

PENEGAKAN HUKUM TERHADAP NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA PADA PELAKSANAAN PEMILIHAN UMUM DI PROVINSI SULAWESI UTARA¹

Dripsy Teresa Pugon Sapni²

Dripsypugon@gmail.com

Dani Robert Pinasang³

danirpinasang@unsrat.ac.id

Donna Okthalia Setiabudhi⁴

donna.setiabudhi@unsrat.ac.id

ABSTRAK

Tujuan penelitian adalah mengetahui bentuk – bentuk pelanggaran asas netralitas aparatur sipil negara yang terjadi pada pelaksanaan pemilihan umum di Provinsi Sulawesi Utara dan mengetahui efektivitas sanksi atau penegakan hukum yang diberikan kepada aparatur sipil negara yang melanggar asas netralitas pada pelaksanaan pemilihan umum di Provinsi Sulawesi Utara. Dengan metode penelitian Normatif – empiris: 1. Sebagaimana diketahui bahwa pengaruh asas netralitas memiliki peranan yang penting dalam menjaga dan mempertahankan profesionalitas kerja dari ASN dalam menjalankan tugas dan fungsi pelayanan publik. Pasal 2 Huruf (F) Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN termaktub asas netralitas. Pengertian netralitas dari Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum atau (PERBAWASLU) Nomo 6 Tahun 2018, Pasal 1 Ayat 14 mengandung arti bahwa netralitas adalah keadaan pegawai ASN, Anggota TNI dan Anggota POLRI tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.⁵ 2. Berdasarkan sumber dari data laporan akhir pengawasan pemilihan umum, yang di observasi dan diolah oleh penulis 2023, Badan Pengawas Pemilihan Umum (BAWASLU) Provinsi Sulawesi Utara (Sulut) menyatakan menerima dan menangani 88 Jenis dari 87 ASN dugaan pelanggaran netralitas ASN selama tahapan pemilihan umum tahun 2019, dari data tersebut, 87 dugaan pelanggaran netralitas oleh ASN. hal ini menandakan bahwa pelanggaran netralitas oleh aparatur sipil negara masih ada dan berkembang menjelang masa pemilihan umum, terlebih khusus di Provinsi Sulawesi Utara, dan harus menjadi atensi kita bersama demi menghasilkan pegawai aparatur sipil negara yang non diskriminatif dan profesional demi kemajuan bangsa Indonesia.

Kata Kunci: Penegakan Hukum, Netralitas Aparatur Sipil Negara, Pemilihan Umum, Provinsi Sulawesi Utara.

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pengaruh asas netralitas, memiliki peranan yang penting untuk mempertahankan dan menjaga profesionalitas kerja dari aparatur sipil negara dalam menjalankan fungsi dan tugas pelayanan publik. Dalam pasal 2 huruf f Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, tertera asas netralitas Aparatur Sipil Negara. Asas netralitas adalah bahwa setiap pegawai Aparatur Sipil Negara tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Nilai – nilai dasar asas netralitas aparatur sipil negara yang meliputi menjalankan tugas secara profesional dan tidak memihak dan menciptakan lingkungan kerja yang non diskriminatif. Kode etik dan kode perilaku mengatur agar aparatur sipil negara melakukan tugasnya sesuai dengan ketentuan perundang – undangan, sesuai perintah atasan atau pejabat yang berwenang, sejauh tidak bertentangan dengan aturan perundang – undangan dan etika pemerintahan. Menjaga tidak terjadi konflik kepentingan dan melaksanakan ketentuan disiplin aparatur sipil negara.⁶

Pemerintah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menggunakan kewenangannya membuat sebuah pembatasan aktivitas aparatur sipil negara yang salah satu pokoknya disebut dengan netralitas. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan sebuah bentuk kepastian hukum, kedayagunaan dan keadilan guna membatasi kekuasaan terhadap kemungkinan Bergeraknya kekuasaan atas naluri atau kepentingan pribadi yang berujung pada sebuah penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Seperti dikatakan oleh Syahrudin Fahmi Marbun dan Mohammad Mahfud Mahmodin, bahwa salah satu persoalan besar bangsa ini dalam kehidupan bernegara adalah persoalan netralitas pegawai negeri, karena secara teoritis sulit ditemukan landasan yang dapat memberikan alasan pembenar bagi dimungkinkannya pegawai negeri untuk terlibat dalam kegiatan-kegiatan politik praktis.⁷

Dalam menjalankan fungsi dan peran, pemerintah melakukan pembagian tugas – tugas pemerintahan berdasarkan prinsip fungsionalisasi.⁸ Hal tersebut dapat berimplikasi kepada sebuah instansi pemerintah dimana masing – masing memiliki peran sebagai penanggung jawab atas terselenggaranya fungsi

¹ Artikel Skripsi

² Mahasiswa Fakultas Hukum Unsrat, NIM 19071101362.

³ Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum.

⁴ Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum.

⁵ Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomo 6 Tahun 2018.

⁶ Sistem Informasi Netralitas ASN, Netralitas ASN, diakses di <https://siasn.bawaslu.go.id/mengenal-netralitas-asn/> pada 24 Januari 2023 Jam 21.50 WITA.

⁷ Marbun, S.F dan M. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty, 1987, Hlm. 69.

⁸ I Dewa Ayu Widyani, 2018. “*Kebebasan Bertindak Administrasi Negara Dalam Negara Hukum Modern*”, Universitas Kristen Indonesia, Jakarta, Vol. 4. No 1, April.

publik tertentu.⁹ Pemerintahan Aparatur Sipil Negara (ASN) yang merupakan sumber dasar dalam melayani dan memenuhi kepentingan masyarakat. Sebagai pelayan publik, pelayanan yang dilaksanakan oleh birokrasi sangatlah penting dan mencakup penyelenggaraan kebijakan dan dalam memenuhi kebutuhan masyarakat. Dimana hal ini memiliki andil yang besar dalam mewujudkan penyelenggaraan dan upaya mewujudkan pembangunan nasional yang tidak bisa lepas dari peran dan kedudukan ASN yang profesional sebagai tenaga dalam menentukan dan memutuskan kearah pembangunan berskala nasional yang secara baik, efektif dan menyeluruh.

Dalam menjalankan tata kelola pemerintah dan pelayanan publik yang profesional, Aparatur Sipil Negara dituntut untuk bersikap netral. Aparatur Sipil Negara merupakan pemegang kewenangan dalam pengelolaan anggaran dan sumber daya di dalam birokrasi serta sebagai pelaksana kebijakan. Hal ini mengakibatkan pejabat publik dapat menjadikan pegawai Aparatur Sipil Negara sebagai alat untuk tetap mempertahankan atau mendapatkan kewenangan dan kekuasaannya. Pemerintah mengeluarkan sejumlah peraturan perundang-undangan untuk menegakkan netralitas pegawai Aparatur Sipil Negara. Namun, tingkat pelanggaran terhadap asas netralitas Aparatur Sipil Negara masih tinggi. Oleh karena itu, ketidaknetralan pegawai Aparatur Sipil Negara menyebabkan ketidakadilan atau keberpihakan dalam pembuatan kebijakan dan penyelenggaraan pelayanan yang pada akhirnya menimbulkan kerugian pada masyarakat.¹⁰

Pemilihan umum merupakan suatu proses penting dalam sistem demokrasi di Indonesia. Proses ini membutuhkan partisipasi aktif masyarakat dan juga dukungan dari Aparatur Sipil Negara (ASN) untuk dapat berjalan dengan baik. Namun, dalam praktiknya, terdapat kasus-kasus pelanggaran asas netralitas ASN dalam pelaksanaan pemilihan umum.¹¹ Berdasarkan sumber dari data laporan akhir pengawasan pemilihan umum, yang di observasi dan diolah oleh penulis 2023, Badan Pengawas Pemilihan Umum (BAWASLU) Provinsi Sulawesi Utara (Sulut) menyatakan menerima dan menangani 88 Jenis dari 87 ASN dugaan pelanggaran netralitas ASN selama tahapan pemilihan umum tahun 2019. Hal ini juga di sampaikan dalam wawancara antara penulis dengan Ibu Yenne Janis, S.H yang merupakan Kabag penanganan pelanggaran penyelesaian sengketa dan hukum bawaslu sulut, dimana ia mengatakan: "Ketidaknetralan ASN di

Sulawesi Utara sebanyak 87 kasus yang direkomendasikan Bawaslu ke KASN. 54 Kasus ditindaklanjuti KASN dengan memberikan rekomendasi kepada PPK masing-masing ASN, 35 Kasus ditindaklanjuti PPK dengan memberikan sanksi beragam kepada ASN masing-masing, sedangkan pada Pilkada 2020: Ketidaknetralan ASN di Sulawesi Utara sebanyak 170 kasus, 71 Kasus ditindaklanjuti KASN dengan memberikan rekomendasi kepada PPK masing-masing ASN, 36 Kasus ditindaklanjuti PPK dengan memberikan sanksi beragam kepada ASN masing-masing."¹² Berdasarkan data tersebut, 87 dugaan pelanggaran netralitas yang masuk di pengawas pemilu terdiri dari: Sitaro 37 temuan, Sangihe 11 temuan, Kotamobagu 9 temuan, Manado 8 temuan, Talaud 5 temuan, Minahasa 4 temuan, Tomohon 3 temuan, Bolmong 3 temuan, Bitung 2 temuan, Minahasa Selatan 2 temuan, Bolmong Selatan 2 temuan, dan Bolmong Utara 2 temuan.¹³

Salah satu contoh kasus tidak netralnya Aparatur Sipil Negara berdasarkan wawancara dan data laporan akhir pengawasan pemilihan umum, yang di observasi dan diolah oleh penulis 2023, dari Badan Pengawas Pemilihan Umum (BAWASLU) Provinsi Sulawesi Utara (Sulut) menyatakan ketika oknum inisial HM, SIP (Badan Kesbang-Pol Kota Kotamobagu) dan PP, SE (Satuan Polisi Pamong Praja & Damkar) ikut serta dalam pembentukan Tim kerja pemenangan calon anggota DPRD Kota Kotamobagu an. Hj. Win Ponuntul saat Pemilu 2019 Bawaslu Kota Kotamobagu merekomendasikan pelanggaran Netralitas ASN Ke Komisi Aparatur Sipil Negara dengan surat nomor 005/K.Bawaslu Prov.SA-13/PP.06.02/1/2019 tanggal 7 Januari 2019 dan Laporan hasil kajian Bawaslu Kota Kotamobagu nomor 01/TM/PL/Kot/25.02/XII/2018 Tanggal 3 Januari 2019 yang kemudian di balas oleh KASN melalui surat nomor R-1449/KASN/5/2019 Perihal Rekomendasi pelanggaran Netralitas ASN An. Hendra Makalalag, SIP dan Sdr. Prianto Papatungan, SE untuk rekomendasi kepada PPK untuk pemberian sanksi sedang kepada ASN tersebut dan Berdasarkan Hasil Putusan Majelis etik Pemerintah Kota Kotamobagu telah diputuskan Penundaan Kenaikan gaji Berkala selam 1 (satu) Tahun namun Bawaslu Kotamobagu Belum Menerima Surat keputusan dari Satuan Polisi Pamong Praja dan Damkar.¹⁴

Fenomena keterlibatan oknum ASN dalam serangkaian kegiatan kampanye dan sosialisasi untuk memenangkan petahanan peserta pemilihan kepala

⁹ Frits Morstein Marx, 1957. *Administrasi Negara: Sebuah Pengantar Birokrasi*, London: University of Chicago Press, Hlm. 20-28.

¹⁰ Novrida Wulandari dan Adianto, "Kinerja Komisi Aparatur Sipil Negara Sebagai Lembaga Pengawas Netralitas Aparatur Sipil Negara", *Jurnal Humaniora*, Vol. 4, No. 1, April 2020, Hlm. 166 – 167.

¹¹ Media online Tempo.co, "KPU Temukan ASN Kampanye Tertutup untuk Calon Kepala Daerah", <https://nasional.tempo.co/read/1109975/kpu-temukan-asn-kampanye-tertutup-untuk-calon-kepala-daerah/full&view=ok>, diakses pada 2 Maret 2023, Jam 19.15 WITA.

¹² Hasil Wawancara Penulis dengan Ibu Yenne Jannis, S.H selaku Kabag penanganan pelanggaran penyelesaian sengketa dan hukum di Kantor Bawaslu Provinsi Sulawesi Utara, Selasa 27 Juni, Jam 09.23 WITA.

¹³ Laporan Akhir Pengawasan pemilu 2019 Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi Sulawesi Utara Hlm 153 – 154.

¹⁴ Hasil Wawancara Penulis dengan Ibu Yenne Jannis, S.H selaku Kabag penanganan pelanggaran penyelesaian sengketa dan hukum di Kantor Bawaslu Provinsi Sulawesi Utara, Selasa 27 Juni, Jam 09.23 WITA.

daerah di berbagai daerah juga mengindikasikan bahwa peraturan perundang-undangan terkait netralitas ASN belum ditegakkan untuk mencegah penyelewengan pada birokrasi.¹⁵ Tidak dapat dipungkiri, netralitas yang harus dimiliki seorang birokrat akan sangat sulit untuk ditegakkan karena untuk beberapa ASN yang memiliki kedekatan dengan pusat kekuasaan secara langsung, yang mana ASN juga harus kontak langsung dengan lembaga politik lain seperti anggota dewan di daerah ketika melaksanakan tugasnya.¹⁶

Dalam konteks demokrasi, hal ini tidak bisa dilarang sebab naluri politik setiap orang juga berkaitan eksistensi dan tanggung jawab akan kebaikan bersama. Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 28 yang menyatakan kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengutarakan pendapat secara baik tulisan maupun lisan dan sebagainya. Tapi sebagai pelayan publik aparatur sipil negara dituntut untuk bersikap netral, tidak memihak ataupun terlibat dalam kegiatan-kegiatan politik praktis, dengan harapan agar aparatur sipil negara dapat bersikap dan bertindak profesional dalam melakukan tugasnya sebagai aparatur sipil negara sesuai ketentuan, adanya dibatasi pembatasan perilaku pegawai yang bekerja pada instansi pemerintahan.¹⁷

Pembinaan aparatur sipil negara diamanatkan dalam Undang undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Effendi (2013:6) mengatakan bahwa pentingnya melakukan pembinaan pada aparatur sipil negara adalah untuk melaksanakan fungsi pemerintahan agar mencapai tujuan nasional serta untuk membentuk aparatur sipil negara yang berkemampuan dunia. Pembinaan aparatur sipil negara juga berfungsi sebagai upaya pembentukan sikap netral dan bebas dari intervensi kekuasaan dan partai politik. Aspek pengawasan merupakan salah satu aspek yang sangat penting dalam penegakan netralitas pegawai aparatur sipil negara. Untuk memastikan pegawai aparatur sipil negara melaksanakan tugasnya dan mematuhi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan netralitas aparatur sipil negara guna menciptakan birokrasi yang profesional dan akuntabel sangat dibutuhkan sistem pengawasan aparatur sipil negara yang efektif. Dengan demikian netralitas aparatur sipil negara tidak terlepas dari Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), sebagai lembaga pengawas yang berfungsi mengawasi pelaksanaan norma dasar Aparatur Sipil Negara, dimana netralitas termasuk ke dalam norma dasar Aparatur Sipil Negara.¹⁸

Manajemen yang efektif melalui sistem merit dan kenetralitasan pegawai aparatur sipil negara dari unsur politik merupakan tujuan yang diharapkan aparatur sipil negara yang memiliki integritas,

profesional, netral, dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN), serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik. Melalui manajemen aparatur sipil negara yang menggunakan sistem merit serta kenetralitasan pegawai aparatur sipil negara dari unsur politik, diharapkan pegawai negeri sipil bersama dengan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja menjadi *part of the solutions* dan bukan menjadi *part of the problem*. Netralitas aparatur sipil negara mengandung makna *impartiality* yang artinya adil, objektif, bebas pengaruh, bebas intervensi, dan tidak berpihak pada siapapun. Imparsialitas sebagai kesetaraan politik, yaitu perlakuan yang tidak memihak pada siapapun dalam melaksanakan wewenang publik berdasarkan undang-undang dan kebijakan tanpa mempertimbangkan hubungan khusus, referensi pribadi, dan hal-hal lain di luar hukum (Robert Dahl, 1989).¹⁹ Mencermati pemaknaan yang memiliki standar ganda, tentunya analisis terhadap makna netralitas dimaksudkan untuk memaksimalkan pelaksanaan tugas pemerintahan yang berdaya guna dan berhasil untuk mencari hakikat dari makna netralitas sebagaimana diatur dalam Undang – Undang Aparatur Sipil Negara.

Berdasarkan uraian di atas, terdapat aparatur sipil negara yang kurang merasakan kemerdekaan atau kebebasan dalam pemilihan umum dan pengaruh asas netralitas itu sendiri, maka dari itu, penulis merasa perlu untuk dapat melakukan studi lebih lanjut terhadap tinjauan hukum administrasi negara, khususnya hukum kepegawaian terhadap permasalahan yang penulis angkat ini. Berkaitan dengan hal tersebut, penulis menyusun proposal untuk penelitian skripsi dengan judul **“Penegakan Hukum Terhadap Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pelaksanaan Pemilihan Umum Di Provinsi Sulawesi Utara”**.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana bentuk pelanggaran asas netralitas aparatur sipil negara pada pelaksanaan pemilihan umum di Provinsi Sulawesi Utara?
2. Bagaimana penegakan hukum pelanggaran asas netralitas aparatur sipil negara pada pelaksanaan pemilihan umum di Provinsi Sulawesi Utara?

C. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan oleh penulis dalam penelitian yaitu hukum normatif – empiris. Jadi hal yang diteliti dalam penelitian hukum normatif – empiris adalah adalah norma hukum (pengaturan) dan proses penerapan hukum untuk mencapai tujuan hukum.²⁰ Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan jenis

¹⁵ Gema Pradana, “Menjaga Netralitas ASN Dari Politisasi Birokrasi,” *NEGARA HUKUM*, Vol. 10, No. 1, Juni 2019, Hlm. 109 – 28.

¹⁶ Firman Bagus Budiono, “Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pilkada Kabupaten Lamongan Tahun 2015” (Universitas Airlangga, 2017).

¹⁷ Sisca Kairupan, Jetty Mokat dan Kredo Pakasi, “Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Pada Pemilihan Kepala dan Wakil Kepala Daerah di

Kabupaten Minahasa Tahun 2018”, *Jurnal Administri*, Vol. 1, No. 1, Tahun 2019, Hlm. 18.

¹⁸ Novrida Wulandari dan Adiando, “Kinerja Komisi Aparatur Sipil Negara Sebagai Lembaga Pengawas Netralitas Aparatur Sipil Negara”, *Jurnal Humaniora*, Vol. 4, No. 1, April 2020, Hlm. 166 – 167.

¹⁹ *Ibid.*, Hlm. 167.

²⁰ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram-NTB, 2020, Hlm. 119.

sumber data primer berupa buku – buku dan jurnal hukum serta undang – undang dan peraturan terkait judul yang diangkat oleh penulis, data sekunder berupa wawancara dan laporan dari lembaga terkait dengan judul penelitian dan data tersier berupa kamus besar Bahasa Indonesia (KBBI) dan kamus umum politik dan hukum. Dalam metode pengumpulan data yang digunakan oleh peneliti pada penelitian skripsi ini, dalam pelaksanaannya di lakukan dengan dua macam yaitu luar jaringan berupa studi kepustakaan dan dalam jaringan dengan *searching* melalui media internet. Analisis yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan metode analisis yang bersifat kualitatif yaitu dengan cara melakukan interpretasi (penafsiran) terhadap bahan-bahan hukum yang telah diolah, secara komprehensif, dan lengkap sehingga menghasilkan hasil penelitian hukum normatif – empiris yang lebih sempurna.²¹

PEMBAHASAN

A. Bentuk Pelanggaran Asas Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pelaksanaan Pemilihan Umum Di Provinsi Sulawesi Utara

1. Kedudukan, Peran, Kode Etik dan Kode Perilaku ASN

Manajemen ASN adalah pengelolaan ASN untuk menghasilkan Pegawai ASN yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Manajemen ASN lebih menekankan kepada pengaturan profesi pegawai sehingga diharapkan agar selalu tersedia sumber daya aparatur sipil Negara yang unggul selaras dengan perkembangan jaman. Untuk dapat membangun profesionalitas birokrasi, maka konsep yang dibangun dalam UU ASN tersebut harus jelas. Berikut beberapa konsep yang ada dalam UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.²² Berdasarkan jenisnya, Pegawai ASN terdiri atas:

- 1) Pegawai Negeri Sipil (PNS); dan
- 2) Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).

PNS merupakan warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan, memiliki nomor induk pegawai secara nasional. Sedangkan PPPK adalah warga Negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian berdasarkan perjanjian kerja sesuai dengan kebutuhan Instansi Pemerintah untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan. Dengan kehadiran PPPK tersebut dalam manajemen ASN, menegaskan bahwa tidak semua pegawai yang bekerja untuk pemerintah harus berstatus

PNS, namun dapat berstatus sebagai pegawai kontrak dengan jangka waktu tertentu. Hal ini bertujuan untuk menciptakan budaya kerja baru menumbuhkan suasana kompetensi di kalangan birokrasi yang berbasis pada kinerja.

Pegawai ASN berkedudukan sebagai aparatur negara yang menjalankan kebijakan yang ditetapkan oleh pimpinan instansi pemerintah serta harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik. Pegawai ASN dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik. Selain untuk menjauhkan birokrasi dari pengaruh partai politik, hal ini dimaksudkan untuk menjamin keutuhan, kekompakan dan persatuan ASN, serta dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaga pada tugas yang dibebankan kepadanya. Oleh karena itu dalam pembinaan karier pegawai ASN, khususnya di daerah dilakukan oleh pejabat berwenang yaitu pejabat karier tertinggi.

Kedudukan ASN berada di pusat, daerah, dan luar negeri. Namun demikian pegawai ASN merupakan satu kesatuan. Kesatuan bagi ASN ini sangat penting, mengingat dengan adanya desentralisasi dan otonomi daerah, sering terjadi adanya isu putra daerah yang hampir terjadi dimana-mana sehingga perkembangan birokrasi menjadi stagnan di daerah-daerah. Kondisi tersebut merupakan ancaman bagi kesatuan bangsa.

Untuk menjalankan kedudukannya tersebut, maka Pegawai ASN berfungsi sebagai berikut:

- 1) Pelaksana kebijakan publik;
- 2) Pelayan publik; dan
- 3) Perekat dan pemersatu bangsa

Selanjutnya Pegawai ASN bertugas:

- 1) Melaksanakan kebijakan yang dibuat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- 2) Memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas, dan
- 3) Mempererat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia

Dalam UU ASN disebutkan bahwa ASN sebagai profesi berlandaskan pada kode etik dan kode perilaku. Kode etik dan kode perilaku ASN bertujuan untuk menjaga martabat dan kehormatan ASN.

Kode etik dan kode perilaku berisi pengaturan perilaku agar Pegawai ASN:

1. melaksanakan tugasnya dengan jujur, bertanggungjawab, dan berintegritas tinggi;
2. melaksanakan tugasnya dengan cermat dan disiplin;
3. melayani dengan sikap hormat, sopan, dan tanpa tekanan;
4. melaksanakan tugasnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
5. melaksanakan tugasnya sesuai dengan perintah atasan atau Pejabat yang Berwenang sejauh tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan etika pemerintahan;
6. menjaga kerahasiaan yang menyangkut kebijakan Negara;

²¹ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram-NTB,2020, Hlm. 126.

²² Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

7. menggunakan kekayaan dan barang milik Negara secara bertanggungjawab, efektif, dan efisien;
8. menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugasnya;
9. memberikan informasi secara benar dan tidak menyesatkan kepada pihak lain yang memerlukan informasi terkait kepentingan kedinasan;
10. tidak menyalahgunakan informasi intern Negara, tugas, status, kekuasaan, dan jabatannya untuk mendapat atau mencari keuntungan atau manfaat bagi diri sendiri atau untuk orang lain;
11. memegang teguh nilai dasar ASN dan selalu menjaga reputasi dan integritas ASN; dan
12. melaksanakan ketentuan peraturan perundangundangan mengenai disiplin Pegawai ASN.

Kode etik dan kode perilaku yang diatur dalam UU ini menjadi acuan bagi para ASN dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintah. Fungsi kode etik dan kode perilaku ini sangat penting dalam birokrasi dalam menyelenggarakan pemerintahan. Fungsi tersebut, antara lain:

- a) Sebagai pedoman, panduan birokrasi publik/aparatur sipil negara dalam menjalankan tugas dan kewenangan agar tindakannya dinilai baik.
- b) Sebagai standar penilaian sifat, perilaku, dan tindakan birokrasi publik/aparatur sipil negara dalam menjalankan tugas dan kewenangannya.

Etika birokrasi penting sebagai panduan norma bagi aparat birokrasi dalam menjalankan tugas pelayanan pada masyarakat dan menempatkan kepentingan publik di atas kepentingan pribadi, kelompok dan organisasinya. Etika diarahkan pada kebijakan yang benar-benar mengutamakan kepentingan masyarakat luas.²³

2. Jenis Pelanggaran Netralitas Dan Identifikasi Faktor – Faktor Penyebab Terjadinya Pelanggaran Netralitas

Berdasarkan tabel bersumber dari Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) merangkum tindakan ASN yang melakukan pelanggaran netralitas pemilu 2019 dan pilkada 2020 secara keseluruhan oleh KASN. Ketika tahun 2019, ASN melakukan 412 pelanggaran, sedangkan pada tahun 2020, jumlah pelanggaran menurun sebanyak 169 pelanggaran, sehingga total ASN yang melakukan pelanggaran menjadi 243 orang.²⁴

Berdasarkan pengambilan data yang bersumber dari Bawaslu Provinsi Sulawesi Utara, terdapat 88 jenis pelanggaran pelanggaran netralitas ASN dari 87 ASN, temuan pelanggaran netralitas ASN pada Pemilu 2019 di Provinsi Sulawesi Utara.

Secara Umum, Diuraikan penyebab terjadinya pelanggaran netralitas ASN bersumber dari hasil survei

bidang pengkajian dan pengembangan sistem, KASN 2018, Dari faktor tersebut dapat kita lihat bahwa presentasi terbesar penyebab Terjadinya pelanggaran netralitas ASN terbesar²⁵, yaitu:

1. Adanya motif unntuk mendapatkan/ mempertahankan jabatan/materi/ proyek: 43,4%
2. Adanya hubungan kekeluargaan/kekerabatan dengan calon: 15,4%
3. Kurangnya pemahaman aturan/regulasi tentang netralitas ASN: 12,1%
4. Adanya intervensi/tekanan dari pimpinan/ atasan: 7,7%
5. Kurangnya integritas ASN untuk bersikap netral: 5,5%
6. Ketidak netralan ASN dianggap sebagai hal lumrah: 4,9%
7. Pemberian sanksi lemah: 2,7%
8. Tidak menjawab: 6,6%
9. Lainnya: 1,6%

Secara Khusus, lewat hasil wawancara yang dilakukan oleh peneliti di Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi Sulawesi Utara diperoleh hasil wawancara terkait faktor – faktor penyebab terjadinya pelanggaran netralitas yang diuraikan sebagai berikut:

1. Mentalitas birokrasi yang belum bersifat reformatif/ masih budaya feodal
2. Kepentingan Politik Partisan ASN yang punya irisan kekerabatan atau kesukuan dengan calon.
3. Pemilu/ Pilkada digunakan sebagai tukar guling untuk promosi jabatan
4. Adanya intimidasi dan tekanan orang kuat lokal yang terlalu dominan kepada ASN yang berada dalam cengkraman ekosistem yang tidak menguntungkan
5. Penegakan hukum yang masih birokratis terlalu banyak melibatkan pihak dan belum sepenuhnya memberikan efek jera pada para pelaku pelanggaran atas netralitas ASN.

B. Bentuk Penegakan Asas Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pelaksanaan Pemilihan Umum di Provinsi Sulawesi Utara

1) Regulasi Yang Melarang Untuk Upaya Membentuk Netralitas Aparatur Sipil Negara

Sehubungan pelaksanaan Tahapan Penyelenggaraan Kampanye Pemilihan Umum Tahun 2019, sebenarnya telah diatur hal-hal yang menjadi ketentuan dan larangan dalam pelaksanaan Pemilu 2019, oleh Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara sebagai berikut:

1. Pasal 2 huruf f UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, "setiap Pegawai ASN tidak berpihak dan segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.

²³ Elly Fatimah, Erna Irawati, *Modul Pelatihan Manajemen Dasar Calon PNS Manajemen Aparatur Sipil Negara*, Jakarta: LAN, 2017, Hlm. 7 – 16.

²⁴ *Ibid.*, Hlm. 9.

²⁵ Nuraida Mokhsen, Septiana, Dwiputrianti Syaugi Muhammad, *“Urgensi Penegakan Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN)”*, Jakarta: Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), Vol. 1 No. 1, Desember 2018, Hlm. 3.

2. Pasal 5 ayat (2) huruf h UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, "Pengawai ASN menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugasnya".
3. Pasal 9 ayat (2) UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, "Pegawai ASN harus bebas daripengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik".²⁶

Selain itu, ada juga beberapa regulasi terkait upaya membentuk netralitas ASN, yakni:

1. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang isinya Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan atau pengurus partai politik.
2. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil (PNS), yang isinya bahwa PNS dilarang melakukan perbuatan yang mengarah pada keberpihakan salah satu calon atau perbuatan yang mengindikasikan terlibat dalam politik praktis/berafiliasi dengan partai politik
3. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, pasal 2 huruf f bahwa setiap pegawai ASN berdasarkan asas netralitas yaitu tidak berpihak dari segala pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS.²⁷
5. Pasal 1 angka 14 Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pengawasan Netralitas ASN, Anggota TNI dan Anggota POLRI yang memberikan pengertian tentang netralitas.

2) Regulasi Sanksi Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara

Berbagai peraturan di atas menerapkan bermacam sanksi ketika ASN dinilai tidak netral dalam proses Pemilu. Sanksi tersebut antara lain penundaan kenaikan gaji, penundaan kenaikan pangkat, penurunan pangkat, pemindahan dalam rangka penurunan pangkat, pemindahan jabatan, atau pemberhentian dengan tidak hormat. Akan tetapi, walaupun telah ada berbagai peraturan yang mendorong netralitas birokrat ini, masih banyak ASN yang terlibat dalam politik praktis.²⁸ Berikut ini diuraikan beberapa larangan dan sanksi terhadap pihak yang melakukan pelanggaran oleh Bawaslu yang mengawasi kepatuhan semua pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pesta demokrasi, yaitu:²⁹

- 1) Pasal 280 ayat (2) huruf f dan g UU No. 7 Tahun 2017, "pelaksana dan/atau tim kampanye dalam kegiatan Kampanye Pemilu dilarang

mengikuti sertakan aparatur sipil negara, anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, kepala desa; perangkat desa". Sanksi berdasarkan Pasal 521 UU 7 Tahun 2017, "dipidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000";

- 2) Pasal 280 ayat (3) UU No. 7 Tahun 2017, "aparatur sipil Negara, anggota Tentara Nasional Indonesia dan Anggota Kepolisian Republik Indonesia dilarang ikut serta sebagai pelaksana dan tim Kampanye Pemilu". Sanksi berdasarkan Pasal 494 UU 7 Tahun 2017, "dipidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000";³⁰
- 3) Pasal 4 angka 12 PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, "setiap PNS dilarang memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara:
 - a. ikut serta sebagai pelaksana kampanye;
 - b. menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS;
 - c. sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain.
- 4) Pasal 4 angka 13 PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, "setiap PNS dilarang memberikan dukungan kepada calon Presiden/wakil Presiden dengan cara: membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbuan, seruan, atau pembeban barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat".³¹
- 5) Adapun sanksi ini sering menjadi acuan bagi Pejabat Pembina Kepegawaian untuk menindaklanjuti pelanggaran netralitas ASN, yaitu pada Pasal 8 PP Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil:

Angka 1: Tingkat Hukuman Disiplin terdiri atas:

 - a. Hukuman Disiplin Ringan;
 - b. Hukuman Disiplin sedang; atau
 - c. Hukuman Disiplin berat.

Angka 2: Jenis Hukuman Disiplin ringan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terdiri atas:

 - a. teguran lisan;

²⁶ Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

²⁷ Arif Novianto, *Mempertanyakan Netralitas Birokrat dalam Pemilu: antara Sistem Sosial, Kekuasaan, & Budaya Patron-Client*, Jurnal Insight, Vol. 1 No.2, 2019, Hlm 10.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Asbudi Dwi Saputra, *Pencegahan dan Penindakan Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil*

Negara (ASN) Oleh Bawaslu Kota Palopo Pada Pemilu 2019, Jurnal I La Galigo: Public Administration Journal, Vol. 3, No.2, Oktober 2020, Hlm. 10.

³⁰ Undang – Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

³¹ Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

- b. teguran tertulis; atau
 - c. pernyataan tidak puas secara tertulis.
- Angka 3: Jenis Hukuman Disiplin sedang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri atas:
- a. pemotongan tunjangan kinerja sebesar 25% (dua puluh lima persen) selama 6 (enam) bulan;
 - b. pemotongan tunjangan kinerja sebesar 25% (dua puluh lima persen) selama 9 (sembilan) bulan; atau
 - c. pemotongan tunjangan kinerja sebesar 25% (dua puluh lima persen) selama 12 (dua belas) bulan.

Angka 4: Jenis Hukuman Disiplin berat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c terdiri atas:

- a. penurunan jabatan setingkat lebih rendah selama 12 (dua belas) bulan;
- b. pembebasan dari jabatannya menjadi jabatan pelaksana selama 12 (dua belas) bulan; dan
- c. pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS.³²

Berdasarkan hasil pengamatan penulis terhadap data rekapitulasi pelanggaran netralitas ASN yang direkomendasikan ke KASN pada pemilu 2019 di Provinsi Sulawesi Utara, dari 87 hasil temuan yang dilampirkan, belum ada temuan yang ditindaklanjuti oleh Pejabat Pembina Kepegawaian yang mengarah kepada sanksi pasal 8 angka (4) yaitu Hukuman disiplin berat yang berupa penundaan kenaikan pangkat, penurunan pangkat/ jabatan, pembebasan dari jabatannya menjadi jabatan pelaksana selama 12 (dua belas) bulan, dan pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS.

3) Pola Penegakan Hukum Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara

Pola Penegakan hukum memerlukan penanganan kasus yang berbasis pada fakta. Atas dasar itu, maka pemerintah harus dapat mengakomodasi keseimbangan kepentingan melalui penguatan terhadap alat bukti pelanggaran netralitas yang cukup. Implikasinya adalah pembentukan mekanisme baru dengan cara melakukan koordinasi antar lembaga yang terkait dengan penegakan hukuman netralitas PNS dengan mengikutsertakan BKD, Inspektorat, KPUD, Bawaslu/Pawaslu dan Masyarakat. Sinergisme dalam pola penegakan hukum akan menciptakan efektivitas penegakan hukumnya. Hal ini dapat terlihat dalam gambar bagan,³³ dapat dilihat pada Gambar 3.2. mengenai Pola penegakan Hukum Netralitas PNS, pada halaman 93.

Tugas masing-masing lembaga dan mekanisme penjatuhan hukuman atas pelanggaran netralitas PNS

³² Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

³³ Tedi Sudrajat dan Sri Hartini, "Rekonstruksi Hukum Atas Pola Penanganan Pelanggaran Asas Netralitas Asas Netralitas Pegawai Negeri Sipil", *Mimbar Hukum* Volume 29, Nomor 3, Oktober 2017, Hlm. 455.

dapat dapat dijelaskan lebih rinci dapat dilihat pada Tabel 3.3. mengenai Mekanisme Penyelesaian, pada halaman 70 skripsi.

4) Penegakan Netralitas Aparatur Sipil Negara oleh BAWASLU dan Alur Penanganannya

Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) merupakan badan independen yang dibentuk dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan pemilihan umum yang berintegritas dan berkredibilitas sesuai dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (Luberjurdil). Keistimewaan dari Bawaslu yang merupakan lembaga satu-satunya di dunia yang memiliki kewenangan dalam mengawasi pemilu yang berada di Indonesia. Hal ini, dapat dilihat pada Undang-Undang No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang terdapat pada pasal 5 "Organisasi kelembagaan pemilu di Indonesia adalah KPU (Komisi Pemilihan Umum), BAWASLU (Badan Pengawasan Pemilu), DKPP (Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilu).

Secara Umum, Pelanggaran pemilu terbagi atas beberapa bagian yaitu: pelanggaran kode etik, pelanggaran tindak pidana pemilu, pelanggaran administrasi pemilu, dan pelanggaran diluar hukum pemilu. Untuk pelanggaran netralitas ASN ini termasuk dalam bentuk pelanggaran di luar hukum pemilu. Agar lebih mudah dipahami berikut, tabel alur penanganan pelanggaran pemilu, dan spesifikasi alur penanganan pelanggaran netralitas ASN oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum berdasar pada Perbawaslu Nomor 7 Tahun 2018.³⁴ Yang menjelaskan bahwa alur penanganan pelanggaran netralitas ASN oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum atau BAWASLU memiliki 2 bagian yaitu temuan dan laporan. Berdasarkan hasil wawancara penulis bersama dengan narasumber Ibu Yenne Janis, S.H turut menambahkan bahwa khusus untuk laporan dalam alur penanganannya oleh Bawaslu, seperti mendatangi dan melaporkan pelanggaran yang diketahui kepada pengawas pemilu terdekat. Dengan mendatangi langsung ke tempat bawaslu tiap masing-masing daerah. Setiap laporan yang diterima oleh Bawaslu akan diteliti dahulu sesuai Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Perbawaslu) Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum, Tujuannya untuk melihat apakah syarat formil dan materil laporan sudah terpenuhi atau belum. Jika belum terpenuhi Bawaslu akan memberikan waktu tiga hari kepada pelapor untuk melengkapi syarat formil maupun materil. jika dalam kurun waktu tiga hari syarat tersebut tidak terpenuhi maka laporan tidak dapat diteruskan atau tidak bisa dilanjutkan alias gugur.

Syarat formal pelapor yaitu pertama yang berhak memih seperti Warga Negara Indonesia (WNI), yang punya hak memilih, pemantau pemilu dan peserta

³⁴ Situs Resmi Bawaslu RI, "Sekilas Sejarah Bawaslu dari Awal Terbentuk", diakses di <https://www.bawaslu.go.id/id/berita/sekilas-sejarah-bawaslu-dari-awal-terbentuk>, pada Kamis, 23 Juni 2023, Jam 02.15 WITA.

pemilu. kedua yaitu waktu pelapor tidak melebihi ketentuan batas waktu yaitu tidak lebih dari tujuh hari sejak peristiwa diketahui. Ketiga yaitu kesesuaian nama pelapor dan tanda tangan terhadap kartu identitas pelapor. Persyaratan materil yaitu identitas pelapor, nama dan alamat terlapor, peristiwa dan uraian kejadian dugaan pelanggaran, waktu dan tempat peristiwa terjadi, saksi-saksi yang mengetahui peristiwa tersebut, dan barang bukti yang diperoleh atau diketahui seperti foto, video dan sebagainya. Dan untuk Form laporan dugaan pelanggaran dalam pemilu disiapkan oleh Bawaslu (Form B.1 ini informasi yang dikecualikan). Pelapor cukup datang ke Bawaslu dengan melengkapi persyaratan formil dan materil.³⁵

5) Penegakan Netralitas Aparatur Sipil Negara Oleh KASN dan Alur Penanganannya

Salah satu aspek yang sangat penting dalam penegakan netralitas ASN adalah aspek pengawasan. Sistem pengawasan ASN yang efektif sangat dibutuhkan untuk memastikan ASN dalam melaksanakan tugasnya mematuhi peraturan perundangundangan yang berlaku, guna menciptakan birokrasi yang profesional dan akuntabel.³⁶ Mengacu pada Pasal 27 UU ASN disebutkan bahwa KASN merupakan lembaga nonstruktural 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.³⁷ Kehadiran KASN memberikan bukti bahwa bidang-bidang pada administrasi negara semakin berkembang dan bervariasi. Hal ini dibutuhkan dalam rangka melaksanakan tugas dan fungsi dari negara. Perkembangan yang semakin variatif seringkali menuntut adanya sebuah wadah khusus yang memiliki kemampuan dan keahlian yang sesuai dalam rangka mewujudkan sebuah harapan dan amanah konstitusi.³⁸ Salah satu tujuan dari dibentuknya KASN sebagaimana Pasal 28 huruf (d) UU ASN ialah mewujudkan pegawai ASN yang netral. Tumpuan terbesar bagi KASN adalah bertugas menjaga harkat, martabat dan marwah ASN untuk selalu berlaku netral untuk kepentingan negara. Tentunya hal ini bukan sesuatu hal yang mudah bagi KASN, namun kewenangan sudah diberikan oleh pembentuk UU. Harapan besar tertuju kepada lembaga baru ini untuk dapat secara konsisten menegakkan berbagai peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan ASN yang netral.

Meskipun menjadi lembaga baru, KASN diberikan gigi taring yang tajam dalam melaksanakan

segala tugasnya. Pada dasarnya terdapat 3 tugas utama KASN yaitu:

- (a) menjaga netralitas Pegawai ASN;
- (b) melakukan pengawasan atas pembinaan profesi ASN; dan
- (c) melaporkan pengawasan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan manajemen ASN kepada Presiden. Jika mengacu pada UU ASN maka dalam rangka proses pengisian jabatan pimpinan tinggi mulai dari pembentukan panitia seleksi, pengumuman, pelaksanaan, pengusulan, penetapan, dan pelantikan harus ada keterlibatan pengawasan dari KASN. Keberadaan KASN dirasa strategis untuk mengawasi adanya praktik jual-beli ataupun nepotisme pengisian jabatan.³⁹

Dalam pelaksanaannya, KASN saat ini tidak dapat berjalan sendiri karena KASN hanya berkedudukan di ibukota dan belum memiliki kantor perwakilan di daerah, baik di provinsi maupun di kabupaten/kota, sehingga dirasa sangat sulit bagi KASN untuk dapat menjangkau pengawasan dan pembinaan ASN. Dalam pelaksanaannya, KASN seringkali melakukan kerja sama melalui MoU dengan instansi dan unit kerja tertentu seperti inspektorat daerah. Hal ini yang menjadi alasan kenapa fungsi pengawasan KASN belum berjalan maksimal, karena personel dan persebaran yang belum merata di daerah. Sebagai pihak yang independen, KASN diharapkan mampu menjadi the guardian dari marwah persatuan ASN. Meskipun pejabat pembina kepegawaian memiliki peran utama untuk dapat memastikan bahwa seluruh aparatur sipil di bawahnya bekerja secara profesional dan memastikan bahwa rakyat mendapatkan pelayanan yang terbaik.

Dalam Gambar 3.4. Skripsi, terkait dengan Alur Proses Penanganan Laporan Pelanggaran Netralitas ASN oleh KASN, menggambarkan bahwa penyampaian laporan: penerusan laporan, penyampaian hasil pengawasan atau rekomendasi Bawaslu terkait dugaan pelanggaran netralitas ASN dilengkapi dengan syarat formal dan material sesuai ketentuan perundang – undangan. Kemudian, terkait penanganan laporan: laporan yang disampaikan Bawaslu dan diterima oleh KASN akan dikoordinasikan dan dianalisis untuk disampaikan dugaan pelanggaran netralitas ASN terbukti atau tidak terbukti. Selanjutnya untuk bagian penyampaian hasil penanganan laporan; KASN menyampaikan hasil penanganan laporan baik berupa tanggapan atau rekomendasi KASN, dan untuk bagian akhir: KASN melakukan pemantauan atas tindak lanjut

³⁵ Hasil Wawancara Penulis dengan Ibu Yenne Jannis, S.H selaku Kabag penanganan pelanggaran penyelesaian sengketa dan hukum di Kantor Bawaslu Provinsi Sulawesi Utara, Selasa 27 Juni, Jam 09.23 WITA.

³⁶ Gema Perdana, “Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi”, Negara Hukum: Vol. 10, No. 1, Juni 2019, Hlm 123 – 125.

³⁷ Pasal 27 UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

³⁸ Hendra Nurtjahjo, “Lembaga, Badan, dan Komisi Negara Independen (State Auxiliary Agencies) di Indonesia: Tinjauan Hukum Tata Negara”, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Tahun ke-XXXV, No. 3, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), Hlm. 277-279.

³⁹ Komisi Aparatur Sipil Negara, 22 Februari 2018, “KASN dan Bawaslu Bersinergi tangani Pelanggaran Netralitas ASN”, <https://kasn.go.id/id/publikasi/kasn-dan-bawaslu-bersinergi-tangani-pelanggaran-netralitas-asn>, diakses tanggal 25 Juni 2023, Jam 14.56 WITA.

atas rekomendasi KASN oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK).⁴⁰

6) Bawaslu Provinsi Sulawesi Utara: Data Penegakan dan Pencegahan Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pemilihan Umum 2019 Di Provinsi Sulawesi Utara

Dalam pengawasan netralitas Aparatur Sipil Negara selama pelaksanaan Pemilihan Umum Tahun 2019 ditemukan adanya 87 ASN yang terlibat, dari 88 Jenis Pelanggaran temuan kasus pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara dengan temuan terbanyak di Kabupaten Kepulauan Sitaro (37 ASN) dan Kota Kotamobagu (9 kasus),⁴¹ yang di uraikan pada tabel berikut:

Tabel 3.4.

Jenis Pelanggaran Netralitas ASN Pada Pemilu 2019 di Provinsi Sulawesi Utara

Pelanggaran Netralitas ASN Pada Pemilu 2019 Di Provinsi Sulawesi Utara		
No	Kota	Jumlah
1.	Manado	8
2.	Tomohon	3
3.	Bitung	2
4.	Minahasa Selatan	2
5.	Kotamobagu	9
6.	Bolmong Selatan	2
7.	Bolmong Utara	2
8.	Minahasa	4
9.	Bolmong	3
10.	Talaud	5
11.	Sitaro	37
12.	Sangihe	11
TOTAL		87

Tabel 3.5.

Keterangan jumlah pelanggaran

Jumlah	Keterangan
87	Rekomendasi ASN untuk mendapatkan sanksi
54	Rekomendasi KASN ke PPK
35	Tindak lanjut rekomendasi KASN ke PPK

Diolah kembali oleh penulis, 2023. Sumber: Laporan Akhir Pengawasan Pemilu 2019 Bawaslu Provinsi Sulawesi Utara, Hlm. 153 – 154.

Berdasarkan pengambilan data oleh penulis pada Tahun 2023, yang bersumber dari Bawaslu

Provinsi Sulawesi Utara, terdapat 88 jenis pelanggaran pelanggaran netralitas ASN dari 87 ASN, temuan pelanggaran netralitas ASN pada Pemilu 2019 di Provinsi Sulawesi Utara,⁴² yang diolah kembali oleh penulis, memiliki rincian penjelasannya berupa keterangan setiap kota dan kabupaten yang termasuk dalam jenis pelanggaran netralitas, instansi terkait, rekomendasi bawaslu ke komisi aparatur sipil negara, rekomendasi komisi aparatur sipil negara ke pejabat Pembina kepegawaian (PPK) sampai dengan tindak lanjut pejabat Pembina kepegawaian atau PPK berupa sanksi teguran atau disiplin sedang dan penundaan kenaikan gaji dan juga keterangannya.

Dapat disimpulkan dari data ini bahwa, terus meningkatnya pelanggaran netralitas ASN di Provinsi Sulawesi Utara. Dari data ini pula, dapat kita lihat, dari 88 ASN yang melanggar netralitas ASN, terdapat 5 jenis temuan pelanggaran yang diberikan sanksi teguran atau disiplin sedang, dan sebanyak 16 jenis temuan pelanggaran ini diberikan sanksi berupa penundaan kenaikan gaji. Tidak terdapat adanya jenis pelanggaran yang diberikan sanksi berupa penundaan kenaikan pangkat, penurunan jabatan, dicopot dari jabatan atau dipecat secara tidak hormat, dari data asli oleh Bawaslu Provinsi Sulawesi Utara. Dari keterangan yang ada dalam data tersebut ada beberapa yang belum ditindak lanjuti, belum diketahui oleh bawaslu kota, bawaslu kabupaten dan kota tidak menerima Salinan rekomendasi dari KASN, menunggu tindak lanjut sanksi hukuman disiplin oleh PPK dalam hal ini Gubernur Sulawesi Utara dikarenakan ASN yang melanggar merupakan ASN Provinsi Sulawesi Utara, dan keterangan belum ada tindak lanjut dari PPK.

Pencegahan

Kegiatan pencegahan dalam pengawasan non tahapan ASN sebagai berikut:

- Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi Sulawesi Utara memberikan himbauan kepada Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara dalam hal ini Gubernur Provinsi Sulawesi Utara dengan Surat Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi Sulawesi Utara Nomor 387/K-BAWASLU.PROV.SA/PM.00.02/11/2018 Tanggal 07 November 2018 tentang Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN), kampanye oleh pejabat negara lainnya serta Larangan Penggunaan Fasilitas Negara.
- Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi Sulawesi Utara memberikan surat himbauan kepada Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara dalam hal ini Gubernur Provinsi Sulawesi Utara dengan Surat Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi Sulawesi Utara Nomor 251/KBAWASLU.PROV.SA/PM.00.02/04/2019 Tanggal 12 April 2019 tentang Netralitas Pegawai

Utara ke KASN pada pemilu 2019 di Proovinsi Sulawesi Utara.

⁴² Data laporan akhir pengawasan pemilihan umum, yang di observasi dan diolah oleh penulis 2023, Hlm 154.

⁴⁰ Komisi Aparatur Sipil Negara, “SIAPNET (Sistem Aplikasi Pengawasan Netralitas Pegawai ASN”, diakses di <https://siapnet.kasn.go.id/> pada 6 Juli 2023, Jam 03.29 WITA.

⁴¹ Laporan data rekapitulasi pelanggaran netralitas asn yang direkomendasikan Bawaslu Provinsi Sulawesi

Aparatur Sipil Negara (ASN), kampanye oleh pejabat negara lainnya serta Larangan Penggunaan Fasilitas Negara.⁴³

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian pada pembahasan diatas dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Berbagai pelanggaran netralitas ASN di media sosial terkait dengan postingan akun pribadi, ikut dan terlibat sebagai peserta kampanye, ikut serta daam tim pemenangan calon, mengkampanyekan calon, yang secara eksplisit maupun implisit menunjukkan keberpihakkan kepada peserta pemilu tertentu ataupun calon legislatif dari peserta pemilu tertentu. Di Provinsi Sulawesi Utara, pengerahan Aparatur Sipil Negara sebagai upaya mendulang suara ataupun melakukan kampanye ditemukan di 14 Kabupaten/Kota yang ditindaklanjuti dengan rekomendasi ke Komisi Aparatur Sipil Negara sebanyak 87 kasus ASN.
2. Penegakan hukum terhadap netralitas ASN pada pelaksanaan pemilihan umum di Provinsi Sulawesi Utara belum maksimal hal ini ditandai dengan adanya pelanggaran asas netralitas ASN terbilang cukup tinggi dan masih terjadi dalam wilayah Provinsi Sulawesi Utara. Di dukung dengan data dari Bawaslu Provinsi Sulawesi Utara yang mencatat rekapitulasi pelanggaran pada pemilu tahun 2019, bahwa dari 87 ASN dari 88 Jenis temuan yang direkomendasikan ke Komisi ASN ternyata yang ditindaklanjuti hanya 55 ASN, dengan demikian mencerminkan masih lemahnya efektivitas penegakan sanksi dari pelanggar netralitas ASN, dan kurangnya kesadaran, integritas serta pemahaman bahkan kemampuan bersikap profesional sebagai aparatur sipil negara dalam menjalankan tugas pelayanan publik. Berbagai regulasi larangan dan sanksi yang telah ada untuk membatasi dan mencegah terjadinya pelanggaran netralitas ASN, Sanksi secara administratif baik penundaan kenaikan pangkat, golongan maupun penundaan gaji ataupun mutasi dan penurunan pangkat akan tetapi hal tersebut tidak memberikan efek jera sama sekali.

B. SARAN

1. Aparatur Sipil Negara kiranya dapat benar – benar memegang teguh integritas, profesionalitas, dan memahami dengan benar nilai yang sesungguhnya dari netralitas seorang ASN yang tidak berpihak pada siapapun dan tidak memihak pada kepentingan siapapun dalam wilayah dan aktifitas politik. Sehingga pemaknaan dari tugas dan tanggung jawab Aparatur Sipil Negara benar – benar menjadi pejabat pelayan publik yang ikut mengembangkan masyarakat atau negara secara nasional dengan baik.
2. Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) perlu meningkatkan transparansi dalam melaporkan pelanggaran netralitas ASN, mencakup jumlah temuan pelanggaran dan tindak lanjutnya. Ini akan

membantu dalam mengevaluasi ASN yang terlibat dalam pelanggaran netralitas dan memperkuat regulasi yang ada. Bawaslu harus mengembangkan sistem pelaporan online untuk memudahkan pelaporan pelanggaran netralitas ASN. Masyarakat juga harus diajak untuk terlibat dalam pengawasan netralitas ASN melalui pengaduan yang mudah diakses. Pelatihan rutin tentang netralitas ASN, kerjasama dengan lembaga lain, dan transparansi dalam penegakan netralitas juga diperlukan. Pejabat Pembina Kepegawaian harus menunjukkan integritas tinggi dalam menegakkan sanksi atas pelanggaran netralitas ASN, tanpa memandang status sosial atau kepentingan politik. Sanksi yang diberikan harus sejalan dengan tingkat pelanggaran, seperti peringatan, teguran tertulis, penundaan kenaikan pangkat, atau pemecatan bagi pelanggar serius sesuai peraturan perundang – undangan.

DAFTAR PUSTAKA

Undang – Undang:

- Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
- Undang – Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
- Undang – Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok – Pokok Kepegawaian.
- Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pengawasan Netralitas Pegawai Apratur Sipil Negara, Anggota Tentara Nasional Indonesia, dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2018 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum.
- Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri sipil.
- Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil (PNS).
- Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2001 tentang Disiplin Pegawai Negeri sipil.

Buku:

- Firman Bagus Budiono. 2017. *Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pilkada Kabupaten Lamongan Tahun 2015*. Universitas Airlangga.
- Frits Morstein Marx. 1957. *Administrasi Negara: Sebuah Pengantar Birokrasi*, London: University of Chicago Press.fi
- Muhaimin, SH., M.Hum. 2020. *Metode Penelitian Hukum*. Mataram-NTB: Mataram University Press.
- Marbun, S.F dan M. Mahfud MD. 1987. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Liberty.
- Elly Fatimah, Erna Irawati. 2017. *Modul Pelatihan Manajemen Dasar Calon PNS Manajemen*

⁴³ *Ibid*, Hlm. 152.

Aparatur Sipil Negara, Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.

Jurnal:

- Arif Novianto, “*Mempertanyakan Netralitas Birokrat dalam Pemilu: antara Sistem Sosial, Kekuasaan, & Budaya Patron-Client*”, *Jurnal Insight*, Vol. 1 No.2, 2019.
- Asbudi Dwi Saputra, *Pencegahan dan Penindakan Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Oleh Bawaslu Kota Palopo Pada Pemilu 2019*, *Jurnal I La Galigo: Public Administration Journal*, Vol. 3, No.2, Oktober 2020.
- Gema Perdana, “*Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi*”, *Negara Hukum*, Vol. 10, No. 1, Juni 2019.
- Hendra Nurtjahjo, “*Lembaga, Badan, dan Komisi Negara Independen (State Auxiliary Agencies) di Indonesia: Tinjauan Hukum Tata Negara*”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Tahun ke-XXXV, No. 3, 2005.
- I Dewa Ayu Widyani, “*Kebebasan Bertindak Administrasi Negara Dalam Negara Hukum Modern*”, *Universitas Kristen Indonesia*, Jakarta, Vol. 4. No 1, April 2018.
- Nuraida Mokhsen, Septiana, Dwiputrianti Syaugi Muhammad, “*Urgensi Penegakan Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN)*”, Jakarta: Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), Vol. 1 No. 1, Desember 2018.
- Novrida Wulandari dan Adiando, “*Kinerja Komisi Aparatur Sipil Negara Sebagai Lembaga Pengawas Netralitas Aparatur Sipil Negara*”, *Jurnal Humaniora*, Vol. 4, No. 1, April 2020.
- Sisca Kairupan, Jetty Mokot dan Kredo Pakasi, “*Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Pada Pemilihan Kepala dan Wakil Kepala Daerah di Kabupaten Minahasa Tahun 2018*”, *Jurnal Administri*, Vol. 1, No. 1, Tahun 2019.
- Tedi Sudrajat dan Sri Hartini, “*Rekonstruksi Hukum Atas Pola Penanganan Pelanggaran Asas Netralitas Pegawai Negeri Sipil*”, *Mimbar Hukum* Vol. 29, No. 3, Oktober 2017, Hllm. 456.

Media Online dan Lain – Lain:

- Sistem Informasi Netralitas ASN, Netralitas ASN, diakses di <https://siasn.bawaslu.go.id/mengenal-netralitas-asn/> pada 24 Januari 2023, Jam 21.50 WITA.
- Media online Tempo.co, "KPU Temukan ASN Kampanye Tertutup untuk Calon Kepala Daerah", <https://nasional.tempo.co/read/1109975/kpu-temukan-asn-kampanye-tertutup-untuk-calon-kepala-daerah/full&view=ok>, diakses pada 2 Maret 2023, Jam 19.15 WITA.
- Situs Resmi Bawaslu RI, “*Sekilas Sejarah Bawaslu dari Awal Terbentuk*”, diakses di <https://www.bawaslu.go.id/id/berita/sekilas->

- sejarah-bawaslu-dari-awal-terbentuk, pada Kamis, 23 Juni 2023, Jam 02.15 WITA.
- Komisi Aparatur Sipil Negara, 22 Februari 2018, “KASN dan Bawaslu Bersinergi tangani Pelanggaran Netralitas ASN”, <https://kasn.go.id/id/publikasi/kasn-dan-bawaslu-bersinergi-tangani-pelanggaran-netralitas-asn>, diakses tanggal 25 Juni 2023, Jam 14.56 WITA.
- Bawaslu Provinsi Sulawesi Utara, “Alur Penanganan Laporan Pelanggaran Pemilu”, (<https://ppidapp.bawaslu.go.id/cek?email=drip-sypugon@gmail.com&ticket=71-N0YU2>), diakses tanggal 30 Juni 2023, Jam 03.05 WITA.
- Bawaslu Provinsi Sulawesi Utara, “Laporan Akhir Pengawasan pemilu 2019 Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi Sulawesi Utara”, (<https://ppidapp.bawaslu.go.id/cek?email=drip-sypugon@gmail.com&ticket=71-RUX69A>), diakses tanggal 30 Juni 2023, Jam 03.22 WITA.
- Bawaslu Provinsi Sulawesi Utara, “Rekapitulasi Pelanggaran Netralitas ASN yang direkomendasikan ke KASN pada pemilu 2019 di Provinsi Sulawesi Utara”, (<https://ppidapp.bawaslu.go.id/cek?email=drip-sypugon@gmail.com&ticket=71-LU69GA>), diakses tanggal 30 Juni 2023, Jam 03.33 WITA.
- Komisi Aparatur Sipil Negara, “SIAPNET (Sistem Aplikasi Pengawasan Netralitas Pegawai ASN)”, diakses di <https://siapnet.kasn.go.id/> pada 6 Juli 2023, Jam 03.29 WITA.
- Hasil Wawancara Penulis dengan Ibu Yenne Jannis, S.H selaku Kabag penanganan pelanggaran penyelesaian sengketa dan hukum di Kantor Bawaslu Provinsi Sulawesi Utara, Selasa 27 Juni, Jam 09.23 WITA.