

## NETRALITAS PEGAWAI NEGERI SIPIL PADA PELAKSANAAN PEMILIHAN UMUM

Muhamad Rezky Pahlawan MP  
Fakultas Hukum Universitas Pamulang  
e-mail: [dosen02082@unpam.ac.id](mailto:dosen02082@unpam.ac.id)

### Abstrak

Dalam menjalankan suatu Negara terhadap tatanan administrasi tentu memerlukan pegawai negeri yang menjalankan roda pemerintahan tersebut. Masyarakat yang menjadi pegawai negeri tentu berdasarkan hasil seleksi yang cukup ketat agar terciptanya prinsip good governance. Dalam pencapaian tata tertib atas keberlangsungan pemerintahan yang juga salah satunya adalah pemilihan umum maka perlu dilandasi dengan netralitas dan ketidakberpihakan pegawai negeri selaku pelayan masyarakat. Adapun tujuan dalam penulisan ini demi memberi sebuah pencerahan makna terkait netralitas Pegawai Negeri Sipil. Sehingga bagaimana kedudukan dan implikasi pegawai negeri terhadap sistem ketatanegaraan pada aspek pemilihan umum. Dimana penulisan ini menggunakan metode yuridis normative melakukan pendekatan dan kajian studi kepustakaan. Kedudukan dari pegawai negeri sipil yang kerap kali disalah gunakan dalam kontestasi pemilihan umum memberi ruang oknum memanfaatkan ketidaknetralan demi kepentingan golongan serta menjadikan implikasi yang terjadi terhadap proses implementasi pegawai negeri sipil dalam menjalankan roda pemerintahan. Dimana dewasa ini masih banyak pegawai negeri sipil yang dimanfaatkan kedudukannya dengan menggunakan transaksi politik untuk keuntungan promosi jabatan yang menjadi timbal balik deal politik antar pasangan calon dengan pegawai negeri sipil.

**Kata Kunci:** pegawai negeri sipil; demokrasi; pemilihan umum

### Abstrack

*In running a country against an administrative order, it certainly requires state employees who run the wheels of government. The people who become civil servants are certainly based on the selection results that are strict enough to create the principles of good governance. In achieving the order of the continuity of government which is also one of them is a general election it needs to be based on neutrality and impartiality of civil servants as public servants. The purpose of this paper is to provide an enlightenment of meaning related to the neutrality of Civil Servants. So what is the position and implications of civil servants on the state administration system in the electoral aspect. Where this writing uses normative juridical methods to approach and study literature studies. The position of civil servants who are often misused in the contestation of the general election gives the person a space to use neutrality in the interests of the group and has implications for the process of implementing civil servants in running the wheels of government. Where today there are still many civil servants who used their*

---

*position by using political transactions to gain promotion of positions that are reciprocal political deals between pairs of candidates with civil servants.*

*Keywords: civil servants; democracy; general elections*

---

## Pendahuluan

Dalam menjalankan suatu Negara tentu memiliki suatu hukum yang melandasinya, dimana hukum ini menjadi landasan utama untuk menjalankan roda pemerintahan dalam suatu Negara. Setiap keberlangsungan administrasi pemerintahan tentulah diisi oleh aparatur-aparatur yang dalam hal ini adalah pegawai negeri sipil selaku penyelenggara pemerintahan. Penyelenggaraan roda pemerintahan memiliki cakupan yang sangat luas, bisa berupa administrasi kependudukan, administrasi pemilihan umum, administrasi lingkungan hidup, administrasi kerumah tanggaan Negara, administrasi tata kelola, administrasi pembangunan dll. Dalam naskah ini penulis terfokus kepada suatu proses penyelenggaraan pemilihan umum yang mana sedikit banyak melibatkan secara langsung pegawai negeri sipil baik pada pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Karena dalam Undang-undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara pada Pasal 2 berbunyi:

“Penyelenggara kebijakan dan manajemen Aparatur Sipil Negara berdasarkan pada asas kepastian hukum, profesionalitas, proporsionalitas, keterpaduan, delegasi, netralitas, akuntabilitas, efektif dan efisien, keterbukaan, nondiskriminatif, persatuan dan kesatuan, keadilan dan kesetaraan serta kesejahteraan”

Sehingga sudah sangat jelas dalam proses keberlangsungan pemerintahan yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil harus mengedepankan asas-asas yang diamantkan oleh Undang-undang yang mana salah satunya dalam konteks pemilihan umum harus netral tanpa memihak kepada salah satu pasangan calon. Orientasi dari adanya pegawai negeri adalah untuk menjalankan roda pemerintahan sekaligus memberikan sumbangsih secara langsung untuk Negara dengan melalui wujud nyata pengabdian dan pelayanan masyarakat maka diharapkan terwujudnya masyarakat adil, makmur dan sejahtera sesuai dengan harapan bangsa dan Negara. Sehingga pegawai negeri dituntut dapat melaksanakan setiap tugas yang di berikan secara professional dan bertanggung jawab dengan orientasi membangun masyarakat yang di utamakan kepentingan bersama, dengan demikian menjadi keharusan bagi pegawai negeri sipil agar tetap bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 huruf (a) dijelaskan bahwa: “pegawai negeri sipil sebagai unsur aparatur negara harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik, tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, dan dilarang

menjadi dan atau pengurus partai politik”. Pegawai Negeri Sipil yang menjadi anggota atau pengurus parpol di berhentikan dari jabatan negeri dan diberikan uang tunggu sebesar gaji pokok terakhir selama setahun. Berkenaan dengan pelaksanaan pemilihan umum, bersamaan ini disampaikan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan hal yang dimaksud. Menurut Pasal 1 Undang-undang Tahun 1974 :

“ Pegawai Negeri adalah mereka yang setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri atau serahi tugas negara lain yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Selanjutnya dalam Pasal 3 Undang-undang Tahun 1974 berbunyi

“Pegawai Negeri adalah unsur aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat yang dengan penuh kesetiaan dan ketaatan pada Pancasila, Undang-undang Dasar 1945, Negara, dan Pemerintah menyelegarakan tugas pemerintahan dan pembangunan”.

Adapun yang disebutkan sebagai ASN menurut Undang-undang No. 5 Tahun 2014 Pasal 6 bahwa ASN merupakan terdiri dari Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja. Di dalam Undang-undang Tentang Pokok Kepegawaian maka pengertian dari pegawai negeri sipil memiliki perbedaan dalam arti pengertian, dimana pada Undang-undang Tentang pemberantasan tindak pidana korupsi pegawai negeri sipil memiliki pengertian yang disebutkan di dalamnya ialah pegawai negeri yang dimaksud oleh Undang-undang ini, suatu seseorang yang mendapat gaji atau honor berupa pendapatan uang yang didapat dari anggaran belanja negara baik pusat atau daerah yang mana menggunakan kelonggaran baik oleh negara atau masyarakat maka objek yang bersangkutan merupakan subjek dalam tindak pidana korupsi, seperti penyelenggara negara dan pegawai negeri sipil. Menurut Kranenburg Vegting ia berpendapat dimana dapat membedakan pegawai negeri dengan pegawai lainnya dilihat dari sistem pengangkatannya untuk menjabat pada suatu dinas publik<sup>1</sup>. Pejabat yang ditunjuk, dan tidak memangku suatu jabatan mewakili (*vertegen woordigende functie*) seperti anggota parlemen, seorang menteri, seorang Presiden dan sebagainya disebut sebagai pegawai negeri<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Faisal Abdullah, *Hukum Kepegawaian Indonesia*, Rangkang Education, Yogyakarta 2011. hlm. 2.

<sup>2</sup> Muchsan, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1982, hlm. 5.

Berdasarkan dasar hukum yang berlaku maka definisi dari pegawai negeri itu sendiri memiliki artian bahwa mereka atau pejabat yang ditunjuk, dan tidak memangku suatu jabatan mewakili *vertegen woordigende functie* seperti anggota kementerian, anggota parlemen, Presiden dan Wakil Presiden serta sebagainya. Dalam penyelenggaraan pemilu maka lembaga yang berwenang menurut Undang-undang tentang Pemilu adalah Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut dengan KPU, memiliki kedudukan yang tetap dan mandiri dimana lembaga ini bertugas melaksanakan pemilihan umum. Lembaga Komisi Pemilihan Umum memiliki kedudukan organ Negara yang berbeda dengan trias political lainnya seperti legislative, yudikatif, dan eksekutif dimana mereka sebagai lembaga organik yang dasar hukumnya langsung diatur oleh Undang-undang Dasar 1945, untuk KPU pembentukan dasar hukum lembaga tersebut pada tingkat Undang-undang sehingga tugas pokok dan tanggung jawab dari KPU terdapat di dalam Undang-undang. Selain itu dalam proses bertatanegara di Indonesia maka KPU memiliki suatu kedudukan yang sama oleh lembaga-lembaga lain yang dibentuk sama-sama oleh Undang-undang. Di Indonesia yang memiliki fungsi dalam hal penyelenggaraan Pemilihan Umum ialah Komisi Pemilihan Umum atau KPU yang ditunjuk langsung oleh Undang-undang. Menurut Suryo Untoro :

“Bahwa Pemilihan Umum (yang selanjutnya disingkat Pemilu) adalah suatu pemilihan yang dilakukan oleh warga negara Indonesia yang mempunyai hak pilih, untuk memilih wakil-wakilnya yang duduk dalam Badan Perwakilan Rakyat, yakni Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I dan Tingkat II (DPRD I dan DPRD II)”.<sup>3</sup>

Penyelenggaraan pemilihan umum harus berdasarkan asas-asas dan prinsip yang jujur dan bijaksana karena dalam pasal 22E UUD 1945 disebutkan bahwa pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Oleh karenanya Komisi Pemilihan Umum memiliki tanggung jawab besar dalam hal penyelenggaraan pemilihan umum yang berasaskan jujur dan adil demi mendapat pemimpin negara yang menerapkan prinsip *Good Governancene*. Adapun untuk kedudukan posisi Komisi Pemilihan Umum terdapat di pusat yaitu di Jakarta dan berkedudukan di Daerah baik tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota. Penyelenggaraan pemilu di Indonesia sudah lama terlaksana kendati demikian masih banyak kekurangan dari berbagai aspek, maka perlu adanya sebuah tinjauan yuridis yang kompleks berkaitan dengan segala aspek runtutan masalah yang harus diperbaiki setiap periodenya. Permasalahan yang timbul lebih banyak juga

---

<sup>3</sup> Suryo Utoro dalam Tawakkal Baharudin, *Modalitas Dalam Pemilukada*, CV. Gre Publishing, Lampung, 2017, hlm. 28.

kepada netralitas dari Pegawai Negeri Sipil yang saat ini masih kurang sadar dalam menjalankan tugasnya sebagai abdi Negara yang harus tunduk dan patuh kepada Negara bukan kepada salah satu pasangan calon. Oleh karenanya penulis menganggap perlu ada sebuah kajian teoritis terkait netralitas Pegawai Negeri Sipil terhadap penyelenggaraan Pemilihan Umum agar pencapaian suatu visi misi Negara Indonesia dalam terlaksananya dengan dimulainya dari instrument utama pelopor kejujuran dalam bernegara yaitu dari partisipasi yang baik oleh pegawai negeri sipil terhadap keberlangsungan mencari pemimpin Negara melalui proses pemilihan umum jujur yang diselenggarakan oleh pegawai negeri sipil yang jujur pula, maka akan menghasilkan pemimpin yang baik dan memiliki integritas dan kemampuan yang teruji.

### **Permasalahan**

Masih banyak permasalahan yang timbul di tengah masyarakat terkait netralitas pegawai negeri sipil dalam menjalankan tugasnya sebagai aparatur Negara. Di dalam keterkaitan yang terhubung dalam sebuah sistem keberlangsungan demokrasi terdapat hak asasi yang harus dijalankan oleh setiap warga Negara dalam berpartisipasi pada proses pemilihan umum. Sehingga penulis memberikan batasan permasalahan terkait kedudukan pegawai negeri sipil dan implikasi sistem demokrasi di Indonesia pada pelaksanaan proses pemilihan umum.

### **Metode Penelitian**

Metode penulisan artikel tersebut menggunakan pendekatan kualitatif dimana proses penganalisaan data didapat dalam proses pemikiran naratif dan hasil pengamatan secara kontekstual dan teknik pengumpulan data pada proses kajian studi pustaka dimana dalam artian memberikan suatu pembahasan analisa berdasarkan sumber data sekunder yaitu buku-buku dan literature terkait yang dijadikan rujukan dalam proses penulisan dan pengamatan.

### **Pembahasan**

#### **Kedudukan Pegawai Negeri Sipil terhadap sistem demokrasi Indonesia.**

Dalam proses demokrasi pada suatu Negara tentu mengedepankan kepastian hukum terkait proses penyelenggaraan roda pemerintahan, dimana roda pemerintahan tidak akan berjalan tanpa adanya pegawai negeri sipil yang bertugas. Kendati demikian dalam Negara dengan corak pemerintahan demokrasi seperti Indonesia banyak menimbulkan permasalahan klasik dalam hal proses pemilihan calon pemimpin sebagai kepala Negara dan kepala pemerintahan di Indonesia. Proses pemilihan umum yang saat ini diatur di

dalam Undang-undang No 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum memberi ruang yang terbuka dan partisipasi masyarakat yang seluas-luasnya dalam mengambil hak politiknya sebagai warga Negara seperti yang tertuang di dalam konstitusi kita. Permasalahan timbul saat dimana calon pemimpin yang hendak mencalonkan dirinya melakukan suatu *black campaign* yang mana salah satunya mengintervensi aparatur sipil Negara dalam hal ini pegawai negeri sipil yang secara aturan hukum sejatinya haruslah netral tetapi karena ulah oknum calon pemimpin memberikan suatu intervensi yang masif dan terstruktur agar pegawai negeri sipil untuk tidak netral alias memihak kepada salah satu pasangan calon. Ini menjadi sebuah dilema yang sangat ironis dimana disatu sisi pegawai negeri sipil harus netral akan tetapi disisi lain merekapun memiliki hak politik untuk memilih. Perlu kita ketahui sebelumnya bahwa di dalam Undang-undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (3) menjelaskan kedudukan status Negara kita yang ialah Negara hukum. Dalam ciri dari Negara hukum harus setidaknya memuat pembagian kekuasaan, peradilan yang independen serta penegakan hak asasi manusia. Ketiga unsur ini harus termuat di dalam Negara yang mendeklarasikan dirinya menjadi Negara hukum, sehingga berdasarkan ciri dari Negara hukum tersebut sudah jelas secara *das sollen* Indonesia merupakan Negara hukum. Kendati demikian secara *das sein* masih banyak kita melihat berbagai penyimpangan yang dilakukan oleh pegawai negeri sipil baik di tingkat pusat atau tingkat daerah sehingga pemilihan umum dalam cakupan nasional atau daerah menjadi suatu momen demokrasi yang kerap kali tercoreng dengan adanya unsur keberpihakan dan ketidak netralan oleh seluruh ASN. Pemilihan Umum (pemilu) adalah proses memilih orang untuk mengisi jabatan-jabatan politik tertentu. Jabatan-jabatan tersebut beraneka ragam dimulai dari Presiden, Wakil Rakyat di berbagai tingkat pemerintahan, sampai kepala desa<sup>4</sup>.

Dalam pemilihan umum kita ketahui banyak sekali para calon pemimpin yang memiliki latar belakang birokrat juga yang mengajukan dirinya untuk berpartisipasi dalam kontestasi pemilihan umum. Ini yang menjadi celah bagi seluruh calon pemimpin untuk dimanfaatkan terkait keberpihakan yang sudah ada sebelumnya baik dalam pendekatan *style approach*, *contingency approach*, atau *money politic approach*. Pendekatan inilah yang dilakukan oleh setiap calon pasangan dalam menggaet suara demi memenangkan dirinya tidak peduli apapun terkait aturan-aturan yang telah ditetapkan oleh penyelenggara pemilu yaitu Komisi Pemilihan Umum. Penyelenggaraan pemilu yang jujur dan adil harus memiliki suatu konsep yang matang agar visi misi tersebut berjalan secara lancar tanpa ada hambatan yang berarti, ini harus

---

<sup>4</sup> Rahmat Hollyson, *Pilkada Penuh Euforia Miskin Makna*, Bestari, Jakarta, 2015, hlm. 80.

ada turut serta akan sebuah partisipasi yang netral dan tanpa keberpihakan yang menyesatkan dari seluruh lapisan ASN.

Pemimpin yang terpilih dalam kontestasi politik tentu menjadi seseorang yang memiliki kekuasaan dan kewenangan atas jabatannya seperti yang tertuang di dalam Undang-undang. Permainan politik menjadi sebuah hal yang lumrah terjadi dalam setiap periode keberlangsungan yang terjadi, partai-partai politik yang memiliki hubungan dekat dengan seluruh ASN memberikan suatu momok yang berbahaya atas ketidak becusan penyelenggaraan pemilu yang jujur dan adil. Maksud dari ketidak becusan penyelenggaraan pemilu ini dimaksudkan adalah dimana partai politik sebagai roda politik seluruh pasangan calon kerap kali juga memberikan sebuah intervensi bahkan tidak jarang ancaman terhadap ASN yang tidak mengikuti kebijakan partai, dimana kita ketahui setiap pegawai negeri sipil tentu ada saja yang menjadi oknum dalam proses penyelenggaraan pemilu ini. Banyak contoh yang kita ketahui saat ini dimana pegawai negeri sipil yang tidak netral dalam kontestasi pemilihan umum yang ada. Sehingga kedudukan pegawai negeri sipil dalam pesta demokrasi di Indonesia yang haruslah disikapi dengan netral dan tanpa keberpihakan dimana ini juga tidak mengenyampingkan hak politik juga yang melekat di dalam setiap pegawai negeri sipil. Akan menjadi tidak baik apabila ASN turut serta dalam kampanye atau bahkan ikut dalam tim sukses salah satu pasangan calon demi memenangkan calon pilihannya.

Banyak dari setiap pasangan calon pemimpin dalam melakukan kampanye kerap kali melibatkan pegawai negeri sipil demi memuluskan jalannya untuk bisa mendulang suara yang besar, mengapa ini dapat terjadi dikarenakan pegawai negeri sipil merupakan instrument utama dalam tata kelola dan administrasi kependudukan yang dianggap kompeten dan memahami medan di lapangan, inilah yang menjadi salah satu indikator penting yang dimanfaatkan oleh pasangan calon. Selain itu pegawai negeri sipil pada divisi atau bagian strategis tertentu memiliki pengaruh besar dalam hal pencapaian suara yang dibutuhkan dengan iming-iming uang yang banyak untuk menggoda iman setiap pegawai negeri sipil untuk terjerumus dalam sikap dan perilaku koruptif. Dari mana orde lama, orde baru, sampai reformasi perilaku koruptif menjadi hal yang tidak dapat terelakan, kenapa demikian ini semua terjadi karena rasa syukur dan hidup sederhana yang kurang disadari bagi setiap pegawai negeri sipil yang menginginkan hidup enak dengan cara cepat dan jalan pintas yang tidak dibenarkan salah satunya perilaku koruptif dengan menerima segala tawaran-tawaran yang menarik untuk dijadikan sebagai tambahan hidup. Dalam masa pemerintahan orde lama dan orde baru perilaku dan tindakan koruptif baik dalam konteks suap menyuap dan intervensi pemilihan umum sifatnya tersentralistik alias terpusat di tingkat elit pusat, akan tetapi saat ini pada masa kepemimpinan reformasi

di Indonesia suatu perilaku korupsi, kolusi dan nepotisme tersebar bukan hanya ditingkat pusat melainkan di tingkat daerah secara merata terstruktur dan masif. Sehingga menjadi pertanyaan besar apakah reformasi birokrasi sudah berjalan sebagai mana mestinya atau tidak, ataukah para birokrat ini hanya dimanfaatkan oleh sekelompok elit demi memuluskan birokrasi yang ini bisa merugikan nilai-nilai demokrasi yang kita banggakan saat ini. Sehingga dalam hal kedudukan pegawai negeri sipil dalam pembangunan negara yang berasaskan prinsip *good governance* sangat penting, karena dari ASN lah pergerakan baik tatanan dan administrasi negara dikelola oleh masyarakat yang mengabdikan dirinya kepada negara untuk mencapai tujuan nasional<sup>5</sup>.

Di dalam penyelenggaraan proses pemilihan umum dimana ASN atau Pegawai Negeri Sipil memiliki kontribusi yang cukup besar, mengingatkan jumlah yang tidak sedikit serta memiliki kepentingan yang kuat kepada para penguasa yang akan terpilih nanti baik dalam urusan birokrasi bahkan promosi kepentingan individu masing-masing. Di dalam jumlah yang sangat banyak baik di tingkat pusat dan daerah, pegawai negeri sipil sebagai pengelola keuangan atau anggaran ditingkat bawah atau pelaksana lapangan yang ini sangat rentan, jaringan yang luas bahkan sampai ke pelosok serta tingkat pendidikan dan pengetahuan birokrasi yang mumpuni tidak jarang pegawai negeri sipil menjadi sasaran empuk para calon pemimpin yang ikut berkompetisi untuk memperebutkan kursi kepemimpinan. Selain itu juga dimana pemilih di daerah yang secara mayoritas kurang berpendidikan dan kurang wawasan dalam dinamika politik yang terjadi, tidak jarang masyarakat di daerah cenderung menjadikan pegawai negeri sipil menjadi manifestasi dalam menentukan pilihan pemimpin apalagi ditambah dengan serangan fajar yang sangat menggiurkan kalangan menengah kebawah. Sehingga peranan pegawai negeri sipil sangat signifikan dan dapat menjadi pedang bermata dua jika dimanfaatkan oleh oknum untuk kepentingannya pribadi. Seperti yang sudah dibahas sebelumnya bahwa jika seluruh pasangan calon kepala daerah menggunakan atribut kampanye untuk memperkenalkan diri kepada masyarakat pemilih sehingga diharapkan dapat meningkatkan elektabilitas dan memenangkan pemilihan<sup>6</sup>. Maka dengan demikian kemanfaatan keberlangsungan proses kampanye menjadi sesuatu instrument yang utama dalam implementasinya.

Adanya iming-iming terkait pertukaran ekonomi menjadi salah satu factor utama dimana dimulainya transaksi yang dilarang, sehingga hal yang terlarang dilakukan atas dasar tindakan yang memang dilarang. Pegawai Negeri Sipil yang terjerumus dalam praktek yang tidak dibenarkan baik dalam

---

<sup>5</sup> Nuansa Aulia, *Pokok-Pokok Kepegawaian Dan Pegawai Negeri Sipil (PNS)*, Nuansa Aulia, Jakarta, 2009, hlm. 11.

<sup>6</sup> Rahmat Hollyzon, *Op Cit*, hlm. 55.



kode etik dan Peraturan Perundang-undangan memiliki hasrat pribadi untuk demi keberlangsungan promosi dan karir jabatannya. Sehingga politisasi birokrasi masih sangat marak baik di tingkat pusat maupun daerah, ini menjadi suatu permasalahan yang harus di reaktualisasi bahkan perlu adanya restrukturisasi terhadap tatanan hukum dan juga pengimplementasiannya . Konflik kepentingan ini sebetulnya sudah menjadi sebuah dilema di tengah masyarakat, dikarenakan masih banyaknya pejabat negara dan pejabat daerah yang masih juga merangkap sebagai pengurus partai politik, ini menimbulkan *conflict of interest* yang sangat tinggi. Kendati demikian dimana suatu tuntutan itu mendapatkan resistensi atau suatu penolakan yang nyata dari partai politik serta para kader partai atau politisi yang mendapat kekuasaan pada kepemimpinan birokrasi pemerintahan.

Terungkap setidaknya tiga alasan dari sikap para politisi dan parpol sehingga tidak mau melepaskan inter-relasinya. Pertama, bahwa tidak ada aturan yang melarang seorang aktivis partai merangkap sebagai pejabat birokrasi, khususnya pada jabatan politik dari presiden/wakil presiden, menteri, gubernur dan wakil gubernur, walikota dan wakil walikota, dan bupati dan wakil bupati. Kedua, bertahannya mereka sebagai pengurus partai meski telah menjadi pejabat birokrasi, bukan karena ambisi pribadi namun karena kehendak partai termasuk konstituen. Ketiga, posisi sebagai aktivis partai dan pejabat negara dan pemerintahan merupakan dua hal yang berbeda, karena itu, katanya, dapat berusaha dipisahkan. Beberapa kebijakan yang diambil pada saat pemerintahan Megawati Soekarnoputri yang berkaitan dengan tata dan politik hukum di Indonesia, yaitu diadakannya pemilu secara langsung yang diikuti 24 (dua puluh empat) partai politik, di mana pelaksanaannya melalui 2 (dua) tahap, yaitu tahap pertama 5 April 2004 untuk memilih anggota legislatif (pemilu legislatif) dan tahap kedua 5 Juli 2004 (pemilu presiden putaran I) serta 20 September 2004 (pemilu presiden putaran II)<sup>7</sup>.

Kedudukan yang menjelaskan pegawai negeri sipil sebagai aparatur yang netral menjadi suatu cita-cita yang diinginkan oleh setiap warga Negara agar tidak adanya suatu pemanfaatan kelompok tertentu untuk kepentingan tertentu pula. Perlu adanya sebuah konsistensi dalam penerapan nilai-nilai reformasi yang dijunjung tinggi oleh setiap warga Negara yang harga dari reformasi cukup mahal karena banyak memakan korban, diharapkan adanya sebuah kekonsistensian dan sadar akan sebuah kedudukannya sebagai pegawai negeri sipil tidak mencoreng nama lembaga dan juga Negara yang notabenehnya harus netral sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

---

<sup>7</sup> Handri Raharja, *Sistem Hukum Indonesia*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2016, hlm. 71.

## Implikasi Penerapan sistem Demokrasi atas Pemilihan Umum di Indonesia Terhadap Pegawai Negeri Sipil

Kedaulatan rakyat akan menjadi lengkap apabila ajang pemilihan umum terlaksana dengan baik dan benar. Tujuan bangsa akan tercermin dari proses pemilihan umum yang seperti apa, dikarenakan apabila suatu proses pemilihan umumnya saja sudah tidak benar dan jujur baik dari seluruh lapisan masyarakat, maka akan sangat sulit dalam mengaktualisasikan keinginan negara di tengah dinamika dan hiruk pikuk politik nasional. Keluhan masyarakat inilah yang harus tersuarakan oleh para wakil rakyat baik ditingkat pusat dan daerah dalam hal mengapresiasi serta menyuarakan keinginan rakyat, karena *Vox Populi Vox Dei* yang memiliki arti suara rakyat adalah suara tuhan. Akan menjadi sebuah kecemasan yang luar biasa jika suatu proses pemilihan umum tidak dilakukan secara jujur dan adil, mengingat Indonesia merupakan negara yang menganut corak pemerintahan yang demokrasi, tentu nilai-nilai demokrasi harus tertuang dan terimplementasi yang mana dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat berlandaskan kesejahteraan dan kemakmuran atas kemerdekaan hidup.

Pada tahun 1999 di mana Indonesia melakukan pemilihan umum yang betul-betul demokratis dimana dari rakyat untuk rakyat meski masih banyak kekurangan saat itu, namun sudah dianggap sebagai negara besar yang menyelenggarakan proses pemilihan umum berdasarkan demokrasi. Amanat Undang-undang Dasar 1945 mengharuskan adanya suatu proses pemilihan secara langsung yang dilakukans secara periodik lima tahunan sekali. Selain itu pemilihan umum yang dilakukan menjadi suatu ajang paling bebas, masif, dan adil dalam menentukan tokoh dan partai politik yang dianggap kompeten untuk memimpin negara Indonesia yang besar ini.

Pemimpin yang akan dipilih haruslah tokoh yang memiliki integritas tinggi serta yang mewakili rakyat. Pada suatu sistem perwakilan dan sistem pemerintahan presidensial, maka tidak ada cara lain yang benar-benar jujur dan adil dalam pemilihan pemimpin selain dengan melalui proses pemilihan umum. Hanya yang menjadi masalah bagaimana proses pemilihan umum yang dilakukan benar-benar sudah sesuai dengan amanat konstitusi yang berlaku sehingga tidak adanya suatu pelanggaran yang dilakukan oleh para oknum masyarakat bahkan penyelenggara negara seperti pegawai negeri sipil yang diawal karirnya sudah disumpah untuk mengabdikan kepada negara dengan sejujur-jujurnya. Sehingga dengan sistem ini maka pengaruh komunikasi yang dilakukan partai politik sangat berpengaruh terhadap pemikiran dan wawasan nusantara yang hendak disuarakan menjadi suatu tujuan nasional. Sistem politik yang baik akan ditetnukan dengan komunikasi politik baik dari seluruh lapisan masyarakat secara menyeluruh dan terus menerus. Komunikasi politik

menjadi suatu jembatan penyambung semua bagian dari sistem politik dimana ini menjadi suatu aspirasi serta kepentingan yang terkonversikan menjadi hal-hal yang bersifat kebijaksanaan.<sup>8</sup>

Salah satu hak asasi adalah kebebasan mengeluarkan pendapat dan pikiran melalui kebebasan berserikat dan berkumpul. Dalam implementasinya, masalah utama yang mendasari ialah keberadaan dari pembatasan kebebasan warga negara dalam turut berperan aktif dalam pemerintahan<sup>9</sup>. Sehingga adapun segala syarat Pemilu Demokratis yang seharusnya, Disepakati bahwa pemilu merupakan sarana demokrasi untuk membentuk kepemimpinan Negara yang tidak boleh adanya suatu keberterangan terhadap hak asasi manusia dan penegakan hukum yang berlaku. Dua cabang kekuasaan negara yang penting, yaitu lembaga perwakilan rakyat ( badan legislatif) dan pemerintah (badan eksekutif), umumnya dibentuk melalui pemilu. Walau pemilu merupakan sarana demokrasi, tetapi belum tentu mekanisme penyelenggaraannya pun demokratis. Suatu pemilu yang demokratis memiliki beberapa persyaratan, diantaranya Pemilu harus bersifat kompetitif, dimana memiliki arti bahwa setiap pasangan calon yang akan mengajukan diri untuk dapat berkompetisi harus bebas dari intervensi rezim dan kelompok tertentu sehingga persaingan antar pasangan calon beradu gagasan dan inovasi dalam pemerintahan dan dijamin oleh undang-undang, seperti kebebasan berbicara, mengeluarkan pendapat, berkumpul dan berserikat, pemilu harus diselenggarakan secara berkala. Dimana memiliki arti bahwa pemilihan umum memiliki periode pelaksanaan yang jelas dan teratur serta tidak bertentangan dengan amanat konstitusi dalam hal ini Undang-undang Dasar 1945.

Sebagai contoh setiap empat, lima, atau tujuh tahun sekali. Pemilihan berkala merupakan mekanisme sirkulasi elit, dimana pejabat yang terpilih bertanggung jawab pada pemilihnya dan memperbaharui mandat yang diterimanya pada pemilu sebelumnya, pemilu haruslah inklusif. Dimana memiliki arti bahwa semua kelompok masyarakat baik kelompok ras, suku, jenis kelamin, penyandang cacat, lokalisasi, aliran ideologis, pengungsi dan sebagainya berhak untuk memiliki peluang yang sama dalam berpartisipasi pada kontestasi pemilihan umum. Sehingga tidak boleh ada pasangan calon atau kelompok manapun yang didiskriminasi, pemilih harus diberi keleluasaan untuk mempertimbangkan dan mendiskusikan alternatif pilihannya dalam suasana tidak dibawah tekanan, suasana yang bebas, dan akses memperoleh informasi yang luas. Keterbatasan memperoleh informasi membuat pemilih tidak memiliki dasar pertimbangan yang cukup dalam menentukan pilihannya, penyelenggara pemilu yang tidak memihak dan independen. Penyelenggaraan

---

<sup>8</sup> *Ibid*, hlm. 90.

<sup>9</sup> Sri Hartini, et.al. *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 24.

pemilu sebagian besar adalah kerja teknis. Seperti penentuan peserta pemilu, Pembuatan kertas suara, kotak suara, pengiriman hasil pemungutan suara pada panitia nasional, penghitungan suara, pembagian kursi dan sebagainya.

Sehingga ini semua harus berdasarkan pada pada suatu pemikiran dimana setiap negara yang merdeka dan berdaulat harus mempunyai sistem hukum nasional yang baik dalam bidang politik maupun dalam bidang perdata yang mencerminkan kepribadian jiwa maupun pandangan hidup bangsa<sup>10</sup>. Secara praktis, permasalahan politisasi birokrasi dapat terlihat jika terjadi adanya keterkaitan politis antara PNS dengan kepala daerah terpilih melalui penempatan jabatan yang tidak berdasar kompetensi, namun lebih karena faktor marriage sistem bukan merit sistem<sup>11</sup>. Salah satu faktor kenapa ASN tunduk terhadap segala arahan petahana meskipun hal tersebut melanggar netralitas ialah kedudukan kepala daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). PPK berwenang melakukan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian ASN. Hal inilah yang kemudian menjadi awal dari persoalan dalam pembentukan karakter seorang ASN, sehingga tujuan dari ASN yang memiliki independensi, objektivitas dan transparan dalam pelayanan publik menjadi sulit atau bahkan tidak dapat tercapai<sup>12</sup>. Tugas birokrasi sebagai pelayanan tidak boleh berkurang kualitasnya, walaupun pemimpinnya berganti<sup>13</sup>. Dalam kurun waktu 3 tahun sejak dimulainya pilkada serentak tahun 2015 hingga 2017 setidaknya pada data KASN terdapat 116 laporan pengaduan adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh ASN yang terkait netralitas. Sehingga dengan demikian bisa kita ketahui bahwa masih banyak suatu pelanggaran hukum terkait partisipasi ASN pada kontestasi politik yang dilakukan lima tahunan sekali sebagai periode yang selalu dilakukan untuk mencari pemimpin dalam menjalankan roda pemerintahan dan sebagai symbol Negara Indonesia ini.

Seorang ASN diharapkan memiliki sifat yang menjunjung tinggi budi pekerti yang mengedepankan profesionalitas tinggi sebagai modal utama untuk mewujudkan netralitas. Profesionalisme tinggi perlu untuk dipertahankan dan juga diteruskan menjadi sebuah kebiasaan yang baik, bukan hanya untuk meningkatkan kompetensi birokrasi dalam melayani masyarakat, tetapi juga meningkatkan kemandirian birokrasi dalam

---

<sup>10</sup> Suyadi, A. (2018). PANCASILA SEBAGAI PARADIGMA PEMBANGUNAN HUKUM. *Jurnal Surya Kencana Satu: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan*, 9(1).

<sup>11</sup> Tedi Sudrajat dan Agus Mulya Karsona, "Menyoal Makna Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara", *Jurnal Media Hukum*, Vol. 23, No. 1 Tahun 2016, hlm. 88.

<sup>12</sup> Tedi Sudrajat dan Sri Hartini, "Rekonstruksi Hukum atas Pola Penanganan Asas Netralitas Pegawai Negeri Sipil", *Jurnal Mimbar Hukum UGM*, Vol 29, No. 3 Tahun 2017, hlm. 448.

<sup>13</sup> M. Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2007, hlm. 168.

menghadapi tekanan dan intervensi politik<sup>14</sup>. Penguasa dan politisi boleh saja berganti-ganti pada setiap masanya terhadap rezim tertentu, akan tetapi birokrat yang menjadi abdi Negara harus senantiasa menjaga netralitasnya sebagai aparatur yang setia dan mengabdikan pada Negara tidak berpihak kepada siapapun dan hanya menjalankan fungsinya sebagai penggerak roda pemerintahan baik dalam tatanan dan administrasi

## Penutup Kesimpulan

Di dalam pembahasan yang sudah dipaparkan oleh penulis maka dapat disimpulkan bahwasanya suatu ketidak netralan yang dilakukan oleh aparatur sipil negara masih kerap kali dilakukan bahkan banyak baik di tingkat pusat dan daerah. Dimana ini terjadi karena masih lemahnya suatu pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan pada instansi terkait, juga badan yang bertugas dalam melaksanakan pengawasan penyelenggaraan pemilu yang kurang berkoordinasi baik ditingkat pusat dan daerah sehingga pelanggaran-pelanggaran masih kerap kali ditemukan dimana-mana terutama keterlibatan pegawai negeri sipil dalam hal praktik yang tidak dibenarkan pada konteks pemilihan umum. Segala upaya preventif masih belum tepat sasaran karena hanya dilakukan pada jam kerja efektif yang tentu ini banyak menimbulkan suatu upaya-upaya manipulatif dan rekayasa. Selanjutnya yang paling utama dalam hal suatu tindakan yang tidak dibenarkan ini masih kurang tegas dalam hal sanksi yang diberikan, sehingga ini menimbulkan efek jera yang kurang berpengaruh terhadap seluruh pegawai negeri sipil.

## Saran

Berdasarkan hasil kesimpulan diatas, maka penulis menyarankan agar kiranya untuk dapat ditingkatkan berkaitan dengan pengawasan oleh setiap instansi dalam mengawasi pegawai negeri sipil yang berdinasi di tiap instansi sehingga partisipasi pegawai negeri sipil dalam proses pemilihan umum tidak menjadikan sebagai momen yang dimanfaatkan untuk hal yang tidak baik. Adapun bentuk pengawasan yang harus dilakukan dalam meminimalisir atau bahkan menghilangkan sifat koruptif bagi para penyelenggara negara dan pegawai negeri sipil ialah dengan memberikan kewenangan kepada bawaslu RI untuk memberikan sanksi kepada pegawai negeri sipil yang terbukti terlibat dalam proses kampanye pada pemilihan umum tanpa perlu adanya birokrasi yang panjang.

---

<sup>14</sup> A. Dwiyanto, Reformasi Birokrasi Konstektual, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2015, hlm. 117.

---

## Daftar Pustaka

### Buku

- A. Dwiyanto, *Reformasi Birokrasi Konstektual*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015.
- Cholisin, *Dasar-Dasar Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial*, UGM Press, Yogyakarta, 2000.
- Faisal Abdullah, *Hukum Kepegawaian Indonesia*, Rangkang Education, Yogyakarta 2011.
- Handri Raharja, *Sistem Hukum Indonesia*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2016.
- M. Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2007.
- Muchsan, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1982.
- Nuansa Aulia, *Pokok-Pokok Kepegawaian Dan Pegawai Negeri Sipil (PNS)*, Nuansa Aulia, Jakarta, 2009.
- Rahmat Hollyson, *Pilkada Penuh Euforia Miskin Makna*, Bestari, Jakarta, 2015.
- Sri Hartini, et.al. *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008.

### Jurnal

- Suyadi, A. (2018). PANCASILA SEBAGAI PARADIGMA PEMBANGUNAN HUKUM. *Jurnal Surya Kencana Satu: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan*, 9(1).
- Tedi Sudrajat dan Agus Mulya Karsona, "Menyoal Makna Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam UndangUndang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara", *Jurnal Media Hukum*, Vol. 23, No. 1 Tahun 2016.
- Tedi Sudrajat dan Sri Hartini, "Rekonstruksi Hukum atas Pola Penanganan Asas Netralitas Pegawai Negeri Sipil", *Jurnal Mimbar Hukum UGM*, Vol 29, No. 3 Tahun 2017.