

Jurnal Media Hukum

Vol. 13 Nomor 1, Maret 2025

Doi : 10.59414/jmh.v13i1.855

Ketaatan Hukum ASN Terkait Netralitasnya Dalam Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah (Perspektif Teori Ketaatan Hukum Herbert C. Kelman)

Muh Abdi Sabri I Budahu¹, Moh Sulfikar Suling^{2*}

^{1,2} Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Tompotika, Luwuk, Indonesia

*abdisabri23@gmail.com¹, msulfikarsuling@gmail.com²

Article

Kata kunci:

Aparatur Sipil Negara;
Asas Netralitas; Ketaatan
Hukum

Keywords:

Legal Obedience;
Neutrality Principle; State
Civil Apparatus

Abstrak

Artikel ini mengkaji ketaatan hukum aparatur sipil negara terkait isu netralitas dalam pemilu dan pilkada, dengan menggunakan teori ketaatan hukum yang dikemukakan oleh Herbert C. Kelman. Banyaknya kasus pelanggaran netralitas ASN yang terjadi merupakan problem tersendiri yang harus segera diselesaikan oleh berbagai *stakeholders* kepemiluan, di antaranya institusi kepegawaian negara, partai politik, dan penyelenggara pemilu. Artikel ini ditulis menggunakan metode yuridis normatif dengan studi kepustakaan untuk mengumpulkan bahan-bahan hukum yang relevan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kualitas ketaatan hukum ASN terkait netralitasnya dalam pemilu dan pilkada masih berada pada tingkat kepatuhan dan identifikasi. Untuk meningkatkan ketaatan hukum ASN terhadap netralitasnya dalam pemilu dan pilkada, perlu dilakukan sosialisasi dan edukasi, penyempurnaan regulasi, dan kolaborasi antar lembaga terkait.

Abstract

This article examines the legal compliance of the state civil apparatus related to the issue of neutrality in elections and local elections, using the theory of legal compliance proposed by Herbert C. Kelman. The number of cases of violations of ASN neutrality that occur is a separate problem that must be resolved immediately by various electoral stakeholders, including state civil service institutions, political parties, and election organizers. This article is written using a normative juridical method with a literature study to collect relevant legal materials. The results showed that the quality of ASN legal obedience related to neutrality in elections and regional elections is still at the level of compliance and identification. To improve ASN's legal obedience to its neutrality in elections and regional elections, it is necessary to conduct socialization and education, improve regulations, and collaboration between related institutions.

PENDAHULUAN

Pemilihan umum merupakan sarana bagi setiap warga negara untuk menunaikan hak politiknya sebagai manifestasi kedaulatan rakyat. Pemilihan umum menjadi salah satu mekanisme konstitusional di negara demokrasi untuk melakukan pergantian kekuasaan secara damai dan partisipatif. Berdasarkan ketentuan konstitusi, pelaksanaan pemilihan umum (pemilihan Presiden dan Wakil Presiden; pemilihan anggota DPR/DPD dan DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota) dan pemilihan kepala daerah atau pilkada di Indonesia diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dan dalam jangka waktu tertentu menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pada kenyataannya terdapat berbagai pelanggaran yang dilakukan oleh sejumlah pihak, baik itu peserta, pemilih maupun pihak lain yang terlarang oleh aturan undang-undang untuk ikut terlibat secara langsung dan tidak langsung dalam tahapan pemilu dan pilkada. Salah satu pihak lain dimaksud adalah Aparatur Sipil Negara atau disingkat ASN, yang cenderung bersikap tidak netral dalam perhelatan pemilu dan pilkada. Prevalensi kasus pelanggaran terkait netralitas ASN cenderung mengalami peningkatan selama berlangsungnya tahapan penyelenggaraan pemilihan umum maupun pemilihan kepala daerah. Menurut data yang dirilis Komite Aparatur Sipil Negara (KASN), pelanggaran netralitas ASN sangat beragam termasuk motif pemanfaatan sumber daya birokrasi, baik berupa dukungan program, sarana dan prasarana serta aktivitas keberpihakan kepada calon tertentu.¹ Pada periode 2020-2022 terdapat 1.678 pelanggaran netralitas di lingkungan birokrasi kementerian/lembaga/daerah. Komisi juga telah menerima 417 laporan dugaan pelanggaran netralitas ASN selama Pemilu 2024. Terdapat 197 orang ASN yang dinyatakan terbukti melanggar dan direkomendasikan oleh KASN untuk diberikan sanksi oleh pejabat pembina kepegawaian (PPK) di instansinya masing-masing. Dari perhelatan pilkada 2020, menurut data Bawaslu terdapat 1.536 pelanggaran yang melibatkan ASN.² Pelanggaran netralitas ASN pada Pilkada 2024 diperkirakan juga akan meningkat dua hingga tiga kali lipat dibandingkan jumlah pelanggaran pada Pilkada 2020.³

Aparatur Sipil Negara adalah unsur penting dari tegaknya tatanan pemerintahan yang didasarkan pada prinsip-prinsip pemerintahan yang baik. Kalangan ASN diharapkan bekerja menurut standar profesionalitas yang baku dalam melaksanakan peran dan fungsinya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Namun harapan itu akan sulit diwujudkan ketika ASN selalu diperhadapkan dengan berbagai arus kepentingan bernuansa politis, termasuk di dalamnya politisasi yang mengancam netralitas ASN dalam pemilu dan pilkada. Politisasi terhadap ASN itu tidak saja datang dari pihak eksternal, namun pihak internal birokrasi pemerintah seperti atasan juga ikut memainkan peran untuk mempengaruhi dan menggalang keberpihakan ASN.⁴

¹ "Cegah Pelanggaran Netralitas ASN pada Pemilu 2024, KASN Luncurkan Slogan 'ASN PILIH NETRAL,'" Komite Aparatur Sipil Negara, 2023, <https://kasn.go.id/id/publikasi/cegah-pelanggaran-netralitas-asn-pada-pemilu-2024-kasn-luncurkan-slogan-“asn-pilih-netral.”>

² Willi Sumarlin, Reni Rentika, dan Siska Andrianika, "Dinamika Netralitas Asn Dalam Partisipasi Dan Dukungan Politik Menuju Pilkada Serentak 2024," *Electoral Governance* 5, no. 2 (2024): 223-46.

³ "KASN Terima 417 Laporan Dugaan Pelanggaran Netralitas ASN Sepanjang Pemilu 2024," Komite Aparatur Sipil Negara, 2024, <https://www.kasn.go.id/id/publikasi/kasn-terima-417-laporan-dugaan-pelanggaran-netralitas-asn-sepanjang-pemilu-2024>.

⁴ Gema Perdana, "Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi," *Negara Hukum* 10, no. 1 (2019): 109-28.

Masalah netralitas ASN dalam pemilu dan pilkada telah menjadi realitas tak terbantahkan dan mengubah birokrasi sipil sebagai mesin politik masif dan efektif bagi kandidat untuk meraup dukungan dan merebut atau mempertahankan kekuasaan politiknya. Hal ini menyebabkan birokrasi terjebak dalam kotak-kotak patronase dengan beragam warna dan kepentingan politik dan tentu saja mengancam peran ASN sebagai figur institusional dan personal yang penting dan strategis dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan penguatan demokrasi di aras lokal dan nasional.

Beragam faktor penyebab dapat diajukan untuk memahami problem keterlibatan atau keberpihakan ASN dalam arus politik praktis yang merefleksikan pengabaian prinsip netralitas ASN dalam pemilu dan pilkada. Dari segi regulasi saat ini dipandang belum ada batasan dan konsep yang terang terkait netralitas ASN sehingga penerapan sanksi pun menjadi kurang efektif dan efisien. Tingkat literasi ASN mengenai sanksi pelanggaran dinilai masih cukup rendah dan proses penegakan sanksi juga belum optimal. Sistem meritokrasi dalam birokrasi dan netralitas ASN dinilai turut andil dalam memberikan tekanan untuk memperoleh keuntungan politik. Fanatisme ASN terhadap partai politik dan jejaring kekerabatan dengan aktor politik juga menjadi tantangan bagi netralitas ASN. Untuk itu perbaikan perlu dilakukan baik dari segi sumber daya manusia maupun sistem yang mengaturnya untuk memastikan netralitas ASN yang lebih kuat pada Pilkada Serentak Tahun 2024.

Ketaatan hukum ASN terhadap prinsip netralitas dan larangan keterlibatan atau keberpihakan dalam pemilu dan pilkada masih sangat rendah dan hal ini menggambarkan aturan-aturan yang telah dibentuk belum secara utuh ditaati. Masih kuatnya kultur patronase dan dinamika birokrasi yang sarat kepentingan politik dan mengabaikan *merit system* membuat ASN sangat rentan dari politisasi. Banyaknya kasus pelanggaran netralitas ASN yang terjadi merupakan problem tersendiri yang harus segera diselesaikan oleh berbagai *stakeholders* kepemiluan, di antaranya institusi kepegawaian negara, partai politik, dan penyelenggara pemilu.

Tulisan ini akan mengkaji ketaatan hukum terkait netralitas ASN berdasarkan teori Ketaatan Hukum yang dikemukakan oleh Herbert C Kelman.⁶ Teori ini sering digunakan untuk mengukur tingkat ketaatan hukum berdasarkan latar belakang atau motivasi seseorang maupun kelompok dalam menaati sebuah norma hukum. Artinya seseorang memiliki motivasi yang berbeda dalam menaati norma hukum.

Meskipun seseorang dianggap tahu dan mengerti suatu aturan hukum, namun tetap saja sering terjadi pelanggaran terhadap aturan hukum. Hal tersebut sangat erat kaitannya dengan apa yang disebut sebagai perilaku hukum. Dalam hal ini aturan hukum yang berlaku memiliki fungsi penting untuk menuntun perilaku seseorang atau perilaku masyarakat agar berperilaku sesuai ketentuan aturan hukum.

Pembahasan topik utama artikel ini akan disajikan dalam dua bagian. Bagian pertama membahas norma hukum terkait larangan keterlibatan atau keberpihakan ASN dalam pemilu dan pilkada, dan bagian Kedua mengulas tentang ketaatan hukum ASN terhadap asas netralitas ASN dalam pemilu dan pilkada ditinjau dari teori Ketaatan Hukum Herbert C.

⁵ Dairani Dairani dan Ach. Fadlail, "Konsep Pengaturan Netralitas Asn Dalam Pemilu Dan Pilkada Serentak Tahun 2024," *LISAN AL-HAL: Jurnal Pengembangan Pemikiran dan Kebudayaan* 17, no. 2 (2023): 251-66, <https://doi.org/10.35316/lisanalhal.v17i2.251-266>.

⁶ Herbert C. Kelman, "Compliance_identification_and_internalization: Three of process attitude change," *Journal of Conflict Resolution* 2, no. 1 (1959): 51-60, https://scholar.harvard.edu/sites/scholar.harvard.edu/files/hckelman/files/Compliance_identification_and_internalization.pdf.

METODE

Artikel ini ditulis dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, yakni penelitian hukum untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum, untuk menjawab isu hukum yang dihadapi. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian adalah pendekatan perundang-undangan yang menekankan pada kajian aspek aturan-aturan hukum dan pendekatan konseptual yang mengkaji berbagai pandangan dan doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.⁷ Bahan-bahan penelitian diperoleh melalui penelusuran kepustakaan (*library research*) dan bahan-bahan dimaksud antara lain: bahan hukum primer yang terdiri dari peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder yang terdiri dari buku teks dan artikel jurnal penelitian, serta bahan hukum tersier.⁸

PEMBAHASAN

Norma Hukum Larangan Keterlibatan atau Keberpihakan ASN Dalam Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah

Negara Indonesia merupakan negara yang berdasarkan atas hukum, hal ini menunjukkan bahwa Indonesia dalam menjalankan aktifitas penyelenggaraan negara harus didasarkan pada norma hukum yang berlaku. Negara hukum merupakan landasan konseptual yang berpedoman pada norma hukum, norma hukum yang telah dibentuk memiliki keterhubungan/relevansi dalam memberikan keteraturan pada aktifitas penyelenggaraan negara. Frasa negara hukum dapat ditemukan dalam Pasal 1 ayat 3 UUD NRI 1945. Terkait dengan paradigma prinsip konstitusional aturan-aturan yang termuat dalam suatu UUD maupun aturan pelaksanaannya harus dapat memberikan jaminan terhadap hak-hak warga negara.

Berdasarkan konsep prinsip konstitusional yang berkembang bahwa latar belakang hadirnya hukum berfungsi sebagai pembatasan kekuasaan karena ketika kekuasaan mendominasi maka akan menyebabkan terjadinya penyimpangan atau terjadinya ketidakstabilan dalam penyelenggaraan negara. Oleh karena itu hukum berperan guna menjaga kestabilan aktifitas penyelenggaraan negara. Menurut Aristoteles dalam Zainal Arifin Mochtar mengatakan negara hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Sehingga dalam negara hukum bukanlah manusia melainkan pikiran yang adil yang tertuang dalam peraturan hukum.⁹

Salah satu bentuk aktifitas penyelenggaraan negara adalah terlaksananya pemilu dan pemilihan pilkada UU Pemilu dan UU Pilkada dibentuk sebagai pedoman untuk mengimplementasikan hak politik warga negara agar terciptanya keteraturan dalam pelaksanaannya. ASN sebagai instrumen penyelenggaraan aktifitas negara diharapkan dapat bertugas sesuai dengan perintah UU yang mana salah satu perintah tersebut ASN dituntut harus memahami dan menerapkan asas Netralitas. Namun dalam implementasi asas netralitas tidak diindahkan dalam momentum pemilu dan pilkada.

Ketidapatuhan ASN terhadap asas netralitas menjadi faktor penghambat terwujudnya sistem penyelenggaraan pemilu yang demokratis, tidak hanya menjadi faktor penghambat tetapi juga dapat merusak nilai-nilai demokrasi. Cerminan kualitas

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005).

⁸ Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayu Media Publishing, 2012).

⁹ Zainal Arifin Mochtar, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*, ke-3 (Yogyakarta: EA BOOKS, 2024).

demokrasi dapat diukur melalui tingkat ketaatan ASN terhadap asas netralitas yang menjadi prinsip yang harus dilaksanakan oleh seorang ASN. Hal ini juga menunjukkan tingkat pemahaman ASN terhadap arti penting dari sebuah pemilu yang berlandaskan kedaulatan rakyat.

Pada prinsipnya ASN direkrut oleh negara guna menjadi *public service* atau pelayan publik sehingga asas netralitas dilekatkan kepada ASN agar tingkat kepercayaan publik kepada institusi negara benar-benar tidak dicerai. Sehingga apabila asas netralitas tidak diindahkan oleh seorang ASN dapat menurunkan elektabilitas marwah institusi. ASN berfungsi menjalankan tugas negara dalam mewujudkan tujuan negara sebagaimana telah tergambarkan dalam *Preamble* UUD NRI 1945.

Ketidakpatuhan terhadap asas netralitas masih menjadi problem yang sangat sulit untuk dilepaskan pada saat momentum pemilu dan pilkada. Hal ini dapat diamati dari berbagai informasi dari lembaga yang berwenang mengungkapkan bahwa terkait dengan larangan keterlibatan ASN dalam proses penyelenggaraan pemilu dan pilkada masih menjadi masalah yang perlu terus diperbaiki guna mewujudkan pemilu yang berkesesuaian dengan asas-asas penyelenggaraan pemilu.

Elemen dari demokrasi adalah terlaksananya pemilihan umum yang berdasarkan asas kedaulatan rakyat, demokrasi bukanlah suatu tujuan melainkan instrumen yang digunakan untuk mencapai tujuan. Suatu tujuan tidak akan tercapai ketika tidak didukung oleh adanya proses yang baik dan instrumen yang memadai. Proses dan instrumen yang tepat akan mengarahkan pada hasil tujuan yang tepat sasaran.

Hakekat demokrasi kadang disalah artikan oleh beberapa oknum calon kandidat yang ikut dalam kompetisi pemilu dan pilkada. Ketika duduk sebagai calon terpilih maka orang-orang yang terkumpul dalam tim pemenangan akan mendapat posisi strategis dalam sebuah pemerintahan, Orang-orang yang tergabung dalam tim pemenang tersebut memiliki jalur khusus ketika menyangkut kepentingan pribadi termasuk pada keterlibatan ASN dalam pemilu dan pilkada, yang berharap ketika ikut terlibat dalam pemenangan calon terpilih akan mudah mendapatkan jenjang karier yang cepat. Kendatipun harus melanggar asas netralitas. Hal ini sejalan dengan pendapat Muller dalam Reza A.A Wattimena sebagai demokrasi hibrid, yakni institusi demokratis yang lahir dari pemilu yang demokratis, namun memiliki ciri yang otoriter dan diskriminatif, serta menindas.¹⁰

Norma hukum mengenai netralitas ASN dan larangan bagi ASN dalam pemilu dan pilkada telah diatur dalam beberapa regulasi, antara lain: UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum; UU No. 10 Tahun 2016 yang mengatur tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan UU No. 6 Tahun 2020; PP No. 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil; PP No. 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil; Surat Keputusan Bersama (SKB) No. 2 Tahun 2022 Nomor 800-5474 Tahun 2022, Nomor 246 Tahun 2022, Nomor 30 Tahun 2022, dan Nomor 1447/1/PM.01/K.1/09/2022 Tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Netralitas Pegawai ASN dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Pemilihan; Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No.01 Tahun 2023 tentang Pembinaan dan Pengawasan Netralitas Pegawai Non Pegawai Negeri dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Pemilihan. Berbagai regulasi

¹⁰ Reza A.A. Wattimena, *Filsafat Sebagai Revolusi Hidup*, ed. oleh Dwiko, ke-1 (Yogyakarta: PT. KANISIUS, 2015).

mengenai larangan keterlibatan ASN dimaksud merupakan salah satu implementasi asas netralitas ASN dan bertujuan agar pemilu atau pilkada dapat terselenggara dengan adil, jujur, damai, dan bermartabat tanpa harus diwarnai gesekan muatan kepentingan dan perilaku partisan dari ASN.¹¹

Berdasarkan norma pada Pasal 24 ayat 1 di atas bahwa menjalankan prinsip netralitas merupakan sebuah kewajiban bagi ASN, hal tersebut tentunya ASN dituntut untuk mengutamakan terlebih dahulu kepentingan umum, bangsa dan negara daripada kepentingan kelompok maupun kepentingan pribadi. Kewajiban ASN dalam menjalankan dan menjaga netralitas memiliki makna bahwa ASN sebagai instrumen negara dalam keadaan bergerak merupakan simbol hukum negara yang mendasari segala aktifitas penyelenggaraan negara dan pemerintahan dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat.

Berdasarkan norma pada Pasal 24 ayat 1 di atas bahwa menjalankan prinsip netralitas merupakan sebuah kewajiban bagi ASN, hal tersebut tentunya ASN dituntut untuk mengutamakan terlebih dahulu kepentingan umum, bangsa dan negara daripada kepentingan kelompok maupun kepentingan pribadi. Kewajiban ASN dalam menjalankan dan menjaga netralitas memiliki makna bahwa ASN sebagai instrumen negara dalam keadaan bergerak merupakan simbol hukum negara yang mendasari segala aktifitas penyelenggaraan negara dan pemerintahan dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat.

Asas netralitas merupakan suatu komponen inti dari sistem birokrasi aparatur negara (*state apparatus*) dan memiliki makna bahwa setiap aparatur negara termasuk ASN harus memberikan pelayanan terhadap publik/masyarakat secara profesional dan imparial. Netralitas ASN juga dapat dimaksudkan bahwa apabila terjadi kontestasi politik dan pergantian kekuasaan politik maka ASN diharapkan tetap menjalankan tugas dan fungsinya secara adil dan profesional dengan semangat mengabdikan dan melayani tanpa diskriminasi.

Dalam konteks hak asasi manusia, pada dasarnya ASN sebagai warga negara memiliki Hak Politik dan hak dimaksud dapat diwujudkan dalam bentuk hak memilih. Namun pada konteks tertentu hak politik tersebut menjadi terbatas karena ASN terikat pada kewajiban, tugas dan fungsi ASN sebagai *public service officer* yang memberikan pelayanan kepada masyarakat. Hak politik ASN menjadi terbatas salah satunya karena dilekatkan dengan adanya asas netralitas yang diatur dalam undang-undang kepegawaian dan kepemiluan. Hal ini mengacu pada limitasi dalam pemenuhan dan penikmatan hak-hak asasi manusia sebagaimana disebutkan dalam Pasal 28J ayat (2) UUD NRI 1945.

Pilihan politik seorang ASN tetap harus dihormati sebagai pelaksanaan hak asasi warga negara, namun hal itu harus diletakkan sebagai sesuatu yang bersifat personal dan diwujudkan dengan tetap berlandaskan pada norma hukum, etika kepegawaian dan kenegaraan, dan prinsip-prinsip demokrasi. Sejatinya netralitas ASN tidak hanya eksis pada saat berlangsungnya pemilu dan pilkada karena asas netralitas mengikat ASN di ruang dan waktu apapun selama yang bersangkutan berprofesi sebagai ASN. Keberadaan asas netralitas ASN diharapkan mampu melahirkan sosok ASN yang mampu menjaga diri dari segala bentuk politik partisan, baik dalam wujud ekspresi denotatif dan simbolis, apalagi terlibat dalam aktifitas politik secara langsung dan tidak langsung yang dilarang oleh undang-undang untuk dilakukan oleh ASN.

¹¹ Indrawan Susilo Prabowoadi dan Muhammad Afandi, "Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Perspektif Pemilu Dan Pilkada," *Jurnal Bawaslu Provinsi Kepulauan Riau* 2, no. 2 (2020): 127-46, <https://doi.org/10.55108/jbk.v2i2.245>.

Pelarangan ini dimaksud agar ASN tetap bekerja menjadi pelayan masyarakat tanpa mencederai proses demokrasi karena tidak berlaku adil pada setiap pasangan calon dan calon legislatif. Dengan bersikap netral seorang ASN juga diharapkan tidak mudah diintervensi oleh pihak manapun serta memiliki sikap tegas untuk menolak berpihak pada calon atau pasangan calon tertentu yang sedang mengikuti kontestasi pemilu dan pilkada.

Ketaatan Hukum ASN Terkait Netralitas dalam Pemilu dan Pilkada dari Perspektif Teori Ketaatan Hukum Herbert C. Kelman

Berbagai peraturan perundang-undangan telah banyak mengatur perihal netralitas ASN. Setiap ASN diperintahkan oleh undang-undang untuk tidak menunjukkan keberpihakan dan keterlibatan pada saat pemilu atau pilkada sebagai arena kontestasi konstitusional demokratis untuk mendapatkan pemimpin yang dilegitimasi rakyat. Oleh karena itu ASN diharapkan memiliki pengetahuan hukum dan ketaatan hukum yang konsisten. Ketaatan hukum ASN sangat diperlukan karena ASN sebagai pelayan publik dituntut untuk bersikap profesional dan netral serta tindakannya tidak merugikan salah satu peserta pemilu atau pilkada.

Netralitas ASN dalam agenda politik seperti pemilu dan pilkada berhubungan langsung dengan sejauh mana pemahaman hukum yang dimiliki oleh ASN bersangkutan. Pemahaman hukum merupakan aktualitas dari komponen pengetahuan tentang tindakan seseorang untuk dikatakan memiliki ketaatan hukum. Pengetahuan tentang hukum merupakan salah satu indikator dari ketaatan hukum. Pada era sekarang ini pengetahuan tentang hukum sangat berlimpah dan tersedia berbagai informasi hukum yang mudah diakses oleh ASN. Sehingga ASN seharusnya tidak kesulitan dalam mengakses dan memperbarui pengetahuannya mengenai berbagai aturan hukum terkait netralitas ASN dan larangan bagi ASN dalam pemilu dan pilkada. Berbagai upaya sosialisasi dan himbuan yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu dan pemerintah sendiri juga telah banyak dilakukan sehingga tiada alasan bagi ASN untuk berkelit dengan alasan ketidaktahuan.

Lahirnya suatu norma hukum dapat dilihat sebagai penguatan dari norma-norma yang telah ada sebelumnya. Berlakunya suatu norma hukum memiliki korelasi dengan ekspresi tindakan seseorang dalam menjalani aktifitasnya sebagai warga negara. Keberlakuan suatu norma hukum diharapkan mampu memberikan perubahan pola perilaku individu dalam bermasyarakat. Pengaturan perilaku individu melalui norma hukum dalam konteks sosial diharapkan tidak hanya bersifat tentatif tetapi dapat berlaku secara berkelanjutan.

Pembahasan terkait dengan ketaatan hukum akan bermuara pada motif atau latar belakang individu dalam menaati norma hukum dan tentunya setiap individu memiliki motif atau latar belakang yang berbeda dalam menaati norma hukum. Ketaatan hukum menurut Kelman terbagi ke dalam tiga tingkat kualitas, yaitu: Ketaatan yang bersifat compliance, yaitu jika seseorang taat terhadap suatu aturan hanya karena ia takut karena sanksi.¹²

- 1) Ketaatan yang bersifat identification, yaitu jika seseorang taat terhadap suatu aturan hanya karena ia takut hubungan baiknya dengan seseorang menjadi rusak.
- 2) Ketaatan yang bersifat internalization, yaitu jika seseorang taat terhadap

¹² Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence)* (Jakarta: Prenada Media Group, 2009).

suatu aturan benar-benar karena ia merasa aturan itu sesuai dengan nilai-nilai instrinsik yang dianutnya.

Setiap ASN tentunya memiliki tingkat ketaatan yang berbeda dalam menaati suatu norma hukum. Berdasarkan tingkat kualitas ketaatan hukum menurut Kelman di atas maka dapat dikualifikasikan ketaatan ASN terhadap norma hukum yang mengatur tentang netralitas ASN sebagai berikut:

- 1) Pada tingkat ketaatan *compliance* tentunya latar belakang seorang ASN dalam mematuhi aturan terkait netralitas didasarkan karena takut terkena sanksi atau dapat dikatakan bahwa pada umumnya seorang ASN akan menaati hukum karena sanksi yang diberikan merupakan sebuah ancaman/penderitaan bagi dirinya. Sebagaimana pendapat Immanuel Kant bahwa keadilan sulit ditegakkan ketika orang bersalah tidak dihukum. Pemberian sanksi digunakan agar pelaku merasakan efek jera dan menghentikan pelanggaran.¹³ Tingkat ketaatan hukum yang hanya didasarkan pada rasa takut karena hadirnya sanksi akan sangat membutuhkan pengawasan terkait kepatuhan/ketaatan hukum secara berkelanjutan yang akan berimplikasi pada terhambatnya pencapaian dari efektifitas hukum. Artinya bahwa kepatuhan/ketaatan hukum ASN baru akan terwujud ketika terdapat pengawasan internal dan eksternal yang dilakukan oleh lembaga yang berwenang.
- 2) Pada tingkat ketaatan *identification* seorang ASN dalam mematuhi aturan terkait netralitas didasarkan atas rasa takut atau khawatir hubungan emosional dengan orang-orang di sekitarnya menjadi retak atau tercederai karena perilakunya merupakan sebuah bentuk pelanggaran hukum. Selain itu pada tingkatan ini seorang ASN yang melakukan pelanggaran hukum khususnya terkait netralitas akan mengundang opini negatif dan kehilangan kepercayaan dari masyarakat. Oleh karena itu tingkatan ketaatan ini sangat dipengaruhi oleh faktor eksternal.
- 3) Pada tingkat ketaatan *internalization* seorang ASN dalam mematuhi aturan terkait netralitas didasarkan karena terdapat kesadaran dari dalam dirinya bahwa tindakan dan perilakunya harus berkesesuaian dengan hukum. Apabila tindakan dan perilakunya melanggar hukum maka akan mencederai nama baik profesi, tatanan nilai moralitas secara kelembagaan terkait tugas dan fungsinya sebagai ASN serta dapat merugikan orang lain yang berakibat tercederainya nilai-nilai demokrasi dan keadilan pemilu atau pilkada.

Tingkat ketaatan hukum sangat berkaitan dengan ketaatan norma hukum terhadap netralitas ASN dalam pemilu dan pilkada bahwa ASN tidak dibolehkan berpihak dan terlibat secara langsung maupun secara tidak langsung karena akan merusak mutu, nilai-nilai serta prinsip pemilu dan demokrasi.

Dari pengamatan Titi Angraini terdapat beberapa faktor yang menyebabkan pelanggaran netralitas ASN dalam Pemilu dan Pilkada:¹⁴

- 1) Mentalitas birokrasi kita yang masih jauh dari semangat reformasi birokrasi

¹³ Ester Lianawati, "Sanksi dan Penghukuman dari Telaah Psikologi," *Perempuan Bicara Hukum dan Penghukuman*, no. June (2020), https://www.researchgate.net/profile/Ester-Lianawati/publication/341867116_Sanksi_dan_Penghukuman_dari_Telaah_Psikologi/links/5ed7413792851c9c5e74beae/Sanksi-dan-Penghukuman-dari-Telaah-Psikologi.pdf.

¹⁴ Perludem, "Politisasi dan Mobilisasi ASN Masih Jadi Persoalan Krusial di Pilkada," Perludem (Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi), 2020, <https://perludem.org/2020/07/23/politisasi-dan-mobilisasi-asn-masih-jadi-persoalan-krusial-di-pilkada/>.

- yang semestinya mewujudkan ASN dan PNS yang loyal pada pelayanan publik dan kepentingan negara ketimbang atasan atau aktor politik lokal.
- 2) Kepentingan politik partisan ASN yang punya irisan kekerabatan atau kesukuan dengan calon yang maju di pilkada juga menjadi faktor pemicu tidak netralnya ASN.
 - 3) Pilkada digunakan sebagai alat tukar guling untuk promosi jabatan.
 - 4) Intimidasi dan tekanan orang kuat lokal yang terlalu dominan kepada ASN yang berada dalam cengkeraman ekosistem yang tidak menguntungkan.
 - 5) Penegakan hukum yang masih birokratis, terlalu banyak melibatkan pihak dan belum sepenuhnya memberi efek jera pada pelaku pelanggaran atas netralitas ASN di pilkada.

Beberapa dampak negatif dapat timbul akibat ketidaktaatan ASN terkait asas netralitas dalam pemilu dan pilkada. Ketidaktaatan ASN akan mengakibatkan pelayanan publik tidak beroperasi dengan optimal dan cenderung diskriminatif karena lebih mendahulukan kepentingan pihak-pihak tertentu. Ketidaktaatan ASN juga dapat merusak pengembangan karir kepegawaian ASN dengan pola bagi-bagi jabatan yang bukan didasarkan pada indikator jenjang kepangkatan/golongan, kemampuan dan kualitas kinerja, serta pengalaman dan prestasi kerja, tetapi hanya didasarkan kedekatan emosional dan kedekatan politik, serta hanya sebagai ajang balas budi karena telah ikut serta memenangkan salah satu pasangan calon.

Keberpihakan dan keterlibatan ASN dalam pemilu dan pilkada merupakan bentuk penyimpangan karena tindakan tersebut telah melukai nilai-nilai demokrasi serta merugikan salah satu pasangan calon yang sedang berkompetisi, selain itu juga ASN sebagai perpanjangan tangan dari negara untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat semestinya senantiasa berperilaku taat hukum. Keberadaan tingkat ketaatan hukum ASN terkait netralitas ASN dalam pemilu dan pilkada masih belum bermuara pada ketaatan berupa internalization, namun masih berada pada tingkat ketaatan karena takut pada sanksi dan takut hubungan sosialnya menjadi retak.

Terwujudnya pemerintahan yang baik dan bersih sangat dipengaruhi oleh sumber daya manusia hal ini sangat berkaitan dengan netralitas ASN. Ketaatan hukum ASN untuk tidak menceburkan diri dalam kompetisi kepentingan politik dalam pemilu dan pilkada tentu akan bermuara pada meningkatnya kepercayaan publik serta dapat menjadi parameter dalam penyelenggaraan pemilu dan pilkada yang berkualitas dan bermartabat.

Berbagai upaya dapat dilakukan dalam rangka meningkatkan ketaatan hukum ASN terkait netralitas ASN, antara lain:

- 1) Peningkatan sosialisasi
Sosialisasi merupakan langkah awal yang dapat ditempuh untuk memberikan pengetahuan hukum kepada ASN sehingga terbentuk pemahaman hukum terkait arti penting netralitas ASN dalam setiap pelaksanaan pemilu dan pilkada. Materi muatan sosialisasi harus memaparkan keseluruhan aspek yang berkenaan dengan peraturan perundang-undangan terkait netralitas ASN dan dampak hukum dan etik yang dapat timbul akibat ketidaknetralan ASN pada pemilu dan pilkada, serta materi lainnya terkait kesadaran hukum dan ketaatan hukum ASN sebagai pelayan publik.
- 2) Peningkatan pengawasan
Nilai keadilan pemilu dan pilkada merupakan faktor utama yang perlu diwujudkan dalam penyelenggaraan dan pelaksanaan pemilu dan pilkada. Salah satu upaya dalam mewujudkan keadilan pemilu yaitu adanya

pengawasan terkait dengan netralitas ASN. Hal ini tentunya sangat berkaitan dengan tugas dan fungsi Bawaslu sebagai lembaga yang memiliki tugas dan fungsi untuk mengawasi penyelenggaraan pemilu dan pilkada. Namun berdasarkan Pasal 95 huruf e UU No 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, Bawaslu hanya berwenang memberikan rekomendasi kepada instansi yang bersangkutan terkait hasil pengawasan terhadap netralitas aparatur sipil negara, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan anggota Kepolisian Republik Indonesia. Berdasarkan pasal ini kewenangan Bawaslu dalam menangani kasus pelanggaran netralitas ASN memang cukup terbatas pada pemberian rekomendasi. Refly Harun dalam hal ini menggarisbawahi tentang fungsi pengawasan Bawaslu yang tidak efektif karena pengawas tidak berwenang untuk melakukan penindakan terhadap pihak-pihak yang melanggar norma hukum kepegawaian. Seharusnya penanganan pelanggaran tidak direduksi sebatas rekomendasi namun harus diikuti dengan penindakan sebagai bagian tidak terpisahkan dari rangkaian proses penanganan pelanggaran. Pengawas pemilu tidak boleh seperti tukang pos yang hanya berkirim surat ke instansi masing-masing. Rekomendasi pengawas pemilu dan pilkada berakhir sebatas rekomendasi karena tindak lanjutnya berupa penindakan dan pemberian sanksi hukuman praktis bergantung pada instansi dari ASN bersangkutan. Penegakan hukum yang komprehensif ditujukan guna mewujudkan keadilan dan menghadirkan ketertiban dan kepastian hukum dalam masyarakat. Hal ini dilakukan antara lain dengan menertibkan fungsi, tugas dan wewenang lembaga-lembaga yang bertugas menegakkan hukum menurut proporsi ruang lingkup masing-masing, serta didasarkan atas sistem kerja sama yang baik dan mendukung tujuan yang hendak dicapai. Untuk itu kiranya penting untuk memformulasikan kembali kewenangan Bawaslu dengan memperluas kewenangan Bawaslu yang tidak hanya memberikan rekomendasi kepada instansi terkait tetapi juga untuk melakukan penindakan terhadap ASN yang terbukti telah melakukan pelanggaran terkait netralitas ASN dalam pemilu dan pilkada. Dalam konteks ini pelanggaran netralitas ASN lebih dekat dengan pelanggaran pemilu dan pilkada sehingga dengan memperluas kewenangan Bawaslu dapat menjadi salah satu langkah kongkrit alternatif untuk menegakkan asas netralitas ASN dan mendorong ketaatan hukum ASN terhadap norma-norma hukum kepegawaian dan kepegawaian yang mengikat ASN.¹⁵ Secara teoretis, penegakan hukum dan keadilan dapat dinyatakan efektif apabila didukung dengan bekerjanya lima pilar, yakni: instrumen hukum, aparatur penegakan hukum, faktor warga masyarakat yang masuk dalam lingkup peraturan hukum, faktor budaya hukum masyarakat, serta faktor sarana dan berbagai fasilitas untuk mendukung berjalannya pelaksanaan hukum.¹⁶

3) Peningkatan kerja kolektif antar lembaga

Dari konsep penegakan hukum tersebut apabila dikaitkan dengan problematika netralitas ASN dalam pemilu dan pilkada tentunya terdapat lembaga-lembaga yang disediakan untuk saling berkoordinasi untuk melakukan proses penanganan pelanggaran netralitas ASN yaitu Bawaslu

¹⁵ Refly Harun, "TRANSFORMASI PENGAWAS PEMILU: DARI PENGAWAS KE PENGADIL," *Jurnal Pemilu & Demokrasi* edisi 7 Ja (2015): 95-96.

¹⁶ Santoyo, "Penegakan Hukum di Indonesia," *Jurnal Dinamika Hukum* 8, no. 3 (2008): 199-204, <https://bit.ly/2FhMAKf>.

sebagai lembaga mandiri dan instansi pemerintah dalam lingkungan kekuasaan eksekutif di pusat dan daerah. Penyelenggara pemilu dan pilkada seperti KPU juga harus dilibatkan untuk memastikan tegaknya netralitas ASN dalam seluruh tahapan pemilu dan pilkada. Kerja sama dan koordinasi antarlembaga harus terus dilakukan agar dapat mengurangi pelanggaran netralitas ASN sekaligus diharapkan dapat memberi edukasi dan dorongan kepada masyarakat untuk ikut terlibat dalam pengawasan netralitas ASN.

Teori ketaatan hukum yang disampaikan Kelman dapat menjadi salah satu kerangka teoretik untuk memahami realitas ketaatan hukum ASN yang hanya menaati hukum karena takut akan sanksi dan takut hubungan sosialnya menjadi rusak. Untuk itu dibutuhkan peningkatan kapasitas pengetahuan hukum ASN agar melahirkan pemahaman dan kesadaran hukum ASN yang bermuara pada ketaatan hukum pada tingkat *internalization*. Dalam konteks netralitas ASN diharapkan ketaatan hukum ASN bukan hanya dipengaruhi oleh faktor eksternal tetapi ketaatan hukum yang didasarkan oleh kesadaran akan nilai-nilai luhur yang melandasi profesi ASN sebagai abdi negara dan abdi masyarakat.

KESIMPULAN

Perihal netralitas ASN telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan sebagai basis yuridis penegakan hukum terhadap pelanggaran netralitas ASN termasuk dalam perhelatan pemilu dan pilkada. Tegaknya netralitas ASN dalam pemilu dan pilkada terkait erat dengan pengetahuan dan ketaatan hukum ASN tentang netralitas ASN dan larangan keterlibatan dan keberpihakan ASN dalam pelaksanaan pemilu dan pilkada. Kualitas ketaatan hukum menurut Herbert C. Kelman dapat dibedakan pada tiga tingkat, yaitu *compliance*, *identification*, dan *internalization*. Teori Ketaatan Hukum dari Kelman ini dapat membantu dalam mengidentifikasi tingkat ketaatan ASN terkait netralitas ASN dalam pelaksanaan pemilu dan pilkada. Selain upaya penindakan dan pemberian sanksi, berbagai upaya preventif dapat dilakukan dalam rangka mendorong ketaatan hukum ASN terkait netralitas ASN, yakni melalui peningkatan sosialisasi dan edukasi, penyesuaian aturan-aturan yang relevan, dan kerja sama antarlembaga terkait. Ketaatan ASN dalam mematuhi norma-norma hukum dan etika kepegawaian dan kepemiluan menjadi bagian penting dan strategis dalam usaha mewujudkan proses dan hasil pemilu yang demokratis, berkeadilan dan bermartabat.

REFERENSI

- Achmad Ali. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence)*. Jakarta: Prenada Media Group, 2009.
- Dairani, dan Ach. Fadlail. "Konsep Pengaturan Netralitas ASN Dalam Pemilu dan Pilkada Serentak Tahun 2024." *LISAN AL-HAL: Jurnal Pengembangan Pemikiran dan Kebudayaan* 17, no. 2 (2023): 251–66. <https://doi.org/10.35316/lisanalhal.v17i2.251-266>.
- Refly Harun. "Transformasi Pengawas Pemilu: Dari Pengawas Ke Pengadil." *Jurnal Pemilu & Demokrasi* edisi 7 Ja (2015): 95–96.
- Herbert C. Kelman. "Compliance_identification_and_internalization: Three of process attitude change." *Journal of Conflict Resolution* 2, no. 1 (1959): 51–60. https://scholar.harvard.edu/sites/scholar.harvard.edu/files/hckelman/files/Compliance_identification_and_internalization.pdf.
- Johnny Ibrahim. *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayu Media Publishing, 2012.
- Komisi Aparatur Sipil Negara. "Cegah Pelanggaran Netralitas ASN pada Pemilu 2024, KASN

- Luncurkan Slogan ‘ASN PILIH NETRAL,’” 2023. <https://kasn.go.id/id/publikasi/cegah-pelanggaran-netralitas-asn-pada-pemilu-2024-kasn-luncurkan-slogan-“asn-pilih-netral.”>
- Komisi Aparatur Sipil Negara. “KASN Terima 417 Laporan Dugaan Pelanggaran Netralitas ASN Sepanjang Pemilu 2024,” 2024. <https://www.kasn.go.id/id/publikasi/kasn-terima-417-laporan-dugaan-pelanggaran-netralitas-asn-sepanjang-pemilu-2024>.
- Ester Lianawati. “Sanksi dan Penghukuman dari Telaah Psikologi.” *Perempuan Bicara Hukum dan Penghukuman*, no. June (2020). https://www.researchgate.net/profile/Ester-Lianawati/publication/341867116_Sanksi_dan_Penghukuman_dari_Telaah_Psikologi/links/5ed7413792851c9c5e74beae/Sanksi-dan-Penghukuman-dari-Telaah-Psikologi.pdf.
- Gema Perdana. “Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi.” *Negara Hukum* 10, no. 1 (2019): 109–28.
- Perludem. “Politisasi dan Mobilisasi ASN Masih Jadi Persoalan Krusial di Pilkada.” Perludem (Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi), 2020. <https://perludem.org/2020/07/23/politisasi-dan-mobilisasi-asn-masih-jadi-persoalan-krusial-di-pilkada/>.
- Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005.
- Reza A.A. Wattimena. *Filsafat Sebagai Revolusi Hidup*. Disunting oleh Dwiko. Edisi Ke-1. Yogyakarta: PT. KANISIUS, 2015.
- Santoyo. “Penegakan Hukum di Indonesia.” *Jurnal Dinamika Hukum* 8, no. 3 (2008): 199–204. <https://bit.ly/2FhMAKf>.
- Willi Sumarlin, Reni Rentika, dan Siska Andrianika. “Dinamika Netralitas ASN Dalam Partisipasi dan Dukungan Politik Menuju Pilkada Serentak 2024.” *Electoral Governance* 5, no. 2 (2024): 223–46.
- Susilo Prabowoadi, Indrawan, dan Muhammad Afandi. “Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Perspektif Pemilu dan Pilkada.” *Jurnal Bawaslu Provinsi Kepulauan Riau* 2, no. 2 (2020): 127–46. <https://doi.org/10.55108/jbk.v2i2.245>.
- Zainal Arifin Mochtar. *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*. Edisi Ke-3. Yogyakarta: EA BOOKS, 2024.