



## NETRALITAS BAGI APARATUR SIPIL NEGARA DALAM PENYELENGGARAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH

Muksalmina<sup>1</sup>, Nabhani Yustisi<sup>2</sup>, Tasyukur<sup>3</sup>

<sup>1,2,3</sup> Dosen Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh

✉ corresponding author: munaz@unimal.ac.id

Submitted: 10/12/2024	Accepted: 13/12/2024	Revision: 28/12/2024	Approved: 31/12/2024
Article Url: <a href="https://jurnal.stihalbanna.ac.id/index.php/jurisprudensi/article/view/27">https://jurnal.stihalbanna.ac.id/index.php/jurisprudensi/article/view/27</a>			
DOI: <a href="https://doi.org/10.70193/jurisprudensi.v1i02.09">https://doi.org/10.70193/jurisprudensi.v1i02.09</a>			

### ABSTRACT

Civil Servants (ASN) play a crucial role in a democratic system as public servants, implementers of public policies, and unifiers of the nation, with a duty to uphold the principle of neutrality, especially during regional elections (Pilkada). This neutrality is intended to maintain professionalism, integrity, and public trust. However, violations often occur, such as ASN involvement in covert campaigns, which tarnish their image and undermine the democratic process. This research employs normative legal research and a statute approach, chosen because the topic addresses the regulation of ASN neutrality under Law No. 20 of 2023 concerning Civil Servants. The findings reveal three factors contributing to the lack of ASN neutrality in Pilkada: systematic factors, including weak enforcement of legal regulations and the fact that ASN promotions and performance evaluations are managed by political officials; cultural factors, where the belief exists that affiliation with certain political parties can benefit one's career; and political factors, where political officials or regional leaders exert pressure on ASN to support specific candidates during Pilkada. **Keyword:** Neutrality; Elections; Regional Heads.

### ABSTRAK

Aparatur Sipil Negara (ASN) memiliki peran penting dalam sistem demokrasi sebagai pelayan masyarakat, pelaksana kebijakan publik, dan perekat persatuan bangsa, dengan kewajiban untuk menjunjung asas netralitas, terutama dalam pemilihan kepala daerah (Pilkada). Netralitas ini bertujuan untuk menjaga profesionalitas, integritas, dan kepercayaan masyarakat. Namun, sering terjadi pelanggaran, seperti keterlibatan ASN dalam kampanye terselubung, yang merusak citra mereka dan mencederai proses demokrasi. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yang dipilih karena topik yang dibahas berkaitan



dengan pengaturan netralitas ASN dalam UU No. 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat tiga faktor yang menyebabkan ASN tidak netral dalam Pilkada. Pertama, faktor sistematis, yaitu lemahnya penegakan aturan hukum dan kenyataan bahwa promosi jabatan serta penilaian kinerja ASN dikelola oleh pejabat politik. Kedua, faktor budaya, yaitu anggapan bahwa berafiliasi dengan partai politik tertentu dapat memberikan manfaat bagi karier mereka. Ketiga, faktor politik, yaitu tekanan dari pejabat politik atau penguasa daerah yang meminta ASN untuk mendukung kandidat tertentu dalam Pilkada.

**Kata Kunci:** Netralitas; Pemilihan; Kepala Daerah.

## PENDAHULUAN

Dalam sistem demokrasi, Aparatur Sipil Negara (ASN) memegang peran yang sangat penting sebagai pelayan masyarakat, pelaksana kebijakan publik, dan perekat persatuan bangsa. Sebagai aparatur negara, ASN diharapkan untuk selalu menjunjung tinggi asas netralitas, terutama dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Netralitas ASN merupakan prinsip yang menegaskan bahwa ASN harus bebas dari pengaruh politik dan kepentingan pribadi, serta tidak berpihak pada partai politik atau kandidat tertentu.<sup>1</sup>

Tujuan utama dari netralitas ini adalah untuk menjaga profesionalisme, integritas, dan kepercayaan masyarakat terhadap ASN sebagai lembaga negara yang independen. Namun, dalam praktiknya, pelanggaran terhadap asas netralitas ASN kerap terjadi, terutama menjelang Pilkada. ASN sering kali terlibat dalam kampanye terselubung, memberikan dukungan kepada salah satu calon, atau bahkan menggunakan wewenang jabatannya untuk memengaruhi hasil pemilihan. Fenomena ini tidak hanya merusak citra ASN sebagai abdi negara yang seharusnya netral, tetapi juga berpotensi mengancam jalannya proses demokrasi yang adil dan jujur.

Netralitas ASN diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, seperti Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil, serta Surat Edaran Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi terkait netralitas ASN dalam Pilkada. Meskipun demikian, implementasi aturan-aturan ini masih menghadapi

---

<sup>1</sup>Perdana, G. (2012). *Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi*. Negara Hukum, 10.



sejumlah tantangan, seperti lemahnya pengawasan, kurangnya sanksi yang tegas, serta kompleksitas hubungan politik dan birokrasi di daerah. Oleh karena itu, kajian tentang pentingnya netralitas ASN dalam penyelenggaraan Pilkada sangat relevan untuk memastikan agar ASN tetap profesional dan tidak terpengaruh oleh kepentingan politik. Dengan menjaga netralitas ASN, proses Pilkada diharapkan dapat berlangsung secara demokratis, transparan, dan mencerminkan kehendak rakyat tanpa intervensi yang merugikan.<sup>2</sup>

Selain itu, masalah politisasi birokrasi juga menjadi tantangan besar dalam mewujudkan ASN yang profesional. Politisasi ini dapat memengaruhi kualitas kinerja ASN, yang sering kali dipicu oleh konflik kepentingan. Politisasi dapat berasal dari pihak internal, seperti atasan, maupun dari pihak eksternal, yang membuat ASN kesulitan untuk menjalankan tugasnya secara profesional. Fenomena ini semakin jelas terlihat ketika penempatan jabatan lebih didasarkan pada hubungan politik (sistem marriage) daripada kriteria merit. Kepala daerah, sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK), memiliki wewenang untuk mengangkat, memindahkan, dan memberhentikan ASN, yang berpotensi mengancam netralitas ASN dan menghambat terciptanya birokrasi yang independen, objektif, dan transparan dalam memberikan pelayanan publik.<sup>3</sup>

Meskipun ada larangan keterlibatan ASN dalam politik yang diatur dalam undang-undang, lemahnya penegakan sanksi menciptakan ruang bagi oknum ASN untuk memanfaatkan situasi politik demi kepentingan pribadi. Pasal 2 UU No. 20 Tahun 2023 tentang ASN menegaskan pentingnya netralitas agar pelayanan publik tetap berkualitas, meskipun terjadi pergantian kepemimpinan. Namun, kenyataannya, praktik politisasi dan pelanggaran kode etik tetap menjadi hambatan besar dalam menciptakan birokrasi yang profesional dan netral.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup>Lampiran Keputusan Bersama Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Menteri Dalam Negeri, Kepala Badan Kepegawaian Negara, Ketua Komisi Aparatur Sipil Negara, dan Ketua Badan Pengawas Pemilu tentang Nomor 2 Tahun 2022, 800-5474 Tahun 2022, 246 Tahun 2022, 30 Tahun 2022, 1447.1/PM.01/K.1/09/2022 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Pemilihan

<sup>3</sup>Sudrajat, T., & Hartini, S. (2017). *Rekonstruksi Hukum atas Pola Penanganan Pelanggaran Asas Netralitas Pegawai Negeri Sipil*. *Mimbar Hukum-Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*, 29(3), 445-460.

<sup>4</sup>Thoha, M. (2016). *Birokrasi dan Dinamika Kekuasaan*. Kencana. hal. 168.



ASN diharapkan untuk menjaga netralitas agar dapat memberikan pelayanan publik yang optimal. Namun, realitas di lapangan menunjukkan banyak ASN yang menghadapi tekanan atau ancaman dari atasan. Tekanan ini sering kali memaksa ASN untuk mengabaikan prinsip profesionalisme demi memuluskan agenda politik atasan mereka. Jika ASN tidak mengikuti arahan atasan, karier mereka dapat terancam, karena atasan juga berperan sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK).

Fenomena ini memperlihatkan adanya tantangan besar dalam mewujudkan ASN yang profesional dan netral. Beberapa ASN sengaja melanggar prinsip netralitas demi kepentingan pribadi, seperti mendukung pasangan calon tertentu dengan harapan mendapatkan jabatan atau posisi strategis jika pasangan tersebut menang. Hal ini menjadi semakin parah ketika ASN menggunakan pengaruhnya untuk memengaruhi bawahannya. Fenomena ini menandakan bahwa untuk mencapai birokrasi yang bersih, netral, dan profesional, diperlukan upaya yang lebih keras dalam penegakan aturan dan pengawasan yang ketat.

## METODE PENELITIAN HUKUM

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (*normative legal research*) dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Metode hukum normatif berfokus pada analisis terhadap teks-teks hukum, seperti undang-undang, peraturan, dan dokumen hukum lainnya.<sup>5</sup> Pendekatan ini dipilih karena topik yang dikaji berkaitan langsung dengan pengaturan netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam UU No. 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara. Penelitian ini bersifat preskriptif, bertujuan untuk memberikan gagasan-gagasan ideal dalam mengoptimalkan pelayanan publik oleh ASN dengan tetap menjaga prinsip netralitas.

Meskipun seringkali terdapat persinggungan antara kepentingan politik dan netralitas ASN, keduanya memiliki hubungan yang saling mempengaruhi dan saling membutuhkan. Oleh karena itu, penelitian ini berupaya menyusun konsep ideal yang memungkinkan keduanya dapat berfungsi secara maksimal

---

<sup>5</sup>Syahputra, M. R. (2024). Metodologi Penelitian Hukum dalam Menyelesaikan Problematika Hukum Kontemporer. *Jurisprudensi: Jurnal Ilmu Hukum*, 1(2), 10-27. <https://doi.org/10.70193/jurisprudensi.v1i02.08>



sesuai dengan perannya masing-masing.

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang bersumber dari bahan pustaka, termasuk peraturan perundang-undangan, literatur terkait, serta dokumen hukum lainnya. Data tersebut kemudian diolah dan dianalisis secara kualitatif untuk menghasilkan format ideal yang dapat digunakan untuk mengoptimalkan peran ASN dalam melaksanakan fungsi pelayanan publik yang profesional dan netral.<sup>6</sup>

## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### 1. Politisasi Birokrasi terhadap Netralitas ASN

Permasalahan hukum kontemporer yang dihadapi saat ini sangat beragam dan terus berkembang seiring dengan kemajuan teknologi, globalisasi, dan perubahan sosial. Beberapa isu utama yang sering menjadi fokus penelitian hukum antara lain:

ASN berada dalam posisi dilematis antara tuntutan netralitas dan tekanan politik dari Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) yang merupakan pejabat politik. Karier ASN sering kali dikaitkan dengan kepentingan politik PPK, sementara ASN dituntut tetap profesional dalam menjalankan tata kelola pemerintahan dan pelayanan publik. Sebagai pelaksana kebijakan dan pengelola anggaran serta sumber daya birokrasi, ASN rentan dijadikan alat oleh pejabat politik untuk mempertahankan atau memperluas kekuasaan. Oleh karena itu, netralitas menjadi asas penting dalam pelaksanaan tugas pelayanan publik, pemerintahan, dan pembangunan.<sup>7</sup>

Menurut W.G.F. Hegel<sup>8</sup>, birokrasi pemerintah memiliki peran sentral sebagai perantara atau jembatan yang menghubungkan negara (*the state*) dan masyarakat (*the civil society*). Negara mewakili kepentingan umum (*general interest*), yaitu kepentingan yang berlaku secara kolektif untuk seluruh rakyat, sementara masyarakat mencerminkan berbagai kepentingan khusus (*particular*

---

<sup>6</sup>Muksalmina, M., Tasyukur, T., & Yustisi, N. (2023). Dinamika Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah sebagai Lembaga Legislatif dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Unes Journal of Swara Justisia*, 7(2), 764-773.

<sup>7</sup>Sirait, F. E. T., Pratiwi, D., Kusuma, R. D., Habibi, M., Manan, L., Setiawan, H., & Destavino, I. (2022). Netralitas ASN: Problematika dan Studi Kontemporer. *Tim The Journal Publishing*.

<sup>8</sup>Sudrajat, T. (2015). Netralitas PNS dan Masa Depan Demokrasi dalam Pilkada Serentak 2015. *Jurnal Ilmu Administrasi: Media Pengembangan Ilmu dan Praktek Administrasi*, 12(3), 351-370.



*interest*), seperti kepentingan profesi, pengusaha, dan kelompok-kelompok tertentu.

Dalam posisi ini, birokrasi bertugas menjembatani kedua kepentingan tersebut, sehingga mampu memastikan bahwa kepentingan umum negara dapat terintegrasi dengan berbagai kepentingan khusus masyarakat tanpa terjadi benturan. Karena posisinya berada di tengah-tengah antara dua kepentingan yang berbeda, Hegel menekankan bahwa birokrasi harus bersikap netral, tidak memihak kepada salah satu pihak, agar dapat menjalankan fungsinya secara adil dan objektif. Netralitas birokrasi menjadi kunci untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan negara dan masyarakat.

Menurut Karl Marx, negara tidak dapat bersikap netral karena dalam sistem sosial yang berbasis pada hierarki kelas, negara cenderung memihak kepentingan kelas dominan, yaitu kelompok yang memiliki kekuasaan ekonomi dan politik. Marx berpendapat bahwa negara tidak benar-benar mewakili kepentingan umum, melainkan hanya melayani kepentingan khusus dari kelas dominan tersebut.<sup>9</sup>

Dalam pandangan Marxis, birokrasi merupakan alat atau instrumen yang digunakan oleh kelas dominan untuk mempertahankan kekuasaan dan dominasinya atas kelas sosial lainnya. Melalui birokrasi, kelas dominan dapat mengontrol kebijakan, sumber daya, dan institusi negara untuk melindungi posisi mereka serta menghambat upaya kelas bawah dalam memperjuangkan hak dan kesejahteraan mereka. Dengan demikian, birokrasi dianggap sebagai bagian dari mekanisme yang memperkuat ketimpangan dan eksploitasi dalam masyarakat.

Netralitas ASN dalam kegiatan politik pada dasarnya tidak dapat dipisahkan dari paradigma yang membedakan antara administrasi dan politik, sebagaimana dikembangkan oleh Woodrow Wilson. Menurut Wilson, administrasi negara atau ASN berperan dalam melaksanakan kebijakan politik dan berada di luar ranah politik. Dengan demikian, isu-isu yang berkaitan dengan administrasi tidak termasuk dalam kajian politik. Dengan demikian, persoalan administrasi tidak termasuk dalam kajian politik. Pendapat Wilson ini

---

<sup>9</sup>Hendriwani, S. (2022). Teori Kelas Sosial Dan Marxisme Karl Marx. *Paradigma: Jurnal Kalam dan Filsafat*, 2(01).



diperkuat oleh Frank Goodnow, yang menyatakan bahwa terdapat dua fungsi utama dalam pemerintahan yang berbeda secara mendasar, yaitu politik dan administrasi. Politik bertugas untuk merumuskan dan menetapkan kebijakan, sedangkan administrasi bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijakan tersebut.<sup>10</sup>

Berdasarkan hal tersebut, definisi netral dapat diartikan sebagai kondisi di mana seseorang tidak memihak atau tidak menunjukkan keberpihakan terhadap pihak atau individu tertentu. Kondisi ini juga mencerminkan seseorang yang tidak terpengaruh oleh pengaruh dari pihak mana pun di luar dirinya. Dalam konteks netralitas PNS, esensinya terletak pada pelaksanaan tugas dan fungsi mereka dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, serta pelayanan kepada masyarakat tanpa terlibat dalam kegiatan politik (bersikap apolitis). Netralitas ini tidak berdiri sendiri, melainkan memiliki korelasi dengan esensi objektivitas. Karena hakikat objektivitas selalu mengarah pada kondisi netral, maka substansi dari netralitas adalah tidak memihak. Kondisi tidak memihak tersebut hanya dapat tercapai jika berada di luar sistem dan bebas dari intervensi kepentingan.<sup>11</sup>

Intervensi partai politik dalam institusi birokrasi mengacaukan tata kerja birokrasi yang seharusnya berlandaskan pada prinsip-prinsip manajemen pemerintahan yang sehat, rasional, dan berbasis hukum. Jika intervensi semacam ini terjadi, maka sistem pembinaan pegawai akan terganggu, karena pengangkatan pejabat akan didasarkan pada prinsip suka-tidak suka (like and dislike) dalam konteks kepentingan politik, bukan berdasarkan pertimbangan kemampuan, kapasitas, dan pengalaman kerja.<sup>12</sup>

Keinginan untuk menjaga netralitas birokrasi dari pengaruh politik bertujuan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (abuse of power) dalam institusi birokrasi. Hal ini penting karena birokrasi memiliki fungsi utama untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, bukan untuk memenuhi kepentingan pribadi atau kelompok tertentu. Salah satu problematika

---

<sup>10</sup>Utomo, W. (2006). *Administrasi Publik Baru Indonesia: Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke administrasi publik*. (No Title).

<sup>11</sup>Sudrajat, T., & Karsona, A. M. (2016). Menyoal Makna Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. *Jurnal Media Hukum*, 23 (1).

<sup>12</sup>Setiyono, B. (2012). *Birokrasi Dalam Perspektif "Politik & Administrasi"* (Vol. 1). Nuansa.



utama dari politisasi terhadap ASN yang seharusnya netral adalah terkait penempatan jabatan di dalam birokrasi. Masalah ini muncul karena atasan ASN, yang merupakan pejabat publik, memiliki keterkaitan erat dengan kepentingan politik.<sup>13</sup>

Kepala daerah, misalnya, berperan sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) di daerah, sebagaimana diatur dalam UU No. 20 Tahun 2023 tentang ASN dan PP No. 17 Tahun 2020 tentang Manajemen ASN. Dalam kapasitasnya sebagai PPK, kepala daerah memiliki kewenangan untuk melakukan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian ASN. Akibatnya, banyak ASN yang menganggap bahwa untuk mencapai karier yang lebih tinggi, mereka harus mendukung keberhasilan pejabat tersebut, mengingat kewenangan penempatan jabatan berada di tangan pejabat publik itu. Meskipun secara aturan penempatan dan promosi ASN harus berdasarkan pertimbangan prestasi (sistem merit) dan bebas dari hubungan pribadi (*impersonal*), kenyataannya intervensi politik sering kali mengabaikan prinsip ini.<sup>14</sup>

Dari berbagai peristiwa yang terjadi, terlihat jelas bahwa pengaruh politik telah menjadi faktor penentu dalam jenjang karier seorang ASN di pemerintahan. Meskipun secara regulasi ASN dilarang untuk bergabung atau menjadi pengurus partai politik, persoalan muncul pada loyalitas ASN. Loyalitas yang seharusnya diarahkan kepada negara sering kali bergeser menjadi loyalitas kepada individu atau kelompok tertentu dengan tujuan tertentu pula. Pejabat publik sebagai pemegang kekuasaan dalam birokrasi, baik di tingkat pusat, provinsi, maupun kabupaten/kota, seharusnya turut mendukung dan berkontribusi dalam mewujudkan netralitas ASN. Kepala daerah, meskipun berasal dari partai politik dan menjabat sebagai pejabat pemerintahan, harus mampu menempatkan ASN sebagai pihak yang netral dan profesional, bukan sebagai alat politik. Politisasi birokrasi tidak hanya merusak citra ASN sebagai institusi, tetapi juga merugikan kepentingan publik secara luas.

Keteladanan seorang pejabat sangat diperlukan, khususnya dalam

---

<sup>13</sup>Aminah, S., Tomo, H. S., & Maemunah, S. (2021, May). The Politicization of the Bureaucracy in Local Government (Case Study in Indonesia). In *Proceedings of the 1st International Conference on Law, Social Science, Economics, and Education, ICLSSEE 2021, March 6th 2021, Jakarta, Indonesia*.

<sup>14</sup>Undang-Undang (UU) Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 17 Tahun 2020 tentang Manajemen PNS.



memisahkan kepentingan politik pribadi atau golongan dari kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara. Pejabat publik tidak boleh menggunakan fasilitas jabatan untuk kepentingan politik, membuat kebijakan yang bias, atau memobilisasi ASN dengan janji-janji tertentu. Reformasi birokrasi hanya dapat berhasil jika para pemimpin birokrasi mampu menjaga integritas dan profesionalisme mereka.

Birokrasi harus tetap netral dan steril dari pengaruh politik, terlepas dari pergantian rezim atau hasil pemilu. Prinsip netralitas birokrasi mencakup 2 (dua) hal penting:<sup>15</sup>

1. Birokrasi harus bebas dari pemihakan politik. Institusi birokrasi harus bekerja secara profesional berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan tidak boleh digunakan untuk kepentingan partai politik atau golongan tertentu, meskipun golongan tersebut merupakan mayoritas.
2. Netralitas dalam rekrutmen dan penempatan pejabat. Pejabat birokrasi harus diangkat berdasarkan profesionalisme, kelayakan (*fit*), dan kepatutan (*proper*) yang mengutamakan kemampuan dan kualifikasi individu untuk menjalankan tugas dan tanggung jawabnya dengan baik, bukan karena kepentingan politik.

Eko Prasajo menyoroti bahwa di Jerman terdapat pemisahan yang jelas antara *state*, *government*, dan *administration* sebagai tiga sub-sistem besar yang menjalankan negara dengan tugas masing-masing. Ketiga sub-sistem ini tidak boleh disatukan atau saling mencampuri.<sup>16</sup>

Hal ini berbeda dengan kondisi di Indonesia, di mana birokrasi sering kali terintervensi oleh kepentingan politik atau kelompok tertentu, termasuk dalam penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN. Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, ASN harus bersifat mandiri dan hanya loyal kepada negara berdasarkan prinsip monoloyalitas. Dengan demikian, birokrasi dapat berfungsi secara optimal untuk mewujudkan *good governance* dan memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat.<sup>17</sup>

---

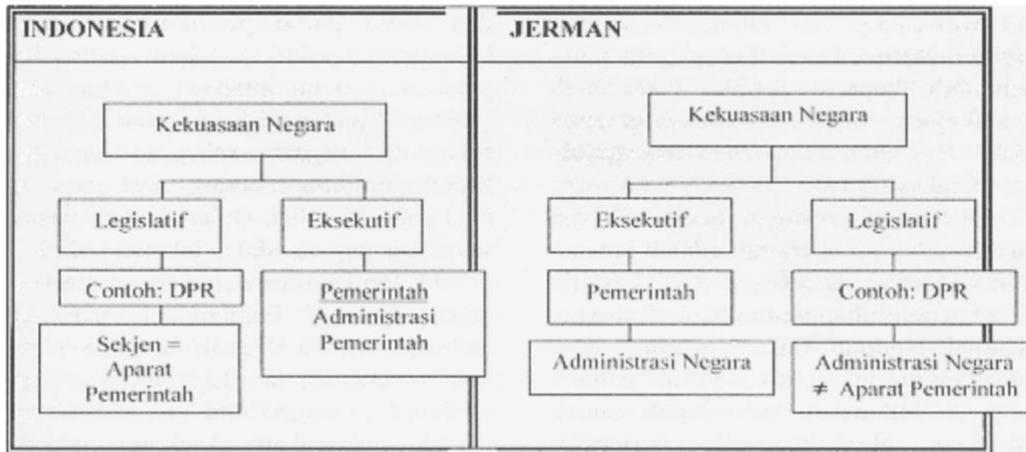
<sup>15</sup>Perdana, G. (2012). Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi. *Negara Hukum*, 10.

<sup>16</sup>Orasi Ilmiah Prof.Dr. Eko Prasajo, Mag.rer.publ; *Memantapkan Reformasi Administrasi untuk Mewujudkan Pemerintahan Demokratis dan Pembangunan Berkeadilan*.

<sup>17</sup>Septiana, D. (2018). *Tantangan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) Menegakkan Netralitas Menuju Reformasi Birokrasi Aparatur Sipil Negara*. Jakarta: Fitra Publishing.



Hal tersebut bisa kita lihat dalam table dibawah ini:



Dengan demikian, Perbedaan Indonesia dan Jerman. Di Indonesia, administrasi negara di legislatif dan yudikatif dianggap sebagai bagian dari pemerintah. Sedangkan, di Jerman, administrasi negara di legislatif dan yudikatif tidak dianggap sebagai bagian dari pemerintah dan tetap menjalankan tugas secara independen. Administrasi negara di Jerman lebih fleksibel, mengikuti aturan hukum, dan memiliki petunjuk teknis untuk melayani masyarakat secara optimal.

Dalam menerapkan netralitas ASN, setiap negara memiliki pendekatan yang berbeda sesuai dengan sistem pemerintahannya. Di Amerika Serikat, netralitas ASN merupakan hasil dari pemisahan antara politik dan administrasi. Proses pembuatan kebijakan berada di ranah politik, sementara proses pelaksanaannya dilakukan oleh birokrasi, yang bertugas menjalankan kebijakan tanpa terlibat dalam aspek politik.

Sementara itu, di Inggris, netralitas ASN diterapkan melalui kolaborasi antara politik dan administrasi dalam kerangka Whitehall System. Dalam sistem ini, ASN diharuskan menjaga netralitas mereka, terutama saat terjadi pergantian parlemen. Meski secara pribadi ASN memiliki hak untuk berpendapat, mereka dilarang berpartisipasi dalam debat politik secara aktif. Hal ini didasari oleh adanya hubungan saling percaya antara politisi dan ASN, yang memungkinkan birokrasi tetap profesional dan tidak terpengaruh oleh dinamika politik yang terjadi.<sup>18</sup>

<sup>18</sup>Wulandari, W. (2016). *Netralitas Aparatur Sipil Negara (Asn) dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Serentak Kabupaten Bantul Tahun 2015*. Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.



Prinsip netralitas birokrasi hanya dapat berjalan dengan baik apabila seluruh elemen pemerintahan termasuk lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, serta lembaga mandiri, independen, dan non-kementerian dapat bersinergi untuk melaksanakan aturan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Secara regulasi, pengaturan mengenai netralitas ASN sudah ada, namun implementasinya membutuhkan kerja sama yang kuat di antara para pemangku kepentingan. Para pejabat, dalam hal ini, tidak seharusnya melakukan intervensi atau menciptakan celah yang dapat mengganggu netralitas ASN.

Selain itu, undang-undang perlu menetapkan sanksi bagi pihak yang dengan sengaja mengarahkan atau memaksa ASN untuk bersikap tidak netral. Dengan langkah ini, bukan hanya ASN yang dituntut untuk berlaku profesional dan menjaga netralitasnya, tetapi pihak lain yang mencoba menggiring ASN untuk tidak netral juga dapat dimintai pertanggungjawaban. Hal ini penting karena tindakan semacam itu sering kali menjadi awal mula terjadinya pelanggaran netralitas.<sup>19</sup>

Pihak legislatif memiliki peran penting dalam menetapkan batasan-batasan kewenangan ASN dan pejabat birokrasi melalui berbagai regulasi. Selain itu, mereka juga bertanggung jawab untuk mengawasi penerapan regulasi tersebut secara ketat. Undang-undang perlu secara jelas mendefinisikan batas kewenangan pejabat birokrasi serta menetapkan sanksi tegas atas pelanggaran kewenangan tersebut. Aset kekuasaan yang digunakan atas nama negara harus terdefinisi dengan jelas dan ketat agar birokrasi tidak bertindak sewenang-wenang.<sup>20</sup>

Pengawasan ketat ini bertujuan agar legislatif yang berasal dari berbagai latar belakang partai politik dapat saling mengawasi dalam menjalankan fungsi kontrolnya, sehingga risiko politisasi birokrasi oleh pemegang kekuasaan dapat diminimalkan. Selain pengawasan dari legislatif, elemen lain, termasuk lembaga pers, juga harus turut berperan aktif dalam menjalankan fungsi kontrol terhadap

---

<sup>19</sup>Admin Sulbar, *ASN Tak Netral, Terancam Hukuman Disiplin dan Pidana Pemilu*, (online), <https://sulbar.kemenag.go.id/opini>

<sup>20</sup>SumarlinW., Rentika WatyR., AndrianaS., & PrasetyaE. Y. (2024). DINAMIKA NETRALITAS ASN DALAM PARTISIPASI DAN DUKUNGAN POLITIK MENUJU PILKADA SERENTAK 2024. *Electoral Governance Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia*, 5(2), 223-246. <https://doi.org/10.46874/tkp.v5i2.1232>



pelaksanaan netralitas birokrasi. Sinergi dari berbagai pihak inilah yang akan memastikan birokrasi tetap profesional, netral, dan bebas dari intervensi politik.

## 2. Sanksi bagi ASN yang Melanggar Netralitas dalam Pemilu

Sesuai dengan Surat Edaran Menteri PANRB Nomor SE/06/M.PAN/11/2016 dan Pasal 15 ayat (1) PP Nomor 42 Tahun 2004, Aparatur Sipil Negara (ASN) wajib menjaga netralitas dalam Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), Pemilihan Legislatif (Pileg), dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres).<sup>21</sup> Pelanggaran terhadap aturan ini dikenakan sanksi moral dan/atau tindakan administratif sesuai rekomendasi Majelis Kode Etik (MKE).

Jenis Sanksi Administratif:

1. Hukuman Disiplin Tingkat Sedang:
  - a. Penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 tahun.
  - b. Penundaan kenaikan pangkat selama 1 tahun.
  - c. Penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 tahun.
  - d. Berlaku bagi ASN yang mendukung calon kepala daerah dengan cara:
    - 1) Memberikan surat dukungan beserta fotokopi KTP.
    - 2) Terlibat dalam kegiatan kampanye atau menunjukkan keberpihakan.
2. Hukuman Disiplin Tingkat Berat:
  - a. Penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 tahun.
  - b. Pemindahan dengan penurunan pangkat.
  - c. Pembebasan dari jabatan.
  - d. Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS.
  - e. Berlaku bagi ASN yang:
    - 1) Menggunakan fasilitas jabatan untuk kampanye.
    - 2) Membuat keputusan yang menguntungkan atau merugikan salah satu calon.

Hukuman disiplin dijatuhkan sesuai tata cara dalam PP Nomor 94 Tahun 2021 dan Peraturan Kepala Kepegawaian Negara Nomor 6 tahun 2023.

---

<sup>21</sup>Surat Edaran Menteri PANRB Nomor: SE/06/M.PAN/11/2016 dan Pasal 15 ayat (1) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil (PNS).



Pemerintah menegaskan bahwa ASN wajib menjaga netralitas demi menghindari konflik kepentingan dan memastikan pelayanan publik tetap objektif dan bebas dari pengaruh politik. ASN bertanggung jawab untuk mendukung politik negara tanpa memihak kelompok tertentu, sesuai dengan cita-cita pemerintahan yang baik. Namun, pada tahun 2024 sebanyak 1.158 ASN diduga tidak netral selama pilkada 2024 itu yang ada laporan ke PPK, artinya berapa banyak ASN yang tidak kenetralan dalam pilkada dan dilaporkan ke PPK. Selanjutnya, yang ada laporan ke PPK juga tidak diproses hal tersebut sebagaimana yang disampaikan oleh Dede Yusuf sebagai Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) dari Partai Demokrat, bahwa Menteri dalam Negeri belum memberikan sanksi kepada ASN yang melanggar kenetralan dalam pilkada yang dia lihat.<sup>22</sup>

Dengan demikian, banyaknya ASN yang tidak netral dalam pilkada disebabkan ada beberapa faktor:

1. Sistematis: kelemahan dalam penegakan aturan hukum yang sudah ada dan promosi jabatan dan penilaian kinerja ASN berada ditangan jabatan politik. Sehingga ASN tertarik untuk ikut berpartisipasi dalam politik praktis untuk menunjang karirnya.
2. Factor Budaya: budaya patronase atau hubungan kekerabatan sehingga ASN hilang kenetralannya dalam pilkada. Disamping itu juga ada persepsi bahwa berafiliasi dengan partai politik tertentu dapat memberikan manfaat karier juga dapat mempengaruhi sikap netralitas ASN.
3. Tekanan Politik: Tekanan dari pejabat politik atau penguasa daerah untuk mendukung kandidat tertentu dalam Pilkada dapat memaksa ASN untuk tidak netral. Disamping itu, ambisi politik pribadi mungkin tergoda untuk tidak bersikap netral demi keuntungan pribadi atau dukungan politik di masa depan.

ASN berani bersikap tidak netral dalam pilkada karena keuntungan yang mereka peroleh dianggap lebih besar dibandingkan dengan risiko atau kerugiannya. Jika calon yang mereka dukung menang, mereka berpeluang

---

<sup>22</sup>Eraid, 05 Dec 2024 08:03, "1.158 ASN Diduga Tidak Netral Selama Pilkada 2024", <https://era.id/nasional/170445/1-158-asn-diduga-tidak-netral-selama-pilkada-2024>, diakses pada tanggal 26 Des 2024.



mendapatkan promosi jabatan atau peningkatan karier. Namun, jika calon tersebut kalah, mereka hanya kehilangan kesempatan promosi tanpa konsekuensi serius lainnya. Selain itu, penerapan sanksi terhadap ASN yang melanggar aturan seringkali tidak konsisten. Bahkan jika sanksi diterapkan, hukumannya dianggap tidak sebanding dengan manfaat yang telah mereka peroleh dari tindakan tersebut. Dengan demikian, perlu dikaji ulang terkait dengan peraturan perundang-undangan tentang kenetralan ASN dalam Pilkada dan Pemilu.

## KESIMPULAN

Ketidaknetralan ASN dalam Pilkada dapat dijelaskan melalui tiga faktor utama. Pertama, faktor sistematis, yaitu lemahnya penegakan hukum dan kenyataan bahwa promosi jabatan serta penilaian kinerja ASN dikelola oleh pejabat politik. Hal ini menciptakan potensi bagi ASN untuk terlibat dalam politik praktis demi mendukung kemajuan karier mereka. Kedua, faktor budaya, di mana budaya patronase atau hubungan kekerabatan menyebabkan ASN kehilangan netralitasnya, dengan keyakinan bahwa berafiliasi dengan partai politik tertentu dapat memberikan keuntungan bagi karier mereka. Ketiga, faktor tekanan politik, di mana pejabat politik atau penguasa daerah memberi tekanan kepada ASN untuk mendukung kandidat tertentu dalam Pilkada. Selain itu, ambisi politik pribadi juga dapat mempengaruhi ASN untuk mengabaikan prinsip netralitas demi memperoleh keuntungan pribadi atau dukungan politik di masa depan. Ketiga faktor ini saling berinteraksi dan berkontribusi terhadap ketidaknetralan ASN dalam proses Pilkada

## REFERENSI

- Admin Sulbar, ASN Tak Netral, Terancam Hukuman Disiplin dan Pidana Pemilu, (online), <https://sulbar.kemenag.go.id/opini>
- Aminah, S., Tomo, H. S., & Maemunah, S. (2021, May). The Politicization of the Bureaucracy in Local Government (Case Study in Indonesia). *In Proceedings of the 1st International Conference on Law, Social Science, Economics, and Education, ICLSSEE 2021*, March 6th 2021, Jakarta, Indonesia.
- Eraid, 05 Dec 2024 08:03, "1.158 ASN Diduga Tidak Netral Selama Pilkada 2024", <https://era.id/nasional/170445/1-158-asn-diduga-tidak-netral-selama-pilkada-2024>, diakses pada tanggal 26 Des 2024.



- Hendriwani, S. (2022). Teori Kelas Sosial Dan Marxisme Karl Marx. *Paradigma: Jurnal Kalam dan Filsafat*, 2(01).
- Lampiran Keputusan Bersama Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Menteri Dalam Negeri, Kepala Badan Kepegawaian Negara, Ketua Komisi Aparatur Sipil Negara, dan Ketua Badan Pengawas Pemilu tentang Nomor 2 Tahun 2022, 800-5474 Tahun 2022, 246 Tahun 2022, 30 Tahun 2022, 1447.1/PM.01/K.1/09/2022 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Pemilihan
- Muksalmina, M., Tasyukur, T., & Yustisi, N. (2023). Dinamika Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah sebagai Lembaga Legislatif dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Unes Journal of Swara Justisia*, 7(2), 764-773.
- Orasi Ilmiah Prof.Dr. Eko Prasajo, Mag.rer.publ; *Memantapkan Reformasi Administrasi untuk Mewujudkan Pemerintahan Demokratis dan Pembangunan Berkeadilan*.
- Perdana, G. (2012). Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi. *Negara Hukum*.
- Septiana, D. (2018). *Tantangan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) Menegakkan Netralitas Menuju Reformasi Birokrasi Aparatur Sipil Negara*. Jakarta: Fitra Publishing.
- Setiyono, B. (2012). *Birokrasi Dalam Perspektif "Politik & Administrasi"* (Vol. 1). Nuansa.
- Sirait, F. E. T., Pratiwi, D., Kusuma, R. D., Habibi, M., Manan, L., Setiawan, H., & Destavino, I. (2022). Netralitas ASN: Problematika dan Studi Kontemporer. *Tim The Journal Publishing*.
- Sudrajat, T. (2015). Netralitas PNS dan Masa Depan Demokrasi dalam Pilkada Serentak 2015. *Jurnal Ilmu Administrasi: Media Pengembangan Ilmu dan Praktek Administrasi*, 12(3), 351-370.
- Sudrajat, T., & Hartini, S. (2017). Rekonstruksi Hukum atas Pola Penanganan Pelanggaran Asas Netralitas Pegawai Negeri Sipil. *Mimbar Hukum-Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*, 29(3), 445-460.
- Sudrajat, T., & Karsona, A. M. (2016). Menyoal Makna Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. *Jurnal Media Hukum*, 23 (1).



- SumarlinW., Rentika WatyR., AndrianikaS., & PrasetyaE. Y. (2024). Dinamika Netralitas ASN dalam Partisipasi dan Dukungan Politik Menuju Pilkada Serentak 2024. *Electoral Governance Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia*, 5(2), 223-246. <https://doi.org/10.46874/tkp.v5i2.1232>
- Surat Edaran Menteri PANRB Nomor: SE/06/M.PAN/11/2016 dan Pasal 15 ayat (1) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil (PNS).
- Syahputra, M. R. (2024). Metodologi Penelitian Hukum dalam Menyelesaikan Problematika Hukum Kontemporer. *Jurisprudensi: Jurnal Ilmu Hukum*, 1(2), 10-27. <https://doi.org/10.70193/jurisprudensi.v1i02.08>
- Thoha, M. (2016). Birokrasi dan Dinamika Kekuasaan. Kencana.
- Undang-Undang (UU) Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 17 Tahun 2020 tentang Manajemen PNS.
- Utomo, W. (2006). Administrasi Publik Baru Indonesia: Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke administrasi publik. (No Title).
- Wulandari, W. (2016). Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Serentak Kabupaten Bantul Tahun 2015. Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.