembina Kepegawain.⁴¹

Iknandi Intan Permatasari menjelaskan dalam hal pengawasan netralitas ASN Menpan bertugas mengkoordinasikan seluruh kegiatan satgas yang berkaitan dengan netralitas. Menpan juga menyampaikan laporan dari masing-masing satgas yang telah dihimpun untuk selanjutnya dilaporkan kepada presiden, meneruskan pengaduan masyarakat tentang dugaan pelanggaran netralitas yang diterima oleh menpan kemudian diteruskan kepada KASN dan selanjutnya diteruskan kepada PPK (baik yang langsung kepada Menpan ataupun berupa tembusan). Sebagai bagian dari satgas netralitas, Menpan menghimpun seluruh pengaduan untuk dicatat di sebuah aplikasi yang telah di launching pada maret 2023 yang bernama Sistem Berbagi Terintegrasi. Aplikasi tersebut terdiri dari tim satgas yang memiliki peran dan fungsi masing-masing

⁴¹ Ibid

sesuai dengan alur pada sistem (Menpan bertugas menghimpun aduan, BKN bertugas memverifikasi terduga yang dilaporkan apakah termasuk ASN atau bukan, Bawaslu bertugas memberikan rekomendasi kepada KASN, serta KASN bertugas merekomendasikan kepada PPK untuk penjatuhan sanksi terhadap pelanggaran netralitas).⁴²

Selain itu, Menpan juga berwenang dalam menyusun kebijakan terkait netralitas asn dan non asn (PPNPN). Selama ini, banyak dari masyarakat yang double laporan, ada yang memasukkan ke Bawaslu ataupun ke Menpan. Bisa dikatakan jika mereka mungkin kurang memahami alur pelaporannya. Pada hakikatnya, menpan tidak melarang dan menutup kemungkinan bagi siapapun untuk melaporkan kemanapun. Namun kurangnya pemahaman masyarakat terhadap alur melaporkan pelanggaran netralitas ini mengakibatkan tidak ditindaklanjutinya laporan oleh tim satgas. Hal ini disebabkan karena alur laporan yang bertabrakan sehingga ada missed alur dan mengakibatkan hukuman yang terlambat dan bahkan tidak diberikan kepada yang terlapor. Antisipasi dari permasalahan tersebut maka dibentuk aplikasi sistem berbagi terintegrasi. Dengan adanya sistem ini, maka harapannya setiap pelapor hanya dapat melapor satu aduan, jadi akan meminimalisir laporan berulang (double laporan). Selain itu, adanya sistem ini dapat memonitor aduan yang masuk sudah diproses sampai mana. SBT memiliki 5 langkah yang hanya dapat diisi oleh 3 dari 5 satgas, sesuai dengan masing-masing tugas, fungsi dan kewenangan tim satgas sehingga tidak terjadi tumpang tindih peran. Namun demikian, penggunaan SBT ini juga perlu disosialisasikan secara komprehensif dan masif kepada seluruh asn, non asn, bahkan masyarakat.⁴³

Ketua KASN Agus Pramusinto, mengatakan bahwa pasca-pilkada 2020 lalu, KASN menerima 2.304 laporan pelanggaran

⁴² Iknandi Intan Permatasari, *Op.Cit*

⁴³ *Ibid.*

netralitas ASN. Dari jumlah tersebut sebanyak 1.596 (78,5%) ASN terbukti melanggar. Dalam prosesnya, total 1.373 (86%) Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) telah menindaklanjutinya. Berbagai jenis sanksi diberikan sesuai dengan tingkat pelanggaran yang dilakukan. menurut Agus Pramusinto "Itu angka yang positif dibandingkan pilkada-pilkada sebelumnya yang di bawah 30%. Tentu ini tidak lepas dari soliditas kerja KASN, Bawaslu, Kemenpan RB, BKN, dan Kemendagri. Modal kerja yang solid ini menjadi bukti bahwa kemudian rekomendasi yang KASN berikan ditindaklanjuti.⁴⁴

Iip Ilham Firman menjelaskan Komisi Aparatur Sipil Negara yang salah satu perannya yaitu menjaga netralitas ASN sesuai yang diamanatkan pasal 31 UU No.5 Tahun 2014 tentang ASN. Dalam hal penyelenggaraan pemilu KASN melakukan pengawasan dengan instansi terkait lainnya bilamana ada laporan maka akan ditindak lanjuti dengan memeriksa dan jika menemukan terjadinya pelanggaran maka akan dikeluarkan hasil pengawasan dan diteruskan kepada PPK (Pejabat Pembina kepegawaian) untuk direkomendasikan agar dijatuhkan sanksi.⁴⁵

Lebih lanjut Iip Ilham Firman menjelaskan adapun data pelanggaran netralitas ASN pada tahun 2019 dan 2020 berdasarkan jenis pelanggaran sebagai berikut:

⁴⁴<https://kasn.go.id/id/publikasi/ketua-kasn-pelanggaran-netralitas-asn-sebabkan-ketidaknetralan-dalam-pelayanan-publik>

⁴⁵ Iip Ilham Firman, *Op.Cit*

Gambar 3 : Jumlah Pelanggaran Netralitas ASN Tahun 2019 dan 2020 (Berdasarkan Jenis Pelanggaran)

Jumlah Pelanggaran Netralitas ASN 2019 dan 2020 (Berdasarkan Jenis Pelanggaran)		2019	2020
Jenis Pelanggaran			
a.	Ikut sebagai pelaksana kampanye	2	-
b.	Kampanye/sosialisasi media sosial (posting/komen/share/like)	188	66
c.	Melakukan foto Bersama calon/paslon dengan mengikuti simbol Gerakan tangan/gerakan yang mengindikasikan keberpihakan	23	4
d.	Melakukan pendekatan ke parpol terkait pencalonan dirinya atau orang lain sebagai bakal calon kepala daerah/wakil kepala daerah	2	50
e.	Memasang spanduk/baliho yang mempromosikan dirinya atau orang lain sebagai bakal calon kepala daerah/wakil kepala daerah	9	31
f.	Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon	19	-
g.	Membuat keputusan yang dapat menguntungkan/merugikan pasangan calon selama masa kampanye	4	-
h.	Mendeklarasikan dirinya sebagai bakal calon kepala daerah/wakil kepala daerah	1	21
i.	Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan (pertemuan/ajakan/himbauan/seruan/pemberian barang)	87	10
j.	Menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye	3	-
k.	Menghadiri deklarasi pasangan calon	5	10
l.	Menjadi anggota dan atau pengurus partai politik	2	-
m.	Menjadi pembicara/narasumber dalam kegiatan parpol	2	-
n.	Menjadi peserta kampanye dengan memakai atribut partai/atribut pns	4	3
o.	Sebagai peserta kampanye dengan fasilitas Negara	2	-
p.	Sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan pns lain	1	-
q.	Terlibat dalam kegiatan kampanye	36	-
r.	Masih dalam proses penelaahan	-	48
Jumlah		412	243

Sumber: KASN 2020

Berdasarkan data diatas bahwa jenis pelanggaran netralitas ASN tahun 2019 sampai dengan 2020 yaitu terkait kampanye/sosialisasi media sosial (postingan/komen/share/like) yaitu 188 pelanggaran pada tahun 2019 dan 66 pelanggaran pada tahun 2020.

Menurut Iip Ilham Firman Masih terdapat kesenjangan dalam penjatuhan sanksi, masih lemah dalam penjatuhan sanksi karena kewenangannya ada di PPK bukan di KASN, KASN hanya bisa merekomendasikan jenis sanksi saja sedang yang berhak menjatuhkan dikembalikan kepada PPK sehingga masih terdapat kesenjangan dari beberapa kasus yang diputuskan KASN untuk direkomendasikan penjatuhan sanksi tapi tidak dilakukan.⁴⁶

Adapun kendala dalam penegakan netralitas ASN menurut Yusti Erlina yaitu Penerapan Sanksi pelanggaran oleh

⁴⁶ Ibid

PPK/Kemendagri/BKN tidak dilakukan bersamaan dengan waktu pelanggaran terjadi bahkan ketika pemilu sudah selesai sehingga sanksi belum berjalan dengan optimal dan tidak menciptakan efek jera bagi pelanggar. Sedangkan Bawaslu sendiri hanya boleh menindak pelanggaran maksimal 7 hari semenjak pelanggaran ditemukan.⁴⁷

3. Budaya Hukum

Berbicara budaya hukum erat kaitannya dengan nilai budaya, pemikiran serta harapan atas kaidah atau norma dalam kehidupan sosial masyarakat. Teori *Law as a tool of social engineering* yang dikemukakan oleh Roscoe Pound mengatakan bahwa hukum sebagai alat pembaharuan dalam masyarakat, dalam istilah ini hukum diharapkan dapat berperan merubah nilai-nilai sosial dalam masyarakat. Tidak dapat dipungkiri bahwa keterkaitan sosial karena budaya bisa menjadi faktor terjadi pelanggaran netralitas ASN dalam pemilihan umum dan pemilihan. Seperti yang diungkapkan oleh Iip Ilham Firman bahwa survey yang dilakukan KASN terkait netralitas ASN pasca pilkada serentak tahun 2020 ke 270 daerah yang melakukan pemilihan, menemukan 2 alasan (faktor) kenapa ASN melakukan pelanggaran netralitas:

1. Karena rasa persaudaraan yang masih sangat tinggi, hubungan kekerabatan di daerah masih mengakar kuat sehingga dengan alasan kekeluargaan itu para ASN mau tidak mau ikut terseret arus pelanggaran netralitas.
2. ASN daerah cenderung lebih mudah terseret karena pejabat pembina kepegawaian (PPK) adalah orang politik baik itu Gubernur/ Bupati atau walikota, psikologi ASN daerah yang tidak mungkin bisa menolak karena menghadapi pimpinannya satu sisi dan disisi lain juga untuk memastikan

⁴⁷ Yusti Erlina, Kepala Biro Fasilitasi Penanganan Pelanggaran Pemilu, wawancara 26 Juni 2023 Pukul 14.00 WIB

karir sendiri jika tidak menunjukkan dukungan dikhawatirkan akan di non jobkan (bangku panjangkan) atau dipindahkan/mutasi.⁴⁸

Hal senada juga diungkapkan oleh Rury Citra Diani yang mengatakan bahwa adapun yang menjadi faktor-faktor ketidaknetralan ASN yaitu antara lain:

1. Mentalitas Birokrasi jauh dari semangat birokrasi
2. Memiliki irisan hubungan kekerabatan/kesukuan
3. Ajang “tukar guling” kepentingan
4. Adanya intimidasi/tekanan/pengaruh negative
5. Saksi penegakan belum optimal
6. Politisasi birokrasi oleh peserta pemilu.⁴⁹

Iknandi Intan Permatasari juga mengatakan bahwa banyak ASN dan non ASN yang belum menyadari bahwa hal-hal kecil dan ringan yang dianggap pelanggaran netralitas, seperti menyukai postingan atau lain sebagainya yang dilakukan oleh politisi merupakan sebuah pelanggaran. Memang, hubungan kekerabatan dan famili kerap menjadi dalih pelanggaran netralitas melalui hal-hal kecil seperti itu. Namun masih banyak ASN yang belum memahami sejauh mana batasan waktu yang menjadi larangan bagi mereka untuk berinteraksi (komen dan like postingan) dengan politisi yang notabene adalah keluarganya. Oleh karenanya, kebiasaan ASN dan non ASN yang dianggap sepele ini dapat dipertegas dengan bentuk sosialisasi yang lebih intens.⁵⁰

Yusti Erlina juga mengatakan bahwa pelanggaran netralitas ASN didominasi oleh ASN Daerah yang paling banyak melakukan pelanggaran netralitas pemilu karena mereka meyakini bahwa dengan memihak calon yang berpeluang memenangi pilkada akan menjamin mereka diangkat/dipertahankan pada jabatan yang mereka kehendaki. Adapun yang menjadi faktor ketidaknetralan

⁴⁸ Iip Ilham Firman, *Op.Cit*

⁴⁹ Rury Citra Diani, *Op.Cit*

⁵⁰ Iknandi Citra Permatasari, *Op.Cit*

ASN yaitu sosialisasi terkait Netralitas ASN belum dilaksanakan secara konsisten dan berkesinambungan. Sosialisasi tersebut hanya dilakukan menjelang dilaksanakannya pemilu. seharusnya dapat dilakukan secara rutin dalam rangka menguatkan netralitas ASN.⁵¹

Dari sekian faktor-faktor pelanggaran netralitas ASN bahwa beberapa narasumber di atas menyatakan pelanggaran netralitas ASN paling banyak didominasi karena faktor kekerabatan atau kekeluargaan dan didominasi oleh pelanggaran berupa *like*, *comment* dan *share* pada media sosial. Bahwa terkadang ASN tidak mengetahui ada regulasi terkait larangan *like*, *comment* dan *share* pada media sosial kepada salah satu calon peserta pemilihan umum atau pemilihan. Sehingga sosialisasi terkait netralitas ASN dalam pemilihan umum dan pemilihan harus inten dilakukan berupa larangan yang diatur dalam SKB 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 terkait tentang Pedoman Pembinaan dan dan Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Pemilihan tahun 2022.

C. Strategi Pencegahan Terkait Pelanggaran Netralitas ASN

1. Substansi Hukum: Penguatan Kelembagaan Pengawasan

- Menurut Yusti Erlina selaku Kepala Biro Fasilitasi Penanganan Pelanggaran Pemilu Bawaslu terdapat dua strategi dari sisi substansi hukum dalam mencegah terjadinya pelanggaran Netralitas ASN. Yang pertama, dilakukan penyederhanaan aturan-aturan terkait netralitas ASN yang selama ini berada di masing-masing kementerian/lembaga agar lebih menjamin kepastian aturan hukum yang berlaku. Kedua, perlunya

⁵¹ Yusti Erlina, Op.Cit

standarisasi penerapan Sanksi pelanggaran. Dimana akan dirumuskan norma standar agar Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) menjatuhkan sanksi secepatnya agar memberikan efek jera dan mencegah pelanggaran yang dilakukan tersebut mempengaruhi hasil pemilu. Standarisasi tersebut harus dituangkan pada Undang-Undang terkait pemilu agar memberikan kepastian hukum yang mengikat seluruh lembaga/kementerian yang terkait.⁵²

- Menurut Iip Ilham Firman selaku Asisten KASN Pengawasan Bidang Penerapan Nilai Dasar, Kode Etik dan Kode Perilaku ASN, dan Netralitas ASN, salah satu strategi yang dapat dilakukan untuk mencegah pelanggaran netralitas ASN adalah dengan menambahkan norma secara eksplisit dalam PP Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah sebagaimana telah diatur dalam Pasal 36 tentang sanksi administratif dalam poin (r) harus dimasukkan juga setiap kepala daerah harus melaksanakan rekomendasi dari KASN.⁵³
- Menurut Rury Citra Diani selaku Direktur Pengawasan dan Pengendalian III Deputi Bidang Pengawasan dan Pengendalian Badan Kepegawaian Negara, menyatakan bahwa strategi yang dapat dan telah ditempuh dalam mencegah pelanggaran netralitas ASN adalah (1) Melakukan upaya kolaboratif dengan K/L terkait untuk memastikan bahwa hal-hal yang telah diatur dalam UU ASN, PP 94/2021, dan ditegaskan kembali melalui SKB Netralitas dilaksanakan di seluruh instansi pemerintah; (2) Melakukan upaya-upaya mendorong instansi pemerintah khususnya instansi daerah untuk memastikan tidak terjadi pelanggaran netralitas ASN dan melakukan tindakan pengendalian dalam hal telah terjadi pelanggaran netralitas ASN

⁵² Ibid.

⁵³ Iip Ilham Firman, KASN Pengawasan Bidang Penerapan Nilai Dasar, Kode Etik dan Kode Perilaku ASN, dan Netralitas ASN, wawancara pada tanggal 20 Juni 2023 Pukul 10.00 WIB.

baik. (3) Koordinasikan dengan K/L yang tergabung dalam satgas netralitas maupun dengan PPK/PyB/Unit Kerja Pengelola kepegawaian di masing-masing instansi pemerintah dengan mengedepankan prinsip pencegahan.⁵⁴

2. Struktur Hukum: Sinergitas Lembaga Pengawas Dalam Penegakan Hukum Pelanggaran Netralitas ASN

- Menurut Yusti Erlina selaku Kepala Biro Fasilitasi Penanganan Pelanggaran Pemilu Bawaslu dari sisi Struktur Hukum strategi yang dapat dilakukan untuk mencegah pelanggaran netralitas ASN adalah disusunnya surat keputusan bersama dalam rangka membuat efektifitas sosialisasi yang lebih menyeluruh kepada seluruh ASN di Indonesia. Perlu juga dibentuk Satgas yang terdiri dari beberapa lembaga/kementerian dalam rangka menjamin pelaksanaan pengawasan pelanggaran pemilu termasuk netralitas ASN agar menjadi lebih efektif dan berkesinambungan.⁵⁵
- KASN dan Bawaslu perlu berupaya terus menerus untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengawasan netralitas ASN. Untuk mewujudkan peningkatan pengawasan tersebut, KASN dan Bawaslu menandatangani perjanjian kerja sama. penguatan kerja sama antara KASN dan Bawaslu menjadi sangat penting untuk memastikan langkah-langkah strategis dalam mengantisipasi pelanggaran netralitas ASN. Adapun lingkup PKS yang ditandatangani mencakup, pertukaran data dan/atau informasi, pencegahan, pengawasan, penanganan pelanggaran Pemilu dan pemilihan, serta monitoring tindak lanjut rekomendasi KASN. Terkait dengan pertukaran data dan informasi, KASN dan Bawaslu sepakat untuk mengembangkan Sistem Informasi Pengawasan Netralitas ASN (Siapnet). Aplikasi Siapnet memfasilitasi pengaduan pelanggaran netralitas ASN

⁵⁴ Rury Citra Diani, *Op.Cit*

⁵⁵ Yusti Erlina, *Op. Cit.*

yang didapatkan Bawaslu untuk kemudian diberikan kepada KASN. Hal itu dilakukan demi meningkatkan akurasi dan validitas data dari aspek jumlah pelanggaran, jenis pelanggaran, kategori jabatan ASN terlapor, dan jumlah rekomendasi serta tindak lanjutnya.⁵⁶

- Menurut Iip Ilham Firman selaku Asisten KASN Pengawasan Bidang Penerapan Nilai Dasar, Kode Etik dan Kode Perilaku ASN, dan Netralitas ASN, strategi yang dapat dilakukan dalam mencegah pelanggaran netralitas ASN dari aspek struktur hukum adalah dengan peningkatan organisasi dan tata laksana serta anggaran bagi KASN agar bisa bekerja lebih maksimal dalam mengawasi netralitas ASN serta menambah kewenangan KASN sampai level menjatuhkan sanksi. Selain itu, Gakkumdu Pemilu dan Pemilihan harus berkomitmen untuk dilakukan penguatan eksistensi kelembagaan Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu) melalui redesain pola kerja dan kesepahaman agar lebih efektif dan bisa bekerja sesuai tugas dan fungsi masing-masing dengan tetap menjaga kemandirian masing-masing institusi karena dalam UU NO 7 Tahun 2017 orang yang mempolitisasi para ASN ini juga dapat dihukum pidana pemilu. sebagaimana pasal 280 ayat (2) poin f "Pelaksana dan/atau tim kampanye dalam kegiatan kampanye pemilu dilarang mengikutsertakan ASN".⁵⁷
- Menurut Rury Citra Diani selaku Direktur Pengawasan dan Pengendalian III Deputi Bidang Pengawasan dan Pengendalian Badan Kepegawaian Negara, menyatakan bahwa dari struktur hukum strategi pencegahan pelanggaran netralitas yang telah diterapkan oleh BKN adalah dengan adanya Sistem Berbagi Terintegrasi (SBT) yang berfungsi: (1) Penyampaian data dan informasi perkembangan hasil penanganan pelanggaran

⁵⁶ <https://validnews.id/nasional/pelanggaran-netralitas-asn-meningkat-jelang-pemilu-2024> diakses pada 16 Agustus 2023 Pukul 15.00 WIB

⁵⁷ Iip Ilham Firman, *Op. Cit*

netralitas Pegawai ASN; (2) Koordinasi Tim Satgas dalam rangka melaksanakan penanganan laporan dugaan pelanggaran netralitas Pegawai ASN; (3) Pelaksanaan monitoring dan evaluasi terhadap data dan informasi yang bersumber dari SBT.⁵⁸

3. Budaya Hukum: Sosialisasi Kebijakan Netralitas ASN

- Menurut Iip Ilham Firman selaku Asisten KASN Pengawasan Bidang Penerapan Nilai Dasar, Kode Etik dan Kode Perilaku ASN, dan Netralitas ASN, strategi yang dapat dilakukan dalam mencegah pelanggaran netralitas ASN dari aspek budaya hukum adalah dengan meminimalisir budaya balas dendam dan balas budi yang dilakukan oleh PPK dengan menemukan formula yang tepat supaya para ASN tidak lagi menjadi alat untuk syahwat politik para kontestan Pemilu/Pemilihan (pilkada) karena bertentangan dengan kode etik perilaku ASN. Upaya yang dapat dilakukan yaitu antara lain dari sisi manajemen ASN dengan penerapan sistem merit dimana pejabat pembina kepegawaian itu jangan diberikan kepada pejabat politik.⁵⁹
- Menurut Rury Citra Diani selaku Direktur Pengawasan dan Pengendalian III Deputi Bidang Pengawasan dan Pengendalian Badan Kepegawaian Negara, menyatakan bahwa dari aspek budaya hukum strategi yang dapat ditempuh dalam mencegah pelanggaran netralitas ASN adalah melalui beberapa langkah sistematis sebagai berikut: (1) Identifikasi, yaitu mengidentifikasi dan memetakan potensi pelanggaran netralitas ASN setiap tahapan (pendaftaran pemilih dan peserta pemilu, pencalonan, kampanye dan pemungutan suara); (2) Sosialisasi, yaitu melakukan sosialisasi kepada ASN melalui kerjasama dengan instansi pemerintah dan Pemerintah Daerah, Korpri, Media Massa Cetak dan Elektronik; (3) Koordinasi, yaitu melakukan koordinasi intensif dengan pimpinan Lembaga untuk menjaga

⁵⁸ Rury Citra Diani, *Op.Cit*

⁵⁹ Iip Ilham Firman, *Op. Cit*

netralitas ASN; (4) Partisipasi, yaitu mendorong partisipasi aktif setiap ASN untuk menjaga netralitas ASN lainnya.⁶⁰

⁶⁰ Rury Citra Diani, *Op.Cit*

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Faktor-Faktor Penyebab Ketidaknetralan ASN dalam Pemilu dan Pemilihan

- 1) Secara substansi kebijakan-kebijakan yang mengatur tentang netralitas ASN telah sangat mengakomodir terkait pengawasan terhadap pelanggaran netralitas, namun rekomendasi dari KASN kepada Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dianggap masih belum maksimal dimana masih ada PPK yang belum menindak lanjuti rekomendasi KASN kepada ASN yang telah terbukti melanggar
- 2) Secara struktur ada beberapa substansi aturan hukum yang bisa menyebabkan ASN tidak netral dikarenakan Pejabat Pembina Kepegawaian di daerah masih didelegasikan kepada pejabat politik sebagaimana yang diatur dalam Pasal 53 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, idealnya Pejabat Pembina Kepegawaian harus dari ASN sendiri sehingga dapat menjaga netralitas ASN dari politisasi. Kemudian dalam pengawasan Netralitas ASN dalam pemilu dan pemilihan tahun 2024 telah dikembang Sistem Berbagi Terintegrasi (SBT) yang merupakan proses penanganan laporan netralitas ASN yang bertujuan memudahkan koordinasi, monitoring, serta evaluasi dalam rangka untuk memonitor penanganan laporan dugaan pelanggaran netralitas ASN yang sudah diintegrasikan ke *I'DIS (Integrated Discipline)* yaitu merupakan sistem informasi pelaporan proses hukuman disiplin yang terintegrasi dengan SIASN BKN yang bertujuan untuk memberikan standar dan kemudahan dalam melakukan proses pelaporan hukuman disiplin, mulai dari identifikasi sampai dengan pembuatan Surat Keputusan Hukuman Disiplin.

- 3) Secara budaya ada dua alasan ASN melakukan pelanggaran netralitas:
- a. Karena rasa persaudaraan yang masih sangat tinggi, hubungan kekerabatan di daerah masih mengakar kuat sehingga dengan alasan kekeluargaan itu para ASN mau tidak mau ikut terseret arus pelanggaran netralitas.
 - b. ASN daerah cenderung lebih mudah terseret karena pejabat pembina kepegawaian (PPK) adalah orang politik baik itu Gubernur/ Bupati atau walikota, psikologi ASN daerah yang tidak mungkin bisa menolak karena menghadapi pimpinannya satu sisi dan disisi lain juga untuk memastikan karir sendiri jika tidak menunjukkan dukungan dikhawatirkan akan di non jobkan (bangku panjangkan) atau dipindahkan/mutasi
 - c. Banyak pelanggaran netralitas ASN disebabkan oleh belum diterapkannya sistem merit di pemerintah terkhususnya di Pemerintah Daerah

2. Strategi Pencegahan Terkait Pelanggaran Netralitas ASN

- 1) Secara Substansi: Penguatan Kelembagaan Pengawasan
 - Penyederhanaan aturan-aturan terkait netralitas ASN yang selama ini berada di masing-masing kementerian/lembaga agar lebih menjamin kepastian aturan hukum yang berlaku
 - Perlunya standarisasi penerapan Sanksi pelanggaran dimana akan dirumuskan norma standar agar Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) menjatuhkan sanksi secepatnya agar memberikan efek jera dan mencegah pelanggaran yang dilakukan tersebut mempengaruhi hasil pemilu. Standarisasi tersebut harus dituangkan pada Undang-Undang terkait pemilu agar memberikan kepastian hukum yang mengikat seluruh lembaga/kementerian yang terkait

- Merumuskan norma secara eksplisit dalam PP Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah sebagaimana telah diatur dalam Pasal 36 tentang sanksi administratif dalam poin (r) harus dimasukkan juga setiap kepala daerah harus melaksanakan rekomendasi dari KASN.
- Melakukan upaya kolaboratif dengan K/L terkait untuk memastikan bahwa hal-hal yang telah diatur dalam UU ASN, PP 94/2021, dan ditegaskan kembali melalui SKB Netralitas dilaksanakan di seluruh instansi pemerintah
- Melakukan upaya-upaya mendorong instansi pemerintah khususnya instansi daerah untuk memastikan tidak terjadi pelanggaran netralitas ASN dan melakukan tindakan pengendalian dalam hal telah terjadi pelanggaran netralitas ASN baik.
- Koordinasikan dengan K/L yang tergabung dalam satgas netralitas maupun dengan PPK/PyB/Unit Kerja Pengelola kepegawaian di masing-masing instansi pemerintah dengan mengedepankan prinsip pencegahan

2) Secara Struktur Sinergitas Lembaga Pengawas Dalam Penegakan Hukum Pelanggaran Netralitas ASN

- Perlunya disusunnya surat keputusan bersama dalam rangka membuat efektifitas sosialisasi yang lebih menyeluruh kepada seluruh ASN di Indonesia. Perlu juga dibentuk Satgas yang terdiri dari beberapa lembaga/kementerian dalam rangka menjamin pelaksanaan pengawasan pelanggaran pemilu termasuk netralitas ASN agar menjadi lebih efektif dan berkesinambungan
- KASN dan Bawaslu perlu berupaya terus menerus untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengawasan netralitas ASN

- Gakkumdu Pemilu dan Pemilihan harus berkomitmen untuk dilakukan penguatan eksistensi kelembagaan Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu) melalui redesain pola kerja dan kesepahaman agar lebih efektif dan bisa bekerja sesuai tugas dan fungsi masing-masing dengan tetap menjaga kemandirian masing-masing institusi karena dalam UU NO 7 Tahun 2017 orang yang mempolitisasi para ASN ini juga dapat dihukum pidana pemilu. sebagaimana pasal 280 ayat (2) poin f "Pelaksana dan/atau tim kampanye dalam kegiatan kampanye pemilu dilarang mengikutsertakan ASN

3) Secara Budaya

- Penerapan sistem merit sebagaimana amanat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN
- Mengidentifikasi dan memetakan potensi pelanggaran netralitas ASN setiap tahapan (pendaftaran pemilih dan peserta pemilu, pencalonan, kampanye dan pemungutan suara
- Sosialisasi, yaitu melakukan sosialisasi kepada ASN melalui kerjasama dengan instansi pemerintah dan Pemerintah Daerah, Korpri, Media Massa Cetak dan Elektronik
- Koordinasi, yaitu melakukan koordinasi intensif dengan pimpinan Lembaga untuk menjaga netralitas ASN
- Partisipasi, yaitu mendorong partisipasi aktif setiap ASN untuk menjaga netralitas ASN lainnya

B. Rekomendasi

1. Penguatan Kelembagaan Pengawasan

- Satgas netralitas yang telah dibentuk di pusat juga perlu dibentuk pada level daerah

- Kemendagri Perlu membuat norma/regulasi terkait penjatuhan sanksi yang mempertegas sanksi bagi PPK dan PyB untuk melaksanakan rekomendasi KASN yaitu dengan revisi Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah untuk memperkuat rekomendasi KASN
2. Penguatan eksistensi kelembagaan Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu) melalui redesain mekanisme kerja dan peningkatan kompetensi SDM untuk meningkatkan efektifitas penegakan hukum.
 3. Melakukan Sosialisasi secara masif terkait Surat Keputusan Bersama (SKB) 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 terkait tentang Pedoman Pembinaan dan dan Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Pemilihan tahun 2022 dan beberapa regulasi terkait netralitas ASN
 4. Penguatan penerapan sistem merit di instansi pemerintah terkhusus di Pemerintah Daerah

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Gunung Agung, Tahun 2002
- _____, *Menguak Teori Hukum(Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang((legisprudence)*, Jakarta: Kencana, 2009
- Eddy Purnama, *Lembaga Perwakilan Rakyat*, Syiah Kuala University Press, Banda Aceh, 2008
- Hans Kelsen..Teori Umum Tentang Hukum dan Negara.Bandung.Penerbit Nusa Media, 2006
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006
- Mochtar Mas'oeed, *Negara, Kapital dan Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003
- Munir Fuady, *Teori Hukum Pembuktian Pidana dan Perdata*, Citra Aditya, 2003
- Soerjono Soekanto, *Beberapa Aspek Sosial Yuridis Masyarakat*, Bandung, Alumni, 1985
- _____, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Jakarta Rajawali Pers, 1982
- Soerjono Soekamto. *Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*.Jakarta. Penerbit PT Raja Grafindo Persada. 2008

B. Jurnal

- Mirza Sahputra, *Pemilihan Umum Menurut UUD 1945 (Argumentasi Pemilihan Umum Serentak dan Pemilihan Umum Tidak Serentak)*, Jurnal Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Syiah Kuala, Volume 3 Mei 2015

C. Internet

[Pemilu dan Pilkada Serentak 2024: Alasan, Urgensi, dan Tantangan \(kompas.com\)](#)

[Ketua KASN: Pelanggaran Netralitas ASN Sebabkan Ketidaknetralan dalam Pelayanan Publik](#)

<https://www.kominfo.go.id/content/detail/19758/bkn-rekap-data-pelanggaran-netralitas-asn/0/berita>