

**Kedudukan Komisi Aparatur Sipil Negara dalam Menjaga Netralitas Aparatur  
Sipil Negara pada Pemilihan Umum 2019  
Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum  
(Studi Kasus pada Pemilu 2019 di Provinsi Banten)**

**Eki Furqon**

Fakultas Hukum, Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, Serang, Banten.

Email : ekifurqon@untirta.ac.id

---

**Info Artikel:**

| *Submission* : 29 Maret 2020

| *Revisions* : 27 April 2020  
: 4 Mei 2020  
: 6 Juni 2020

| *Accepted* : 8 Juni 2020

---

***Abstrack***

*The 2019 General Election which is a combination of the Presidential Election and the Election of legislative members still raises several issues regarding the neutrality of the ASN in its implementation in Banten Province. ASN neutrality is in the public spotlight because there are still cases that occurred in the 2019 Election Period in Banten Province. KASN has the authority to oversee the application of the ASN code of conduct both at the central and regional levels. This research uses a qualitative research method with descriptive research type. Based on the results of the study in this study, a number of violations have been found related to ASN neutrality, in the legislation has a lot to regulate the limitations of the ASN when facing Elections, this shows that the government is committed to protecting ASN from various conflicts of interest that can occur. In this regard, KASN has issued various recommendations related to violations of ASN neutrality that occurred during the 2019 Elections in Banten Province. KASN has enforced law against non-neutral ASNs in the 2019 elections. As a result the ASN recommended by KASN to officials responsible for each agency was given strict sanctions according to the level of violations.*

***Keywords*** : State Civil Apparatus Commission, Election, State Civil Apparatus

---

## A. PENDAHULUAN

Pemilihan umum (Pemilu) merupakan sarana peneguhan kedaulatan rakyat, yang mana mempertegas eksistensi rakyat sebagai pemegang kedaulatan dalam sebuah sistem demokrasi. Pemilu menjadi satu dari sekian banyak tolak ukur yang menjadi indikator untuk melihat seberapa jauh sebuah pemerintahan dapat menjiwai prinsip-prinsip demokrasi dalam setiap langkah dan kebijakan di negaranya. Pada tahun 2019 Indonesia melaksanakan Pemilu secara serentak untuk pertama kalinya melaksanakan pemilu serentak, Presiden dan Wakil Presiden, anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Membahas mengenai peran para pihak yang bersinggungan dengan pelaksanaan Pemilu, tentu tidak akan jauh dari lembaga-lembaga yang memang langsung di tunjuk oleh undang-undang sebagai lembaga penyelenggara Pemilu seperti Komisi Pemilihan Umum (KPU), KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), Bawaslu Provinsi dan Kabupaten/Kota, serta Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Terdapat juga lembaga-lembaga yang tergabung dalam pusat aktivitas penegakan hukum tindak pidana pemilu yang disebut “Sentra Gakkumdu” terdiri unsur Bawaslu, Kepolisian dan Kejaksaan, ditambah dengan peran Pengadilan dan lembaga Per masyarakatan sebagai pelaksana bagian akhir dari penegakan hukum tindak pidana Pemilu.

Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN merupakan salah satu unsur dalam lingkungan pemerintahan yang selalu diperbincangkan ketika akan diselenggarakan Pemilu. ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.<sup>1</sup> Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.<sup>2</sup> Pembahasan mengenai ASN yang dibalut dalam ranah Pemilu selalu merujuk pada topik profesionalitas dan netralitas ASN dalam setiap pelaksanaan Pemilu. ASN merupakan pusat pengendalian segala macam aktivitas administrasi dalam lingkungan pemerintahan yang langsung berhubungan dengan masyarakat. Oleh karenanya, posisi ASN menjadi daya tarik tersendiri bagi para kontestan Pemilu untuk dapat memperoleh keuntungan tersendiri dari dukungan para ASN.

Terkait reformasi birokrasi, ia lahir karena Undang- Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok- Pokok Kepegawaian dan perubahannya, yaitu Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 dinilai sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman. Satu diantara sekian banyak persoalan terkait Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai salah satu unsur pegawai ASN adalah tentang netralitasnya. Demi menjaga netralitas, marwah, dan martabat para ASN, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara membentuk suatu lembaga Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) yang bertugas untuk menjaga netralitas para ASN. KASN merupakan lembaga nonstruktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik

---

<sup>1</sup> Lihat Pasal 1 Angka (1) Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

<sup>2</sup> Lihat Pasal 1 Angka (3) Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

untuk menciptakan Pegawai ASN yang profesional dan berkinerja, memberikan pelayanan secara adil dan netral, serta menjadi perekat dan pemersatu bangsa.

Maka dari itu, penegakan hukum terhadap pelanggaran netralitas ASN harus ditegakan. Penegakan hukum sendiri adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan hukum menjadi kenyataan, keinginan hukum di sini tidak lain adalah pikiran-pikiran pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum itu. Perumusan Pemikiran pembuat undang-undang (hukum) yang dituangkan dalam peraturan hukum akan turut menentukan bagaimana penegakan hukum itu dijalankan. Dalam kaitannya dengan penegakan hukum pelanggaran netralitas ASN dalam Pemilu, KASN merupakan bagian dari sistem penegakan hukum tersebut yang memiliki peran cukup sentral dengan menjadi penghubung antara Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dengan Pejabat atasan ASN di masing-masing instansi. Untuk dapat melihat bagaimana kedudukan KASN dalam upaya menjaga netralitas ASN pada Pemilu tahun 2019 di Provinsi Banten, penulis memperoleh 2 (dua) indentifikasi masalah. *Pertama*, bagaimana kedudukan KASN dalam menjaga netralitas ASN dan *kedua*, bagaimana netralitas ASN pada Pemilu tahun 2019 di Provinsi Banten.

## B. METODE PENELITIAN

Pada penelitian kali ini penulis menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan tipe penelitian deskriptif kualitatif. Dalam penelitian hukum normatif bahan pustaka merupakan bahan dasar yang dalam ilmu penelitian umumnya disebut bahan hukum sekunder<sup>3</sup>, yang terdiri dari bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas seperti Undang-Undang dan peraturan-peraturan lainnya, lalu bahan hukum yang bersifat membantu atau menunjang bahan hukum primer yang memperkuat penjelasan di dalamnya seperti buku-buku, tesis atau jurnal, kemudian bahan hukum tersier sebagai pemberi petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus hukum dan ensiklopedia.

Dalam menjawab permasalahan yang diangkat. Penulis menggunakan pendekatan kualitatif dengan melakukan studi literatur berbagai sumber yang relevan. Penulis melakukan analisa mendalam terhadap berbagai kasus netralitas ASN yang terjadi kemudian disandingkan dengan esensi norma hukum yang berlaku dan kajian teoritis yang diperoleh dari berbagai literatur. Metode yang digunakan dalam analisa data adalah diskriptif kualitatif yaitu menguraikan data secara bermutu dalam bentuk kalimat yang teratur, logis dan efektif guna menjawab permasalahan yang ada dan dapat menarik kesimpulan.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Soerjono Soekanto and Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, 17th ed. (Jakarta: Rajawali Pers, 2015).

<sup>4</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum Dan Penelitian Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004).

## C. HASIL ANALISIS DAN PEMBAHASAN

### 1 Kedudukan KASN dalam Menjaga Netralitas ASN

Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) merupakan dasar hukum dibentuknya Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) sebagai lembaga lembaga nonstruktural pemerintah yang mandiri dan bebas dari campur tangan pihak manapun. Dibentuknya KASN tidak terlepas dari latar belakang kekhawatiran negara terhadap internalisasi kode etik dan kode perilaku yang belum sepenuhnya dijalankan oleh para ASN. Etika mengajarkan agar sikap batin manusia berada dalam kehendak batiniah yang baik. Disini yang dituju bukan terpenuhinya sikap perbuatan lahiriah akan tetapi sifat batin manusia yang bersumber pada hati nurani, karena itu diharapkan terciptanya manusia berbudi luhur.<sup>5</sup>

Secara khusus, setelah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pada tanggal 19 Desember 2013, dan disahkan oleh Presiden pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada 15 Januari 2014, terdapat amanat dalam UU ASN untuk membentuk sebuah lembaga baru yang akan mendapat delegasi kekuasaan Presiden dalam melaksanakan monitoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan dan Manajemen ASN serta mewujudkan sistem merit, yaitu KASN.<sup>6</sup>

Secara kelembagaan, Sebagai lembaga yang tidak bersumber langsung dari konstitusi (derivatif) maksudnya mengenai sifat, tujuan, kedudukan, fungsi, tugas dan wewenang serta mengenai struktur organisasi KASN diatur oleh Undang- Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Dan merupakan organ pendukung atau penunjang (*state auxiliary organs / auxiliary institutions*) karena dikenal dengan nama komisi-komisi, lembaga-lembaga negara atau sejenisnya.<sup>7</sup> KASN terdiri atas 1 (satu) orang ketua merangkap anggota, 1 (satu) orang wakil ketua merangkap anggota, dan 5 (lima) orang anggota. Pemerintah dalam hal ini DPR bersama Presiden membentuk KASN dengan tujuan untuk:<sup>8</sup>

- a. Menjamin terwujudnya Sistem Merit dalam kebijakan dan Manajemen ASN;
- b. Mewujudkan ASN yang profesional, berkinerja tinggi, sejahtera, dan berfungsi sebagai perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. Mendukung penyelenggaraan pemerintahan negaray yang efektif, efisien dan terbuka, serta bebas dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme;
- d. Mewujudkan Pegawai ASN yang netral dan tidak membedakan masyarakat yang dilayani berdasarkan suku, agama, ras, dan golongan;
- e. Menjamin terbentuknya profesi ASN yang dihormati;
- f. Pegawainya dan masyarakat;

<sup>5</sup> Ciptono, "Kajian Optimalisasi Bermartabat Komisi ASN Menuju Good Governance," *Adil Indonesia Jurnal* 2, no. 1 (2019): 24–32.

<sup>6</sup> Administrator KASN, "Sejarah KASN," Komisi Aparatur Sipil Negara, n.d., <http://www.kasn.go.id/profil/sejarah>. Di akses pada 20 Februari 2020.

<sup>7</sup> Andrie, "Kedudukan Dan Kewenangan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) Pada Penyelenggaraan Pemerintahan Dalam Perspektif Hukum Kepegawaian," *Yustitia* 12, no. 2 (2018): 30–44.

<sup>8</sup> Lihat Pasal 28 Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

g. Mewujudkan ASN yang dinamis dan berbudaya pencapaian kinerja.

Dari beberapa tujuan pembentukan KASN yang terdapat dalam Pasal 28 UU ASN, dapat dilihat bahwa indikator netralitas ASN masih menjadi bahasan utama dari tujuan pembentukan KASN. Terdapat 3 (tiga) aspek terkait netralitas ASN yang harus dijaga oleh KASN sebagai lembaga yang memiliki tugas dalam hal itu, diantaranya adalah netralitas dalam aspek politik, netralitas dalam aspek pelayanan publik, netralitas dalam aspek pengambilan keputusan.<sup>9</sup> Dilihat dari apa yang diatur dalam UU ASN, maka peran dari lembaga KASN kini diharapkan menjadi harapan baru dalam mewujudkan reformasi birokrasi, disamping itu juga diharapkan dapat menepis pandangan skeptis dari masyarakat tentang profesionalitas aparatur pemerintahan atau birokrasi baik di pusat maupun di daerah.<sup>10</sup>

Sementara itu, fungsi KASN adalah mengawasi pelaksanaan norma dasar, kode etik dan kode perilaku ASN, serta penerapan Sistem Merit dalam kebijakan dan Manajemen ASN pada Instansi Pemerintah.<sup>11</sup> Berkaitan dengan fungsinya, KASN berperan sebagai lembaga yang mengawasi ASN dalam hal penerapan kode etik dan kode perilaku sebagaimana terdapat dalam Pasal 5 UU ASN yang pada tujuannya adalah untuk menjaga martabat dan kehormatan ASN. Berfungsi untuk melaksanakan penerapan sistem merit merupakan fungsi lain dari KASN yang juga harus dilaksanakan, dalam hal ini KASN harus berupaya agar terlaksananya kebijakan dan Manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan.<sup>12</sup>

KASN memiliki wewenang sebagai berikut:<sup>13</sup>

- a. Mengawasi setiap tahapan proses pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi mulai dari pembentukan panitia seleksi instansi, pengumuman lowongan, pelaksanaan seleksi, pengusulan nama calon, penetapan, dan pelantikan Pejabat Pimpinan Tinggi;
- b. Mengawasi dan mengevaluasi penerapan asas, nilai dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN;
- c. Meminta informasi dari pegawai ASN dan masyarakat mengenai laporan pelanggaran norma dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN;
- d. Memeriksa dokumen terkait pelanggaran norma dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN; dan

<sup>9</sup> Septiana Dwiputrianti et al., *Pengawasan Penegakan Netralitas (Impartiality) Aparatur Sipil Negara 2019*, 2nd ed. (Jakarta: Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), 2019).

<sup>10</sup> Nurmalita Ayuningtyas Harahap, "Penguatan Kedudukan Dan Peran Komisi Aparatur Sipil Negara Dalam Mewujudkan Reformasi Birokrasi," *Jurnal Panorama Hukum* 1, no. 2 (2016): 83–96.

<sup>11</sup> Lihat Pasal 30 Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

<sup>12</sup> Lihat Pasal 1 Angka 22 Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

<sup>13</sup> Lihat Pasal 32 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

- e. Meminta klarifikasi dan/atau dokumen yang diperlukan dari Instansi Pemerintah untuk pemeriksaan laporan atas pelanggaran normadasar serta kode etik dan kode perilaku PegawaiASN.

Berdasarkan wewenang yang dimiliki oleh KASN di atas, pengawasan langsung dan secara menyeluruh terhadap ASN untuk selalu mengedepankan integritas dan netralitasnya sebagaimana tertuang dalam kode etik dan kode perilaku ASN menjadi konsentrasi kerja KASN sebagai lembaga yang bertanggung jawab mewujudkan hal itu.

Secara khusus wewenang KASN dalam hal mengawasi dan mengevaluasi penerapan asas, nilai dasar serta kode etik dan kode perilaku ASN juga diiringi dengan wewenang untuk memutuskan adanya pelanggaran kode etik dan kode perilaku pegawai ASN.<sup>14</sup> Hasil dari pengawasan dan penentuan adanya pelanggaran yang dilakukan oleh ASN akan disampaikan oleh ASN kepada Pejabat Pembina Kepegawaian dan Pejabat yang Berwenang untuk ditindaklanjuti.<sup>15</sup> Rekomendasi pemberian sanksi yang disampaikan oleh KASN kepada Pejabat Pembina Kepegawaian dan Pejabat yang berwenang harus segera ditindaklanjuti. Apabila rekomendasi KASN tersebut tidak segera ditindaklanjuti maka KASN akan merekomendasikan kepada Presiden untuk menjatuhkan sanksi terhadap Pejabat Pembina Kepegawaian dan Pejabat yang berwenang tersebut.<sup>16</sup>

Salah satu hak asasi adalah kebebasan mengeluarkan pendapat dan pikiran melalui kebebasan berserikat dan berkumpul. Dalam tataran implementasi, masalah dasar yang timbul dalam hak asasi manusia adalah keberadaan dari pembatasan kebebasan warga negara dalam turut serta berperan aktif dalam pemerintahan.<sup>17</sup> ASN sebagai warga negara tentu memiliki hak asasi manusia yang berlaku secara umum. Namun perlu diingat bahwa, ASN bukanlah warga negara biasa, oleh karenanya asas universalitas dalam hak asasi manusia tidak dapat sepenuhnya terlaksana. Menanggapi hal tersebut, terhadap universalitas hak asasi disampaikan oleh Philipus M. Hadjon bahwa<sup>18</sup>:

“Ide negara hukum (*rechstaat*) cenderung ke arah positivisme hukum, yang membawa konsekuensi bahwa hukum harus dibentuk secara sadar oleh badan pembentuk undang-undang. Selanjutnya dikatakan bahwa pembentukan undang-undang pada dasarnya dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan pemerintah secara tegas dan jelas. Pada sisi lain, pembentukan undang-undang dimaksudkan untuk melindungi hak-hak dasar. Di samping itu, usaha pembatasan hak-hak dasar ternyata juga dengan menggunakan instrumen undang-undang. Karena instrumen utama di dalam negara hukum adalah undang-undang.”

---

<sup>14</sup> Lihat Pasal 32 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

<sup>15</sup> Lihat Pasal 32 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

<sup>16</sup> Lihat Pasal 33 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

<sup>17</sup> Sri Hartini, Setiajeng Kadarsih, and Tedi Sudrajat, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, 1st ed. (Jakarta: Sinar Grafika, 2008).

<sup>18</sup> Tedi Sudrajat and Agus Mulya Karsona, “Menyoal Makna Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara,” *Jurnal Media Hukum* 23, no. 1 (2016): 87–94, <https://doi.org/10.18196/jmh.2015.0070.87-94..>

Netralitas dan ASN merupakan dua istilah yang tidak bisa dipisahkan sebagaimana terdapat dalam Pasal 2 huruf (f) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Netralitas yang ada kemudian diikat dengan nilai dasar, kode etik dan kode perilaku, integritas moral, dan tanggung jawab pada pelayanan publik. Menjaga netralitas ASN merupakan suatu langkah yang dapat menjamin bahwa ASN dapat memberikan pelayanan terbaik pada publik. Lebih lanjut, pentingnya netralitas ASN dalam menjalankan tugasnya ataupun demi menjaga kehormatannya adalah untuk menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan pada ASN. Maka dari itu, untuk memastikan bahwa ASN dapat menjadi abdi negara yang profesional dan penuh tanggung jawab dalam menjalankan tugasnya, Undang-Undang ASN membentuk suatu lembaga nonstruktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik yang disebut sebagai Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN).

Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil yang secara tegas menyatakan bahwa ASN/PNS wajib menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok ataupun golongan. Maka dari itu ASN dilarang melakukan perbuatan yang mengarah pada keberpihakan salah satu calon atau perbuatan yang mengindikasikan terlibat dalam politik praktis/berafiliasi dengan partai politik.<sup>19</sup>

Upaya menghindari ASN dari konflik kepentingan yang mungkin terjadi salah satunya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik. Peraturan tersebut menegaskan mengenai pengaturan larangan Pegawai Negeri Sipil (PNS) menjadi Anggota Partai Politik. PNS yang menjadi pengurus partai politik diberhentikan sebagai Pegawai Negeri Sipil. Dan, PNS yang akan menjadi anggota dan atau pengurus partai politik wajib mengundurkan diri sebagai PNS.

- a. Selain upaya melarang ASN untuk jauh terlibat dalam dunia perpolitikan dengan masuk kedalam suatu partai politik, upaya lain pun dilakukan dalam hal menjaga etik dan pola perilaku ASN dalam menghadapi Pemilu. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil memberikan batasan-batasan perilaku ASN yang salah satunya mengatur dalam hal perilaku ASN saat menghadapi Pemilu. Pasal 4 PP Nomor 53 Tahun 2010 menjelaskan batasan-batasannya yang pada angka 12-15 khusus menerangkan hal yang berkaitan dengan Pemilu. ASN dilarang memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan ikut serta sebagai pelaksana kampanye;
- b. Menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS;
- c. Sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain; dan/atau
- d. Sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara.

---

<sup>19</sup> Lihat Pasal 11 Huruf (c) Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil.

Larangan saat Pilkada, ASN dilarang memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, dengan cara:

- a. Terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah;
- b. Menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye;
- c. Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau
- d. Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.

Bagi setiap ASN yang melanggar aturan sebagaimana di atas dapat dijatuhi hukuman berupa hukuman disiplin. Hukuman disiplin sendiri terdiri dari berbagai tingkatan, diantaranya<sup>20</sup>:

- a. Hukuman disiplin ringan, dapat berupa teguran lisan, teguran tertulis, dan pernyataan tidak puas secara tertulis.
- b. Hukuman disiplin sedang, diantaranya dapat berupa, penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun; penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun; dan penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 (satu) tahun.
- c. Hukuman disiplin berat diantaranya, penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun; pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah; pembebasan dari jabatan; pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS; dan pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.

Kajian pengawasan netralitas ASN oleh KASN ini mempunyai 3 tujuan. Pertama, menganalisis penyebab terjadinya pelanggaran netralitas di kalangan pegawai ASN. Kedua, mengevaluasi sistem pengawasan KASN terhadap pelaksanaan asas netralitas ASN. Ketiga, menyusun rekomendasi untuk peningkatan efektivitas sistem pengawasan KASN terhadap pelaksanaan asas netralitas ASN.<sup>21</sup> Profesionalisme pegawai merupakan salah satu dari 10 prinsip tata pemerintahan yang baik, yang dibuat oleh UNDP (*United Nations Development Program*) Secara konseptual hubungan antar prinsip bersifat mutualistik dan saling mendukung.<sup>22</sup> yaitu sebagai berikut :

Berdasar pada aspek kelembagaan, diantaranya :

1. Partisipasi.
2. Penegakan Hukum.
3. Transparansi.
4. Akuntabilitas.

<sup>20</sup> Lihat Pasal 7 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

<sup>21</sup> Novrida Wulandari and Adianto, "Kinerja Komisi Aparatur Sipil Negara Sebagai Lembaga Pengawas Netralitas Aparatur Sipil Negara," *Jurnal Humaniora* 4, no. 1 (2020): 166–71.

<sup>22</sup> Rahman Mulyawan, "Profesionalisme Aparat Dan Kapasitas Kelembagaan Dalam Pelayanan Publik Di Provinsi Jawa Barat," *Cosmogov: Jurnal Ilmu Pemerintahan* 2, no. 2 (2016): 201–19.

5. Persamaan.
6. Tanggap pada tuntutan masyarakat.

Sedangkan dari aspek manusia, antara lain :

1. Visioner.
2. Profesionalisme.
3. Efektif dan efisien. dan
4. Pengawasan.

KASN bersama Bawaslu dan Pejabat Kepegawaian merupakan tiga institusi yang saling berkaitan dalam hal penegakan hukum terhadap pelanggaran netralitas ASN dalam Pemilu. Bawaslu yang menjadi pengawas penyelenggaraan Pemilu akan membuka laporan maupun menemukan temuan terkait pelanggaran netralitas ASN. Netralitas Pegawai ASN, Anggota TNI, dan Anggota Polri dapat menjadi objek pengawasan Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota dalam hal tindakan Pegawai ASN, Anggota TNI, dan Anggota Polri berpotensi melanggar ketentuan sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu dan/atau Pemilihan serta melanggar kode etik dan/ataudisiplin masing-masing instansi.<sup>23</sup> Hasil pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu kemudian dapat diteruskan ke KASN sebagai lembaga yang berwenang menetapkan ada atau tidaknya pelanggaran netralitas ASN. Sebagaimana diatur dalam UU ASN, rekomendasi yang ditetapkan oleh KASN mengenai pelanggaran netralitas ASN dapat langsung disampaikan pada Pejabat Kepegawaian untuk segera ditindaklanjuti.

## 2 Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilu 2019 di Provinsi Banten

KASN dalam Pemilu 2019 menempatkan diri sebagai lembaga yang memberikan rekomendasi pada pejabat kepegawaian daerah untuk segera memberikan sanksi kepada ASN yang melanggar netralitas sebagaimana tertuang dalam kode etik ASN. Meskipun demikian, KASN sebagai lembaga non struktural negara yang bertugas menjaga netralitas ASN dapat secara langsung menerima laporan atau aduan dari masyarakat terkait adanya dugaan pelanggaran netralitas ASN pada tahapan Pemilu jika hal tersebut berkaitan langsung dengan pelanggaran kode etik dan perilaku ASN.<sup>24</sup>

Seperti diketahui bahwa, menjaga netralitas ASN dalam Pemilu merupakan bagian dari tanggung jawab KASN. Pada Pemilu tahun 2019 yang diselenggarakan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) profesionalitas dan netralitas ASN di Provinsi Banten kembali menghadapi ujian. Sebelum hari pelaksanaan Pemilu dimlulai pada April 2019, terhitung 18 ASN di Banten tak netral dalam proses

---

<sup>23</sup> Lihat Pasal 3 Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara, Anggota Tentara Nasional Indonesia, Dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

<sup>24</sup> Lihat Pasal 5 Ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

penyelenggaraan Pemilu.<sup>25</sup> Dengan rincian, 2 (dua) orang berasal dari PNS di lingkungan Pemerintah Kota Cilegon, 6 (enam) orang dari Pemerintah Kabupaten Serang, 4 (empat) orang dari Pemerintah Kabupaten Pandeglang, dan 8 (delapan) orang dari Pemerintah Kota Tangerang Selatan. Mayoritas dari 18 kasus tersebut melakukan pelanggaran indisipliner dengan melanggar kode etik dan kode perilaku sebagaimana telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Bawaslu Provinsi Banten dalam laporan tahunannya mencatatkan pelanggaran ASN yang dimasukkan dalam tabel Temuan Pelanggaran Hukum Lainnya Pemilu Tahun 2019, sebagai berikut:

Tabel 1  
Temuan Pelanggaran Hukum Lainnya Pemilu Tahun 2019

No	Provinsi/ Kabupaten/ Kota	Temuan	Temuan yang berdasarkan kajian di rekomendasikan kepada institusi terkait	Rekomendasi pelanggaran hukum lainnya yang tidak ditindak lanjuti oleh institusi terkait	Rekomendasi yang ditindak lanjuti oleh instansi terkait
1	Provinsi Banten	-	-	-	-
2	Kota Cilegon	11	11	-	11
3	Kota Tangerang	1	1	1	-
4	Kab. Serang	10	10	-	10
5	Kab. Tangerang	4	4	-	4
6	Kota Serang	4	4	-	4
7	Kab. Lebak	6	6	-	6
8	Kab. Pandeglang	5	5	-	5
9	Kota Tangerang Selatan	23	21	-	21
	Total	64	62	1	61

Sumber: *Bawaslu Provinsi Banten dan Bawaslu Kabupaten/Kota, 2019*

<sup>25</sup> Dwi Prasetya, "Bawaslu Temukan 18 ASN Di Banten Tak Netral Di Pemilu 2019," Merdeka.com, 2019, <https://m.merdeka.com/peristiwa/bawaslu-temukan-18-asn-di-banten-tak-netral-di-pemilu-2019>.

Temuan dugaan Pelanggaran Hukum Lainnya pada Pemilu 2019 sebagaimana tabel diatas yang terjadi di Bawaslu Provinsi Banten dan Bawaslu Kabupaten/Kota di Provinsi Banten, hasil dari proses penanganan pelanggaran banyak merekomendasikan kepada pemerintah daerah/kepala daerah, 24 (dua puluh empat) direkomendasikan kepada Kepala Badan Kepegawaian Daerah (BKD) dan KASN. Temuan dugaan Pelanggaran Hukum Lainnya pada Pemilu 2019 di Bawaslu Kabupaten/Kota Se-Provinsi Banten banyak terjadi ditahapan masa kampanye, Terlapor pada temuan Pelanggaran Hukum Lainnya oleh Bawaslu Provinsi Banten dan Bawaslu Kabupaten/Kota di Provinsi Banten didominasi (24 temuan) adalah Aparatur Sipil Negara.<sup>26</sup>

Salah satu contoh kasus tidak netralnya ASN ketika pelaksanaan Pemilu 2019 di Provinsi Banten adalah kasus yang ditangani Bawaslu Provinsi Banten setelah melakukan supervisi dan pendampingan penanganan pelanggaran terhadap temuan dugaan pelanggaran ASN dalam Pemilu di Bawaslu Kabupaten/Kota Kabupaten Serang. Temuan Dugaan Pelanggaran Netralitas ASN adalah pelanggaran yang dilakukan oleh SY Kemenag Kabupaten Serang pada tanggal 12 Februari 2019 dan telah diregister dengan nomor 02/TM/PL-PP/Kab/11.07/II/2019 yang ditemukan oleh KA dengan peristiwa dugaan pelanggaran sebagai berikut:

Pada hari Selasa, tanggal 12 Februari 2019 seluruh kepala sekolah Madrasah Aliyah (MA) dan Madrasah Tsanawiyah (MTs) serta guru yang tersertifikasi di Kecamatan Tanara berkumpul untuk menghadiri undangan acara pembinaan dari kepala Kantor Kemenag Kabupaten Serang. Acara tersebut diadakan di Madrasah Tsanawiyah (MTs) Desa Pedaleman di akhir acara oknum Kemenag Kabupaten Serang diduga mengarahkan peserta undangan pembinaan untuk memilih salah satu calon anggota DPRD Provinsi Banten dari Partai Persatuan Pembangunan dengan menunjukkan contoh surat suara yang tertera nama salah satu calon anggota DPRD Provinsi Banten. Berdasarkan klarifikasi terhadap saksi-saksi, pelaporan terlapor, kemudian dilakukan kajian oleh Bawaslu Kabupaten Serang, diduga terlapor terbukti melakukan pelanggaran, dengan demikian Bawaslu memberikan rekomendasi kepada Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN).<sup>27</sup>

Contoh kasus diatas adalah salah satu pelanggaran yang dilakukan oleh oknum ASN Kementerian Agama Kabupaten Serang yang melanggar Pasal 4 Angka 12 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, yang isinya melarang ASN untuk menggunakan fasilitas negara yang dalam hal ini kegiatan/agenda instansinya demi mempromosikan salah satu kontestan Pemilu.

Fenomena keterlibatan oknum ASN dalam serangkaian kegiatan kampanye dan sosialisasi untuk memenangkan petahana peserta pemilihan kepala daerah di berbagai daerah juga mengindikasikan bahwa peraturan perundang-undangan terkait netralitas ASN

---

<sup>26</sup> Badan Pengawas Pemilu Provinsi Banten, "Laporan Komprehensif Pengawasan Pemilu Tahun 2019" (Kota Serang, 2019).

<sup>27</sup> *Ibid.*

belum ditegakkan untuk mencegah penyelewengan pada birokrasi.<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup>

#### D. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil pembahasan pada penelitian di atas, diperoleh kesimpulan sebagai berikut:

1. Bahwa, KASN merupakan lembaga negara yang dibentuk oleh UU ASN dengan tujuan untuk menjaga harkat dan martabat ASN melalui penegakan kode etik dan kode perilaku yang ada. KASN merupakan organ pendukung atau penunjang (*state auxiliary organs / auxiliary institutions*) yang berfungsi mengawasi pelaksanaan norma dasar, kode etik dan kode perilaku ASN, serta penerapan Sistem Merit dalam kebijakan dan Manajemen ASN pada Instansi Pemerintah. KASN adalah lembaga yang turut berperan dalam proses terselenggaranya pelaksanaan Pemilu yang adil dan tanpa keberpihakan pada siapapun. KASN menjadi lembaga yang terdepan dalam hal penegakan kode etik ASN, dalam hal netralitas ASN saat Pemilu, KASN menjadi lembaga yang meneruskan temuan pelanggaran ASN dari Bawaslu untuk dikeluarkan rekomendasi KASN kepada instansi tempat ASN tersebut bertugas.
2. Praktik penyimpangan netralitas ASN pada Pemilu 2019 di Provinsi Banten turut mencuatkan beberapa pertanyaan kembali tentang bagaimana seharusnya pengawasan, penegakan hukum dan penerapan sanksi yang tegas dapat memberikan efek jera bagi para ASN yang tidak patuh aturan. Pada beberapa pemanfaatan agenda, barang, dan aset yang dimiliki instansi pemerintahan yang seharusnya digunakan dengan optimal demi kepentingan pelayanan publik masih menjadi amunisi yang digunakan oleh para oknum ASN guna mendukung atau bahkan mensosialisasikan kepentingan tertentu. KASN bersama Bawaslu menemukan 18 kasus pelanggaran netralitas ASN yang terjadi sebelum pelaksanaan Pemilu dan 24 kasus temuan pelanggaran netralitas ASN pada Pemilu tahun 2019 di Provinsi Banten. Hal tersebut menegaskan bahwa Banten masih terus menyupayakan netralitas para pegawai ASN nya dengan cara menindak tegas para pelaku pelanggarnya. Dalam Pemilu 2019 di Provinsi Banten, kehadiran KASN dalam penegakan kode etik dan kode perilaku ASN dalam Pemilu menjadi sangat penting. KASN dengan kewenangannya memberikan rekomendasi penindakan terhadap ASN yang melanggar kode etik, bekerja sama dengan Pejabat Kepegawaian daerah Provinsi Banten untuk memberi sanksi hukum kepada ASN yang melanggar.

---

<sup>28</sup> Gema Pradana, "Menjaga Netralitas ASN Dari Politisasi Birokrasi," *NEGARA HUKUM* 10, no. 1 (2019): 109–28.

<sup>29</sup> Firman Bagus Budiono, "Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pilkada Kabupaten Lamongan Tahun 2015" (Universitas Airlangga, 2017).

## DAFTAR PUSTAKA

- Andrie. “Kedudukan Dan Kewenangan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) Pada Penyelenggaraan Pemerintahan Dalam Perspektif Hukum Kepegawaian.” *Yustitia* 12, no. 2 (2018): 30–44.
- Banten, Badan Pengawas Pemilu Provinsi. “Laporan Komprehensif Pengawasan Pemilu Tahun 2019.” Kota Serang, 2019.
- Budiono, Firman Bagus. “Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pilkada Kabupaten Lamongan Tahun 2015.” Universitas Airlangga, 2017.
- Ciptono. “Kajian Optimalisasi Bermartabat Komisi ASN Menuju Good Governance.” *Adil Indonesia Jurnal* 2, no. 1 (2019): 24–32.
- Dwiputrianti, Septiana, Syaugi Muhammad, Nandra Hutomo, Fitriana Farah Dewi, and Farah Muthi. *Pengawasan Penegakan Netralitas (Impartiality) Aparatur Sipil Negara 2019*. 2nd ed. Jakarta: Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), 2019.
- Harahap, Nurmalita Ayuningtyas. “Penguatan Kedudukan Dan Peran Komisi Aparatur Sipil Negara Dalam Mewujudkan Reformasi Birokrasi.” *Jurnal Panorama Hukum* 1, no. 2 (2016): 83–96.
- Hartini, Sri, Setiajeng Kadarsih, and Tedi Sudrajat. *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*. 1st ed. Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- KASN, Administrator. “Sejarah KASN.” Komisi Aparatur Sipil Negara, n.d. <http://www.kasn.go.id/profil/sejarah>.
- Muhammad, Abdulkadir. *Hukum Dan Penelitian Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004.
- Mulyawan, Rahman. “Profesionalisme Aparat Dan Kapasitas Kelembagaan Dalam Pelayanan Publik Di Provinsi Jawa Barat.” *Cosmogov: Jurnal Ilmu Pemerintahan* 2, no. 2 (2016): 201–19.
- Pradana, Gema. “Menjaga Netralitas ASN Dari Politisasi Birokrasi.” *NEGARA HUKUM* 10, no. 1 (2019): 109–28.
- Prasetya, Dwi. “Bawaslu Temukan 18 ASN Di Banten Tak Netral Di Pemilu 2019.” *Merdeka.com*, 2019. <https://m.merdeka.com/peristiwa/bawaslu-temukan-18-asn-di-banten-tak-netral-di-pemilu-2019>.
- Soekanto, Soerjono, and Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. 17th ed. Jakarta: Rajawali Pers, 2015.
- Sudrajat, Tedi, and Agus Mulya Karsona. “Menyoal Makna Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.” *Jurnal Media Hukum* 23, no. 1 (2016): 87–94. <https://doi.org/10.18196/jmh.2015.0070.87-94>.
- Wulandari, Novrida, and Adi Anto. “Kinerja Komisi Aparatur Sipil Negara Sebagai Lembaga Pengawas Netralitas Aparatur Sipil Negara.” *Jurnal Humaniora* 4, no. 1 (2020): 166–71.

