

**ANALISIS PENGATURAN NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA (ASN)  
PADA PENYELENGGARAAN PEMILUKADA  
DALAM PERSPEKTIF PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

**Oleh:**

**YOGA TRIWANDA**

**Dr. Dessy Artina S.H., M.H**

**Zulwisman S.H., M.H**

**Alamat: Perum Jingga, Jalan Suka Jadi**

**Email: yoga.triwanda4933@student.unri.ac.id**

**ABSTRACT**

The electoral system is a mechanism or procedure for determining pairs of candidates who are entitled to occupy the position of regional head/deputy regional head. Today, there are several issues that often arise and become a concern that offends the local election. One of them is the politicization of ASN, which of course affects the quality of ASN performance. ASN as servants of the state have obligations that must be fulfilled in public service, in fact they are often contaminated by political interests. Various regulations have been issued, but this has not yet become a concrete solution. The neutrality of ASN does not recur in the lead-up to and implementation of elections. The purpose of writing this research is to find out the condition of ASN neutrality in the 2020 regional election in Riau and to find out the material strengthening of the regulation of ASN neutrality in laws and regulations.

The type of research used by researchers is normative law. Normative legal research is conducting research on legal principles starting from certain legal principles, by first identifying the legal principles that have been formulated in certain laws. The data sources used are primary data, secondary data, tertiary data, the data collection technique in this study is normative juridical, the data used is library research.

The results of this study examine and analyze the rules governing the neutrality of ASN based on Law no. 5 Year 2021 that every ASN is impartial from any form of influence and does not favor the interests of anyone and PP No. 94 of 2021 that there are still some deficiencies governing the neutrality of ASN, as well as the existence of PP there are still many experiencing deficiencies and the rules have not answered the phenomenon of ASN neutrality in Indonesia.

Laws and regulations regarding ASN neutrality need to be adjusted to the needs and developments in the technological age because of course it is a new challenge in perfecting laws and regulations, especially regarding ASN neutrality so that cases that occurred before, during and after the ELECTIONS do not happen again. In order to achieve the desired law (*right to be established*) the establishment of strengthening the regulation of ASN Neutrality by regulating the authority of KASN to supervise staffing officials if they commit violations in the merit system-based staffing development process in Law No. 5 of 2014 concerning ASN neutrality, and PP No. 94 of 2021 concerning Civil Servant Discipline prohibits lending property state for the campaign needs of one of the candidate pairs, and regulate ASN ethics on social media in terms of acting and other rules deemed necessary, so that ASN Neutrality can really be regulated in detail to guarantee legal certainty.

**Keywords** : *Analysis, Neutrality, ASN, Regulations*

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Salah satu wujud dan mekanisme demokrasi di daerah adalah pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Sistem pemilihan adalah suatu mekanisme atau tata cara untuk menentukan pasangan calon yang berhak menduduki jabatan kepala daerah/wakil kepala daerah. Dewasa ini, terjadi beberapa persoalan yang sering muncul dan menjadi perhatian yang menyinggung pemilihan kepala daerah (Pilkada).

Pemerintah telah mengeluarkan regulasi untuk mengatur Aparatur Sipil Negara (ASN) agar dapat mewujudkan eksistensinya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat yang tercantum pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) yang terfokus pembahasan yaitu pada pasal 2 huruf f, bahwa penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN didasarkan pada asas netralitas. Pasal tersebut menjelaskan bahwa "asas netralitas" adalah bahwa setiap Pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.

Selain itu, terdapat pada pasal 120 UU tersebut bahwa untuk mewujudkan netralitas ASN, KASN perlu untuk melakukan pengawasan dalam pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi, Pejabat Pembina Kepegawaian memberikan laporan proses pelaksanaannya.

Pemerintah juga mengeluarkan Peraturan Pemerintah pasal 5 Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil huruf n angka 5 yang memiliki makna pegawai ASN dilarang melakukan perbuatan yang mengarah kepada keberpihakan salah satu calon atau perbuatan yang mengindikasikan terlibat dalam suatu praktis politik.

Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten Bekasi menemukan satu pelanggaran selama dua hari kampanye terbuka sejak Ahad lalu. Salah satunya, pemakaian mobil dinas untuk kampanye.

Mobil dinas milik calon anggota legislatif inkumben bernama Nana Rohana dari Partai Golkar dengan nomor polisi B-1271-FQN di lokasi kampanye di Kecamatan Cikarang Selatan, Senin, 18 Maret 2014.<sup>1</sup>

Kasus penggunaan fasilitas negara yakni kendaraan dinas milik Badan Pendapatan Daerah (Bapenda) Kabupaten Bandung, Jawa Barat, untuk kampanye salah satu pasangan calon (paslon) kepala daerah di ajang Pemilihan Bupati (Pilbup) Bandung 2020<sup>2</sup>. Serta menurut Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) banyak terjadi pelanggaran kampanye di daerah dengan menggunakan fasilitas Negara seperti pemakaian mobil dinas, diantaranya oleh kepala daerah<sup>3</sup>. Selain itu, menurut Ketua Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) mengatakan bahwa ASN yang menyukai unggahan terkait kampanye pasangan calon (paslon) bisa dikatakan sebagai pelanggaran netralitas karena dianggap mendukung salah satu pasangan calon.<sup>4</sup>

Tindakan yang dilakukan pejabat publik dan ASN tersebut tentu saja mengingkari semangat demokratis dalam Pilkada yang menekankan adanya kebebasan dan keadilan jauh dari kecurangan dan manipulatif. Selain itu, berdasarkan data per 30 September 2020 terdapat 649 pegawai ASN yang dilaporkan melakukan pelanggaran Netralitas, yakni ikut kampanye atau sosialisasi di media sosial hingga melakukan pendekatan ke partai politik dan bakal calon kepala daerah.<sup>5</sup>

Netralitas ASN menjadi suatu kewajiban yang patut dimiliki sehingga menjadi karakter wajib yang bersifat imperatif. Konsekuensi dari adanya Tindakan yang melenceng dari sifat imperatif sendiri berdampak pada sanksi yang harus diterima sebagaimana yang

---

<sup>1</sup> Caleg Golkar Ini Pakai Mobil Dinas untuk Kampanye - Pemilu Tempo.co diakses pada tanggal 05 September 2022 pukul 21.41

<sup>2</sup> Bawaslu Usut Kasus Mobil Dinas Dipakai untuk Kampanye di Pilbup Bandung 2020 (inews.id) diakses pada tanggal 06 September 2022

<sup>3</sup> Adu Pendapat Seputar Pilpres Mobil Dinas Banyak Dipakai Buat Kampanye - detikPemilu (diakses pada 15 Oktober 2022, pukul 16.25)

<sup>4</sup> ASN Sukai Unggahan Kampanye Paslon Dikategorikan Pelanggaran | Republika Online (diakses pada 15 Oktober 2022, pukul 16.33)

<sup>5</sup> Ratusan ASN Diduga Tak Netral di Pilkada, Apa Sebabnya? Halaman all - Kompas.com diakses pada tanggal 7 April 2022, pukul 21.36

dikenal karena adanya pelanggaran dalam konteks ini yaitu pelanggaran netralitas dengan adanya kegiatan politisasi oleh ASN. Namun adanya kerancuan dalam memahami makna pelanggaran harus diidentifikasi dengan semaksimal mungkin sehingga ASN mengerti secara tegas dan rinci terkait apa saja larangan yang harus dihindari.

Berdasarkan uraian di atas penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “ANALISIS PENGATURAN NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA (ASN) PADA PENYELENGGARAAN PEMILUKADA DALAM PERSPEKTIF PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN”.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

1. Bagaimanakah Pengaturan Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Pada Penyelenggaraan PEMILUKADA Dalam Perspektif Perundang-Undangan?
2. Bagaimanakah Penguatan Pengaturan Secara Materil Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Pada Penyelenggaraan PEMILUKADA Dalam Peraturan Perundang-Undangan?

## **C. Tujuan dan kegunaan penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

- a. Untuk mengetahui kondisi pengaturan netralitas aparatur sipil negara (ASN) pada penyelenggaraan PEMILUKADA dalam perspektif perundang-undangan.
- b. Untuk mengetahui penguatan pengaturan secara materil netralitas aparatur sipil negara (ASN) pada penyelenggaraan PEMILUKADA dalam peraturan perundang-undangan.

### **2. Kegunaan Penelitian**

- a. Untuk pengguna praktis adalah sebagai masukan (input) bagi pihak pemerintah daerah di Indonesia khususnya provinsi Riau
- b. Bagi penulis untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Kekhususan Hukum Tata Negara di Universitas Riau
- c. Sebagai salah satu sumber pustaka dan masukan bagi para pembaca serta untuk menambah referensi kepustakaan

Fakultas Hukum Universitas Riau dalam bentuk sumbangsih penulis terhadap almamater

## **D. Kerangka teori**

### **1. Teori Negara Hukum**

Negara hukum pada hakekatnya merupakan negara yang dalam aktifitasnya selalu didasarkan pada hukum guna menjamin dan mewujudkan keadilan bagi warganya. Gustav Radbruch memulai dengan pandangan bahwa masyarakat dan ketertiban memiliki hubungan yang sangat erat, bahkan dikatakan sebagai dua sisi mata uang, hal ini menunjukkan bahwa setiap komunitas (masyarakat) di dalamnya membutuhkan adanya ketertiban. Untuk mewujudkan ketertiban ini maka dalam masyarakat selalu terdapat beberapa norma seperti kebiasaan, kesusilaan dan hukum.<sup>6</sup>

### **2. Teori Politik Hukum**

Padmo Wahjono memberikan definisi politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang dibentuk.<sup>7</sup> disebutkan bahwa politik hukum sebagai kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu yang di dalamnya mencakup pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum

Mahfud Md mengartikan politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan hukum yang baru maupun dengan penggantian hukum yang lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Dengan demikian, politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya di maksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945<sup>8</sup>.

## **E. Kerangka Konseptual**

1. Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) adalah suatu mekanisme atau tatacara untuk menentukan pasangan

---

<sup>6</sup> Muslih, Negara Hukum Indonesia Dalam Perspektif Teori Hukum Gustav Radbruch (Tiga Nilai Dasar Hukum). Legalitas: Jurnal Hukum, Vol 4, Nomor 1, 2017, hlm 143-144

<sup>7</sup> Padmo Wahjono, Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), hlm. 160

<sup>8</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2017, hlm. 1.

- calon yang berhak menduduki jabatan kepala daerah/wakil kepala daerah.<sup>9</sup>
2. Negara Hukum adalah negara yang dalam aktifitasnya selalu didasarkan pada hukum guna menjamin dan mewujudkan keadilan bagi warganya<sup>10</sup>
  3. Politik Hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu yang di dalamnya mencakup pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum.
  4. Netralitas adalah keadaan dan sikap netral (tidak memihak, bebas)<sup>11</sup>
  5. Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah aparatur pemerintah yang mana dituntut untuk melaksanakan tugas pemerintahan dalam pemberian pelayanan publik.

## F. Metoda penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Penelitian hukum normatif adalah penelitian melalui studi kepustakaan terhadap peraturan perundang-undangan (penelaahan terhadap literatur). Dalam penelitian hukum normatif ini penulis melakukan penelitian terhadap asas-asas hukum yang bertitik tolak dari bagian asas-asas hukum tertentu, dengan cara mengadakan identifikasi terlebih dahulu terhadap kaidah-kaidah hukum yang telah dirumuskan di dalam perundang-undangan tertentu.<sup>12</sup>

### 2. Sumber Data

#### a. Data Primer

Data primer diperoleh secara langsung melalui wawancara dengan narasumber yakni Datuk Raja Deko Rusdi, Staff Kantor Lurah Pasir Sialang di lapangan mengenai hal-hal yang bersangkutan dengan masalah yang diteliti.

#### b. Data Sekunder

##### 1) Bahan Hukum Primer

Merupakan bahan penelitian kepustakaan yang berkaitan dengan judul dan

permasalahan yang dirumuskan baik itu peraturan perundang-undangan, seperti: Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960.

##### 2) Bahan Hukum Sekunder

Merupakan bahan penelitian yang bersumber dari penelitian para sarjana, buku, jurnal. Yang berkaitan dengan pokok pembahasan yang akan diteliti.

##### 3) Bahan hukum Tersier

Merupakan penelitian yang diperoleh melalui kamus dan internet yang berfungsi sebagai pendukung terhadap data primer maupun sekunder.

### 3. Teknik Pengumpulan Data

Melalui proses penelitian, diadakan analisis dan konstruksi yang telah dikumpulkan dan diolah. Oleh karena itu, metodologi penelitian yang diterapkan harus sesuai dengan ilmu pengetahuan yang menjadi induknya.<sup>13</sup> Analisis data yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah analisis data kualitatif. Analisis kualitatif yaitu data yang tidak dianalisis dengan menggunakan statistik atau matematika ataupun sejenisnya, namun cukup dengan menguraikan secara deskriptif dari data yang telah diperoleh.

Dalam menarik kesimpulan, penulis menggunakan metode secara deduktif, yaitu cara berfikir yang menarik suatu kesimpulan dari suatu pernyataan atau dalil yang bersifat umum menjadi suatu pernyataan yang bersifat khusus, yang mana dari berbagai kesimpulan tersebut dapat diajukan saran.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Umum Tentang Ilmu Perundang-undangan

##### 1. Perkembangan Ilmu Perundang-undangan

Sejarah ilmu pengetahuan perundang-undangan yang merupakan terjemahan dari *gesetzgebungswissenschaft* adalah salah satu cabang ilmu baru, yang mula-mula berkembang di Eropa Barat, terutama di negara-negara yang berbahasa Jerman. Istilah lain yang juga sering dipakai adalah *wetgevingswetenschap*, atau *science of legislation*. Tokoh utama pencetus bidang ilmu ini diantaranya Peter Noll, Jurgen Rodig, Burkhard Krems, dan Wainer Maihofer. Di Belanda antara lain S.O. Van Poelje dan W.G Van Der Velden, sedangkan di Indonesia diajukan oleh Hamid S. Attamimi dengan

<sup>9</sup> Joko J. Prihatmoko, *Loc. Cit.*, hlm 284

<sup>10</sup> Muslih, *Op. Cit.*, hlm 143-144

<sup>11</sup> Arti kata netralitas - Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Online

<sup>12</sup> Zainudin Ali, *Penelitian Hukum*, Sinar Grafika. Jakarta, 2010, Hlm.15.

<sup>13</sup> Zainudin Ali, *Op.Cit.*, hlm.17.

istilah ilmu pengetahuan perundang-undangan.<sup>14</sup>

## 2. Pengertian Dan Kegunaan Ilmu Perundang-undangan

Istilah perundang-undangan (*legislation, wzetgeving, atau gesetzbung*) dalam beberapa kepustakaan mempunyai dua pengertian yang berbeda. Dalam kamus umum yang berlaku, istilah *legislation* dapat diartikan dengan perundang-undangan dan pembuatan undang-undang, istilah *wetgeving* diterjemahkan dengan pengertian undang-undang dan keseluruhan dari pada Undang-Undang negara. Menurut Bagir Manan, pengertian peraturan perundang-undangan adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum.<sup>15</sup>

## 3. Asas dan Dasar Peraturan Perundang-undangan

Dalam asas pembentukan peraturan yang baik maka perlunya keselarasan antara asas dan nilai dasar didalam pembentuk suatu peraturan. Dalam sistem hukum di Indonesia dimana suatu peraturan harus memenuhi nilai-nilai dasar, yang menjadi nilai dasar berlakunya undang-undang

Satjipto Rahardjo juga menyatakan bahwa asas hukum merupakan jantungnya peraturan hukum. Karena menurut Satjipto, asas hukum adalah landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum. Juga merupakan jembatan antara peraturan-peraturan hukum dengan cita-cita sosial dan pandangan etis masyarakatnya. Dengan singkat dapat dikatakan, bahwa melalui asas hukum ini peraturan-peraturan berubah sifatnya menjadi bagian dari suatu tatanan etis.<sup>16</sup>

## 4. Materi Muatan dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia

Materi muatan suatu peraturan perundang-undangan berkaitan erat dengan

<sup>14</sup> *Ibid*, Hlm. 8.

<sup>15</sup> Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Jakarta, 2017, Hlm. 10.

<sup>16</sup> Yati Nurhayati, *Pengantar Ilmu Hukum*, Nusa Media, Bandung, 2020, Hlm. 56.

jenis, fungsi dan hierarki peraturan perundang-undangan itu sendiri. Pada dasarnya setiap jenis peraturan perundang-undangan memuat materi tertentu, yang satu berbeda dengan yang lain. Hal ini mengandung arti bahwa secara substansial. Pembedaan jenis suatu peraturan perundang-undangan, tidak semata-mata didasarkan pada bentuk, syarat dan cara pembentukan, serta badan pembentukannya, tetapi juga didasarkan pada isi yang terkandung didalamnya, pada hakikatnya jenis peraturan Perundang-undangan mencerminkan sebagai suatu wadah.<sup>17</sup>

Hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia memiliki kekuatan hukum mengikat dan berlaku secara umum dalam membentuk peraturan perundang-undangan di Indonesia. Melihat hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia diawali dengan beberapa perkembangan dimulai pada sistem pemerintahan parlementer, yakni pada masa Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 dan setelah itu, berganti-ganti dalam masa ke masa.<sup>18</sup>

## B. Tinjauan Umum Tentang Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN)

### 1. Definisi dan Dasar Hukum

#### a. Definisi

##### 1) Netralitas

Pengertian kata netralitas diambil dari kata yang memiliki makna tidak berpihak. Tetapi sulit mencari padanan kata dalam bahasa Indonesia, dan seringkali diterjemahkan menjadi netralitas<sup>19</sup>. Netralitas menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah keadaan dan sikap netral, serta tidak memihak, sedangkan menurut Pasal 2 Huruf f Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 adalah setiap Pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun

<sup>17</sup> Dodi Haryono, *Op.Cit*, hlm. 66.

<sup>18</sup> Ahmad Husen, Eksistensi Peraturan Presiden Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undang, *Lex Scientia Law Review*, Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, Volume 3 No. 1, Mei 2019, hlm. 70-79.

<sup>19</sup> Perpustakaan Nasional RI: Data Katalog dalam Terbitan (KDT). 2018. Kajian Naskah Akademik: Penyusunan Pedoman Pelaksanaan Kebijakan Dan Pengawasan Netralitas Aparatus Sipil Negara. PKP2A III LAN

dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.<sup>20</sup>

## 2) Aparatur Sipil Negara

Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Pembahasan tentang ASN merupakan bagian dari manajemen kepegawaian negara di bawah kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintah (Pasal 4 ayat 1 UUD NRI 1945). ASN adalah penyelenggara negara yang terdapat dalam semua lini pemerintah. Pelaksanaan kegiatan administrasi negara dilaksanakan oleh ASN sebagai sumber daya manusia penggerak birokrasi pemerintah<sup>21</sup>.

### b. Dasar Hukum

#### 1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Undang-undang Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan undang-undang yang mengatur tentang profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Pengesahan Undang-undang ini, disahkan oleh DPR RI. Undang-undang ini sekaligus menggantikan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 juncto undang-undang 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian. Sebelum disahkan, Undang-undang ASN tercatat melalui perjalanan yang cukup panjang..<sup>22</sup>

#### 2) Peraturan perundangan lainnya

##### a) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik

Peraturan Pemerintah Nomor 37

Tahun 2004 Tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil menjadi Anggota Partai Politik merupakan Peraturan Pemerintah yang berlaku pada tanggal 16 Oktober 2004 dan pegawai negeri sebagai unsur aparatur negara harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik, tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, dan dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik<sup>23</sup>.

##### b) Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil mengatur terkait dengan kewajiban, larangan, dan hukuman disiplin yang dapat dijatuhkan kepada PNS yang telah terbukti melakukan pelanggaran; jenis hukuman disiplin yang dapat dijatuhkan terhadap suatu pelanggaran disiplin; batasan kewenangan bagi pejabat yang berwenang menghukum; dan hak untuk membela diri melalui upaya administratif bagi PNS yang dijatuhi hukuman disiplin. Peraturan ini mulai berlaku pada tanggal 31 Agustus 2021. Berlakunya Peraturan ini, sekaligus menghapus Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1974 dan Peraturan Pemerintah sepanjang tidak mengatur jenis hukuman disiplin sedang.

##### c) Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara, Anggota Tentara Nasional Indonesia, dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia

Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum pasal 4 nomor 6 Tahun 2018 tentang Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara, Anggota Tentara Nasional Indonesia, dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia mulai berlaku pada tanggal 14 Februari 2018.

## 2. Bentuk-bentuk Netralitas ASN

Menurut La Ode (2013), ada dua indikator utama dari netralitas politik, yaitu:<sup>24</sup>

- a. Tidak terlibat, dalam arti tidak menjadi tim sukses calon kandidat pada masa kampanye atau

<sup>20</sup> Himpunan Lengkap Undang-Undang Aparatur Sipil Negara, (Yogyakarta: Saufa, 2014), hlm. 105

<sup>21</sup> Sirajuddin, dkk, Hukum Administrasi Pemerintah Daerah, (Malang: Setara Press, 2016) h. 306

<sup>22</sup> Profil Komisi Aparatur Sipil Negara (kasn.go.id), diakses pada hari Rabu, 28 September 2022

<sup>23</sup> Bolehkah CPNS Menjadi Anggota Partai Politik? - Klinik Hukumonline (diakses pada 24 Oktober 2022, pukul 11.00)

<sup>24</sup> Sari, D. M. (2021). Regulasi Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020. *Kemudi: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 5(02), 259-272.

menjadi peserta kampanye baik dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS.

- b. Tidak memihak, dalam arti tidak membantu dalam membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan salah satu pasangan calon, tidak mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap salah satu pasangan calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah pada masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkup unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat, serta tidak membantu dalam menggunakan fasilitas negara yang terkait dengan jabatan dalam rangka pemenangan salah satu calon pasangan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah pada masa kampanye.

### **3. Aturan dan Kode Etik ASN**

Setiap Aparatur Sipil Negara (ASN) harus bersikap profesional dan menaati peraturan dalam menjalankan jabatannya, seperti aturan mengenai netralitas ASN dalam pemilihan umum. Untuk menjunjung tinggi prinsip profesionalitas tersebut maka perlu adanya pedoman bagi para sipil negara mengenai kode etik Pegawai Negeri Sipil. Aturan tersebut dibuat sebagai tindakan preventif untuk mencegah campur tangan pihak luar organisasi yang berhubungan dengan Pegawai Negeri Sipil. Pengaturan disiplin pegawai negeri sipil sebelumnya sudah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

## **BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

### **A. Pengaturan Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Pada Penyelenggaraan Pemilu dalam Perspektif Perundang-Undangan**

Isu netralitas ASN dalam Pemilu mendapat banyak perhatian dari berbagai kalangan masyarakat. Istilah ASN merupakan

sebuah profesi yang terdiri atas pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah sebagai abdi masyarakat dan Negara. Untuk mewujudkan ASN sebagai abdi masyarakat dan Negara yang profesional, maka bagi seorang ASN harus mengedepankan asas netralitas.

Istilah ASN dan netralitas merupakan dua hal yang sangat lekat. Dewasa ini, Negara Indonesia telah mengatur berbagai pengaturan tentang netralitas ASN. Diantaranya ialah Undang-undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang di dalamnya mengatur mengenai netralitas ASN, dalam UU ASN di sebutkan bawasannya “Berdasarkan Pasal 2 Undang-undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Dalam Pasal 2 huruf f dan penjelasannya di UU No. 5 Tahun 2014 dinyatakan tentang asas netralitas, bahwa setiap Pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Kenetralan ASN bisa dilihat dari perilaku yang tidak ikut serta dalam pemilihan ataupun tim sukses salah satu calon Kepala Daerah.

Menurut hasil kajian Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), bentuk pelanggaran netralitas yang seringkali terjadi dalam Pemilu, diantaranya memakai anggaran Pemda untuk kampanye terselubung; terlibat langsung atau tidak langsung dalam kampanye suatu pasangan calon; terlibat memfasilitasi Paslon dengan memberikan fasilitas, seperti memasang baliho atau spanduk untuk kepentingan calon tertentu; dan sebagainya<sup>25</sup>

Tidak hanya UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN yang mengatur mengenai Netralitas ASN aturan lebih lanjut juga di atur di peraturan pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 yang mengatur lebih spesifik larangan-larangan apa saja yang tidak boleh dilakukan oleh ASN dalam menjaga kenetralitasnya dalam Pemilu. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, mengatur juga mengenai netralitas ASN lebih lanjut, Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Dari kondisi saat ini, PP ini masih belum juga dapat memenuhi kebutuhan hukum secara komprehensif.

---

<sup>25</sup> Komisi Aparatur Sipil Negara, 2018, Netralitas ASN di Tengah Intervensi Politik

## **B. Penguatan Pengaturan Secara Materil Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Pada Penyelenggaraan Pemilukada Dalam Peraturan Perundang-Undangan**

ASN seringkali dijadikan alat politik dan disalahgunakan untuk kepentingan tertentu. Hal ini terjadi apabila pasangan calon dalam Pemilukada adalah pasangan yang sedang menjabat. Tidak hanya melalui politik uang, tetapi juga dalam bentuk barang/bingkisan bahkan jabatan. Namun demikian, tidak ada jaminan apabila hak pilih ASN dicabut mereka akan terbebas dari intervensi politik dalam melaksanakan tugasnya, sepanjang kewenangan pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian dari jabatan berada ditangan pejabat politik<sup>26</sup>.

Menurut Bawaslu, bentuk pelanggaran yang dilakukan ASN tersebut bervariasi, sehingga jika diukur persentasenya hampir 70 persen ASN melakukan pelanggaran karena keterpaksaan, 20 persen karena niat pribadi, dan 10 persen karena peruntungan<sup>27</sup>. Tentu berbagai upaya sudah dilakukan untuk menjaga netralitas ASN. Salah satu upaya yang dilakukan adalah dengan memberikan sosialisasi mengenai netralitas ASN. Sosialisasi tersebut diharapkan dapat menjadikan ASN profesional dalam menjalankan tugasnya sesuai dengan fungsinya dan menjaga netralitas.

Jika dilihat UU No 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara masih terdapat kekurangan dalam hal kewenangan KASN dalam mengawasi pejabat Pembina kepegawaian yang melakukan pelanggaran dalam proses pembinaan kepegawaian yang berbasis merit system ini belum diatur dalam UU tersebut.

Pengaturan perundangan mengenai netralitas ASN tentunya berkaitan dengan peranan politik hukum sebagai pedoman negara dalam hal bagaimana hukum yang

berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang akan dibangun. Politik hukum Peraturan Pemerintah Nomor 94 tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil ini seharusnya menjadi landasan ASN dalam bertindak untuk mewujudkan ASN profesional.

Pada kenyataannya kehadiran Peraturan Pemerintah Nomor 94 tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil masih belum bisa memenuhi unsur netralitas dalam pelaksanaan PEMILUKADA dengan dibuktikan masih banyaknya kasus kasus yang terjadi, seperti :

1. Seorang ASN yang merupakan guru pendidikan agama Islam di SMP Satap Raja Kabupaten Luwu menghadiri acara kampanye Bapak Muchtar Lutfi Mutty (Caleg DPR-RI No.2 Nasdem), pada tanggal 7 Januari 2019 dan ikut kampanye atau sosialisasi di media sosial hingga melakukan pendekatan ke partai politik dan bakal calon kepala daerah. Selain itu juga melakukan kegiatan yang berpihak pada salah satu bakal calon, menghadiri deklarasi pasangan bakal calon serta membuat keputusan yang menguntungkan calon tersebut.
2. Peminjaman mobil dinas untuk kampanye. Mobil dinas milik calon anggota legislatif inkumben bernama Nana Rohana dari Partai Golkar dengan nomor polisi B-1271-FQN di lokasi kampanye di Kecamatan Cikarang Selatan, Senin, 18 Maret 2014 dan kendaraan dinas milik Badan Pendapatan Daerah (Bapenda) Kabupaten Bandung, Jawa Barat, untuk kampanye salah satu pasangan calon (paslon) kepala daerah di ajang Pemilihan Bupati (Pilbup) Bandung 2020.
3. ASN yang menyukai ungahan terkat kampanye pasangan calon (paslon) bias dikatakan sebagai pelanggaran netralitas karena dianggap mendukung salah satu pasangan calon
4. Menggunakan kekuasaannya untuk mengajak dan mempengaruhi orang lain agar memilih pasangan calon yang mereka dukung.
5. Salah satu calon Walikota Dumai terlibat kasus pidana bahkan sudah ditetapkan sebagai tersangka. Kemudian ada oknum ASN yang telah merugikan salah satu pasangan calon di Pelalawan yang diduga menggunakan politik uang.

<sup>26</sup> Komisi Aparatur Sipil Negara, Op. Cit., hlm 115

<sup>27</sup> Komisi Aparatur Sipil Negara... Op cit

6. Bentuk postingan yang dibuat oleh Kaur Pemerintah dan adanya anggota BPD yang memberikan izin kedainya atau warungnya dijadikan posko salah satu paslon

Peraturan Pemerintah nomor 94 tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil ini tidak ada memberikan pengaturan secara terperinci mengenai bunyi pasal 5 huruf n angka 5<sup>28</sup> yang berbunyi: membuat dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye. Dalam ayat tersebut tidak jelas apa yang menjadi tafsir dari kata “Tindakan”<sup>29</sup>. Hal ini haruslah perlu dipertegas dan diperinci lagi apakah pemaknaan dari kata tindakan, seperti kasus peminjaman mobil dinas dan memposting salah satu calon, menyukai unggahan atau postingan dimedia sosial

Berdasarkan hasil dari analisa peneliti tentang pengaturan perundang- perundangan terhadap netralitas ASN pada saat Pemilu maka perlu adanya penguatan pengaturan netralitas ASN di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil agar menjamin kepastian hukum bagi ASN. Berikut tabel penguatan pengaturan netralitas ASN dalam bentuk, yaitu:

**Tabel 3.1**  
**Penguatan Pengaturan Netralitas ASN**

No	Pengaturan Netralitas ASN	Penguatan Pengaturan Secara Materil Netralitas ASN
1	Pasal 2 Huruf F Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara	Pasal 2 Huruf F “Asas Netralitas “. Perlu adanya cakupan Ruang Lingkup Netralitas Dalam UU ASN. Seperti Ruang Lingkup Netralitas ASN Dalam Pemilu.
2	Pasal 120 Undang-undang Nomor 5 Tahun	Tambahan pasal :

<sup>28</sup> Ibid

<sup>29</sup> Ibid

	2014 tentang Aparatur Sipil Negara	KASN melakukan pengawasan kepada pejabat pembina kepegawaian apabila melakukan pelanggaran dalam proses pembinaan kepegawaian yang berbasis merit system.
3	Pasal 5 huruf n angka 5 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil yang berbunyi: membuat dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye	Dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan berupa 1. Meminjamkan barang secara langsung ataupun tidak langsung milik negara. 2. Meminjamkan aset pribadi kepada salah satu pasangan calon sebelumnya selama dan sesudah masa kampanye, dan 3. Mengunggah, menyukai atau tidak menyukai dan menyebarluaskan foto maupun video salah satu calon yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon sebelumnya selama dan sesudah masa kampanye .

Sumber : Data Olahan Penelitian 2022

Berdasarkan tabel di atas dapat dilihat bahwa keberadaan Undang-undang No 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil masih banyak mengalami kekurangan dan dari aturan belum menjawab fenomena netralitas ASN yang ada di Indonesia serta sebagai payung hukum terkhususnya sebagai penguatan pengaturan materi

dari UU No 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil masih belum memberikan kepastian hukum dari segi muatan norma, sehingga ke depannya pengaturan tentang netralitas ASN ini dapat sesuai dengan perkembangan zaman dan teknologi serta budaya hukum

## **BAB IV PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

1. Berdasarkan penjelasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dinyatakan tentang asas netralitas, bahwa setiap Pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Kenetralan ASN bisa dilihat dari perilaku yang tidak ikut serta dalam pemilihan ataupun tim sukses salah satu calon Kepala Daerah dan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil masih juga terdapat beberapa kekurangan yang mengatur tentang netralitas ASN ini, terlebih lagi dengan perkembangan zaman sekarang, kecanggihan teknologi menjadi tantangan baru bagi penyempurnaan undang-undang yang mengatur tentang netralitas ASN. Peraturan saat ini belum cukup untuk memenuhi kebutuhan hukum yang ada di tengah masyarakat.
2. Perlu adanya penguatan pengaturan netralitas ASN dalam pengaturan perundang-undangan yaitu pada Pasal 2 Huruf F Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara mengenai cakupan ruang lingkup netralitas dalam PemiluKada dan Pasal 120 mengenai KASN melakukan pengawasan kepada pejabat pembina kepegawaian apabila melakukan pelanggaran dalam proses pembinaan kepegawaian yang berbasis merit system serta pada Pasal 5 huruf n angka 5 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun

2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil mengenai pelarangan bagi ASN dalam membuat keputusan dan/atau tindakan berupa meminjamkan barang secara langsung ataupun tidak langsung milik negara, meminjamkan aset pribadi kepada salah satu pasangan calon sebelumnya selama dan sesudah masa kampanye, dan mengunggah, menyukai atau tidak menyukai dan menyebarluaskan foto maupun video salah satu calon yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon sebelumnya selama dan sesudah masa kampanye.

### **B. Saran**

1. Peraturan Perundang-undangan mengenai netralitas ASN perlu disesuaikan kebutuhan dan perkembangan zaman teknologi karena tentu menjadi tantangan baru dalam penyempurnaan peraturan perundang-undangan terutama mengenai netralitas ASN agar kasus-kasus yang terjadi sebelum, sedang dan setelah pelaksanaan PemiluKada tidak terjadi lagi setiap pelaksanaan PemiluKada
2. Penguatan Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil atas Netralitas ASN dengan diaturnya mengenai larangan meminjamkan barang milik negara untuk kebutuhan kampanye salah satu paslon, dan mengatur etika ASN dimedia sosial dalam hal bertindak dan aturan lainnya yang di anggap perlu, agar Netralitas ASN dapat benar-benar diatur secara terperinci untuk menjamin kepastian hukum

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **A. BUKU**

- Ali, Zainudin, 2010, *Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta
- Joko J. (2014). Prihatmoko, Pemilihan Kepala Daerah Langsung Filosofi, Sistem, dan Problema Penerapan Di Indonesia. Yogyakarta : Pustaka Belajar
- Haryono, Dodi, 2012, *Ilmu Perundang-Undangan*, UR Press, Pekanbaru
- Indrati, Maria Farida, 2017, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Jakart
- Mahfud Moh (2017). *Politik Hukum di Indonesia*. PT Rajagrafindo Persada. Jakarta

## B. Jurnal/Kamus/Skripsi

- Ahmad Husen, 2019, "Eksistensi Peraturan Presiden dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan, *Lex Scientia Law Review*, Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, Volume 3 No. 1
- Komisi Aparatur Sipil Negara. 2018. Netralitas ASN di Tengah Intervensi Politik.
- Muslih, M. (2017). Negara Hukum Indonesia Dalam Perspektif Teori Hukum Gustav Radbruch (Tiga Nilai Dasar Hukum). *Legalitas: Jurnal Hukum*, 4(1), 130-152
- Perpustakaan Nasional RI: Data Katalog dalam Terbitan (KDT). 2018. Kajian Naskah Akademik: Penyusunan Pedoman Pelaksanaan Kebijakan Dan Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara. PKP2A III LAN
- Sari, D. M. (2021). Regulasi Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020. *Kemudi: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 5(02), 259-272

## C. Website

- Adu Pendapat Seputar Pilpres Mobil Dinas Banyak Dipakai Buat Kampanye - detikPemilu (diakses pada tanggal 15 Oktober 2022, pukul 16.25)
- Arti kata netralitas - Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Online
- ASN Sukai Unggahan Kampanye Paslon Dikategorikan Pelanggaran | Republika Online (diakses pada tanggal 15 Oktober 2022, pukul 16.33)
- Bawaslu Usut Kasus Mobil Dinas Dipakai untuk Kampanye di Pilbup Bandung 2020 (inews.id) diakses pada tanggal 06 September 2022
- Bolehkah CPNS Menjadi Anggota Partai Politik? - Klinik Hukumonline (diakses pada tanggal 24 Oktober 2022, pukul 11.00)
- Caleg Golkar Ini Pakai Mobil Dinas untuk

Kampanye - Pemilu Tempo.co diakses pada tanggal 05 September 2022 pukul 21.41

Ratusan ASN Diduga Tak Netral di Pilkada, Apa Sebabnya? Halaman all - Kompas.com diakses pada tanggal 7 April 2022, pukul 21.36