

**NETRALITAS PERAN APARATUR SIPIL NEGARA DALAM
KEBIJAKAN PUBLIK DAN PEMILIHAN UMUM**
*NEUTRALITY OF THE ROLE OF STATE CIVIL APPARATUS IN PUBLIK POLICIES
AND GENERAL ELECTION*

Nur Putri Jayanti

Program Studi Magister Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang

ABSTRAK

Tulisan ini bertujuan untuk menggambarkan peran aparatur sipil negara dalam kebijakan publik dan seberapa penting sikap netral ASN dalam pemilihan umum. Peran ini akan ditinjau berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum serta regulasi turunan berupa Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010, Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2018 dan Nomor 28 Tahun 2018. Kesimpulan ringkas adalah peran dan sikap netral ASN dalam kebijakan publik maupun pemilihan umum sangatlah penting, namun dalam pelaksanaannya masih jauh dari harapan, padahal sudah ada sejumlah kebijakan publik yang mengatur larangan dan sanksi apabila seorang ASN bersikap tidak netral dalam pemilihan umum.

Kata Kunci : netralitas, aparatur sipil negara, kebijakan publik, pemilihan umum

ABSTRACT

This paper aims to describe what the role of the state civil apparatus is in public policy and how important the neutral attitude of the ASN is in general elections. This role will be reviewed based on Law Number 5 Year 2014 concerning State Civil Apparatus and Law Number 7 of 2017 concerning General Elections and derivative regulations in the form of Government Regulation Number 53 of 2010, Election Supervisory Agency Regulation Number 6 of 2018 and Number 28 In 2018. Conclusion is concise that the role and neutral attitude of ASN in public policy and general elections are very important, but in its implementation it is still far from expectation, even though there have been a number of public policies that regulate prohibitions and sanctions if an ASN is not neutral in general elections.

Keywords: *neutrality, state civil apparatus, public policy, general elections*

A. Pendahuluan

Daniel Zuchron (2016) menyampaikan dalam Seminar Nasional Tahun 2017 bahwa aparatur sipil negara adalah profesi bagi pegawai negeri sipil (PNS) dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) yang bekerja pada instansi pemerintah. Pegawai ini diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau tugas negara lainnya serta digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Hal ini sejalan dengan pertimbangan dibuatnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 yang berbunyi; “untuk mewujudkan tujuan negara maka diperlukan aparatur sipil negara yang memiliki sikap netral dan bebas dari segala macam politik.” Peran aparatur sipil negara pada pemilihan umum hanya sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas melalui pelaksanaan kebijakan publik dan pelayanan publik yang bersifat netral dan bebas dari intervensi politik (UU 5/2014; Pasal 12).

Pertimbangan dibuatnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 adalah bahwa pemilihan umum dilakukan secara langsung, umum, bebas atau netral, rahasia, jujur, dan adil. Netralitas yang dimaksud oleh Muhammad Halwan Yamin (2013) adalah perilaku yang tidak memihak atau tidak terlibat dalam masa kampanye, baik secara diam-diam maupun terang-terangan. Namun apabila seorang aparatur sipil negara aktif menjadi pengurus partai politik, maka ia harus mengundurkan diri (Sri Hartini:2009). Lebih lanjut Tedi Sudrajat (2016) mengatakan bahwa konsep netralitas masih dirasakan belum sepenuh hati terlaksana, karena Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 hanya melarang ASN menjadi anggota atau pengurus partai politik.

Permasalahan yang sering muncul pada berita kicaunews.com (2019) adalah masih banyaknya ASN yang melakukan

politik tanpa disengaja pada pemilihan umum tahun 2019, yang terbukti ada yang memberikan dukungan pada salah satu peserta pemilihan umum legislatif dan/atau eksekutif, baik secara terang-terangan maupun secara diam-diam pada media sosial, meliputi pernyataan sikap, memberi *like* dan komentar, foto bersama atau menghadiri kegiatan kampanye dengan menggunakan atribut pegawai negeri sipil atau simbol yang sama dan identik dengan yang digunakan peserta, serta melakukan perbuatan lainnya yang telah dilarang dalam pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010. Permasalahan ini diantisipasi oleh kehadiran komisi aparatur sipil negara yang memiliki salah satu tugas penting yaitu menjaga netralitas ASN dan manajemen ASN dalam pelaksanaan pemilihan umum (politik), dengan cara mengadakan kampanye publik bertepatan “ASN Netral, Birokrasi Kuat Dan Mandiri.” Komisi aparatur sipil negara dalam presentasi Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (2015) adalah lembaga non-stuktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik untuk menciptakan pegawai ASN yang profesional dan berkinerja, memberikan pelayanan secara adil dan netral, serta menjadi perekat dan pemersatu bangsa.

Senada dengan penjelasan di atas, didukung hasil penelitian yang dilakukan oleh Adi Kurniawan (2016) bahwa PNS dalam Pemilukada Bupati/Wakil Bupati 2012 di Kabupaten Pati tidak netral, karena PNS memberikan dukungan kepada calon Bupati/Wakil Bupati, mereka membantu dari luar Tim Sukses dengan membentuk jejaring dari dinas, kecamatan hingga ke desa. Ketidaknetralan PNS dalam memberikan dukungan kepada calon Bupati/Wakil Bupati didasari atas berbagai motif, meliputi motif ekonomi, motif sosial, motif budaya, motif etika, motif intimidasi, motif nepotisme, motif karir, dan motif balas budi.

Berdasarkan hal ini, ada beberapa dampak jika proses ketidaknetralan ini dilakukan oleh pegawai pemerintah, diantaranya adalah terjadi penyalahgunaan wewenang jabatan dan pelaksanaan manajemen kepegawaian daerah tidak sesuai dengan standar yang ada, sehingga mengakibatkan adanya penerimaan pegawai honorer, pola pikir menjadi tidak jelas, dan kinerja birokrasi pemerintahan tidak bertambah baik. Selain itu, dalam artikel Robin Paelongan (2015) menyebutkan bahwa keberpihakan PNS dalam pemilu ternyata dibutuhkan untuk promosi dan karir jabatan, karena saat ini proses promosi dan karir jabatan tidak ditentukan oleh kompetensi dan kinerja, melainkan kepentingan politik, sehingga netralitas PNS sulit ditegakkan. Hasil penelitian Muhammad Halwan Yamin (2013) ditemukan bahwa ketidaknetralan PNS di Kabupaten Takalar masih sering terjadi, karena masih lemahnya pengawasan yang dilakukan oleh Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten Takalar terhadap keterlibatan PNS.

Berdasarkan data Komisi Aparatur Sipil Negara (2018) jenis pelanggaran asas netralitas yang sering dilaporkan ialah keterlibatan ASN dalam penyelenggaraan kampanye, berupa pelaksanaan program yang menguntungkan salah satu pasangan calon, pengerahan massa untuk berkampanye, dan pemberian dukungan dana untuk kampanye.

Merujuk pada permasalahan di atas, maka *policy brief* ini disusun untuk memberikan salah satu langkah kebijakan yang dapat dijadikan pedoman oleh Pemerintah Pusat maupun Daerah. Ringkasan ini berupaya untuk menjawab pertanyaan penelitian berikut ini:

1. Seperti apa peran ASN dalam kebijakan publik?
2. Bagaimana sikap netral ASN dalam pemilihan umum?

Sehingga, pertanyaan ini akan dikaji lebih mendalam melalui kebijakan pemerintah, meliputi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 serta regulasi turunannya.

B. Peran ASN dalam Kebijakan Publik

Ada beberapa kebijakan publik yang menjabarkan peran aparatur sipil negara dalam pemilihan umum, sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 (Pasal 1, 2, 3, 5, 9, dan 12).

Aparatur sipil negara (ASN) adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. ASN dalam menyelenggarakan kebijakan dan manajemen harus berlandaskan asas salah satunya adalah netralitas, terutama pada pemilihan umum. Peran ASN dalam undang-undang ini terlihat pada kode etik dan kode perilaku yang mengharuskan ASN untuk melaksanakan tugas dengan: jujur, bertanggungjawab, berintegritas tinggi, cermat, disiplin, sesuai dengan peraturan berlaku, perintah atasan yang tidak bertentangan dengan etika pemerintahan, menjaga kerahasiaan kebijakan negara, dan tidak menyalahgunakan informasi maupun jabatan untuk memperkaya diri sendiri atau orang lain. Selanjutnya, pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik. Pegawai ASN berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas pemerintahan melalui kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, netral, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

2. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 (Pasal 2, 280, 494, dan 521)

Pemilihan umum dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Peran ASN dalam undang-undang ini adalah meninggalkan larangan dan menjalankan sanksi dalam pemilihan umum. Pada proses kegiatan kampanye pemilihan umum dilarang mengikutsertakan aparatur sipil negara, tentara nasional indonesia, kepolisian negara republik indonesia, kepala desa dan perangkatnya, sanksi yang harus dijalankan adalah pidana paling lama dua tahun dan bayar denda paling banyak Rp. 24.000.000,-. Selanjutnya, pegawai ASN dilarang ikut serta sebagai pelaksana dan tim kampanye pemilihan umum, sanksi yang harus dijalankan adalah pidana paling lama satu tahun dan bayar denda paling banyak Rp. 12.000.000,-.

3. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 (Pasal 1, 4, dan 7)

Disiplin PNS adalah kesanggupan mereka dalam menaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan, yang apabila dilanggar maka akan dijatuhi hukuman disiplin. Hukuman disiplin memiliki tingkatan yaitu hukuman disiplin ringan meliputi teguran lisan, tertulis, dan pernyataan tidak puas secara tertulis; hukuman disiplin sedang meliputi penundaan kegiatan administratif selama satu tahun; serta hukuman disiplin berat meliputi penurunan pangkat selama tiga tahun, penurunan jabatan, pembebasan dari jabatan, pemberhentian dengan hormat, dan pemberhentian tidak dengan hormat. Peran ASN disini adalah dilarang untuk memberikan dukungan kepada peserta pemilihan umum dengan cara ikut serta, menjadi peserta, maupun sebagai peserta dalam kampanye.

4. Peraturan Bawaslu Nomor 6 Tahun 2018 (Pasal 4)

Peraturan ini dikeluarkan karena belum ada terdapat payung hukum yang

memadai mengenai pengawasan netralitas pegawai ASN. Peran ASN dalam peraturan ini adalah menjadi objek yang akan diawasi oleh pengawas pemilihan umum, meliputi tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu peserta pemilu selama masa kampanye, dan kegiatan yang mengarah pada keberpihakan terhadap peserta pemilihan umum sebelum, selama, dan sesudah kampanye.

5. Peraturan Bawaslu Nomor 28 Tahun 2018 (Pasal 6)

Peraturan ini menjelaskan bahwa bawaslu harus memastikan pelaksana atau tim kampanye pemilihan umum tidak melibatkan pegawai ASN, pelanggaran yang dilakukan termasuk kepada tindak pidana pemilihan umum.

Selain itu menurut Titi Darmi (2017) peranan sumber daya manusia ASN itu meliputi: (1) pelaksanaan kebijakan publik, (2) pelayanan publik, (3) perekat dan pemersatu bangsa. Untuk itu, maka ASN wajib memiliki etos kerja yang produktif, terampil, kreatif, memiliki tanggung jawab, dan professional.

Berdasarkan beberapa hal di atas dapat disimpulkan bahwa peran aparatur sipil negara dalam pemilihan umum sudah baik dijelaskan dan telah diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun penerapan di lapangan sepertinya masih sulit untuk diterapkan, karena adanya beberapa kepentingan yang membuat pelanggar terbebas dari hukuman yang seharusnya mereka dapatkan.

C. Sikap Netral ASN Dalam Pemilu

Komisi Aparatur Sipil Negara (2018) menjelaskan bahwa netralitas merupakan salah satu asas yang sangat penting untuk diterapkan dalam upaya mewujudkan ASN yang professional, sehingga konsep ini berkaitan dengan 4 hal, meliputi: kegiatan politik, penyelenggaraan pelayanan publik, pembuatan kebijakan, dan manajemen ASN.

Herdiansyah Hamzah (2018) menjelaskan bahwa pada konteks pemilihan umum, prinsip atau sikap netral aparatur sipil negara selalu menjadi perbincangan hangat di berbagai kalangan, karena adanya kekhawatiran akan keberpihakan ASN kepada salah satu pasangan calon. Tetapi seharusnya keberpihakan ini tidak dinyatakan secara terbuka, sehingga cenderung menjadi bentuk “kampanye”. Pada prinsipnya ketentuan mengenai etika dan norma terkait netralitas ASN dalam pemilihan umum berkaitan dengan sikap, tingkah laku, dan perbuatan dalam pelaksanaan tugas sehari-hari, serta apa yang tidak boleh dilakukan, apa yang harus dilakukan, dan apa yang boleh dilakukan. Melalui Surat Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (2017) tentang Pelaksanaan Netralitas bagi ASN dalam penyelenggaraan pilkada serentak 2018, pileg 2019, dan pilpres 2019. Surat ini dikategorikan sebagai peraturan kebijakan yang didasari oleh asas kebebasan bertindak yang ditujukan untuk memberikan petunjuk lebih lanjut mengenai suatu sikap yang bersifat umum dan tidak boleh melabrak peraturan perundang-undangan yang ada.

Muhammad Halwan Yamin (2013) menjelaskan bahwa netralitas ASN sangat dibutuhkan dalam proses pemilu, karena ASN merupakan pelayan publik yang berdiri secara bebas tanpa harus memihak. Meskipun demikian keikutsertaan ASN dalam kampanye tidak dilarang, sebagaimana dinyatakan Herdiansyah Hamzah (2018), bahwa kehadiran ASN dalam kampanye pasangan calon diperbolehkan dengan beberapa catatan: ASN tidak boleh menjadi panitia dalam kegiatan kampanye tersebut, tidak mengkampanyekan pasangan calon, tidak menggunakan atribut, tidak terlibat dalam mobilisasi dan pengerahan massa, tidak berfoto bersama dengan pasangan calon, tidak mengunggah foto kegiatan kampanye pasangan calon ke media online dan medsos, dan kegiatan lain yang

mengindikasikan dukungan kepada pasangan calon.

Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa sikap netral ASN dalam pemilu sangat penting karena tidak ada keberpihakan kepada salah satu calon pasangan pada saat kampanye, hal ini berguna agar kode etik dan kode perilaku ASN dapat terjaga dengan baik.

D. Rekomendasi Kebijakan

Pentingnya peran aparatur sipil negara dalam bersikap netral pada pemilihan umum terbukti dari adanya beberapa kebijakan publik yang mengatur peran aparatur sipil negara, meliputi :

1. Berperan sebagai kode etik dan kode perilaku.
2. Berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas-tugas di pemerintahan.
3. Berperan dalam meninggalkan larangan dan menjalankan sanksi dalam pemilihan umum.
4. Berperan dalam melarang memberikan dukungan kepada peserta pemilihan umum dengan cara ikut serta, menjadi peserta, maupun sebagai peserta dalam kampanye.
5. Berperan menjadi objek yang akan diawasi oleh pengawas pemilu.
6. Berperan pada pelaksanaan kebijakan publik, pelayanan publik, perekat dan pemersatu bangsa.

Peran ini sangat penting karena sudah diatur dan dijelaskan dalam peraturan perundang-undangan dan hasil penelitian. Namun penerapan di lapangan masih jauh dari harapan. Sikap netral ASN dalam pemilu sangat diperlukan agar tidak adanya keberpihakan pada siapapun.

Regulasi atau kebijakan publik yang mengatur peran ASN sudah sangat membantu dalam proses pelaksanaan

pemilu yang netral. Untuk itu, penulis menggunakan studi literatur yang merujuk pada regulasi yang berlaku, sehingga, ditemukan beberapa hal yang perlu dilakukan agar ASN mampu menerapkan netralitas dalam pemilu, diantaranya:

1. Hilangkan Nepotisme atau keberpihakan pada anggota keluarga terdekat. Untuk menjadi ASN yang dapat dipercaya dan bersikap netral maka perlu menghilangkan kebiasaan berpihak (nepotisme) pada sanak saudara atau anggota keluarga dalam pemilu atau pada saat kampanye berlangsung.
2. Lakukan Sosialisasi mengenai Undang-Undang ASN dan Undang-Undang Pemilu. Sosialisasi ini berguna bagi ASN yang terkadang lupa tentang isi peraturan yang melarang mereka untuk ikut terlibat dalam proses pemilu.
3. Laksanakan Hukuman yang tegas. Jika ada ASN yang melanggar aturan mengenai peran dan sikap netral mereka, maka terapkan hukuman yang setimpal dengan keikutsertaan mereka dan jangan pernah mengabaikan sikap mereka, karena sewaktu-waktu pasti akan terulang kembali jika tidak ditindaklanjuti hukuman tersebut dengan regulasi yang ada.
4. Perkuat posisi kelembagaan dan peran dari Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) sebagai lembaga pengawas penerapan sistem merit dan penegakan netralitas ASN dalam manajemen kepegawaian.

DAFTAR PUSTAKA

Jurnal

Komisi Aparatur Sipil Negara. 2018. "Urgensi Penegakan Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN)."

Policy Brief, Vol.1, No.1, Desember 2018, ISSN. 2665-0482. Jakarta: Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem Komisi Aparatur Sipil Negara.

Robin Paelongan. 2015. "Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Kepala Daerah di Kecamatan Melak Kabupaten Kutai Barat Tahun 2011." *E-Journal Pemerintahan Integratif*, Vol.1, No.1, 1-11, ISSN. 2337-8670. Universitas Mulawarman.

Sri Hartini. 2009. "Penegakan Hukum Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS)." *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol.9, No.3, September 2009, Hal. 259-267. Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto.

Tedi Sudrajat dan Agus Mulya Karsona. 2016. "Menyoal Makna Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara." *Jurnal Media Hukum*, Vol. 23, No.1, Juni 2016, Hal. 88-94. Fakultas Hukum.

Dokumen

Adi Kurniawan. 2016. "Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) Dalam Pemilihan Umum Kepada Daerah (Pemilukada) di Kabupaten Pati." *Skripsi*. Universitas Muria Kudus.

Daniel Zuchron. 2016. "Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Dalam Pemilukada Serentak Tahun 2015." *Presentasi: Seminar Nasional Netralitas ASN Mewujudkan Pilkada Serentak Tahun 2017*, Tanggal 20 April 2016. Jakarta: Koordinator Divisi Pengawasan Bawaslu RI.

Herdiansyah Hamzah. 2018. "Netralitas ASN Dalam Pilkada." *Koran Kaltim Post*, Edisi Jum'at, Tanggal 2 Februari 2018. Universitas Mulawarman.

- Ibramsyah Amiruddin. 2008. "Kedudukan KPU Dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945." *E-Book*. Jakarta: Laksbang Mediatama.
- Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. 2015. "Tindak Lanjut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara." *Presentasi*, Tanggal 28 April 2015. Yogyakarta: Inna Garuda.
- Muhammad Halwan Yamin. 2013. "Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Di Kabupaten Takalar." *Skripsi*. Universitas Hasanuddin.
- Titi Darmi. 2017. "Peran SDM ASN Untuk Meningkatkan Kinerja Daerah Otonomi Baru di Seluma." *Seminar Internasional*, Tanggal 10-11 April 2017. Universitas Muhammadiyah Bengkulu.
- Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 74. Jakarta.
- Surat Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor B/71/M.SM.00.00/2017 Tahun 2017 Tentang *Pelaksanaan Netralitas Bagi ASN dalam Penyelenggaraan Pilkada Serentak 2018, Pemilihan Legislatif Tahun 2019, dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2019*. 27 Desember 2017. Jakarta.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang *ASN*. 15 Januari 2014. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6. Jakarta.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 Tentang *Pemilihan Umum*. 16 Agustus 2017. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182. Jakarta.

Peraturan Perundang-Undangan

- Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang *Pengawasan Netralitas Pegawai ASN, Anggota Tentara Nasional Indonesia, dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia*. 13 Februari 2018. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 254. Jakarta.
- Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum RI Nomor 28 Tahun 2018 Tentang *Pengawasan Kampanye Pemilihan Umum*. 14 September 2018. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 1281. Jakarta.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010 Tentang *Disiplin PNS*. 6 Juni 2010.

Website

- Kicaunews.com. *Gaungkan Gerakan Netralitas ASN, KASN Akan Gelar Car Free Day*. 6 Maret 2019. <https://kicaunews.com/2019/03/08/gaungkan-gerakan-netralitas-asn-kasn-akan-gelar-car-free-day/>. Akses 11 Maret 2019.