

**UNIVERSITAS KATOLIK PARAHYANGAN
FAKULTAS HUKUM**

Terakreditasi Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan tinggi
Nomor: 2803/SK/BAN-PT/Ak-PPJ/S/V/2020

**PENGATURAN NETRALITAS PNS SEBAGAI PEGAWAI ASN TERKAIT
HAK POLITIK WARGA NEGARA DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG
DASAR TAHUN 1945**

OLEH

**Bunga Agnita
NPM : 2017200199**

PEMBIMBING

Bapak Prof. Dr. Koerniatmanto Soetoprawiro, S.H, M.H.



Penulisan Hukum

Disusun Sebagai Salah Satu Kelengkapan
Untuk Menyelesaikan Program Pendidikan Sarjana
Program Studi Ilmu Hukum

2021

Telah disidangkan pada Ujian
Penulisan Hukum Fakultas Hukum
Universitas Katolik Parahyangan

Pembimbing/Pembimbing I

ttd

Prof. Koerniatmanto Soetoprawiro, S.H., M.H.,

Dekan,

Dr. iur. Liona Nanang Supriatna, S.H., M.Hum.,



PERNYATAAN INTEGRITAS AKADEMIK

Dalam rangka mewujudkan nilai-nilai ideal dan standar mutu akademik yang setinggi-tingginya, maka Saya, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan yang beranda tangan di bawah ini :

Nama : Bunga Agnita

NPM : 2017200199

Dengan ini menyatakan dengan penuh kejujuran dan dengan kesungguhan hati dan pikiran, bahwa karya ilmiah / karya penulisan hukum yang berjudul:

**“Pengaturan Netralitas PNS sebagai Pegawai ASN terkait Hak Politik
Warga Negara ditinjau dari Undang-Undang Dasar 1945”**

Adalah sungguh-sungguh merupakan karya ilmiah /Karya Penulisan Hukum yang telah saya susun dan selesaikan atas dasar upaya, kemampuan dan pengetahuan akademik Saya pribadi, dan sekurang-kurangnya tidak dibuat melalui dan atau mengandung hasil dari tindakan-tindakan yang:

- Secara tidak jujur dan secara langsung atau tidak langsung melanggar hak-hak atas kekayaan intelektual orang lain, dan atau
- Dari segi akademik dapat dianggap tidak jujur dan melanggar nilai-nilai integritas akademik dan itikad baik;

Seandainya di kemudian hari ternyata bahwa Saya telah menyalahi dan atau melanggar pernyataan Saya di atas, maka Saya sanggup untuk menerima akibat-akibat dan atau sanksi-sanksi sesuai dengan peraturan yang berlaku di lingkungan Universitas Katolik Parahyangan dan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pernyataan ini Saya buat dengan penuh kesadaran dan kesukarelaan, tanpa paksaan dalam bentuk apapun juga.

Bandung, 30 Juli 2021

Mahasiswa penyusun Karya Ilmiah/ Karya Penulisan Hukum




Bunga Agnita

2017200199

ABSTRAK

Dalam rangka mencapai tujuan nasional sebagaimana yang tercantum dalam alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, diperlukan Pegawai Negeri Sipil yang mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan menjalankan peran sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa secara profesional dan berkualitas. Oleh karena itu, dalam menjalankan tugas dan kewajibannya PNS dituntut untuk bersikap netral. Pengaturan netralitas PNS sebagai Pegawai ASN diatur dalam Pasal 119 dan Pasal 123 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara jo Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PUU-XII/2014. Ketentuan tersebut mengharuskan adanya pernyataan pengunduran diri secara tertulis sebagai PNS sejak ditetapkannya sebagai calon peserta Pemilu maupun Pilkada, hal tersebut menunjukkan adanya pembatasan hak politik berupa hak untuk dipilih PNS dalam Pemilihan Pejabat Publik.

PNS sebagai WNI memiliki hak untuk dipilih dalam Pemilihan Pejabat Publik yang telah dijamin dalam Undang-Undang Dasar 1945. Namun, pengaturan netralitas tersebut adalah bentuk penegakan hukum yang berorientasi pada jaminan PNS agar dapat memusatkan segala perhatian, pikiran dan tenaga pada tugas yang dibebankan dengan baik dan optimal. Dalam menjaga kualitas peran dan tugas utama dari PNS tersebut, maka pembatasan hak tersebut bukan merupakan pelanggaran konstitusional, karena berdasarkan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945, negara dapat membatasi hak warga negara melalui Undang-Undang dan pembatasan tersebut semata-mata ditujukan sebagai bentuk penghormatan atas hak untuk memperoleh pelayanan profesional dan berkualitas dari PNS, pelaksanaan kebijakan publik oleh PNS sesuai dengan peraturan perundang-undangan, serta mampu menjaga persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai tuntutan yang adil dengan mempertimbangkan aspek moral, keamanan, dan ketertiban umum.

Kata Kunci: Pengaturan Netralitas Pegawai Negeri Sipil, Hak Politik Warga Negara, Hak untuk dipilih PNS, Pembatasan Hak Politik.

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur saya ucapkan atas karunia dan rahmat Allah SWT yang senantiasa dilimpahkan kepada saya sehingga dapat menyelesaikan Penulisan Hukum dengan judul **“Pengaturan Netralitas PNS Sebagai Pegawai ASN Terkait Hak Politik Warga Negara Ditinjau Dari Undang-Undang Dasar Tahun 1945”**.

Penulisan Hukum ini disusun sebagai salah satu syarat kelengkapan untuk menyelesaikan Program Sarjana pada Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan. Dalam melakukan penelitian ini, penulis mendapatkan berbagai pengetahuan dan kontribusi dari berbagai pihak. Penulis meyakini sepenuhnya bahwa tidak akan dapat menyelesaikan Penulisan Hukum ini tanpa bantuan, bimbingan, serta dorongan dari berbagai pihak. Untuk itu pada kesempatan ini, dengan segenap ketulusan dan kerendahan hati, Penulis menyampaikan rasa terima kasih kepada:

1. Bapak **Dr. iur. Liona Nanang Supriatna, S.H., M.Hum.**, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan dan dosen penguji.
2. Bapak **Prof. Koerniatmanto Soetoprawiro, S.H., M.H.**, selaku Dosen Pembimbing yang telah memberikan dukungan, bimbingan, tenaga, pengetahuan, dan juga waktunya untuk membimbing penulis dalam penyusunan Penulisan Hukum ini.
3. Ibu **Galuh Candra Purnamasari, S.H., M.H.**, selaku dosen pembimbing proposal sebelum saya maju seminar yang telah memberikan ilmu, waktu, masukan dan saran kepada penulis, serta selaku dosen penguji penulis.
4. Ibu **Rismawati, S.H., M.H.**, selaku dosen wali penulis, yang selalu memberikan arahan dan nasihat kepada penulis selama menjadi Mahasiswa Fakultas Hukum UNPAR.
5. Seluruh **dosen** Fakultas Hukum UNPAR yang telah memberikan kesabaran, pengalaman, nasihat-nasihat dan ilmu yang sangat berharga kepada penulis selama menjalankan pendidikan di Fakultas Hukum UNPAR.
6. Kepada kedua orang tercinta, **Sri Mika Yunita dan Agus Heryana**, selaku orang tua penulis yang selalu berusaha memberikan dukungan baik moril maupun materiil kepada penulis dalam proses belajar, memberikan doa yang tulus serta memberikan nasihat dan kepercayaan kepada Penulis

sehingga Penulis diberi kelancaran dalam proses Penulisan Hukum ini. Serta kepada adik sekaligus sahabat penulis, **Aditya Mahendra**, terima kasih untuk selalu memotivasi dan mengingatkan penulis untuk segera lulus dari bangku kuliah.

7. Kepada **Bangsawan**, yakni Aizha Priyanka An'nur, Syahdani D. Pulungan dan Ilham Hanif. Terima kasih telah sabar mendengar keluhan penulis, mememani dan berjuang bersama penulis di bangku perkuliahan, terima kasih juga atas segala canda tawa, cerita, dan dukungan sejak awal perkuliahan sampai pada saat ini.
8. Kepada **Aditya Minang Prima** dan **Radian Akbar** selaku sahabat penulis. Terima kasih banyak untuk selalu setia menemani penulis baik dalam suka maupun duka, mendengar keluhan penulis dan selalu memberikan dukungan serta nasihat sejak menjadi mahasiswa baru sampai saat ini.
9. Kepada **Adzaniar Dwi Fortuna** dan **Angelica Laura** selaku sahabat penulis yang pantang menyerah. Terima kasih banyak sudah menjadi teman belajar penulis dan memotivasi penulis untuk tidak takut dalam meraih yang terbaik di kampus.
10. Kepada **Sarah Anggia**, **Riris Stephani Siadari** dan **Adinda Ribka Liany** sebagai sahabat penulis. Terima kasih banyak telah menemani dan berjuang bersama penulis di bangku perkuliahan maupun di luar kuliah, terutama atas segala dukungan, hiburan, canda, tawa dan memori yang telah diberikan.
11. Kepada **teman-teman Fakultas Hukum UNPAR 2017** yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu, terima kasih atas segala memori dan pengalaman yang diberikan.
12. Terakhir, kepada seluruh **civitas Fakultas Hukum UNPAR** yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu, setiap orang mendatangkan banyak pembelajaran berharga dan memori bagi penulis selama berkuliah di Fakultas Hukum UNPAR.

Pada akhirnya, penulis menyadari bahwa penulisan hukum berupa skripsi ini masih banyak kekurangan dan masih jauh dari kata sempurna, oleh karena itu segala kritik dan saran diperlukan dalam penyempurnaan skripsi ini nantinya. Atas perhatiannya Penulis

ucapkan terima kasih.

Jakarta, 30 Juli 2021

Bunga Agnita,

DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR.....	ii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah	7
1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian	7
1.4 Manfaat Penelitian.....	8
1.4.1 Kegunaan Teoritis	8
1.4.2 Kegunaan Praktis	8
1.5 Metode Penelitian.....	8
1.5.1 Metode Pendekatan.....	8
1.5.2 Teknik Pengumpulan Data.....	10
1.5.2.1 Bahan Hukum Primer.....	10
1.5.2.2 Bahan Hukum Sekunder	11
1.5.2.3 Bahan Hukum Tersier	11
1.6 Sistematika Penulisan.....	12
BAB II TUGAS DAN FUNGSI PEGAWAI NEGERI SIPIL SEBAGAI PEGAWAI APARATUR SIPIL NEGARA.....	14
2.1 Pengertian Aparatur Sipil Negara	14
2.2 Pegawai Aparatur Sipil Negara.....	15
2.2.1 Fungsi dan Tugas Aparatur Sipil Negara	17
2.2.2 Kewajiban Pegawai Aparatur Sipil Negara.....	25
2.3 Pegawai Negeri Sipil (PNS).....	25
2.3.1 Jabatan Pegawai Negeri Sipil.....	26
2.3.2 Hak dan Kewajiban Pegawai Negeri Sipil sebagai Pegawai ASN	30
2.3.2.1 Hak Pegawai Negeri Sipil sebagai Pegawai ASN.....	30
2.3.2.2 Kewajiban PNS sebagai Pegawai ASN.....	32
2.4 Kewajiban PNS sebagai Pegawai ASN dalam menegakkan Netralitas.....	35

BAB III HAK POLITIK PNS DAN PEMBERLAKUAN ASAS NETRALITAS PNS DALAM PEMILIHAN PEJABAT PUBLIK.....	42
3.1 Pengertian Hak Politik Warga Negara Indonesia (WNI)	42
3.2 Hak Politik PNS sebagai Warga Negara Indonesia.....	43
3.2.1 Pembatasan Hak Politik Warga Negara Indonesia	49
3.3 Pemilihan Pejabat Publik.....	54
3.3.1 Pemilu	55
3.3.2 Pilkada.....	61
3.4 Tujuan Pemilihan Pejabat Publik	64
3.5 Peraturan netralitas PNS terkait hak dipilihnya PNS	67
BAB IV ANALISIS PENGATURAN NETRALITAS PNS TERKAIT HAK POLITIK PNS DITINJAU OLEH UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945.....	72
4.1 Pengantar	72
4.2 Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Partai Politik.....	74
4.3 Hak Dipilih PNS sebagai Warga Negara Indonesia dalam Pemilihan Pejabat Publik berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945	77
4.4 Tujuan dan Hakikat Asas Netralitas	81
4.5 Tujuan dan Hakikat asas Netralitas ditinjau berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945	84
4.5.1 Konflik Kepentingan.....	86
4.5.2 Keamanan dan ketertiban.....	87
4.6 Pembatasan Hak untuk Dipilih menurut Undang-Undang Dasar 1945.....	87
BAB V PENUTUP	94
5.1 Kesimpulan.....	94
5.2 Saran	95
DAFTAR PUSTAKA	97

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Tuntutan rakyat pada tahun 1998 telah mengantarkan bangsa Indonesia pada suatu tatanan baru yaitu reformasi. Masyarakat menuntut terjadinya perubahan mendasar terhadap semua wilayah kehidupan berbangsa dan bernegara, tidak terkecuali pada perubahan aspek-aspek kehidupan demokrasi di Indonesia dan keinginan dalam mewujudkan *good and clean government*. Terdapat tiga faktor yang melatarbelakangi proses perubahan dari tata pemerintahan lama (pemerintah orde baru) ke tata pemerintahan baru (pemerintah reformasi). Yang pertama, keinginan untuk menegakkan demokrasi secara baik; kedua, perubahan sistem politik dari *single majority* ke multi-partai; dan yang ketiga, terjadinya proses perkembangan teknologi informasi dan persaingan ekonomi global.¹ Reformasi yang bersifat mendasar ini salah satunya berkonsekuensi logis pada perubahan birokrasi negara.

Gerakan reformasi terjadi dikarenakan birokrasi pemerintah pada masa Orde Baru sangat erat dengan budaya korupsi, kolusi dan nepotisme, serta penyalahgunaan wewenang yang menjadi faktor penghambat berkembangnya keadilan dan demokrasi. Hal-hal tersebut mengakibatkan terjadinya diskriminasi dan penyalahgunaan fasilitas, program hingga dana negara. Birokrasi dijadikan alat *status quo* mengkooptasi masyarakat guna mempertahankan dan memperluas kekuasaan monolitik. Birokrasi Orde Baru dijadikan secara struktural untuk mendukung kemenangan partai politik pemerintah.² Padahal birokrasi mempunyai peran penting dalam melakukan pelayanan umum yang adil dan netral kepada masyarakat. Oleh karena itu, gerakan reformasi birokrasi diharapkan dapat memperbaiki kebijakan pemerintah pada masa setelah Orde Baru sehingga pola-pola lama penyelenggaraan pemerintahan ditinggalkan, dan diganti dengan pola-

¹Mifta Thoha, Reformasi Birokrasi Publik Pasca Orde Baru: Perubahan tanpa Grand Design, Vol 4 No.1, Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik halaman 79,79, 2000.

²Indaru Setyo Nurprojo, Undang-Undang Kepegawaian dan Dinamika Reformasi Birokrasi di Daerah, Vol. 6, No. 1, Jurnal kebijakan dan Manajemen PNS halaman 62, 65, 2012.

pola baru penyelenggaraan pemerintahan yang berdasarkan pada prinsip-prinsip *good governance*.

Reformasi birokrasi yang dicanangkan kemudian diharapkan sebagai titik awal untuk membangun birokrasi yang profesional, netral, dan bersih dari KKN. Salah satu bentuk reformasi birokrasi yang bersifat mendasar adalah penetapan kebijakan dalam pembinaan Pegawai Negeri yang menjunjung tinggi prinsip netralitas politik Pegawai Negeri. Kebijakan tersebut menjadikan sikap politik Pegawai Negeri yang sebelumnya diketahui dapat mendukung golongan politik tertentu menjadi netral atau tidak memihak. Kebijakan ini kemudian disebut sebagai kebijakan netralitas politik Pegawai Negeri. Kebijakan ini kemudian dituangkan dalam peraturan perundang-undangan yang wajib ditegakkan dan diimplementasikan agar dapat berjalan secara efektif sesuai dengan tujuan dibentuknya, yaitu Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian. Kemudian diterbitkan peraturan perundang-undangan baru yang mengatur tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN. Dengan diterbitkannya Undang-Undang tentang ASN, keberlakuan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian menjadi tidak berlaku.

Berdasarkan Pasal 1 angka 1, Aparatur Sipil Negara adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah (PPPK). Pegawai Aparatur Sipil Negara terdiri dari PNS dan PPPK yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Keberadaan ASN dibutuhkan dalam rangka mewujudkan tujuan nasional yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945, yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Dalam mencapai tujuan tersebut Pegawai ASN memiliki tugas dalam melaksanakan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan dan tugas pembangunan tertentu. Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai bagian dari Warga Negara Indonesia (WNI) juga mempunyai hak untuk memilih dan dipilih, namun

berbeda dengan WNI lainnya, ASN dilarang untuk menunjukkan preferensi pilihan politiknya di hadapan publik sebagai konsekuensi dari asas netralitas dalam penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN yang sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN. Pada Pasal 2 huruf f Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menyebutkan:

“Penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN berdasarkan pada asas netralitas”.

Merujuk pada penjelasan dari Pasal 2 huruf f Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, ditegaskan bahwa yang dimaksud dengan “netralitas” adalah Pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun³. Menurut Nuraida Mokhsen, netralitas ASN mengandung makna *impartiality* yaitu bebas kepentingan, bebas intervensi, bebas pengaruh, adil, objektif, dan tidak memihak.⁴ Netralitas merupakan salah satu faktor penentu bagi terwujudnya ASN yang memiliki integritas, profesional dalam penyelenggaraan pelayanan serta dapat menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa. Adapun perwujudan dari asas netralitas ASN dapat dilihat pada beberapa ketentuan Pasal dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN berikut ini:

1. Pasal 119 UU ASN menyebutkan:

“Pejabat pimpinan tinggi madya dan pejabat pimpinan tinggi pratama yang akan mencalonkan diri menjadi gubernur dan wakil gubernur, bupati/walikota, dan wakil bupati/wakil walikota wajib menyatakan pengunduran diri secara tertulis dari PNS sejak mendaftar sebagai calon”.

2. Pasal 123 ayat (3) UU ASN menyebutkan:

“Pegawai ASN dari PNS yang mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi Presiden dan Wakil Presiden; ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat; ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah; gubernur dan wakil gubernur; bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota wajib menyatakan pengunduran diri secara tertulis sebagai PNS sejak mendaftar sebagai calon”.

³ Undang-Undang R.I., Nomor 5 Tahun 2014, Aparatur Sipil Negara, L.N.R.I Tahun 2014 No. 6, Penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014.

⁴ Komisi Aparatur Sipil Negara, Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara, Komisi Aparatur Sipil Negara, Jakarta, 2018, hlm 6.

3. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PUU-XII/2014 Tanggal 6 Juli 2015 tentang pengujian Pasal 119 dan pasal 123 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, menyatakan:
 1. Pasal 119 dan Pasal 123 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, *“pengunduran diri secara tertulis sebagai PNS harus dilakukan bukan sejak mendaftar sebagai calon melainkan pengunduran diri secara tertulis sebagai PNS dilakukan sejak ditetapkan sebagai calon peserta Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dan Pemilu Presiden/Wakil Presiden serta Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”*;
 2. Pasal 119 dan Pasal 123 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, *“pengunduran diri secara tertulis sebagai PNS harus dilakukan bukan sejak mendaftar sebagai calon melainkan pengunduran diri secara tertulis sebagai PNS dilakukan sejak ditetapkan sebagai calon peserta Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dan Pemilu Presiden/Wakil Presiden serta Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”*.

Pengertian dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai pegawai Aparatur Sipil Negara menurut Undang-Undang ASN adalah Warga Negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.⁵ Pegawai Negeri

⁵ Undang-Undang R.I., Nomor 5 Tahun 2014, Aparatur Sipil Negara, L.N.R.I Tahun 2014 No.6, Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, Pasal 1 angka 3, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014.

Sipil (PNS) sebagai pegawai Aparatur Sipil Negara diberi tugas untuk melaksanakan penyelenggaraan pelayanan publik, pelaksana kebijakan publik dan perekat serta pemersatu bangsa. Dalam menjalankan tugas tersebut, PNS diberi kewenangan dalam mengelola keuangan negara, menggunakan fasilitas negara serta membuat kebijakan yang berdampak dan berpengaruh besar pada masyarakat luas. Agar kewenangan yang diberikan tidak disalahgunakan untuk keuntungan kepentingan kelompok tertentu maka PNS harus bersikap netral dalam menjalankan tugasnya. Jika aparat birokrasi pemerintah dapat dijaga netralitasnya dalam pelaksanaan fungsinya, maka rakyat secara keseluruhan dapat terlayani dengan baik dan profesional.

Selain itu, PNS memiliki posisi penting dalam birokrasi pemerintah, apabila PNS diperbolehkan untuk menunjukkan dukungan atau keberpihakan dalam kegiatan pemilu maka dikhawatirkan penetapan kebijakan dan pelayanan publik akan terpengaruh oleh politik praktis yang dapat menimbulkan ketidakadilan di kalangan masyarakat. Dengan demikian, PNS harus bersikap netral dengan tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Namun perlu diingat pula, sesuai dengan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang tentang ASN, PNS juga merupakan manusia sekaligus warga negara yang haknya telah dijamin dalam Undang-Undang Dasar 1945. Dimana salah satu Hak Asasi Manusia yang telah dijamin oleh Undang-Undang Dasar 1945 adalah hak politik. Beberapa hak politik warga negara diantaranya mencakup⁶:

1. Setiap warga negara berhak untuk berserikat, berkumpul dan menyatakan pendapatnya secara damai;
2. Setiap warga negara berhak untuk memilih dan dipilih dalam rangka lembaga perwakilan rakyat;
3. Setiap warga negara dapat diangkat untuk menduduki jabatan-jabatan publik.

Selain penjaminan oleh Undang-Undang Dasar 1945, hak politik juga diatur dalam Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights*), khususnya pada pasal 25. Kovenan ini telah diratifikasi pada tahun 2004 oleh Indonesia melalui Undang-Undang Nomor

⁶Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, hlm. 363.

12 Tahun 2005 sehingga kovenan ini telah menjadi bagian dari hukum nasional. Pasal 25 Undang-Undang 12 Tahun 2005 ini memberi pengakuan dan perlindungan hak bagi setiap warga negara untuk:

1. Ikut dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, baik secara langsung atau melalui wakil-wakil yang dipilih secara bebas.
2. Memilih dan dipilih pada pemilihan umum berkala yang jujur, dan dengan hak pilih yang universal dan sama, serta dilakukan melalui pemungutan suara secara rahasia untuk menjamin kebebasan dalam menyatakan kemauan dari para pemilih.
3. Memperoleh akses pada pelayanan umum di negaranya atas dasar persamaan.

Dengan melihat pasal pengaturan hak politik dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik), maka dapat diketahui bahwa hak politik warga negara salah satunya mencakup hak untuk dipilih dalam pemilu pejabat publik.

Dari sudut pandang Hukum Tata Negara, pemilu merupakan proses politik dalam kehidupan ketatanegaraan sebagai sarana menunjuk pembentukan lembaga-lembaga perwakilan yang mengemban amanat rakyat. Pemilu juga merupakan bentuk partisipasi rakyat atau warga negara yang paling dasar untuk menentukan pemerintahan dan program yang sesuai dengan keinginannya. Masalah pemilu terkait dengan masalah Hak Asasi Manusia, karena manusia mempunyai hak kebebasan atau kemerdekaan, kebebasan dan kemerdekaan pribadi merupakan hak asasi manusia yang pertama,⁷ maka dalam kegiatan ini setiap orang memiliki hak untuk dipilih. Penjaminan hak dipilih tertuang pada Pasal 27 ayat (1), Pasal 28, Pasal 28D ayat (3) dan 28E ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 setelah amandemen. Dengan demikian, hak untuk dipilih merupakan hak konstitusional setiap warga negara, termasuk warga negara yang berprofesi sebagai PNS. Namun pada kenyataannya, Pasal 119 dan 123 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 jo keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PUU-XII/2014 Tanggal 6 Juli 2015 bersifat membatasi hak dipilihnya PNS.

⁷Sodikin, *Hukum Pemilu: Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan*, Gramata Publishing, Bekasi, 2014, hlm. 4.

Melihat pada Pasal 119 dan 123 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 jo Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PUU-XII/2014 tanggal 6 Juli 2015 tentang pengujian Pasal 119 dan pasal 123 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, menunjukkan adanya pembatasan hak bagi PNS untuk ikut serta dalam mengisi jabatan politik melalui pemilu dan mengharuskan PNS yang mencalonkan diri tersebut mengundurkan diri dari PNS sejak ditetapkan sebagai calon peserta pemilu maupun pilkada, hal ini menunjukkan adanya pembatasan hak untuk dipilih sebagai kandidat bagi PNS.

Hal-hal tersebut yang menjadikan seorang PNS sebagai anggota ASN tidak dapat mencalonkan diri dalam Pemilu pejabat publik. Oleh karena itu, berdasarkan latar belakang tersebut, maka diperlukan adanya analisis terhadap ketentuan-ketentuan mengenai Netralitas PNS dan hak politik warga negara. Analisis ini dilakukan melalui penulisan hukum dalam bentuk skripsi dengan judul **“Pengaturan Netralitas PNS Sebagai Pegawai ASN Terkait Hak Politik Warga Negara Ditinjau Dari Undang-Undang Dasar Tahun 1945”**.

1.2 Rumusan Masalah

Melihat pada penjabaran latar belakang permasalahan di atas, maka dapat dirumuskan beberapa masalah hukum dari permasalahan tersebut, yakni sebagai berikut:

1. Apakah hak dipilih dari PNS yang diatur dalam Undang-Undang tentang ASN bersifat membatasi Hak Politik PNS sebagai warga negara yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar 1945?
2. Apakah tujuan dan hakikat dari asas netralitas PNS sudah selaras dengan ketentuan-ketentuan Hak Asasi Manusia khususnya terkait hak politik warga negara?

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa tujuan dari penulisan ini, bermaksud untuk menemukan ketentuan hukum dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang dapat melandasi keberlakuan pengaturan netralitas khususnya terkait hak

untuk dipilih bagi PNS yang dipandang bersifat membatasi hak politik PNS sebagai WNI.

1.4 Manfaat Penelitian

Melalui penelitian ini, diharapkan mempunyai kegunaan sebagai berikut:

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Memberikan wawasan dan menambah pemahaman bagi masyarakat untuk mengetahui makna dan tujuan (hakikat) dari keberlakuan pengaturan netralitas bagi PNS untuk bersikap netral dalam menjalankan tugas dan perannya, termasuk dalam kegiatan pemilu, serta menjelaskan pandangan HAM terhadap pengaturan netralitas PNS dalam Undang-Undang tentang ASN. Penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi dalam mengembangkan ilmu hukum, terutama yang berkaitan dengan penegakkan netralitas PNS sebagai ASN.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Manfaat praktis dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan kepada para pembaca dan pihak-pihak lain yang terkait dengan permasalahan yang diteliti.

1.5 Metode Penelitian

1.5.1 Metode Pendekatan

Metode penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan serta pendekatan analisis konsep. Jenis metode penelitian normatif sering juga disebut penelitian hukum doktrinal pada penelitian hukum ini hukum dikonsepsikan sebagai apa yang ditulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau mengkonsepkan hukum sebagai norma yang merupakan patokan berperilaku

manusia.⁸ Tujuan dari penelitian hukum normatif ini untuk meluruskan dan menjaga konsistensi dari sistem norma terhadap dasar, asas-asas, doktrin, kontrak serta aturan perundang-undangan yang berlaku atau yang akan diberlakukan.⁹ Penelitian ini dilakukan guna untuk mendapatkan bahan-bahan berupa: teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan hukum yang berhubungan dengan pokok bahasan. Penelitian ini dilakukan dengan maksud untuk memberikan argumentasi hukum sebagai dasar penentu apakah suatu peristiwa telah benar atau salah serta bagaimana sebaiknya peristiwa itu menurut hukum.

Ruang lingkup penelitian hukum normatif dalam penulisan ini meliputi¹⁰:

1. Penelitian terhadap asas-asas hukum, yaitu penelitian terhadap unsur-unsur hukum yakni unsur ideal (*normwissenschaft/sollenwissenschaft*) yang menghasilkan kaidah-kaidah hukum melalui filsafat hukum dan unsur nyata (*tatsachenwissenschaft/seinwissenschaft*) yang menghasilkan tata hukum tertentu (tertulis). Dalam penelitian ini, metode tersebut digunakan dalam mengkaji makna, tujuan dan hakikat dari asas netralitas yang diterapkan dalam manajemen PNS.
2. Penelitian terhadap sistematika hukum, yaitu melakukan identifikasi terhadap pengertian-pengertian pokok dalam hukum seperti subjek hukum, hak dan kewajiban, peristiwa hukum dalam peraturan perundangan.
3. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, yaitu meneliti keserasian hukum positif (peraturan perundangan) agar tidak bertentangan berdasarkan hierarki perundang-undangan (*stufenbau theory*). Metode ini digunakan untuk mengetahui apakah pengaturan netralitas PNS terkait hak dipilih PNS dalam

⁸ Amrudin dan Zainal Asikin, Pengantar Metode Penelitian Hukum, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm. 118.

⁹ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2015, hlm. 41.

¹⁰ Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995, hlm. 13.

Undang-Undang tentang ASN sesuai dengan hak politik yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945.

4. Sejarah hukum, yaitu meneliti perkembangan hukum positif (peraturan perundangan). Penelitian ini akan berfokus pada perkembangan pengaturan netralitas PNS sebagai Pegawai ASN dalam kurun waktu tertentu.

Penelitian dengan menggunakan metode yuridis normatif ini menekankan kepada sumber-sumber bahan primer dan sekunder, baik berupa peraturan-peraturan, kaidah-kaidah hukum maupun teori-teori hukum, yang kemudian akan ditelaah dan ditafsirkan untuk menganalisis permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini, yakni untuk menemukan landasan hukum dalam UUD 1945 atas berlakunya pengaturan netralitas PNS sebagai Aparatur Sipil Negara. Selain metode yuridis normatif, penelitian juga akan dilakukan secara historis yaitu dengan menelaah sejarah PNS khususnya terkait latar belakang dan hakikat diberlakukannya asas netralitas bagi PNS dalam rangka mencari jawaban dari rumusan masalah yang ada.

1.5.2 Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian yuridis normatif, terdapat tiga macam bahan pustaka yang akan dipergunakan, yaitu:

1.5.2.1 Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam masyarakat dan bersifat mengikat. Adapun Peraturan Perundang-undangan yang akan digunakan yaitu Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (*International covenant on civil and political rights*) yang telah diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005, ketentuan-ketentuan tersebut digunakan untuk melihat dan mengkaji hak politik PNS sebagai WNI.

Kemudian, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PUU-XIII/2014 Tanggal 6 Juli 2015, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang yang dipergunakan dalam mengkaji ketentuan netralitas PNS.

1.5.2.2 Bahan Hukum Sekunder

Bahan sekunder yang akan dipergunakan dalam penelitian adalah data secara kepustakaan yang didapat dari buku-buku, jurnal-jurnal, doktrin, hasil penelitian yang erat kaitannya dengan pengaturan netralitas PNS sebagai Pegawai Aparatur Sipil Negara dan hak politik PNS. Bahan hukum sekunder adalah bahan yang mendukung dan menjelaskan lebih lanjut bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini. Dalam penelitian ini menggunakan bahan hukum sekunder tentang hak politik warga negara, khususnya terkait hak-hak sipil dan politik, teori negara hukum dan demokrasi seperti buku Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara karangan Jimly Asshiddiqie.

Selain itu, penelitian ini juga menggunakan bahan hukum sekunder yang membahas tentang kedudukan, hak dan kewajiban dari Pegawai Negeri Sipil, hubungan hukum antara PNS dengan negara, netralitas PNS sebagai ASN seperti dalam buku Hukum Kepegawaian di Indonesia karangan Sri Hartini dan tedi sudrajat dan buku-buku lainnya yang ditemukan di kemudian hari.

1.5.2.3 Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan-bahan atau data pendukung bahan primer dan sekunder. Dalam penelitian ini, bahan yang akan dipergunakan sebagai bahan hukum tersier adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI). KBBI menjadi

bahan yang digunakan sebagai referensi untuk memperoleh peristilahan hukum yang berkaitan dengan penelitian ini.

1.6 Sistematika Penulisan

Dalam penulisan ini maka akan dibagi ke dalam lima (5) bab yang masing-masing terdiri sebagai berikut:

BAB - I PENDAHULUAN

Pada bab ini akan dipaparkan hal-hal yang menjadi latar belakang dilakukannya penelitian ini, memberikan gambaran tentang latar belakang pemberlakuan asas netralitas bagi PNS sebagai Pegawai ASN dalam Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara yang mengakibatkan seorang PNS tidak dapat menggunakan politiknya untuk dipilih dalam pemilu dan ikut serta dalam partai politik. Pada bagian ini akan ditunjukkan masalah hukum yang akan dijawab dan dianalisa dalam penelitian ini. Kemudian, akan dilanjutkan dengan pemaparan terkait rumusan masalah, tujuan penelitian dan manfaat penelitian. Selain itu, juga terdapat metode penelitian apa yang akan digunakan oleh penulis berdasarkan tujuan dan manfaat penelitian serta akan dicantumkan juga sistematika penulisan secara menyeluruh.

BAB - II TUGAS DAN FUNGSI PEGAWAI NEGERI SIPIL SEBAGAI PEGAWAI APARATUR SIPIL NEGARA

Pada bab ini penulis akan menitikberatkan pada penjelasan terkait tugas, wewenang dan fungsi PNS sebagai Pegawai ASN beserta keterkaitannya dengan kewajiban PNS dalam menegakkan asas netralitas.

BAB - III HAK POLITIK PNS DAN PEMBERLAKUAN ASAS NETRALITAS PNS DALAM PEMILIHAN PEJABAT PUBLIK

Pada bab ini akan membahas terkait hak politik PNS sebagai warga negara Indonesia dan hak dipilihnya PNS dalam kegiatan pemilihan pejabat berdasarkan

perspektif Hak Asasi Manusia dan hukum yang berlaku. Kemudian dilanjutkan dengan pembahasan terkait tujuan dan hakikat dari diberlakukannya asas netralitas bagi PNS sebagai Pegawai ASN, khususnya terkait hak dipilihnya PNS dalam kegiatan pemilihan pejabat publik. Selanjutnya, dalam bab ini akan memuat pembahasan terkait perkembangan peraturan netralitas PNS terkait hak dipilihnya PNS dari masa ke masa.

BAB - IV ANALISIS PENGATURAN NETRALITAS PNS TERKAIT HAK POLITIK PNS DITINJAU OLEH KETENTUAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

Pada bab ini akan dibahas dan diteliti lebih lanjut terkait keberlakuan pengaturan netralitas PNS sebagai Pegawai ASN yang kemudian akan dikaitkan dengan hak-hak politik WNI yang telah dijamin perlindungannya baik oleh Undang-Undang Dasar Tahun 1945 maupun hukum internasional yang telah diratifikasi oleh Indonesia. Pada bab ini semua rumusan permasalahan dalam penelitian ini akan terjawab.

BAB - V PENUTUP

Pada bab ini akan diberikan kesimpulan dari hasil penelitian yang dapat menjawab seluruh permasalahan hukum yang terdapat dalam penelitian ini. Kemudian terdapat pemaparan saran dari penulis yang ditunjukkan kepada para akademisi dan pihak-pihak yang berkepentingan.