



NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DALAM PEMILIHAN UMUM

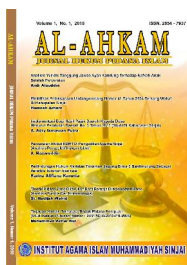
Muh. Sadli Sabir

Institut Parahikma Indonesia (IPI) Gowa
Email: muhsadlisabir@gmail.com, Tlp: +62895600493800

Abstrak

Idealnya pemilu bertujuan untuk menghasilkan pemerintahan yang demokratis, bukan hanya dalam pembentukannya melainkan dalam menjalankan tugas-tugasnya. Namun dalam pelaksanaannya, pemilihan umum kerap kali menjadi ajang kompetisi untuk memperoleh jabatan-jabatan publik, seperti menjadi anggota legislatif, Kepala Daerah, Menteri bahkan Presiden. Akibatnya, banyak peserta pemilu yang menggunakan segala cara demi memenangkan kompetisi tersebut dan akibat yang lebih parah terjadi berdampak kepada masyarakat secara umum dan Aparatur Sipil Negara secara khusus sebagai partisipan pemilu, sehingga perlu ditegaskan bagaimana hak politik Aparatur Sipil Negara dan konsep netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Umum. Metode Penelitian yang digunakan penelitian kepustakaan dengan pendekatan normatif, data yang digunakan dalam penelitian ini berjenis data sekunder, teknik yang digunakan dalam pengumpulan data adalah studi literatur. Proses analisis data dimulai dengan pengolaan data yaitu dengan sistemisasi terhadap bahan-bahan tertulis dengan beberapa tahapan. Data yang berhasil dikumpulkan selanjutnya diseleksi dan direduksi relevansinya dengan menggunakan analisa kualitatif. Konsep hak politik Aparatur Sipil Negara dalam sistem hukum Indonesia adalah memperoleh kebebasan berserikat yang terimplikasi kepada hak dipilih dan memilih dalam pemilihan umum. Netralitas dalam kaitannya dengan pemilihan umum yaitu Aparatur Sipil Negara tidak diperbolehkan untuk ikut tahapan-tahapan pemilu seperti kampanye, melainkan hanya boleh mengikuti proses pemilihannya saja untuk menghindari keberpihakan kepada salah satu kontestan pemilu.

Kata Kunci: ASN, Netralitas, Pemilihan Umum

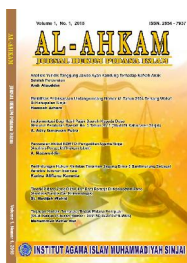


1. Pendahuluan

Demokrasi merupakan sistem pemerintahan yang berada dalam suatu negara yang memberikan keleluasaan terhadap warganya dengan memberikan jaminan perlindungan hak, pelaksanaan kewajiban, jaminan terhadap kedudukan dan kekuasaan yang dimiliki serta yang dilaksanakan di dalam kehidupan bermasyarakat dan juga di dalam kehidupan bernegara sekaligus turut andil dalam praktik kekuasaan negara. Maksud dari turut andil atau partisipasi di dalam kekuasaan negara yaitu rakyat memiliki hak untuk ikut serta dalam melaksanakan aktivitas kenegaraan atau turut serta dalam melakukan pengawasan terhadap proses pelaksanaan kekuasaan baik yang dilakukan secara langsung melalui ruang publik maupun dengan perantara wakil-wakil rakyat yang terpilih secara adil dan jujur, guna menjalankan tugas-tugas pemerintahan yang berdasarkan atas kehendak rakyat, dengan demikian akan terwujud sistem pemerintahan yang berasal dari kalangan rakyat, kemudian rakyat sebagai pelaksana dengan perantara wakil rakyat, dan semata-mata dilaksanakan hanya untuk kepentingan dan kehendak rakyat (Faudy, 2010).

Henry B Mayo memberikan penjelasan mengenai alasan lahirnya suatu demokrasi dengan memandang nilai sebagai dasarnya, adapun nilai-nilai yang dimaksud antara lain: segala perselisihan yang terjadi diselesaikan secara damai dan melembaga; memberikan jaminan kedamaian atas perubahan yang terjadi di dalam suatu masyarakat yang sedang berubah; siklus pergantian pimpinan dilaksanakan dan diselenggarakan secara teratur; meminimalisir penggunaan kekerasan hingga mencapai titik yang paling rendah; memberikan pengakuan serta toleransi terhadap segala bentuk perbedaan dalam masyarakat seperti perbedaan pendapat, perbedaan kepentingan serta perbedaan tingkah laku; dan memberikan jaminan terhadap penegakan keadilan (Thalhah, 2008). Dengan mengacu pada beberapa nilai dasar tersebut maka demokrasi idealnya menjadi sarana untuk menciptakan dan memberikan rasa damai di lingkungan masyarakat, menjadi tonggak keadilan dan juga melahirkan pemerintahan yang transparan terhadap masyarakat. Oleh karena itu, demi tercapainya nilai tersebut maka sangat diperlukan pemerintahan yang bertanggungjawab atas terlaksananya pemerintahan dan tetap menegakkan keadilan.

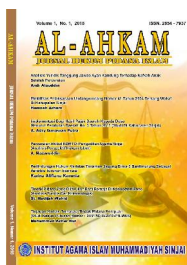
Pandangan Montesquieu terkait dengan pemerintah berkaitan dengan antara yang memiliki kekuasaan dan yang dikuasai digambarkan melalui prinsip Trias Politika. Trias politika itu sendiri dimaknai dengan suatu sistem yang menekankan pada pembagian kekuasaan di suatu negara ke dalam tiga bentuk kekuasaan, yaitu kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudikatif. Trias politika ini kemudian menjadi awal mula lahirnya gagasan negara kesejahteraan. Adapun inti dari gagasan negara kesejahteraan yakni sebuah bentuk pemerintahan yang mengutamakan kinerja dengan menitikberatkan terhadap meningkatnya kesejahteraan warga negaranya.



Indonesia sampai saat ini menganut sistem demokrasi yang berdasarkan Pancasila, akan tetapi terkait dengan sifat dan ciri-cirinya masih menjadi pertentangan. Namun tidak dapat dipungkiri bahwa sebenarnya Indonesia sejauh ini telah melaksanakan sistem Demokrasi Konstitusional, hal ini dilihat dari beberapa nilai pokok yang tersirat dalam Undang-Undang Dasar 1945. Dalam Undang-Undang Dasar 1945 tersebut dijelaskan bahwa ada dua prinsip yang menjiwalkannya sebagaimana yang dijelaskan dalam bab penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 mengenai sistem pemerintahan negara, yaitu; Indonesia adalah negara hukum; dan pemerintahan berdasarkan atas sistem konstitusi, tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas) (Budiardjo, 2008).

Sementara itu, Ulf Sundhaussen menjelaskan bahwa syarat demokrasi menjadi suatu sistem politik harus memenuhi dan melaksanakan tiga syarat yaitu: terjaminnya hak warga negara secara keseluruhan berkaitan dengan hak memilih dan hak dipilih dalam pemilihan umum yang pelaksanaannya bersifat bebas dan berkala dengan memberikan kesempatan kepada warga negara yang hendak atau berkeinginan menempati elit pemerintahan; kebebasan untuk menyampaikan pendapat, berorganisasi dan memperoleh informasi serta kebebasan beragama dapat dirasakan oleh semua warga negara; serta memperoleh jaminan atas hak dan kedudukan yang sama di hadapan hukum (Sundhaussen, 1992). Hal ini kemudian dikuatkan oleh kedudukan masyarakat dalam suatu negara, adanya ikatan yang terjadi antara masyarakat dengan negara berakibat pada pengakuan serta penjaminan hak dan kewajiban seseorang sebagai warga negara. Ada beberapa hak yang dimiliki disaat seseorang telah berstatus sebagai warga negara yaitu: warga negara berhak menuntut negara untuk diberikan jaminan perlindungan atas jiwa, raga, milik dan kemerdekaannya; negara wajib memberikan jaminan untuk warga negaranya dalam hal tidak boleh mencampuri urusan hak asasi manusia dengan maksud menghindari kesewenang-wenangan pelaksanaan negara; negara menjamin warganya dalam hal memperoleh posisi tertentu di dalam pemerintahan; dan sebagai kewajibannya, warga negara wajib tunduk dan patuh terhadap perintah negara (Rapung, Alauddin, & Abidin, 2022). Dengan demikian, terpenuhinya syarat demokrasi sebagai sistem politik dan kedudukan masyarakat dalam suatu negara tersebut, akan meminimalisir kesewenang-wenangan penguasa dalam melaksanakan pemerintahan, hal ini sesuai dengan konsep demokrasi yang diamanatkan oleh konstitusi yang sering diistilahkan dengan demokrasi konstitusional.

Pemerintahan yang demokratis merupakan ciri utama dari demokrasi konstitusional, yaitu dengan memberikan batasan terhadap kekuasaan pemerintah serta tidak diperbolehkan menjalankan pemerintahan secara sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Oleh karena itu, suatu konstitusi harus memuat aturan berkaitan dengan pembatasan atas kekuasaan pemerintah, sehingga tercapailah konsep pemerintahan yang berdasarkan konstitusi. Sementara itu, terkait dengan konsep pembatasan kekuasaan pemerintah telah dikemukakan oleh Lord Acton yang merupakan salah seorang sejarawan Inggris. Dalam ungkapannya, dijelaskan bahwa yang menjalankan pemerintahan adalah manusia, sedangkan manusia tidak

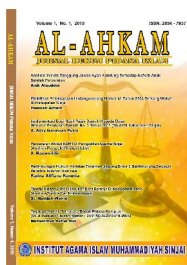


pernah lepas dari adanya kelemahan yang kemudian disimpulkan bahwa salah satu kelemahan manusia adalah ketika memiliki kekuasaan, manusia cenderung menyalahgunakannya. Dengan demikian, manusia yang berkuasa tanpa batasan tertentu nantinya kekuasaan tersebut akan disalahgunakan secara tak terbatas pula (*power tends corrupt, but absolute power corrupts absolutely*) (Budiardjo, 2008). Berdasarkan hal ini, sudah sepatutnya kekuasaan yang dijalankan oleh manusia harus diiringi dengan aturan yang tegas sebagai upaya untuk memberikan batasan-batasan atas kekuasaannya.

Berkaitan dengan pelaksanaan demokrasi konstitusional maka sangat erat kaitannya dengan negara demokrasi, dan yang menjadi tolok ukur negara demokratis itu sendiri adalah pemilihan umum yang diselenggarakan secara regular, hal ini bertujuan untuk menghasilkan pemerintahan yang demokratis, bukan hanya dalam pembentukannya melainkan dalam menjalankan tugas-tugasnya. Namun dalam pelaksanaannya, pemilihan umum kerap kali menjadi sarana atau wadah persaingan untuk menduduki jabatan-jabatan publik, seperti menjadi anggota legislatif, Kepala Daerah, Menteri bahkan Presiden (Hastuti, 2004). Akibatnya, banyak peserta pemilu yang menggunakan segala cara demi memenangkan kompetisi tersebut dan akibat yang lebih parah yang bisa terjadi adalah berdampak kepada masyarakat sebagai partisipan pemilu.

Walaupun pemilu menjadi salah satu ciri dari negara demokrasi, namun dalam pelaksanaannya pemilu kerap kali disalahgunakan untuk mendapatkan atau memperkuat kekuasaan sehingga dimungkinkan memicu munculnya kecurangan-kecurangan yang tentunya dapat merugikan peserta lain yang dalam hal ini adalah pasangan calon yang ikut berkompetisi. Adapun poin penting yang harus jadi perhatian dalam pelaksanaan pemilu yaitu indikasi pelanggaran pemilu di Indonesia yang salah satunya adalah ketidaknetralan Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Kepala Daerah. Menurut data yang di publikasikan oleh Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020, tercatat bahwa pelanggaran pemilu berupa ketidaknetralan ASN menempati posisi teratas, dengan jumlah 167 Kabupaten atau Kota dari total keseluruhan 270 Daerah di Indonesia (Sendhikasari, 2020). Jumlah tersebut mengindikasikan bahwa angka kecurangan Pilkada terbilang sangat besar sehingga perlu mendapatkan perhatian khusus terkait ini.

Berdasarkan hasil Focus Group Discussion (FGD) yang dilaksanakan oleh Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilu Republik Indonesia (DKPP RI) yang dilaksanakan di Empat Provinsi yaitu: Sulawesi Utara, Jambi, Kepulauan Riau dan Sumatera Utara memperoleh kesimpulan bahwa salah satu potensi pelanggaran pemilu adalah adanya Ceremony yang diadakan secara pribadi dan terbatas oleh salah satu pasangan calon, selain itu adanya undangan sosialisasi pasangan calon secara tertutup dan incumbent menitipkan ASNnya kepada Sekretariat Daerah (Sekda) (Sitorus, 2015). Sementara itu, terkait dengan keterlibatan Aparatur Sipil Negara dalam melaksanakan aktivitas politik praktis dalam kaitannya dengan Netralitas dalam pelaksanaan Pilkada terdapat beberapa modus yang dilakukan, antara lain:



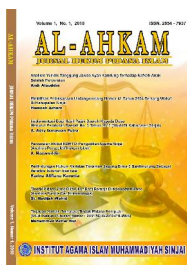
keterlibatan aparatur sipil negara hanya sebagai operator politik pasangan calon kepala daerah yang diberi dukungan; aparatur sipil negara yang terlibat hanya sebatas menyumbangkan pikiran, artinya memberikan bantuan secara tidak langsung atau di belakang layar; dan aparatur sipil negara terlibat dengan memfasilitasi segala kebutuhan operasional pasangan calon kepala daerah, khususnya petahana yang notabene adalah elemen birokrasi (Bahrul, 2015). Keterlibatan aparatur sipil negara bukannya tidak beralasan, akan tetapi keterlibatan ini didasari atas keinginan aparatur sipil negara untuk memperoleh jabatan apabila setelah pemilihan dan calon kepala daerah yang di dukung kemudian terpilih.

Ketidaknetralan anggota penyelenggara Pemilu memicu persepsi negatif di masyarakat atas kinerja lembaga independen ini, sehingga hal ini mengganggu kehormatan, martabat dan kemuliaan institusi ini yang diakibatkan oleh perbuatan buruk yang dilakukan beberapa oknum penyelenggara dalam pelaksanaan pemilu. Adapun masalah lainnya yang dihadapi oleh lembaga independen ini adalah adanya oknum penyelenggara yang melakukan intervensi politik dengan menggunakan struktur formal untuk melakukan intervensi tersebut sehingga dapat mengganggu kinerja penyelenggara pemilihan umum. Bentuk intervensi yang dilakukan penguasa tidak terlepas dari kebebasan mengatur aparatnya terkhusus dalam ranah pemilihan umum seperti yang terjadi diberbagai daerah yang salah satu pasangannya merupakan calon *incumbent* yang notabene memiliki kontrol atas perilaku aparatnya (Asshiddiqie, 2014).

Berdasarkan hipotesa bahwa penyelenggaraan pemilu yang salah satu pasangannya merupakan *incumbent* belum berjalan optimal. Dimana kepala daerah yang masih memimpin mempunyai pengaruh yang sangat kuat terhadap penyelenggaraan pesta demokrasi tersebut karena cenderung menggunakan kekuasaannya untuk memberikan intervensi secara langsung ataupun secara tidak langsung kepada Aparatur Sipil Negara agar menggunakan hak pilihnya tersebut kepada calon petahana itu sendiri, sehingga mengakibatkan penyelenggaraan pemilu tidak sesuai dengan prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Oleh karena itu, penulis berusaha mengkaji terkait dengan konsep hak politik yang dimiliki oleh Aparatur Sipil Negara sebagai Warga Negara dalam pemilihan umum, selain itu yang akan dibahas kemudian yaitu mengenai konsep netralitas Aparatur Sipil Negara dalam pemilihan umum menurut Ketentuan Hukum Nasional.

2. Metode

Penelitian ini berjenis adalah penelitian kepustakaan dengan pendekatan normatif, konotasi normatif yang dimaksud adalah sesuai atau berdasarkan hukum yang diberlakukan di Indonesia. Data yang digunakan dalam penelitian ini berjenis data sekunder yang dibagi atas bahan hukum primer; dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer yang maksud dalam penelitian ini adalah Undang-Undang Nomor 05 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara beserta undang-undang terkait dengan pembahasan, adapun bahan hukum sekundernya yaitu



semua artikel yang menjadi pendukung bahan hukum primer baik cetak maupun elektronik. Sedangkan teknik pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan studi literatur, yaitu mengkaji bahan-bahan Pustaka yang memiliki relevansi atau keterkaitan dengan pembahasan. Dalam menganalisis data dilakukan dengan melalui beberapa tahapan yaitu dimulai dari pengolahan data dengan melakukan sistemisasi terhadap bahan-bahan tertulis menggunakan cara: Identifikasi Data; Reduksi Data dan Editing Data. Data yang telah dikumpulkan selanjutnya diseleksi dan direduksi relevansinya dengan menggunakan analisa kualitatif.

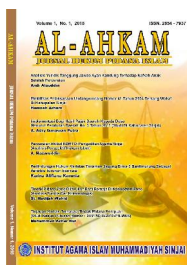
3. Hasil dan Pembahasan

3.1 Konsep Hak Politik Aparatur Sipil Negara sebagai Warga Negara dalam Pemilihan Umum

Perbedaan makna antara hak-hak dasar (konstitusi) dengan hak asasi manusia sering kali menjadi perdebatan, sehingga dapat menimbulkan tumpang tindih dalam menyusun peraturan untuk jaminan atas hak tersebut. Namun perbedaan yang paling mendasar dapat dilihat dari segi pengakuannya, pembahasan mengenai hak dasar sangat erat hubungannya dengan pengakuan hukum Nasional yang kemudian diakomodasi ke dalam bentuk peraturan perundang-undangan, sedangkan pembahasan mengenai hak asasi manusia lebih banyak dibicarakan dan dikaji dalam ranah hukum internasional (Sudrajat & Karsona, Menyoal Makna Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, 2016). Hal senada juga disampaikan oleh Soewoto bahwa dalam literatur hukum tata negara, penjaminan hak-hak dasar dituangkan dalam konstitusi suatu negara, sedangkan penjaminan atas hak asasi manusia lebih banyak diperbincangkan dalam kepustakaan hukum Internasional (Soewoto, 1993). Namun tidak menutup kemungkinan hak asasi manusia juga dituangkan dalam konstitusi negara tersebut.

Salah satu bentuk perwujudan hak dasar dalam konstitusi pada negara-negara hukum yaitu menjamin dan mengakui kebebasan dalam sistem politik, karena substansi dari demokrasi itu sendiri adalah menunjukkan keberadaan, eksistensi atau partisipasi aktif rakyat di dalam roda pemerintahan dengan mengutamakan persamaan dan kemerdekaan serta kebebasan (Rais, 1986). Karena tolok ukur dari partisipasi aktif atau partisipasi politik dalam suatu negara dapat dilihat dari bagaimana negara tersebut mengutamakan kedudukan dan hubungan individu antara warga negara (Hartini & Sudrajat, 2017). Indikasi terhadap suatu negara yang menjalankan demokrasi adalah kebebasan mengeluarkan pendapat dan pikiran, sehingga konstitusi idealnya membahas tentang keikutsertaan rakyat dengan berlandaskan atas persamaan dan kemerdekaan serta kebebasan. Konsep kebebasan berserikat dan berkumpul yang dimaksud adalah merupakan ranah hak asasi manusia yang diberikan pengakuan secara yuridis, baik dalam skala nasional ataupun dalam skala internasional (Pandoyo, 1981).

Sementara itu, pembentukan partai politik merupakan suatu gambaran yang paling nyata sebagai perwujudan pemenuhan hak warga negara dalam berserikat, berkumpul, dan juga



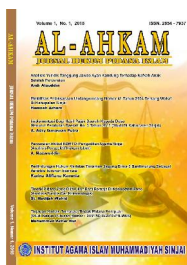
menyatakan pendapat, seperti yang telah diamanatkan dalam Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945, karena salah satu fungsi partai politik adalah berperan sebagai wadah untuk memberikan pendidikan politik warga negara sehingga turut berpartisipasi dalam kehidupan kenegaraan. Sedangkan undang-undang memiliki fungsi untuk mengatur hubungan pemerintah dengan warga negaranya, dimana memberikan perlindungan hukum bagi rakyat dan mengatur kebebasan manusia secara layak dan wajar demi menghindari terjadinya bentrokan kepentingan (Hartini & Sudrajat, 2017). Philipus M. Hadjon menjelaskan bahwa Undang-Undang dasar idealnya adalah peraturan yang memberikan perlindungan kepada hak-hak dasar, serta memberikan pembatasan terhadap kekuasaan pemerintah (Hadjon, 1994). Jadi dapat disimpulkan bahwa segala aktivitas yang berkaitan dengan hak-hak dasar harus sesuai dengan instrumen Undang-undang.

Hak Politik Aparatur Sipil Negara sebenarnya telah diatur pada masa orde baru, dimana ketentuan mengenai hak tersebut terdapat dalam Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golongan Karya, antara lain:

- a. Pegawai Negeri Sipil dapat menjadi anggota partai politik dan golongan karya dengan sepengetahuan pejabat yang berwenang;
- b. Pegawai Negeri Sipil yang memegang jabatan-jabatan tertentu tidak dapat menjadi anggota partai politik dan golongan karya, kecuali dengan izin tertulis dari pejabat yang berwenang.

Secara sepintas, tidak ditemukan larangan kepada aparatur sipil negara untuk ikut serta menjadi bagian partai politik, tapi yang menjadi catatan adalah aparatur sipil negara pada masa orde baru hanya diperbolehkan dalam partai golongan karya dan harus seizin atau sepengetahuan pejabat yang berwenang. Namun yang menjadi masalah adalah pegawai negeri sipil di periode itu dibawah tekanan rezim orde lama sehingga tidak diperbolehkan untuk ikut dalam partai politik selain yang diamanatkan dalam undang-undang tersebut.

Hak politik Aparatur Sipil Negara dalam kaitannya dengan kebebasan berserikat sejak dulu telah memiliki regulasi. Ada beberapa undang-undang yang mengatur tentang kebebasan Aparatur Sipil Negara untuk ikut berpartisipasi secara langsung dalam partai politik. Untuk periode awal, lahir Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil dan Pejabat Negeri dalam Partai Politik yang diikuti dengan Surat Edaran Presiden Indonesia Nomor 2 Tahun 1959 tentang Larangan Keanggotaan Partai Politik Bagi Pejabat Negeri yang menjalankan Kewajiban Negara di Luar Jabatan yang dipangkunya. Dalam Perpres tersebut dijelaskan bahwa Pejabat Negeri yang melanggar ketentuan dijatuhi sanksi berupa pemberhentian dengan hormat. Adapun pejabat negeri yang dimaksud dalam undang-undang ini adalah pegawai pemerintah yang berada di pusat ataupun di daerah, anggota TNI dan Polri, serta Lembaga atau Yayasan yang dimiliki oleh negara. Dapat disimpulkan bahwa Peraturan Presiden ini memberikan isyarat kepada pejabat negeri untuk tidak ikut dalam



keanggotaan partai politik yang secara otomatis merupakan pembatasan hak asasi yang bersifat universal (Hartini & Sudrajat, 2017).

Setelah pergeseran pemerintahan dari orde lama menuju orde baru, masalah pegawai negeri sipil menjadi agenda yang penting, orde baru menilai dan menyadari bahwa larangan pegawai negeri sipil dalam kegiatan organisasi politik adalah bentuk perampasan hak asasi manusia (Hartini & Sudrajat, 2017). Oleh karena pertimbangan tersebut maka orde baru mengambil kebijakan untuk memberikan kehidupan baru yang lebih demokratis untuk pegawai negeri sipil. Sebagai Langkah awal yang dilakukan pemerintah orde baru kala itu adalah dengan membentuk Korps Pegawai Negeri yang dituangkan dalam Keputusan Presiden Nomor 82 Tahun 1971.

Berkaitan dengan keikutsertaan pegawai negeri sipil untuk menjadi anggota dalam partai politik, pemerintah telah mengeluarkan kebijakan dalam bentuk Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 1970 tentang Keanggotaan Pegawai Negeri Sipil dalam Partai Politik dan Golongan Karya. Namun kebijakan ini dianggap sebagai usaha pemerintah saat itu merekrut pegawai negeri sipil demi memperkuat kekuatan dan kekuasaan. Hal senada juga disampaikan oleh Afan Gafar yaitu:

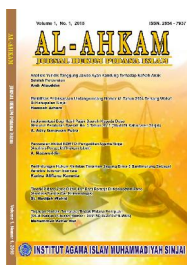
“Sebagai upaya atas terpeliharanya format politik orde baru, maka pemerintahan saat itu memandang bahwa menjadikan Birokrasi sebagai instrumen politik adalah kebijakan yang sangat efektif. Birokrasi kala itu dipaksa untuk memihak dalam bentuk pemberian dukungan secara langsung kepada Golongan Karya pada setiap kali pemilihan umum” (Gaffar, 1999).

Penulis berpendapat bahwa regulasi yang mengatur tentang pemberian hak politik terhadap Aparatur Sipil Negara pada masa orde baru merupakan bentuk pembatasan hak, karena pada dasarnya kebijakan pemerintah kala itu sangat erat dengan kegiatan untuk menguatkan kekuasaan, pada satu sisi pemerintah memberikan jalan untuk ikut berkompetisi dalam pemilihan umum, disisi lain justru menekankan kepada Aparatur Sipil Negara untuk terlibat namun pada golongan tertentu, sehingga kesannya keterlibatan Aparatur Sipil Negara dalam kontestasi politik hanya berperan sebagai alat atau instrument untuk memperkuat jabatan dan kedudukan.

Legalitas Konsep Hak Politik terkait dengan hak memilih dan dipilih telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dimana pada pasal 43 dijelaskan bahwa:

“Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.”

Secara sekilas, pasal tersebut memberikan petunjuk bahwa setiap warga negara Indonesia secara keseluruhan memiliki hak yang sama untuk memilih dan dipilih dalam pemilihan umum berdasarkan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku,



artinya bahwa terkait dengan mekanisme pelaksanaan pemilihan umum atau pemenuhan hak memilih dan dipilih ini dijalankan berdasarkan atas ketentuan yang berlaku dalam hal ini undang-undang yang mengatur tentang pemilihan umum.

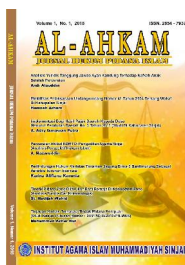
Jimmy Asshiddiqie menyampaikan bahwa sarana penyaluran hak asasi warga negara yang bersifat paling prinsip diwujudkan dalam bentuk pemilihan umum (Bawamenewi, 2019). Oleh karena itu, konstusi harus mengamanahkan kepada negara dalam hal ini lembaga-lembaga negara untuk memberikan jaminan terpenuhinya hak warga negara sehingga dapat mengikuti tahapan pemilihan umum guna terpeliharanya penggunaan hak politiknya.

Kedudukan Aparatur Sipil Negara saat ini terkait dengan proses politik sebenarnya telah diatur oleh negara, walaupun disatu sisi Aparatur Sipil Negara ini berstatus sebagai warga negara yang secara konstitusi memiliki hak yang sama secara keseluruhan, namun disisi lain Aparatur Sipil Negara bertindak sebagai birokrasi yang berfungsi untuk memberikan pelayanan kepada warga negara lainnya yang berada dibawah pemerintah sehingga tidak serta merta mengikuti proses politik secara bebas namun harus sesuai dengan peraturan tertentu.

Pelaksanaan tugas dan fungsi sebagai aparatur sipil negara harus berlandaskan dengan asas yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara sebagaimana yang tertuang dalam pasal 2 yaitu: asas kepastian hukum; asas profesionalitas; asas proporsionalitas; asas keterpaduan; asas delegasi; asas netralitas; asas akuntabilitas; asas efektif dan efisien; asas keterbukaan; asas nondiskriminatif; asas persatuan dan kesatuan; asas keadilan dan kesetaraan; dan asas kesejahteraan. Berdasarkan hal itu, Aparatur Sipil Negara dalam segala aktifitas yang berkaitan dengan fungsinya sebagai pelayan masyarakat tidak boleh bertentangan dengan asas-asas penyelenggaraan kebijakan tersebut. Sehingga apabila dikemudian hari ditemukan indikasi pelanggaran, maka akan diperiksa dan aparatur sipil negara yang terbukti secara sah melakukan pelanggaran akan dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Dalam hal pemberian sanksi, sudah barang tentu menjadi tugas dan tanggungjawab negara, ancaman sanksi atau hukuman bisa saja dalam bentuk hukuman objek maupun badan seperti hukuman mati, penjara seumur hidup atau penjara sementara, disisi yang lain negara juga menerapkan sanksi yang berupa pencabutan hak tertentu atau melakukan penyitaan terhadap barang tertentu (Aprilsesa & Suasono, 2021). Dengan ini, sanksi yang diberlakukan untuk aparatur sipil negara yang melakukan pelanggaran diatur lebih lanjut dalam bentuk peraturan pemerintah.

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, pada pasal 4 angka 12 jelaskan bahwa tidak diperkenankan bagi seorang Aparatur Sipil Negara di Indonesia menunjukkan ataupun memberikannya secara bebas kepada kandidat calon yang ikut berkompetisi dalam pemilihan umum bahkan tidak diperkenankan untuk hadir dan mengikuti tahapan kampanye pemilihan umum. Selain itu, Aparatur Sipil Negara juga tidak diperbolehkan untuk mengajukan diri menjadi calon peserta di dalam kontestasi



pemilihan umum kecuali Aparatur Sipil Negara tersebut sebelumnya menyatakan telah mengundurkan diri.

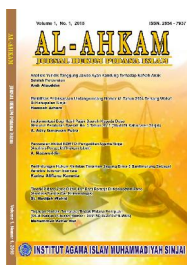
Dapat disimpulkan bahwa terdapat pembatasan hak politik Aparatur Sipil Negara dalam kaitannya hak memilih dan dipilih dalam proses pemilu, di mana Aparatur Sipil Negara boleh ikut dalam proses pemilihan tetapi tidak mengikuti tahapan-tahapan kampanye dan apabila Aparatur Sipil Negara hendak menjadi salah satu calon dalam kontestan pemilihan umum, maka terlebih dahulu harus melepaskan statusnya sebagai Aparatur Sipil negara. Oleh karena itu, dengan kehadiran Undang-undang Aparatur Sipil Negara semoga memberikan jawaban untuk menjaga netralitas dalam proses pemilihan umum.

3.2 Konsep Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Umum Menurut Ketentuan Hukum Nasional

Keikutsertaan Pegawai Negeri Sipil dalam dunia politik sampai saat ini masih menjadi perbincangan yang hangat. Pegawai negeri sipil senantiasa dituntut bersikap netral selama menjadi anggota dari partai politik, tuntutan yang paling sering disuarakan adalah Aparatur Sipil Negara diharapkan bersikap netral baik dalam keanggotaan ataupun kepengurusan pada partai politik itu sendiri, hal ini merupakan akibat pengalaman pahit yang terjadi selama Orde Baru, di mana Korps Pegawai Republik Indonesia (KORPRI) saat itu yang mayoritas anggotanya adalah Pegawai Negeri pernah dijadikan sebagai mesin politik Golkar. Berdasarkan hal itu, untuk menghindari kejadian yang berulang, maka perlu adanya antisipasi dari pemerintah dengan peraturan yang baru (Hartini & Sudrajat, 2017).

Keadaan dan kenyataan dukungan KORPRI kepada golongan karya pada masa orde baru akhirnya menimbulkan kecemburuan partai politik lainnya, namun di sisi lain orde baru justru cenderung memberikan izin kepada pegawai negeri sipil untuk ikut berpartisipasi, akan tetapi sebatas dalam ruang lingkup golongan karya. Penulis berpendapat bahwa terdapat ketidaknetralan pegawai negeri sipil di masa pemerintahan orde baru, sehingga memicu terjadinya ketidakseimbangan persaingan dalam pemilihan umum. Jadi netralitas sangat diperlukan demi terciptanya pemilihan umum yang menjunjung nilai demokrasi sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945.

Netralitas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1999 yang kemudian diubah ke dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil yang Menjadi Anggota Partai Politik yaitu seorang pegawai negeri harus bersifat netral dan menghindari penggunaan fasilitas negara, dan kemudian dilanjutkan pada pasal berikutnya yaitu dalam menyelenggarakan tugas pemerintah dan pembangunan,



pegawai negeri sipil diharapkan untuk tidak bersikap diskriminatif terkhusus dalam melaksanakan fungsi pelayanan kepada masyarakat.

S.F. Marbun menjelaskan bahwa, netralitas dalam konteks aparatur sipil negara memiliki makna yaitu:

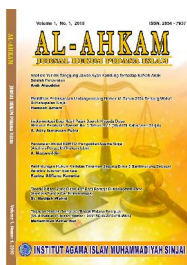
“Pegawai negeri sipil terbebas dari pengaruh partai politik manapun, artinya tidak ada keberpihakan atas kepentingan dan pihak tertentu, dan juga tidak ikut serta dalam kegiatan politik. Namun pada konteks ini pegawai negeri sipil tetap memperoleh jaminan terhadap hak politiknya untuk memilih dan dipilih dalam pemilihan umum, dengan kata lain pegawai negeri sipil yang masih aktif dalam kepengurusan partai politik dan anggota legislatif terlebih dahulu diwajibkan melepas statusnya sebagai pengurus guna menjaga kestabilan birokrasi pemerintahan dan sebagai upaya terealisasinya kebijakan atau kehendak politik siapapun yang sedang berkuasa dalam pemerintahan (Marbun, 1998).”

Jadi makna netralitas itu sendiri merupakan terbebasnya pegawai negeri sipil dari pengaruh pihak manapun dan kepentingan apapun yang bertitik pada satu pihak demi mendapatkan kemenangan atau keuntungan dalam pemilihan umum. Netralitas Aparatur Sipil Negara menjadi pondasi dalam melaksanakan fungsi pelayanan kepada masyarakat dan juga menjamin profesionalitas dalam kontestasi pemilihan umum mengingat Aparatur Sipil Negara merupakan pelaksana birokrasi yang berada dibawah kontrol pemerintah.

Ada beberapa bentuk pelanggaran yang terjadi berkaitan terhadap terganggunya netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Umum, antara lain:

- Menyalahgunakan anggaran pemerintah daerah untuk melakukan kampanye terselubung;
- Ikut terlibat baik secara langsung ataupun tidak langsung dalam kampanye yang diadakan oleh peserta pemilu;
- Ikut terlibat dalam pemberian fasilitas kepada salah satu pasangan calon (Septiana, 2017).

Dengan demikian, untuk menghindari buruknya pelayanan publik dan demi menjaga kualitas pelayanan publik, pemerintah telah mengeluarkan kebijakan yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Ketentuan yang terdapat dalam regulasi ini diharapkan dapat memberikan solusi sekaligus pencegahan agar tidak terjadi pelanggaran yang dilakukan oleh Aparatur Sipil Negara, terutama dalam menjaga Netralitasnya.



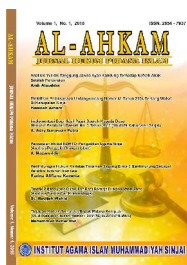
Netralitas aparatur sipil negara merupakan sesuatu yang paling penting untuk menyelenggarakan kebijakan dan manajemen, dalam arti komponen aparatur sipil negara harus terbebas dari berbagai pengaruh, keberpihakan dan kepentingan siapapun. Ketentuan ini terdapat dalam Pasal 2 dan Pasal 9 undang-undang ASN yang dijelaskan bahwa dalam melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan oleh pimpinan instansi, Aparatur Sipil Negara harus terbebas dari pengaruh maupun intervensi semua golongan dan semua partai politik.

Terkait dengan pembatasan hak politik birokrasi dalam hal ini Aparatur Sipil Negara, maka memiliki makna antara lain:

- Adanya ketentuan terkait larangan menggunakan sebagian peranan politik yang diberikan Aparatur Sipil Negara maksud larangan yang ditujukan kepada Aparatur Sipil Negara untuk ikut serta dalam proses politik merupakan suatu kaidah hukum, dimana kaidah hukum itu sendiri merupakan perintah yang tidak hanya ditujukan kepada satu orang, melainkan suatu perintah yang memiliki jangkauan yang luas dan bersifat umum, artinya semua kejadian yang melingkupi kaidah tersebut merupakan suatu perintah yang bersifat universal (Brugginjk, 1999).
- Pemerintah tetap menghormati sebagian peranan politik yang diberikan kepada aparatur sipil negara. Aparatur Sipil Negara memiliki peranan tertentu serta hak dalam politik yang dilindungi oleh hukum, maknanya adalah Aparatur Sipil Negara tidak boleh terlepas dari kegiatan dan proses politik (Sudrajat, Hukum Birokrasi Pemerintah: Kewenangan dan Jabatan, 2017).

Oleh karena itu, berdasarkan makna pembatasan politik sebagaimana yang telah dijelaskan sehingga menimbulkan beragam tafsiran makna netralitas. Kata netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik memiliki tafsiran bahwa seorang Aparatur Sipil Negara tidak diperbolehkan memiliki peran pada golongan tertentu dan partai tertentu, dan apabila pada kenyataannya terdapat kondisi dimana Aparatur Sipil Negara memperoleh keuntungan dari situasi politik maka sikap netral dari aparatur Sipil Negara tersebut diindikasikan telah hilang.

Makna netralitas yang kemudian dikaitkan dengan pembatasan dalam konteks demokrasi akan menghasilkan pemahaman yang ambigu terkait dengan kedudukan Aparatur Sipil Negara, hal ini didasarkan pada pemberian hak memilih dan dipilih dalam politik, padahal ranah politik merupakan ranah yang syarat dengan kepentingan sehingga apabila masih ditemukan hak memilih dan dipilih tentunya merupakan



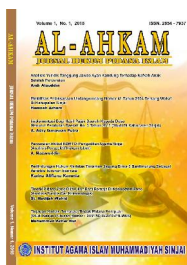
pemenuhan dari kepentingan tersebut. Dengan demikian, selama hak dipilih dan memilih masih terwujud dalam pemilihan umum terkhusus kepada Aparatur Sipil Negara dinilai tidak menunjukkan netralitas.

Jadi dapat disimpulkan bahwa demi mewujudkan tata pemerintahan yang baik regulasi Aparatur Sipil Negara terkait dengan netralitas merupakan perwujudan hak asasi manusia yang juga dijamin dalam konstitusi yang selanjutnya disebut dengan hak konstitusi merupakan upaya negara untuk memberikan pelayanan yang optimal, mengingat Aparatur Sipil Negara merupakan titik pertemuan antara kebutuhan masyarakat dan pelaksanaan pelayanan publik sehingga dalam pelaksanaan atau pelayanan terhadap masyarakat itulah yang harus diutamakan dibandingkan dengan kepentingan kelompok tertentu. Oleh karena itu segala kegiatan Aparatur Sipil Negara yang memiliki keterkaitan dengan kepentingan pihak tertentu tidak dibenarkan secara konstitusi, sekalipun konstitusi itu sendiri memberikan jaminan atas terpenuhinya hak-hak Aparatur sipil Negara sebagai warga Negara. Aparatur Sipil Negara dalam proses pemilihan umum hanya diperbolehkan mengikuti proses pemilihan dan sangat tidak diperbolehkan untuk hadir dalam setiap tahapan-tahapan pemilu yang dilakukan oleh kontestan.

4. Simpulan

Dari uraian yang telah dikemukakan, maka diperoleh kesimpulan bahwa Hak politik Aparatur Sipil Negara menjadi bagian hak yang diakui dan dilindungi konstitusi yang dalam hal ini oleh Undang-Undang Dasar 1945, karena Aparatur Sipil Negara yang notabenehnya adalah warga negara yang memiliki kedudukan yang sama di dalam konstitusi. Adapun hak konstitusi yang dimaksud adalah kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat sebagaimana yang tertuang dalam konstitusi Negara Indonesia. Oleh karena itu terkait dengan hak memilih dan dipilih dalam proses politik sebagai pemenuhan atas hak konstitusi Aparatur Sipil Negara tetap diberikan jaminan, namun dengan Batasan-batasan tertentu, hal ini dilakukan sebagai upaya untuk menghindari pelayanan yang dilakukan oleh pejabat publik yang kurang maksimal.

Sementara itu, Netralitas memiliki tafsiran yang beragam terkait dengan maknanya, di satu sisi Aparatur Sipil Negara tidak diperbolehkan untuk menempatkan dirinya pada golongan atau pihak tertentu, disisi lain proses politik merupakan aktivitas yang syarat akan kepentingan sehingga hak dipilih dan memilih yang diberikan kepada Aparatur Sipil Negara merupakan salah satu cara atau sarana untuk memenuhi atau



Al-Ahkam

Jurnal Hukum Pidana Islam

Volume 5, No. 1, 2023

ISSN (print) : 2654-7937

ISSN (online) : 2715-0313

Homepage : <http://journal.iaimsinjai.ac.id/index.php/al-ahkam/index>

melaksanakan kepentingan tersebut. Dan demi terjaganya netralitas, Aparatur Sipil Negara hanya diperbolehkan mengikuti proses pemilihan, selain dari itu, dianggap sebagai pelanggaran pemilu sehingga dapat dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Apabila dari sisi pelayanan, netralitas Aparatur Sipil Negara tidak boleh melanggar ketentuan yang terdapat pada pasal 2 Undang-Undang Nomo 05 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang kurang lebih membahas terkait dengan asas penyelenggaraan dan manajemen asn.

Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, J. (2014). *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Bahrul, B. (2015). Meneguhkan Netralitas, Mematri Imparsialitas. *Jurnal Etika dan Pemilu*, 1(3), 50.
- Bawamenewi, A. (2019). Implementasi Hak Politik Warga Negara. *Warta Dharmawangsa*, 13(3), 47.
- Brugginjk, J. (1999). *Refleksi tentang Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Budiardjo, M. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Utama Pustaka Utama.
- Faudy, M. (2010). *Konsep Negara Demokrasi*. Bandung: PT. Refika Aditama.
- Gaffar, A. (1999). *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hadjon, P. M. (1994). Perlindungan Hukum dalam Negara Pancasila. *Simposium Politik Hak Asasi Manusia dan Pembangunan Hukum*. Surabaya: Universitas Airlangga.
- Hartini, S., & Sudrajat, T. (2017). *Hukum Kepegawaian di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Hastuti, S. (2004, Januari). Pemilu dan Demokrasi: Telaah terhadap Prasyarat Pemilu. *Jurnal Hukum*, 11(25), 135.
- Karsona, T. S. (2016). Menyoal Makna Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. *Media Hukum*, 89.



Al-Ahkam

Jurnal Hukum Pidana Islam

Volume 5, No. 1, 2023

ISSN (print) : 2654-7937

ISSN (online) : 2715-0313

Homepage : <http://journal.iaimsinjai.ac.id/index.php/al-ahkam/index>

- Marbun, S. (1998). *Reformasi Hukum Tata Negara: Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Kehidupan Politik di Indonesia*. Yogyakarta: FH UII.
- Pandoyo, T. (1981). *Ulasan Terhadap Beberapa Ketentuan Undang-Undang Dasar 1945, Sistem Politik, dan Perkembangan Demokrasi*. Yogyakarta: Liberty.
- Rais, A. (1986). *Demokrasi dan Proses Politik*. Jakarta: LP3ES.
- Sendhikasari, D. (2020, September). Netralitas Aparatus Sipil Negara dalam Pilkada. *Info Singkat*, 12(17). 25.
- Septiana. (2017). Netralitas Aparatur Sipil Negara di tengah Intervensi Politik. *Policy Brief*, 2.
- Sitorus, M. (2015). Memahami Perilaku Aparatus Sipil Negara sebagai Penyelenggara Pemilu. *Jurnal Etika dan Pemilu*, 1(3), 19.
- Soewoto. (1993). Negara Hukum Berdasarkan Pancasila dan Hak Asasi Manusia. *Seminar di Mahkamah Militer*. Surabaya. 2.
- Sudrajat, T. (2017). *Hukum Birokrasi Pemerintah: Kewenangan dan Jabatan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Sudrajat, T., & Karsona, A. M. (2016). Menyoal Makna Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. *Media Hukum*, 89.
- Sundhaussen, U. (1992). Demokrasi dan Kelas Menengah: Refleksi Mengenai Pembangunan Politik. *Prisma*(2), 64.
- Thalhah, H. (2008). *Demokrasi dan Negara Hukum*. Yogyakarta: Kreasi Total Media.