



ASIAN LAW STUDENTS' ASSOCIATION
LOCAL CHAPTER UNIVERSITAS UDAYANA

LEGAL ESSAY

Analisis Netralitas Politik Hak Pilih Aparatur Sipil
Negara dalam Pemilihan Umum di Indonesia

VOL. 05 NO. 17

Authors:

- I Gd. Karang Bagus Prema T.
- Bagus Komang Raka Satria
- Ketut Kartika Permata Dewi

Reviewer:

- A. A. Niko Brahma Putra, S.H., M.H.

ANALISIS NETRALITAS POLITIK HAK PILIH APARATUR SIPIL NEGARA DALAM PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA

I Gede Karang Bagus Prema Thyaga, Bagus Komang Raka Satria, dan Ketut
Kartika Permata Dewi

I. Pendahuluan

Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disebut ASN), sebagai bagian dari warga negara, memiliki hak secara konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 43 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (selanjutnya UU Nomor 39 Tahun 1999) yang menyatakan 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 peraturan perundang-undangan.” Meskipun demikian, kedudukan ASN menunjukkan bahwa hak politik dapat dibatasi oleh pembuat undang-undang berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945).¹ Pembatasan yang diberikan kepada ASN ini berupa larangan-larangan untuk terlibat dalam politik praktis, yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, termasuk Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disebut UU Nomor 20 Tahun 2023), Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, serta Surat Keputusan Bersama tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Netralitas Pegawai ASN dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Pemilihan.

Meskipun demikian, mencabut hak pilih ASN dalam pemilu dan pilkada bukan merupakan langkah yang tepat untuk mencapai pengelolaan pemerintahan yang baik. Hal ini dikarenakan adanya berbagai lembaga yang sudah berperan

¹ Sipghotulloh Mujaddidi, “Konstitusionalitas Pembatasan Hak Asasi Manusia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi,” *Jurnal Konstitusi* 18, no. 3 (September 2021), hlm. 543.

dalam menjaga netralitas ASN, seperti Komisi Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disebut KASN), Badan Pengawas Pemilihan Umum (selanjutnya disebut Bawaslu), Kementerian Dalam Negeri, dan Ombudsman Republik Indonesia. Selain itu, terdapat pula beberapa aplikasi, seperti SIAPNET, SIPINTER, dan SIASN, yang memudahkan masyarakat untuk melaporkan pelanggaran netralitas ASN, serta mempercepat tindak lanjut oleh Bawaslu. Pengelolaan pemerintahan yang baik mencakup proses pelaksanaan kekuasaan negara dalam menyediakan layanan publik. *Good governance* merupakan proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam menyediakan *public good and service*. Beberapa ciri utama dari *good governance* antara lain adalah partisipasi masyarakat, keterbukaan informasi, kepatuhan terhadap hukum, responsivitas, kesepakatan bersama, efektivitas, efisiensi, kesetaraan, akuntabilitas, dan adanya visi yang strategis. Maka dari itu, untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik demi terwujudnya *good governance*, perlu adanya upaya mendorong keterlibatan publik dan melindungi Hak Asasi Manusia (selanjutnya disebut HAM), termasuk di antaranya hak memilih, yang juga berlaku bagi ASN.² Dalam perkembangannya, hak politik ASN kerap mengalami perubahan seiring dengan dinamika politik dan hukum di Indonesia. Oleh karena itu, *legal essay* ini dibuat untuk membahas sejarah kedudukan ASN dalam kaitannya dengan netralitas politik, implikasi hukum dan konstitusional terhadap hak pilih ASN dalam pemilu, dan peran lembaga pengawas dalam menjaga netralitas ASN.

II. Pembahasan

1. Sejarah Kedudukan ASN dalam Kaitannya dengan Netralitas Politik

Sebagai Warga Negara Indonesia (selanjutnya disebut WNI), ASN mempunyai hak untuk berpartisipasi dalam pemilu ataupun pilkada. Adapun pemahaman bahwa ASN merupakan bagian dari WNI dapat ditemukan dalam UU Nomor 20 Tahun 2023, yang mensyaratkan bahwa PNS dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja wajib berkewarganegaraan Indonesia. Oleh karena itu,

² Vanesa Ajeng Ayu Ningtyas, "Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilu antara Hak Politik dan Kewajiban untuk Melaksanakan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik," *Binamulia Hukum* 10, no. 1 (April 2021), hlm. 26.

hak ASN sebagai warga negara dilindungi dan dijamin oleh UUD NRI 1945 sebagai bagian dari hak konstitusional. Hal ini menunjukkan bahwa ASN memiliki perlindungan hukum untuk berpartisipasi dalam pemilihan, sebagaimana WNI lainnya, dengan catatan mereka tetap harus menjaga netralitasnya.³ Dari sudut pandang historis, pengaturan hak pilih ASN mengenai netralitas ASN dalam kedudukannya sebagai birokrat pemerintah dapat dibagi menjadi empat fase. Fase pertama mencakup periode awal kemerdekaan hingga rezim Orde Lama (1945–1965). Fase kedua adalah rezim Orde Baru (1965–1998). Kemudian, fase ketiga merujuk pada era reformasi (1998–2014), sedangkan fase keempat baru dimulai sejak diberlakukannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disebut UU Nomor 5 Tahun 2014), yang berlaku dari 2014 hingga saat ini.

a. Kedudukan ASN pada Awal Kemerdekaan dan Rezim Orde Lama (1945-1965)

Secara struktural, keberadaan PNS merupakan kelanjutan dari birokrasi yang dibentuk di bawah pemerintahan kolonial Belanda. Birokrasi mengalami banyak kendala hingga tahun 1948 karena masih banyaknya aktivitas yang terkait dengan tindakan revolusi, yang mengakibatkan ketidakstabilan dalam kegiatan administrasi. Akibatnya, pemerintah tidak melakukan perubahan berarti pada struktur birokrasi yang ditinggalkan oleh Belanda. Faktanya, satu-satunya modifikasi yang dilakukan adalah penambahan Komite Nasional Daerah sebagai bagian dari mekanisme pemerintahan di daerah. Seiring berjalannya waktu, pengelolaan PNS pada masa demokrasi liberal dan demokrasi terpimpin masih menghadapi tantangan yang belum sepenuhnya teratasi. Akibatnya, sering terjadi konflik dan ketidakpercayaan di antara PNS yang bekerja di kantor yang sama tetapi berasal dari partai atau golongan yang berbeda, sehingga suasana kerja yang baik sulit tercipta. Dalam konteks ini, terdapat sebuah struktur yang mengharuskan kesetiaan ganda. Seorang PNS diharuskan untuk mematuhi

³ Eka Septiani, “Analisis terhadap Upaya Penguatan Implementasi Kebijakan Netralitas ASN dalam Pemilu,” *Ebisma (Economics, Business, Management, & Accounting Journal)* 3, no. 1 (Juli 2023), hlm. 26.

kepala unit kerja sebagai atasan resmi, tetapi pada saat yang sama, PNS juga harus menghormati pimpinan partai politik yang bertindak sebagai atasan yang tidak resmi. Keberadaan pengaruh politik dari partai atau kelompok tertentu dalam birokrasi pemerintahan telah menyebabkan ketidakstabilan yang berkepanjangan di bidang kepegawaian. Situasi ini terjadi karena kelompok-kelompok tersebut berusaha mempengaruhi PNS untuk menjadi bagian dari mereka. Keberadaan PNS, yang biasanya memiliki jabatan atau keterampilan yang berpengaruh di masyarakat, menjadi daya tarik tersendiri bagi partai atau kelompok ini. Oleh karena itu, muncul dilema bagi PNS, karena harus menemukan keseimbangan antara tanggung jawab profesional dan tekanan politik yang datang dari partai.

Untuk mengatasi masalah ini, pemerintah Indonesia mengeluarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1959 tentang Larangan Keanggotaan Partai Politik bagi Pejabat Negara Warga Negara Republik Indonesia. Peraturan ini bertujuan untuk membatasi kebebasan berserikat dan berkumpul bagi PNS. Dalam Pasal 2 Perpres ini, dinyatakan bahwa pejabat-pejabat negara, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Angka 1 dilarang untuk menjadi anggota atau pengurus partai politik. Apabila terdapat pelanggaran terhadap ketentuan ini, konsekuensinya adalah pemberhentian dengan hormat dari jabatan negeri atau instansi yang bersangkutan. Selain itu, sebagai langkah lanjutan, pemerintah juga mengeluarkan kebijakan melalui Surat Edaran Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1959 tentang Larangan Keanggotaan Partai Politik bagi Pejabat Negara yang Mendjalankan Kewajiban Negara di Luar Djabatan Jang Dipangkunja.

b. Kedudukan ASN pada Rezim Orde Baru (1966-1998)

Sejak berakhirnya Gerakan G-30S/PKI, penyusunan Orde Baru kemudian dimulai, suatu tatanan yang bertekad mengamalkan dan melaksanakan Pancasila dan UUD NRI 1945 secara murni dan konsekuen. Dalam Orde Baru, pemerintah berupaya untuk mengatur kembali lembaga-lembaga negara agar dapat berfungsi sesuai dengan ketentuan yang

termuat dalam UUD NRI 1945.⁴ Pada masa rezim Orde Baru, pemerintah beranggapan bahwa PNS seharusnya diberikan kebebasan untuk berserikat dan berpartisipasi dalam partai politik. Pandangan ini didasarkan pada ketentuan Pasal 27 Ayat (1) UUD NRI 1945 yang berbunyi, “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya,” serta Pasal 28 UUD NRI 1945 yang menetapkan bahwa, “Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.” Dengan diberlakukannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1970 tentang Pencabutan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1959 tentang Larangan Keanggotaan Partai Politik bagi Pejabat Negeri Warga Negara Republik Indonesia, peluang bagi PNS untuk berpartisipasi dalam bidang politik yang sebelumnya sangat terbatas, kini menjadi lebih luas. Hal ini dapat dilihat dari diterbitkannya Peraturan Presiden Nomor 26 Tahun 1970 tentang Keanggotaan Pegawai Negeri Sipil dalam Partai Politik dan Golongan Karya.

Dalam pelaksanaannya, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1975 tentang wewenang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil. Peraturan ini menetapkan bahwa seorang PNS yang ingin berpartisipasi sebagai anggota atau pengurus partai politik harus terlebih dahulu mendapatkan izin dari atasan atau pejabat berwenang. Lebih lanjut, Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1975 ini kemudian diperkuat oleh Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golongan Karya (selanjutnya disebut UU Nomor 3 Tahun 1985). Dalam undang-undang tersebut, diatur bahwa PNS dapat menjadi anggota partai politik atau Golongan Karya (selanjutnya disebut Golkar) dengan sepengetahuan pejabat yang berwenang. Namun, PNS yang menduduki jabatan tertentu tidak diperbolehkan menjadi anggota

⁴ Rini Admiwati dan Istiana Hermawati, “Kode Etik ASN dalam Menjaga Netralitas pada Pemilihan Presiden 2024,” *HUMANITIS: Jurnal Humaniora, Sosial dan Bisnis* 2, no. 6 (Juni 2024), hlm. 618.

partai politik atau Golkar kecuali dengan izin tertulis. Pembentukan Golkar sebagai satu-satunya wadah bagi PNS kemudian digunakan sebagai instrumen untuk mempertahankan kekuasaan pada saat pemilu berlangsung. PNS dan keluarganya diwajibkan untuk memilih Golkar, yang mempermudah perolehan suara mayoritas dari masyarakat.⁵ Hal ini terbukti dengan selama terselenggaranya pemilu pada rezim Orde Baru, yaitu tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997, Golkar secara konsisten memenangkan pemilu, sebagian besar karena kewajiban PNS untuk memilih partai tersebut. Meskipun UU Nomor 3 Tahun 1985 mengatur kebebasan PNS untuk memilih dan bergabung dengan partai politik, dalam praktiknya, PNS yang bergabung dengan partai politik selain Golkar menghadapi kesulitan prosedural yang sering kali berujung pada penolakan permohonan tersebut. Bahkan jika mendapatkan persetujuan, PNS tersebut seringkali mengalami kesulitan dalam mendapatkan jenjang karir yang baik atau dimutasi ke daerah yang tidak diinginkan.

Menurut Afan Gafar, kehadiran birokrasi sebagai alat kekuasaan dapat terlihat dari dukungan langsung yang diberikan kepada Golkar dalam setiap pemilu. Apabila ditambahkan dengan suara dari anggota keluarga, seperti istri, suami, atau anak yang sudah memenuhi syarat untuk memilih, maka Golkar dapat meraih sekitar 10 juta suara dari PNS beserta keluarganya. Dengan demikian, kontribusi suara yang diberikan oleh PNS menjadi sangat signifikan bagi kemenangan Golkar. Di samping itu, selama masa rezim Orde Baru, keterlibatan PNS dalam partai politik sering kali dihubungkan dengan konsep monoloyalitas. Monoloyalitas, dalam konteks ini, dianggap positif, terutama jika dilaksanakan sesuai dengan Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (selanjutnya disebut UU Nomor 8 Tahun 1974) yang berbunyi, “Pegawai Negeri adalah unsur Aparatur Negara, Abdi Negara, dan Abdi Masyarakat yang dengan penuh kesetiaan dan ketaatan kepada

⁵ Febrian Chandra dan Harmaini Harmaini, “Problematika Tatanan Birokrasi sebagai Instrumen Politik di Indonesia,” *ADIL: Jurnal Hukum STIH YPM* 2, no. 1 (November 2020), hlm. 6.

Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara, dan Pemerintah menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan.” Namun, realitanya, loyalitas tersebut sering digunakan untuk mendukung golongan atau partai tertentu, bukan semata-mata untuk kepentingan negara dan pemerintah.

c. Kedudukan ASN pada Era Reformasi (1998- 2013)

Pengaturan tentang kepegawaian diatur pada Pasal 3 Ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (selanjutnya disebutkan UU Nomor 43 Tahun 1999) yang menyatakan bahwa, “Dalam kedudukan dan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), pegawai negeri sipil harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.” Kontradiktif dengan UU Nomor 8 Tahun 1974, UU Nomor 43 Tahun 1999 secara tegas mengatur bahwa seorang PNS harus netral dalam menjalankan tugasnya, termasuk di ranah politik. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil yang Menjadi Anggota Partai Politik, yang kemudian diubah dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil yang Menjadi Anggota Partai Politik, dirancang untuk mengatasi permasalahan yang telah berlangsung. Peraturan ini bertujuan agar PNS tetap netral terhadap partai politik. Peraturan ini bertujuan untuk memastikan bahwa PNS tetap bersikap netral terhadap partai politik. Dengan adanya peraturan ini, diharapkan akan terjadi perubahan positif dalam dinamika partai politik di Indonesia, mengingat sebelumnya PNS sering kali dimanfaatkan untuk mendukung satu partai politik tertentu. Di sisi lain, dalam praktiknya, birokrasi cenderung terjebak dalam penerapan instrumen teknis yang ada. Hal ini terjadi karena para birokrat seringkali kesulitan memisahkan perilaku mereka dari kepentingan kelompok tertentu yang mereka dukung.

Sebagai bentuk penegasan netralitas PNS, dikeluarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2004 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik (selanjutnya disebut PP Nomor 37 Tahun 2004). Dalam diktum peraturan tersebut, disebutkan bahwa PNS, harus menjalankan tugasnya sebagai fungsi pelayanan tanpa adanya diskriminasi dan pengaruh dari partai politik. Hal tersebut diperjelas pada bagian penjelasan PP Nomor 37 Tahun 2004 yang mengatur bahwa, untuk menjaga kekompakan dan persatuan PNS, serta agar mereka dapat memusatkan perhatian, pikiran, dan tenaga pada tugas yang diberikan, PNS dilarang menjadi anggota atau pengurus partai politik. Lebih lanjut, S.F. Marbun berpendapat bahwa PNS harus mengundurkan diri apabila dia aktif sebagai pengurus partai politik atau anggota legislatif.⁶ Dengan demikian, ketika aparatur negara melaksanakan tugasnya sesuai hukum yang berlaku, maka tatanan masyarakat akan terjaga dan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah akan terlaksana dengan baik,

d. Kedudukan ASN setelah Diberlakukannya UU Nomor 5 Tahun 2014

Demi mewujudkan *good governance*, optimalisasi kinerja ASN menjadi sangat penting. UU Nomor 5 Tahun 2014, yang menggantikan UU Nomor 43 Tahun 1999, menekankan pentingnya profesionalisme untuk menciptakan sebuah sistem pemerintahan yang demokratis, yang menjadi prioritas utama pemerintah Indonesia.⁷ Salah satu perbedaan utama dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 adalah istilah ASN pada Pasal 1 Angka (1) yang menjelaskan bahwa, “Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah,” sehingga ruang lingkup UU Nomor 5 Tahun 2014 bersifat lebih luas dan tidak hanya

⁶ Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum* (Jakarta: Prenamedia Group, 2018), hlm. 35

⁷ Imelda Sapitri, Deni Jaya Saputra, dan Sri Jumarni, “Upaya Pemerintah Menjaga Netralitas ASN pada Pemilu Serentak Tahun 2024,” *Maruah* 1, no. 1 (Juni 2023), hlm. 61.

mencakup PNS saja. UU Nomor 5 Tahun 2014 menegaskan kembali bahwa ASN harus menjaga independensi dan netralitasnya. Bagian penjelasan dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 juga menetapkan bahwa, untuk menjaga netralitas ASN dari pengaruh partai politik, serta untuk memastikan keutuhan, kekompakan, dan persatuan di kalangan ASN, maka mereka dilarang untuk menjadi anggota atau pengurus partai politik. Larangan ini bertujuan agar ASN dapat memusatkan perhatian, pikiran, dan tenaga pada tugas-tugas yang diemban tanpa terpengaruh oleh kepentingan politik tertentu.

Berdasarkan proses sejarah tersebut, kedudukan ASN selalu terkait erat dengan birokrasi pemerintahan, sehingga posisinya seringkali terancam untuk dimanfaatkan. S.F. Marbun dan M. Mahfud MD mengemukakan bahwa netralitas pegawai negeri merupakan salah satu tantangan besar dalam kehidupan bernegara. Hal ini disebabkan oleh kesulitan dalam menemukan dasar yang memadai untuk membenarkan keterlibatan pegawai negeri dalam aktivitas politik praktis. Kebijakan otonomi daerah secara konkret merekonstruksi tiga agenda fundamental. Pertama, pergeseran dari sentralisasi ke desentralisasi, yang mencakup kewenangan kepala daerah untuk mengelola urusan sendiri sesuai dengan potensi lokal. Kedua, demokratisasi manajemen pelayanan publik yang mendukung transparansi. Ketiga, peralihan dari sistem pemilihan representatif ke pemilihan demokratis, sehingga aspirasi masyarakat dapat terserap secara menyeluruh. Dengan kata lain, otonomi daerah menegaskan kesetaraan politik masing-masing daerah dengan keberagamannya. Dalam konteks pemilihan kepala daerah, politik dan pelayanan seringkali tidak terpisahkan dalam praktiknya. Misi pelayanan untuk kepentingan umum dan untuk mendekatkan pemerintah dengan publik seringkali bercampur dengan politik. Situasi ini membuat aparatur birokrasi yang bertugas dalam manajemen pelayanan rentan terhadap muatan politis. Pilihan PNS untuk terlibat dalam politik langsung berdampak pada tantangan implementasi

netralitas PNS dan karirnya saat ini.⁸ Ketiga aspek ini menjadi indikator yang berpotensi mempengaruhi netralitas ASN.

CF Strong kemudian menegaskan bahwa elemen terpenting konstitusi terletak pada kemampuannya mengatur cara penggunaan kekuasaan, sehingga terhindar dari pelanggaran HAM. Oleh karena itu, pembatasan kekuasaan harus diterapkan dengan tetap mempertimbangkan HAM. Pasal 28E Ayat (3) UUD NRI 1945 mengatur bahwa, “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat,” yang mencerminkan pengakuan negara terhadap hak politik sebagai hak konstitusional bagi WNI. Dalam hal ini, legalitas hak pilih di Indonesia diatur dalam UU Nomor 39 Tahun 1999.⁹ Pasal 43 UU Nomor 39 Tahun 1999 menjelaskan 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 peraturan perundang-undangan.” Hal tersebut membuktikan prinsip proporsionalitas dari aparatur negara yang menjalankan tugasnya dalam pelayanan masyarakat, sambil tetap menikmati haknya sebagai warga negara.

2. Implikasi Hukum dan Konstitusional terhadap Hak Pilih ASN dalam Pemilu

ASN sebagai warga negara yang berhak berpartisipasi dalam menentukan arah pemerintahan dan kebijakan negara sebagaimana dijamin oleh konstitusi sebagai bagian dari HAM.¹⁰ Dalam konteks apolitis, menjaga netralitas ASN tidak berarti menghilangkan hak pilih mereka. Isu pencabutan hak pilih ASN dapat menciptakan ketidaksetaraan antara ASN dengan warga negara lainnya serta bertentangan dengan prinsip demokrasi yang menekankan hak dan kewajiban yang setara. Indonesia, sebagai negara hukum, menjamin perlindungan HAM bagi

⁸ Abdhy Walid Siagian et al., “Asas Netralitas pada Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2024 bagi Aparatur Sipil Negara,” *Civil Service* 16, no. 2 (November 2022), hlm. 46.

⁹ Momon Mulyana, “Aparatur Sipil Negara dan Netralitas dalam Pemilihan Kepala Daerah,” *Jurnal Pendidikan Tambusai* 8, no. 2 (Juni 2024), hlm. 32884.

¹⁰ Vanesa Ajeng Ayu Ningtyas, *op.cit.*, (15).

setiap individu, tidak dapat membatasi hak dan kebebasan warga negara secara sewenang-wenang, kecuali dalam keadaan darurat. Menurut Alexander N. Domrin, ada beberapa alasan yang dapat menyebabkan suatu negara dinyatakan dalam keadaan darurat. Pertama, invasi asing yang dapat mengancam kedaulatan negara. Kedua, tindakan subversif terhadap rezim konstitusional yang bisa merusak stabilitas pemerintahan. Selain itu, pelanggaran serius yang mengganggu ketertiban umum dan keamanan juga menjadi dapat dijadikan alasan. Selain itu, bencana alam, pemogokan, dan kerusakan di sektor-sektor vital ekonomi turut berkontribusi pada kondisi darurat. Tidak kalah pentingnya, gangguan signifikan dalam pelayanan publik serta kesulitan di bidang ekonomi dan keuangan juga bisa memicu situasi ini.

Dalam hal ini, Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 mengatur tentang tiga aspek persyaratan yang harus dipenuhi terkait konstitusionalitas pembatasan HAM. Pertama, aspek legalitas, yang menyatakan bahwa setiap pembatasan HAM harus diatur dalam undang-undang, dan tidak boleh dilakukan melalui instrumen hukum lainnya. Kedua, terdapat aspek maksud dan tujuan pembatasan hak, yang berarti pembatasan harus dilakukan demi menjaga situasi masyarakat yang demokratis serta untuk melindungi hak dan kebebasan orang lain. Ketiga, aspek alasan dan pertimbangan pembatasan hak, yang mencakup pertimbangan moral, nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum. Berdasarkan hal tersebut, negara tidak dapat membatasi hak pilih ASN sebagai warga negara karena negara tidak berada dalam kondisi darurat dan ASN tidak memenuhi ketiga aspek pembatasan HAM sebagaimana diatur dalam Pasal 28J UUD NRI 1945. Selain itu, negara tidak boleh membatasi HAM tanpa adanya persetujuan dari rakyat melalui wakil-wakilnya di lembaga perwakilan rakyat.¹¹ Oleh karena itu, mencabut hak pilih ASN akan menimbulkan ketidakadilan dan bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi serta HAM. Netralitas ASN, sebagaimana diatur dalam Pasal 24 Ayat (1) huruf d UU Nomor 20 Tahun 2023, memungkinkan semua calon bersaing dalam kondisi yang adil dan setara tanpa memberikan keuntungan atau

¹¹ Sipghotulloh Mujaddidi, *op.cit.*, (547).

kerugian kepada salah satu pihak. Dengan demikian, tidak ada alasan yang dapat digunakan untuk membenarkan pencabutan hak pilih ASN.

Lebih lanjut, menurut CF Strong, aspek paling penting dari sebuah konstitusi adalah kemampuannya dalam mengatur penggunaan kekuasaan agar tidak terjadi pelanggaran HAM. Oleh karena itu, pembatasan kekuasaan TNI/Polri terkait hak pilih menjadi penting. Regulasi mengenai hak memilih pada dasarnya bertujuan untuk membatasi potensi penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) yang didorong oleh kepentingan pribadi. Namun, Pasal 19 UU Nomor 20 Tahun 2023 yang memungkinkan jabatan tertentu diisi oleh TNI/Polri dapat menyebabkan terganggunya penyelenggaraan sistem merit dalam kepegawaian. Fenomena pengisian jabatan ASN oleh TNI/Polri telah mengaburkan esensi dari pembentukan lembaga pertahanan dan keamanan negara ini. Selain itu, pengisian jabatan ASN secara masif oleh TNI/Polri juga mengurangi peluang PNS untuk naik jenjang jabatan melalui sistem karir. Oleh karena itu, rekomendasi untuk menyelesaikan masalah terkait pengaturan pengisian jabatan sipil-militer adalah menghapus ketentuan Pasal 19 Ayat (2), (3), dan (4) UU Nomor 20 Tahun 2023. Hal ini perlu dilakukan karena Pasal tersebut bertentangan dengan Pasal 28 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pasal 39 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, dan Pasal 200 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, yang dengan tegas menyatakan bahwa TNI/Polri tidak dapat berpartisipasi, baik dipilih maupun memilih, dalam suatu pemilu.¹²

Selain itu, jika mengacu pada aturan pembatasan hak pilih TNI/Polri, pencabutan hak pilih ASN juga akan menghilangkan representasi suara dari kalangan masyarakat tertentu. ASN adalah bagian dari masyarakat yang berperan dalam pembangunan nasional, sebagaimana diatur dalam Pasal 12 UU Nomor 20 Tahun 2023. Sebagai pegawai pemerintah dengan akses informasi politik yang lebih luas dibandingkan masyarakat umum, ASN dapat memberikan kontribusi

¹² Mikyal Salsabil, "Hak Memilih TNI dan Polri dalam Perspektif Hukum Positif dan Hak Asasi Manusia," *Jurnal Ilmu Hukum dan Tata Negara* 1, no. 3 (September 2023), hlm. 9.

signifikan dalam pemilihan kandidat yang tepat. Berdasarkan data tersebut, suara dari 4,2 juta PNS di seluruh Indonesia merupakan peluang besar untuk memilih kandidat terbaik. Apabila dikonversi ke dalam suara, berdasarkan jumlah pemilih pada Pemilu 2019 yang mencapai 192 juta orang, maka terdapat kemungkinan sekitar 2,25 persen suara yang dapat diperoleh dari kelompok pemilih ASN. Jumlah tersebut tergolong cukup signifikan, terutama jika mempertimbangkan bahwa ambang batas suara yang harus dipenuhi oleh partai untuk dapat lolos ke Senayan saat ini adalah empat persen.¹³ Maka dari itu, pencabutan hak pilih ASN akan melanggar prinsip kesetaraan bagi warga negara, sebagaimana diatur dalam Pasal 27 UUD 1945 yang menegaskan bahwa semua warga negara harus diperlakukan sama tanpa diskriminasi.

3. Peran Lembaga Pengawas dalam Menjaga Netralitas ASN

KASN adalah lembaga nonstruktural yang mandiri dan bebas dari intervensi pengaruh politik, seperti yang diatur dalam Pasal 1 Angka 19 UU Nomor 5 Tahun 2014. Lebih lanjut, menurut Pasal 30 UU Nomor 5 Tahun 2014, KASN memiliki tugas untuk mengawasi pelaksanaan norma dasar, dan kode perilaku ASN, serta penerapan sistem merit dalam kebijakan dan manajemen ASN di instansi pemerintah.¹⁴ Penerapan sistem merit bertujuan untuk melindungi karir ASN dari politisasi kebijakan dan menjaga netralitas. Dalam upaya memastikan pegawai ASN yang netral dan tidak diskriminasi sesuai Pasal 28 huruf d UU Nomor 5 Tahun 2014, KASN melakukan peningkatan pengawasan terhadap pelanggaran netralitas melalui dua pendekatan, yakni preventif dan represif. Pendekatan preventif mencakup sosialisasi yang bekerja sama dengan Bawaslu, termasuk melalui tayangan *talkshow* di radio dan televisi untuk menghimbau ASN agar

¹³ Agus Rahardjo. "Dilema Netralitas dan Meninjau Ulang Hak Pilih ASN," [republika.co.id](https://analisis.republika.co.id/berita/rjb5fn318/dilema-netralitas-dan-menin-jau-ulang-hak-pilih-asn), diakses pada 24 Agustus 2024, <https://analisis.republika.co.id/berita/rjb5fn318/dilema-netralitas-dan-menin-jau-ulang-hak-pilih-asn>

¹⁴ Nurhasni, et.al., *10 Tahun KASN Membangun Meritokrasi* (Jakarta: Komisi Aparatur Sipil Negara, 2023), hlm 11.

bertindak netral. Pendekatan represif dilakukan berdasarkan laporan masyarakat mengenai dugaan pelanggaran dan melalui *monitoring* langsung oleh KASN.¹⁵

Pengawasan yang dilakukan oleh KASN bertujuan untuk memastikan bahwa tidak ada pelanggaran netralitas ASN.¹⁶ Namun, dalam naskah akademik RUU tentang Perubahan atas UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN, disebutkan bahwa, “mengingat semua ketentuan mengenai tugas, fungsi, dan wewenang KASN sebenarnya dapat dilaksanakan oleh Kementerian, maka keberadaan KASN seyogyanya dihapuskan.” Meskipun demikian, UU Nomor 20 Tahun 2023 sebagai undang-undang terbaru tidak mencantumkan rumusan hukum yang secara eksplisit menyatakan bahwa pengaturan mengenai KASN dicabut atau bahwa KASN dibubarkan. Pasal 70 Ayat (3) UU Nomor 20 Tahun 2023 tidak dapat secara otomatis ditafsirkan sebagai pembubaran KASN. Selain itu, Pasal 26 Ayat (2) huruf d, yang menyebutkan bahwa Presiden dapat mendelegasikan wewenangnya kepada kementerian dan/atau lembaga dalam bidang pengawasan penerapan sistem merit, tidak menyebutkan lembaga yang akan bertanggung jawab untuk pengawasan tersebut. Oleh karena itu, fungsi pengawasan penerapan sistem merit yang dilakukan oleh KASN masih berlaku dan tidak dihilangkan. Mengacu pada asas *lex certa*, rumusan hukum tersebut harus ditafsirkan secara tegas tanpa perlu analogi.¹⁷ Daripada menghapus KASN dan mengalihkan kewenangan pengawasan sistem merit kepada Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dan Badan Kepegawaian Negara (selanjutnya disebut BKN), pemerintah sebaiknya mempertimbangkan langkah-langkah peningkatan yang lebih konstruktif. Langkah-langkah tersebut

¹⁵ Mokhsen, Nuraida, *et.al. Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara* (Jakarta: Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem - Komisi Aparatur Sipil Negara (PPS - KASN), 2019), hlm. 12.

¹⁶ Dewan Perwakilan Rakyat RI, “Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara,” [dpr.go.id](https://berkas.dpr.go.id/akd/dokumen/RJ1-20200226-060425-8543.pdf), diakses pada 25 Agustus 2024, <https://berkas.dpr.go.id/akd/dokumen/RJ1-20200226-060425-8543.pdf>

¹⁷ Badan Riset dan Inovasi Nasional, “Policy Brief: Penguatan Lembaga Pengawas Penerapan Sistem Merit dan Netralitas ASN Pasca UU Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN,” brin.go.id, diakses pada 25 Agustus 2024, <https://brin.go.id/ortkpekm/page/policibrief-prpdn-2023>

meliputi menjaga independensi lembaga dari pengaruh politisi, memperkuat pengawasan sistem merit sesuai dengan UU Nomor 20 Tahun 2023, memberikan kewenangan untuk menerbitkan keputusan yang bersifat final dan mengikat, serta memperkuat proses bisnis pengawasan netralitas antara Bawaslu, KASN, dan BKN, terutama dalam hal interoperabilitas antar-sistem pengawasan seperti SIAPNET, LaporanKASN, e-Pantau, dan SIASN.

III. Penutup

Hak pilih ASN adalah hak konstitusional yang harus dihormati dan dilindungi. Meskipun ASN memiliki kewajiban untuk menjaga netralitas politik dalam melaksanakan tugasnya, pencabutan hak pilih mereka tidak sejalan dengan prinsip demokrasi dan HAM. UUD NRI 1945 serta UU Nomor 39 Tahun 1999 menjamin hak setiap warga negara, termasuk ASN, untuk berpartisipasi dalam pemilu secara langsung dan adil. Sejarah menunjukkan bahwa berbagai kebijakan pembatasan terhadap keterlibatan politik ASN berupaya untuk memastikan netralitas, namun harus diimbangi dengan perlindungan hak politik mereka. Berbagai lembaga pengawas seperti KASN, Bawaslu, dan penggunaan aplikasi pelaporan netralitas telah berfungsi untuk menjaga dan menegakkan netralitas tanpa harus mencabut hak pilih ASN. Oleh karena itu, mempertahankan hak pilih ASN sembari menjaga netralitas mereka adalah langkah yang lebih adil dan sesuai dengan prinsip-prinsip HAM serta *good governance*.

DAFTAR PUSTAKA

Buku Teks

- Jurdi, Fajlurrahman. *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*. Jakarta: Prenamedia Group. 2018.
- Nurhasni, *et.al.* *10 Tahun KASN Membangun Meritokrasi*. Jakarta: Komisi Aparatur Sipil Negara. 2023.
- Mokhsen, Nuraida, *et.al.* *Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara*. Jakarta: Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem - Komisi Aparatur Sipil Negara (PPS - KASN). 2019.

Artikel Jurnal

- Admiwati, Rini, dan Istiana Hermawati. "Kode Etik ASN dalam Menjaga Netralitas pada Pemilihan Presiden 2024." *HUMANITIS: Jurnal Humaniora, Sosial dan Bisnis* 2, No. 6 (Juni 2024): 618.
- Chandra, Febrian, dan Harmaini Harmaini. "Problematika Tatanan Birokrasi sebagai Instrumen Politik di Indonesia." *ADIL: Jurnal Hukum STIH YPM* 2, No. 1 (November 2020): 6.
- Mujaddidi, Sipghotulloh. "Konstitusionalitas Pembatasan Hak Asasi Manusia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 18, No. 3 (September 2021): 543, 547.
- Mulyana, Momon. "Aparatur Sipil Negara dan Netralitas dalam Pemilihan Kepala Daerah." *Jurnal Pendidikan Tambusai* 8, No. 2 (Juni 2024): 32884.
- Ningtyas, Vanesa Ajeng Ayu. "Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilu antara Hak Politik dan Kewajiban untuk Melaksanakan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik." *Binamulia Hukum* 10, No. 1 (April 2023): 15, 26.
- Salsabila, Mikyal. "Hak Memilih TNI dan POLRI dalam Perspektif Hukum Positif dan Hak Asasi Manusia." *Birokrasi: Jurnal Ilmu Hukum dan Tata Negara* 1, No. 4 (September 2023): 9.
- Sapitri, Imelda, Deni Jaya Saputra, dan Sri Jumarni. "Upaya Pemerintah Menjaga Netralitas ASN pada Pemilu Serentak Tahun 2024." *Maruah* 1, No. 1 (Juni 2023): 61.

- Septiani, Eka. "Analisis terhadap Upaya Penguatan Implementasi Kebijakan Netralitas ASN dalam Pemilu." *Ebisma (Economics, Business, Management, & Accounting Journal)* 3, No. 1 (Juli 2023): 26.
- Siagian, Abdhy Walid, *et.al.* "Asas Netralitas pada Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2024 bagi Aparatur Sipil Negara." *Civil Service* 16, No. 2 (November 2022): 46.

Website (Internet)

- Badan Riset dan Inovasi Nasional. "Policy Brief: Penguatan Lembaga Pengawas Penerapan Sistem Merit dan Netralitas ASN Pasca UU Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN." brin.go.id. Diakses pada 25 Agustus 2024. <https://brin.go.id/ortkpekm/page/policibrief-prpdn-2023>.
- Dewan Perwakilan Rakyat RI. "Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara." dpr.go.id. Diakses pada 25 Agustus 2024. <https://berkas.dpr.go.id/akd/dokumen/RJ1-20200226-060425-8543.pdf>.
- Rahardjo, Agus. "Dilema Netralitas dan Meninjau Ulang Hak Pilih ASN." republika.co.id. Diakses pada 24 Agustus 2024. <https://analisis.republika.co.id/berita/rjb5fn318/dilema-netralitas-dan-meninjau-ulang-hak-pilih-asn>.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1970 tentang Pencabutan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1959 tentang Larangan Keanggotaan Partai Politik bagi Pejabat Negeri Warga Negara Republik Indonesia.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golongan Karya
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Republik Indonesia.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

Peraturan Presiden Nomor 26 Tahun 1970 tentang Keanggotaan Pegawai Negeri Sipil dalam Partai Politik dan Golongan Karya.

Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1975 tentang wewenang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil yang Menjadi Anggota Partai Politik.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil yang Menjadi Anggota Partai Politik.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2004 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Bahan Hukum Lainnya

Surat Edaran Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1959 tentang Larangan Keanggotaan Partai Politik bagi Pejabat Negara yang Mendjalankan Kewajiban Negara di Luar Djabatan Jang Dipangkunja.

Surat Keputusan Bersama tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Netralitas Pegawai ASN dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Pemilihan.