

REGISTRASI	
NO.	121/PUU-XXII/2024
Hari	: Selasa
Tanggal	: 10 September 2024
Jam	: 09:30 WIB

Jakarta, 28 Agustus 2024

Kepada Yang Terhormat,

KETUA MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

Jl. Medan Merdeka Barat No. 6
Jakarta Pusat 10110

Perihal: **Permohonan Pengujian Materiil Pasal 26 ayat (2) huruf d dan Pasal 70 ayat (3) Undang- Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6897 Terhadap Pasal 1 Ayat (3), Pasal 28D Ayat (1), dan Pasal 28D Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Dengan hormat,

Perkenankanlah kami, Shaleh Al Ghifari, S.H., Ibnu Syamsu Hidayat, S.H., Dudy Agung Trisna, S.H., M.H., Sri Afrianis, S.H., Hemi Lavour Febrinandez, S.H.,* Kafin Muhammad, S.H.,* Kurnia Ramadhana, S.H., Diky Anandya Kharistya Putra, S.H. seluruhnya warga negara Indonesia, Advokat dan Advokat Magang* yang tergabung di **Koalisi Untuk Netralitas ASN**, yang sepakat dan memilih domisili hukum di jalan Durian Raya No. 199 Kelurahan Jagakarsa, Kecamatan Jagakarsa, Kota Administrasi Jakarta Selatan, Provinsi DKI 12620, berdasarkan surat kuasa khusus tertanggal 26 Agustus 2024, bertindak untuk dan atas nama kepentingan hukum pemberi kuasa:

- 1. Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem)**, beralamat di Jalan Tebet Timur IVB, Tebet, Kota Administrasi Jakarta Selatan Provinsi DKI Nomor Telepon (021) 830004, yang dalam hal ini diwakili oleh Khoirunnisa Nur Agustyati selaku Ketua

Pengurus Yayasan Perludem dan Irmalidarti selaku Bendahara Pengurus Yayasan Perludem;

Untuk selanjutnya disebut sebagai **Pemohon I**

2. Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah, beralamat di Permata Kuningan Lt.10 Jl. Kuningan Mulia Kav. 9C Guntur, Setiabudi, Kota Administrasi Jakarta Selatan Provinsi DKI , 12980, yang dalam hal ini diwakili oleh Herman N. Suparman selaku Direktur Eksekutif, Untuk selanjutnya disebut sebagai **Pemohon II**.

3. Indonesia Corruption Watch, beralamat di Jl. Kalibata Timur IV/D No. 6 Kota Administrasi Jakarta Selatan Provinsi DKI , yang dalam hal ini diwakili oleh Agus Sunaryanto selaku Koordinator Badan Pekerja, Untuk selanjutnya disebut sebagai **Pemohon III**.

Untuk selanjutnya Pemohon I s.d Pemohon III tersebut di atas disebut "**Para Pemohon**".

Para Pemohon dengan ini mengajukan Permohonan Pengujian Materiil Pasal 26 ayat (2) huruf d dan Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6897 (UU ASN), terhadap Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) [**Bukti-P9**], sebagaimana uraian sebagai berikut:

A. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA (MK)

1. Bahwa salah satu kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia [**"MK"**] yakni untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final, untuk menguji Undang-Undang [**"UU"**] terhadap UUD 1945. Hal ini diatur berdasarkan ketentuan-ketentuan antara lain pada Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi [**"UU MK"**], Pasal 29 ayat (1) huruf (a) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman [**"UU Kekuasaan Kehakiman"**] dan Pasal 9

ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ["UUP3"] yang masing-masing mengatur sebagai berikut:

Pasal 24C ayat (1) UUD 1945

"Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilu."

Pasal 10 ayat (1) huruf (a) UU MK

"Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (...)."

Pasal 29 ayat (1) huruf (a) UU Kekuasaan Kehakiman

"Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (...)."

Pasal 9 ayat (1) UUP3

"Dalam hal satu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi."

2. Bahwa sesuai dengan Pasal 2 ayat (2) dan (4) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang (PMK No. 2 Tahun 2021) menjelaskan pengujian di MK meliputi pengujian material, yang berarti pengujian yang berkenaan dengan materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian UU yang dianggap yang bertentangan dengan UUD 1945, yang dikutip sebagai berikut:

Pasal 2 ayat (2) PMK No. 2 Tahun 2021

“Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa Permohonan pengujian formil dan/atau pengujian materiil”

Pasal 2 ayat (4) PMK No. 2 Tahun 2021

“Pengujian materiil sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah pengujian yang berkenaan dengan materi dalam ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang atau perpu yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945.”

3. Bahwa berdasarkan kewenangan yang diberikan, sebagaimana dimaksud dalam ketentuan-ketentuan tersebut di atas, MK memiliki fungsi sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*) yang berarti MK memiliki fungsi menjaga agar UU yang secara hierarkis berada di bawah UUD 1945 tidak bertentangan dengan UUD 1945. Apabila terdapat UU yang berisi atau memuat ayat, pasal dan bagian yang bertentangan dengan Konstitusi (*unconstitutional*), maka MK dapat menganulirnya dengan cara membatalkan keberadaan UU tersebut secara menyeluruh atau pun pasal per pasalnya;
4. Bahwa selain memiliki fungsi sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*), MK juga memiliki fungsi sebagai pelindung demokrasi (*the protector of the democracy*) dan pelindung hak asasi manusia (*the protector of human rights*) yang berarti MK memiliki fungsi dan kewajiban untuk menjaga prinsip serta nilai-nilai hak asasi manusia dan demokrasi;

5. Bahwa sebagai pelindung konstitusi (*the guardian of the constitution*), pelindung demokrasi (*the protector of democracy*) dan pelindung hak asasi manusia (*the protector of human rights*), MK berhak memberikan penafsiran terhadap sebuah ketentuan pasal-pasal dalam suatu UU agar bersesuaian dengan nilai-nilai konstitusi. Tafsir MK terhadap konstitusionalitas pasal-pasal dalam UU tersebut merupakan tafsir satu-satunya (*the sole interpreter of the constitution*) yang memiliki kekuatan hukum. Oleh karenanya, terhadap pasal-pasal yang rumusannya bertentangan dengan konstitusi serta memiliki makna ambigu, tidak jelas, dan/atau multitafsir dapat dimintakan penafsirannya kepada MK. Dalam sejumlah perkara pengujian UU, MK telah beberapa kali menyatakan sebuah bagian dari UU konstitusional bersyarat sepanjang ditafsirkan sesuai penafsiran yang diberikan MK (*conditionally constitutional*) atau sebaliknya tidak konstitusional, jika tidak diartikan sesuai dengan penafsiran MK (*unconditionally constitutional*);
6. Bahwa selain memberikan penafsiran, dalam melaksanakan tugasnya bahkan MK dapat membatalkan ketentuan norma atau pasal yang dinilai bertentangan dengan nilai-nilai demokrasi dan hak asasi manusia yang termuat dalam konstitusi, dalam hal ini adalah UUD 1945;
7. Bahwa ketentuan Pasal 26 ayat (2) huruf d dan Pasal 70 ayat (3) Undang- Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6897 (UU ASN), menurut pemohon telah bertentangan prinsip negara hukum yakni perlindungan dan jaminan hak asasi manusia, pelaksanaan cita-cita bangsa dan mewujudkan tujuan negara sebagaimana yang tercantum di dalam Pembukaan UUD 1945. Kaitannya juga adalah terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang baik, salah satunya dengan membentuk lembaga negara setingkat komisi negara yang mengawasi, aparatur sipil negara yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari korupsi, kolusi, nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD 1945;

8. Bahwa Permohonan uji materiil Pasal 26 ayat (2) huruf d dan Pasal 70 ayat (3) UU ASN diajukan karena pasal tersebut **bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1), Pasal 28D Ayat (3) UUD 1945, sehingga permohonan ini telah memenuhi syarat adanya ketentuan ketentuan dalam UUD 1945 yang menjadi batu uji terhadap ketentuan-ketentuan UU ASN yang dianggap bertentangan;**
9. Bahwa dengan demikian, berdasarkan ketentuan dan hal-hal di atas menurut Para Pemohon, MK memiliki kewenangan untuk memeriksa dan memutus permohonan pengujian konstitusionalitas Pasal 26 ayat (2) huruf d dan Pasal 70 ayat (3) UU ASN terhadap Pasal 1 Ayat (3), Pasal 28D Ayat (1), dan Pasal 28D Ayat (3) UUD NRI 1945.

B. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PARA PEMOHON

1. Bahwa sebelum memeriksa pokok-pokok substansi permohonan uji materiil ini, terlebih dahulu Para Pemohon akan menguraikan kedudukan hukum atau *legal standing* **Para Pemohon**. Uraian pada bagian ini, bertujuan untuk menjelaskan bahwa **Para Pemohon** telah memenuhi syarat formil mengenai kedudukan atau *legal standing* sebagaimana diatur dalam peraturan yang berlaku;
2. Bahwa pengaturan mengenai syarat Pemohon dalam perkara Pengujian Undang-Undang yang digunakan sebagai ukuran untuk menetapkan pihak-pihak yang berhak mengajukan permohonan di muka MK telah diatur dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK dan Pasal 4 ayat (1) PMK No. 2/2021 yang berbunyi sebagai berikut ini:

Pasal 51 ayat (1) UU MK

“Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:

a.perorangan warga negara Indonesia;

b.kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai

dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
c. badan hukum publik atau privat; atau
d. lembaga negara.”

Pasal 4 ayat (1) PMK No. 2/2021

“Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang atau Perppu, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama;*
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;*
- c. badan hukum publik atau privat; atau lembaga negara.”*

3. Selain menguraikan pihak-pihak yang dapat menjadi Pemohon dalam perkara pengujian undang-undang, Pasal 51 ayat (1) UU MK juga mensyaratkan pihak yang memiliki kepentingan konstitusional menunjukkan adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional. Sejak Putusan MK Nomor 006/PUU-III/2005, 010/PUU-III/2005 dan 011/PUU-V/2007 hingga saat ini, yang telah menjadi yurisprudensi tetap serta Pasal 4 ayat (2) PMK No. 2/2021 bahwasanya untuk dapat dikatakan telah adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang dimiliki oleh seseorang (*in casu* **Para Pemohon**), maka harus dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

1. Adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
2. Hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut, dianggap telah dirugikan oleh berlakunya UU yang dimohonkan pengujian;

3. Kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
 4. Adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dengan berlakunya UU yang dimohonkan pengujian; dan
 5. Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional tersebut tidak akan atau tidak lagi terjadi.
4. Bahwa Para Pemohon adalah badan hukum privat berupa perkumpulan dan yayasan, sesuai Pasal 51 Ayat (1) UU MK dan Pasal 4 Ayat (1) PMK No. 2 Tahun 2021 yang dapat menjadi Pemohon dalam perkara pengujian undang-undang. Adapun penjelasan tentang legal standing masing-masing pemohon adalah sebagai berikut:

1. Perhimpunan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) atau Pemohon I.

5. Bahwa Pemohon I, Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) adalah Organisasi Non Pemerintah atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang tumbuh dan berkembang secara swadaya, atas kehendak dan keinginan sendiri di tengah masyarakat, yang didirikan atas dasar kepedulian dan dalam rangka turut serta mewujudkan pemilu yang demokratis dan demokratisasi di Indonesia;
6. Bahwa tugas dan peranan Pemohon I dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan yang mendorong pelaksanaan pemilu yang demokratis dan demokratisasi di Indonesia, dalam hal ini telah mendayagunakan lembaganya sebagai sarana untuk mengikutsertakan sebanyak mungkin anggota masyarakat dalam mewujudkan pemilu yang demokratis dan demokratisasi di Indonesia. Hal ini sebagaimana tercermin di dalam Anggaran Dasar dan/atau akta pendirian Pemohon I;
7. Bahwa dasar dan kepentingan hukum Pemohon I dalam mengajukan sebagai Pemohon Pengujian Undang-Undang *a quo* dapat dibuktikan dengan Anggaran Dasar dan/atau akta pendirian Pemohon. Dalam Pasal 3 Akta Pendirian Yayasan Perludem

(Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi) No. 279 tertanggal 15 November 2011 disebutkan bahwa Perludem menjalankan kegiatan yang meliputi pengkajian mengenai pemilu dan demokrasi, memberikan Pendidikan tentang pemilu dan demokrasi, memberikan pelatihan kepada masyarakat tentang pemilu dan demokrasi, serta melakukan pemantauan pemilu dan demokrasi;

8. Bahwa dalam mencapai tujuan tersebut, Pemohon I telah melakukan berbagai macam usaha/kegiatan yang dilakukan secara terus menerus, di mana hal tersebut telah menjadi pengetahuan umum. Adapun bentuk kegiatan yang telah dilakukan adalah sebagai berikut:
 - a. Menerbitkan Jurnal Pemilu dan Demokrasi; Asia-Pacific Journal of Election and Democracy; buku-buku dengan beragam topik yang tentang sistem pemilu, hukum pemilu, sistem keadilan pemilu, manajemen pemilu, dan aktor pada pemilu;
 - b. Mendorong terbentuknya UU Pemilu yang lebih baik;
 - c. Mendorong terbentuknya UU Penyelenggara Pemilu serta institusi penyelenggara pemilu yang profesional, berintegritas, berkapasitas, dan akuntabilitas;
 - d. Melakukan kajian terhadap proses pendaftaran pemilih yang akses, berkeadilan, non-diskriminasi, dan demokratis selama penyelenggaraan Pemilu 2014 dan 2019;
 - e. Mengawal proses seleksi penyelenggara pemilu yang transparan dan akuntabel;
 - f. Menyelenggarakan proses pemantauan pelaksanaan pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah;
 - g. Mendorong terbentuknya lembaga penegakan hukum, khususnya lembaga yang berada dalam kerangka sistem keadilan pemilu, untuk mewujudkan keadilan pemilu;

- h. dan usaha-usaha lain dalam bentuk advokasi yang berkaitan dengan isu-isu pemilihan dan demokrasi.
9. Bahwa persoalan yang menjadi objek permohonan *a quo* adalah tentang dihilangkannya pengawasan sistem merit, asas serta kode etik dan kode perilaku ASN yang menimbulkan ketidakpastian hukum, dihilangkannya pengawasan independen atas netralitas terutama dalam penyelenggaraan Pilkada Serentak Tahun 2024, Pemohon I melihat urgensi ini sehubungan dengan dampak kaitannya yang dapat berujung pada lemahnya sistem birokrasi yang profesional, berintegritas dan memegang prinsip meritokrasi demi terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*), profesional, terbebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Oleh sebab itu, karena Pemohon I adalah organisasi yang memiliki kepedulian terhadap demokrasi, reformasi birokrasi dalam hubungannya dengan penyelenggaraan pemilu di Indonesia, termasuk salah satunya terkait dengan keberadaan kelembagaan independensi pengawasan netralitas ASN untuk menghasilkan pemilihan umum yang bersih dan adil, dan kepedulian itu tercermin dari bentangan aktivitas yang sudah dilakukan oleh Pemohon I, jelas Pemohon I memiliki kepentingan langsung dengan keberadaan pasal-pasal yang Pemohon I dimohonkan untuk diuji *a quo*;
10. Bahwa sebagai organisasi yang memiliki kepedulian dan mandat untuk berusaha mewujudkan penyelenggaraan pemilu yang berkeadilan, konstitusional, meneguhkan kedaulatan rakyat, serta sepenuhnya berkesesuaian dengan asas pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sebagaimana diatur pada Pasal 22E ayat (1) UUD 1945, terwujudnya sistem merit birokrasi yang dapat menjaga independensi dan netralitas serta terdapat pula pengawasan independen untuk itu, pasal-pasal dalam Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji *a quo* telah mengakibatkan kerugian secara langsung maupun tidak langsung, atau setidaknya potensial merugikan hak-hak konstitusional Pemohon I, karena Pasal-pasal *a quo* telah menimbulkan ketidakpastian hukum, melemahkan sistem negara hukum Indonesia (*rule of law*) dan berpotensi untuk menghambat sistem birokrasi yang

memberikan setiap hak untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan sebagai jaminan konstitusional dalam hak partisipasi warga negara (*citizen*) dalam negara demokrasi modern yang telah di garansi dalam Pasal 1 Ayat (3), Pasal 28 D Ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945.

11. Bahwa upaya dari Pemohon I untuk menjamin penyelenggaraan pemilu yang adil, demokratis, dan konstitusional, sudah berkali-kali dilakukan oleh Pemohon I di Mahkamah Konstitusi, baik sebagai Pemohon, maupun sebagai Pemohon I. Beberapa di antaranya, Pemohon I adalah Pemohon di dalam Perkara No. 55/PUU-XVII/2019 yang kemudian menghadirkan Putusan MK terkait desain dan batasan-batasan konstitusional pelaksanaan pemilu serentak. Pemohon I juga adalah Pemohon di dalam perkara No. 80/PUU-XX/2022 yang kemudian memberikan Putusan penataan daerah pemilihan di dalam pemilu. Selain itu, Pemohon I juga berperan sebagai Pemohon I di persidangan di Mahkamah Konstitusi pada Perkara No. 114/PUU-XX/2022 yang berkaitan dengan sistem pemilu DPR dan DPRD;

12. Bahwa dengan adanya pasal-pasal a quo yang akan berdampak serius terhadap penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah dan pemilihan umum secara lebih luas ke depan, dihilangkannya pengawasan sistem merit, asas serta kode etik dan kode perilaku ASN yang menimbulkan ketidakpastian hukum, dihilangkannya pengawasan independen atas netralitas ASN dimaksud, serta untuk memastikan penyelenggaraan pemilu umum kepala daerah, pengawasan sistem merit ASN tetap berpijak pada prinsip kerangka hukum yang pasti, dan dapat mewujudkan ASN yang profesional, berintegritas dan memegang prinsip meritokrasi demi tercapainya pemerintahan yang baik (*good governance*), profesional, terbebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, Pemohon I memiliki kepentingan langsung terhadap hal ini, sesuai dengan mandat organisasi Pemohon I sebagaimana tercermin di dalam anggaran dasar organisasi Pemohon I;

13. Bahwa salah satu tujuan dari didirikannya organisasi Pemohon I adalah untuk mendorong terbentuknya UU Pemilu yang lebih baik. Dengan adanya pasal-pasal ini, Pemohon I meyakini telah menimbulkan terjadinya ketidakpastian hukum. Pasal-pasal ini berpotensi berdampak pada terganggunya penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah yang bebas dan adil dengan menjaga agar ASN tidak dimobilisasi untuk kepentingan partisan pemilihan umum semata karena tidak terdapat sistem pengawasan yang independen yang dapat mencegah, menanggulangi dan menindak pelanggaran-pelanggaran dimaksud;

14. Bahwa berdasarkan ketentuan dalam Pasal 16 angka 5 Akta Yayasan Perludem Tahun 2011[Bukti-P2], menyebutkan, “ ... Pengurus berhak mewakili Yayasan di dalam dan di luar pengadilan tentang segala hal dan segala kejadian ...”;

15. Bahwa selanjutnya di dalam Pasal 18 angka 1 Akta Yayasan Perludem Tahun 2011 menyebutkan, “Ketua Umum bersama dengan salah seorang anggota pengurus lainnya berwenang bertindak untuk dan atas nama pengurus serta mewakili Yayasan”;

16. Bahwa sesuai dengan Salinan Akta Pernyataan Keputusan Pembina Yayasan Perludem Tahun 2020, Pengurus Yayasan terdiri dari Ketua sdri. Khoirunnisa Nur Agustyati, Sekretaris sdr. Fadli Ramadhani, dan Bendahara sdri. Irmalidarti;

17. Bahwa merujuk pada ketentuan di dalam Pasal 16 angka 5 dan Pasal 18 angka 1 Akta Yayasan Perludem, yang berwenang untuk bertindak untuk dan atas nama pengurus serta mewakili Yayasan adalah Ketua dengan seorang pengurus lainnya. Dalam permohonan sebagai Pemohon I ini, Yayasan Perludem diwakili oleh sdri. Khoirunnisa Nur Agustyati sebagai Ketua Pengurus, dan sdri. Irma Lidarti sebagai anggota pengurus lainnya, yang dalam struktur pengurus adalah Bendahara;

18. Bahwa berdasarkan uraian argumentasi di atas, Pemohon I memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang ini di Mahkamah Konstitusi.

2. Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) atau Pemohon II.

19. Bahwa Pemohon II adalah organisasi non pemerintah berbentuk Yayasan yang didirikan berdasarkan Akta Pendirian No. 18 Tanggal 25 Mei 2001 pada Kantor Notaris NY. N. Kartini, SH., beberapa kali diubah dan diperbaharui sepanjang komposisi organisasi yang terakhir disahkan dalam Keputusan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU-0001503.AH.01.05. Tahun 2021 Tentang Persetujuan Perubahan Badan Hukum Yayasan Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah. **[Bukti-P3]**

20. Bahwa berdasarkan Pasal 5 Anggaran Dasar, organisasi Pemohon II bertujuan untuk memberikan kontribusi optimalisasi pelaksanaan Otonomi Daerah untuk Daerah yang bersangkutan, kalangan dunia usaha, pemerintah pusat, dan masyarakat luas yang membutuhkannya. Adapun untuk mencapai tujuan tersebut berdasarkan Pasal 6 Anggaran Dasar, organisasi Pemohon III melakukan usaha-usaha:

- a. Kajian materi produk-produk hukum (Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan presiden, Peraturan Daerah, Keputusan Gubernur, Keputusan Walikota/Bupati dan- Kebijakan-Kebijakan lainnya) baik yang berhubungan langsung dengan dunia usaha maupun yang tidak berhubungan langsung dengan dunia usaha namun mempunyai implikasi terhadap dunia usaha dan pembangunan daerah
- b. Melakukan penelitian mengenai implementasi/praktik pelaksanaan produk-produk hukum yang berhubungan dengan Otonomi Daerah
- g. Mengajukan komentar, kritik maupun saran kepada Lembaga-lembaga Pemerintahan yang berwenang (bidang yudikatif, legislatif maupun eksekutif) maupun Lembaga-lembaga non pemerintah serta masyarakat luas tentang pelaksanaan Otonomi Daerah;

h. Melakukan usaha-usaha lain yang relevan dengan pelaksanaan Otonomi Daerah dan tidak bertentangan dengan maksud dan tujuan Yayasan ini.

21. Bahwa sehubungan dengan permohonan pengujian pasal-pasal dalam undang-undang *a quo* sebagai organisasi yang memiliki tujuan untuk memberikan kontribusi optimalisasi Otonomi Daerah dengan usaha-usaha sebagaimana diuraikan pada bagian sebelumnya, keberadaan pasal-pasal *a quo* akan menyebabkan dihilangkannya pengawasan sistem merit, asas serta kode etik dan kode perilaku ASN yang menimbulkan ketidakpastian hukum, dihilangkannya pengawasan independen atas netralitas ASN dimaksud, serta hilang/berkurangnya kepastian hukum untuk terselenggaranya pemilu umum kepala daerah yang bebas dan adil karena keberadaan pasal-pasal *a quo* berpotensi berdampak pada terganggunya penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah yang bebas dan adil dengan menjaga agar ASN tidak dimobilisasi untuk kepentingan partisan pemilihan umum semata karena tidak terdapat sistem pengawasan yang independen yang dapat mencegah, menanggulangi dan menindak pelanggaran-pelanggaran dimaksud.

22. Bahwa Pemohon II sebagai organisasi yang memiliki tujuan untuk memberikan kontribusi optimalisasi Otonomi Daerah dengan salah satunya melakukan kajian materi produk-produk hukum yang berdampak pada pembangunan daerah. Dengan adanya pasal-pasal ini, Pemohon II meyakini telah menimbulkan terjadinya ketidakpastian hukum. Pasal-pasal ini berpotensi berdampak pada terganggunya penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah yang bebas dan adil dengan menjaga agar ASN tidak dimobilisasi untuk kepentingan partisan pemilihan umum semata karena tidak terdapat sistem pengawasan yang independen yang dapat mencegah, menanggulangi dan menindak pelanggaran-pelanggaran dimaksud;

23. Bahwa atas berbagai kerugian di atas berkonsekuensi langsung hilangnya hak konstitusional Pemohon II untuk memperjuangkan hal yang telah dijamin dan ditegaskan dalam Pasal 1 Ayat (2), Pasal 28 D Ayat (1) dan Pasal 28D Ayat (3) tentang

kepastian hukum dan jaminan kesempatan yang sama dalam pemerintahan serta dalam kaitannya dengan Pemilihan Umum Kepala Daerah sebagaimana diuraikan pada paragraf sebelumnya, Mahkamah Konstitusi dalam Putusan MK Nomor 011-017/PUU-I/2003 menegaskan, Hak untuk dipilih menduduki jabatan-jabatan yang diisi melalui prosedur pemilihan, baik secara langsung atau secara tidak langsung oleh rakyat (Vide Putusan MK Nomor 011-017/PUU-I/2003, hal 35) lebih lengkap disebutkan “...bahwa hak konstitusional warga negara untuk memilih dan dipilih (*right to vote and right to be candidate*) adalah hak yang dijamin oleh konstitusi, undang-undang maupun konvensi internasional, maka pembatasan penyimpangan, peniadaan dan penghapusan akan hak dimaksud merupakan pelanggaran terhadap hak asasi dari warga negara;” Selain itu hak konstitusional yang terlanggar juga terdapat dalam Pasal 18 Ayat (4) Putusan MK Nomor 072-073 /PUU-II/2004: Hak untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten, dan kota secara demokratis.

24. Bahwa di dalam Pasal 22 Anggaran Dasar Pemohon II menyebutkan bahwa, "Sekretariat Komite diwakili oleh Direktur Eksekutif atau apabila ia berhalangan, akan diberitahukan kepada pihak ketiga, dan digantikan oleh orang yang ditunjuk oleh Ketua Pengurus Komite dan karenanya mewakili Yayasan, di dalam maupun di luar Pengadilan tentang segala hal dan dalam segala kejadian dengan hak untuk dan atas nama Yayasan maupun mengenai pemilikan, mengikatkan yayasan dengan pihak lain dan pihak lain dengan Yayasan...," maka dalam hal ini Pemohon II diwakili oleh Direktur Eksekutif Sekretariat Komite, yang kedudukan hukumnya sejalan dengan ketentuan pihak yang dapat menjadi Pemohon dalam Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi yaitu sebagai badan hukum privat sesuai Pasal 51 Ayat (1) UU MK dan Pasal 4 Ayat (1) PMK No. 2 Tahun 2021.

3. Indonesia Corruption Watch (ICW) atau Pemohon III.

25. Bahwa Pemohon III adalah organisasi non pemerintah yang bertujuan menguatkan posisi tawar rakyat terorganisir dalam mengontrol, dan turut serta dalam

pengambilan keputusan, serta mewujudkan tata kelola pemerintahan yang demokratis, bebas korupsi, berkeadilan ekonomi, sosial, dan gender;

26. Bahwa di dalam Pasal 7 angka 2 Anggaran Dasar Pemohon III menyebutkan bahwa, misi eksternal ICW sebagai Pemohon III adalah mendorong pembaharuan kebijakan dan upaya penegakan hukum, agar ada jaminan hak-hak rakyat dalam mewujudkan sistem politik, hukum, ekonomi, dan birokrasi yang bersih dari korupsi, yang berlandaskan pada keadilan sosial dan gender; [**Bukti-P4**],

27. Bahwa salah satu misi dari Pemohon III adalah melakukan pemberdayaan rakyat agar mampu berpartisipasi dalam proses pengambilan dan pengawasan kebijakan, dalam rangka mewujudkan sistem politik, hukum, ekonomi, dan birokrasi yang bersih dari korupsi, yang berlandaskan keadilan sosial dan gender;

28. Bahwa di dalam tujuan dan misi pendiriannya, Pemohon III telah melaksanakan berbagai peran yang tertuang di dalam Pasal 8 huruf b angka 2 anggaran dasar Pemohon III yakni, "melakukan upaya hukum untuk melakukan perubahan kebijakan yang mendukung pemberantasan korupsi melalui lembaga peradilan";

29. Bahwa keterlibatan Pemohon III di dalam permohonan ini, merupakan wujud nyata dari upaya Pemohon III untuk mengembalikan hak konstitusional Pemohon III, sebagaimana disebutkan di dalam anggaran dasar Pemohon III. Dengan berlakunya UU *a quo*, khususnya dihilangkannya pengawasan sistem merit, asas serta kode etik dan kode perilaku ASN yang menimbulkan ketidakpastian hukum, dihilangkannya pengawasan independen atas netralitas terutama dalam penyelenggaraan Pilkada Serentak yang akan segera digelar, Pemohon III melihat urgensi ini sehubungan dengan dampak kaitannya yang dapat berujung pada lemahnya sistem birokrasi yang profesional, berintegritas dan memegang prinsip meritokrasi demi terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*), profesional, terbebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, maka upaya dan usaha Pemohon III untuk mendorong

pemberdayaan rakyat agar mampu berpartisipasi dalam proses pengambilan dan pengawasan kebijakan dalam rangka mewujudkan sistem politik, hukum, ekonomi, dan birokrasi yang bersih dari korupsi yang berlandaskan keadilan sosial dan gender, telah terhambat;

30. Bahwa pemberlakuan pasal-pasal UU *a quo* juga telah jelas menghambat Pemohon III dalam melakukan aktivitasnya untuk "Mendorong aktor-aktor potensial di pemerintahan, parlemen, dan penegak hukum yang membuka ruang partisipasi publik dalam mengubah kebijakan". Karena dengan berlakunya pasal-pasal dalam UU *a quo*, telah membuka keran praktik-praktik ketidaknetralan ASN dalam kontestasi pemilihan umum yang pada gilirannya akan menghasilkan ASN yang tidak profesional, tidak berintegritas dan tidak memegang prinsip meritokrasi berlandaskan asas pemerintahan yang baik (*good governance*), anti korupsi, kolusi dan nepotisme. Pemohon III berpandangan Pasal-pasal ini berpotensi berdampak pada tidak hanya melemahnya upaya reformasi birokrasi, tetapi juga dapat menyebabkan terganggunya penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah yang bebas dan adil dengan menjaga agar ASN tidak dimobilisasi untuk kepentingan partisan pemilihan umum semata karena tidak terdapat sistem pengawasan yang independen yang dapat mencegah, menanggulangi dan menindak pelanggaran-pelanggaran dimaksud;

31. Bahwa Pemohon III telah beberapa kali melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945 di Mahkamah Konstitusi. Beberapa di antaranya adalah Putusan MK No. 35/PUU-XI/2013 yang menguji UU Keuangan Negara dan UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Di dalam permohonan ini, MK menerima kedudukan hukum Pemohon III, dan mengabulkan sebagian dari pokok permohonan;

32. Bahwa selain itu, terdapat pula Putusan MK Nomor 5/PUU-IX/2011 yang menguji UU KPK, khususnya tentang masa jabatan pimpinan KPK. Di dalam putusan ini, Mahkamah memutuskan bahwa Pemohon III memiliki kedudukan hukum untuk

mengajukan permohonan pengujian UU ke Mahkamah Konstitusi. Di dalam perkara Nomor 5/PUU-IX/2011, Mahkamah mengabulkan materi permohonan untuk seluruhnya. Dalam salah satu Permohonan yang diajukan Pemohon III Mahkamah Konstitusi secara eksplisit pernah menyatakan, "...ICW *concern* terhadap korupsi (KKN) termasuk masalah "*money politics*". Oleh karena itu Mahkamah berpendapat bahwa kelima LSM/yayasan tersebut berkepentingan terhadap upaya pembaharuan pemilu (*electoral reform*) termasuk di dalamnya Pilkada langsung yang dapat terselenggara secara demokratis, luber dan jurdil, serta bebas dari KKN dan dengan demikian para Pemohon dalam Perkara No. 072/PUU-II/2004 memiliki *legal standing*."

33. Bahwa dengan kedudukan hukum Pemohon III sudah diterima oleh Mahkamah Konstitusi dalam permohonan uji materiil undang-undang yang berkaitan dengan pencegahan, penindakan praktik korupsi, serta permohonan terkait dengan upaya membangun sistem rekrutmen pejabat publik yang bersih dan berintegritas, maka Pemohon III memiliki kedudukan hukum yang teruji di dalam permohonan ini. Selain itu, materi yang diajukan di dalam permohonan ini, yaitu tentang dihilangkannya pengawasan sistem merit, asas serta kode etik dan kode perilaku ASN dan dihilangkannya pengawasan independen atas netralitas ASN yang kemudian berdampak pada dilanggengkannya praktek mobilisasi partisan ASN untuk tujuan politis dan pada ujungnya dapat pula tentu saja menyebabkan rekrutmen dan promosi ataupun demosi yang *politically-motivated* yang jauh dari prinsip meritokrasi dan *good governance*, berkaitan langsung dengan tujuan dibentuknya organisasi Pemohon III, serta kerja-kerja pokok organisasi dari Pemohon III;

34. Bahwa di dalam Pasal 16 ayat (3) Anggaran Dasar Pemohon III menyebutkan bahwa, "Badan pekerja berwenang untuk bertindak dan atas nama kepentingan perkumpulan baik di dalam maupun di luar pengadilan," dan karena koordinator adalah struktur tertinggi di dalam badan pekerja, maka dalam hal ini **Pemohon III diwakili oleh Koordinator Badan Pekerja**, yang kedudukan hukumnya sudah pernah

diterima oleh Mahkamah Konstitusi, berdasarkan putusan-putusan sebelum-sebelumnya, yakni Putusan Nomor 5/PUU-IX/2011 dan Putusan Nomor 35/PUU-XI/2013;

C. ALASAN ALASAN PERMOHONAN

● Ruang Lingkup Pasal yang Diuji

Ketentuan di dalam UU ASN yang Menjadi Objek Pengujian	Materi Pasal yang Diuji
1. Pasal 26 ayat (2) huruf d UU No. 20 Tahun 2023	ayat (2) huruf d: Untuk menyelenggarakan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Presiden mendelegasikan sebagian kewenangannya kepada kementerian dan/atau lembaga yang melaksanakan tugas dan fungsi di bidang: d. pengawasan penerapan Sistem Merit
2. Pasal 70 ayat (3) UU No. 20 Tahun 2023	ayat (3): Komisi Aparatur Sipil Negara yang ada pada saat berlakunya Undang-Undang ini, tetap melaksanakan tugas dan fungsinya sampai dengan ditetapkannya peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang ini.

● **Dasar Konstitusional yang Digunakan**

Ketentuan UUD 1945	Bunyi Pasal
Pasal 1 ayat (3)	Negara Indonesia adalah negara hukum
Pasal 28D ayat (1)	Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum
Pasal 28D ayat (3)	Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan

D. DALIL PERMOHONAN

PERMASALAHAN NETRALITAS ASN DALAM PEMILIHAN UMUM DAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH

1. Bahwa salah satu faktor yang menjamin terselenggaranya Pilkada yang demokratis dan berkualitas adalah jaminan netralitas dari Aparatur Sipil Negara (ASN);
2. Bahwa netralitas ASN merupakan pilar fundamental dalam demokrasi, sebagai abdi negara, maka tugasnya adalah melayani masyarakat tanpa memihak pada golongan tertentu. Hal tersebut tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) yang di dalamnya menjelaskan bahwa ASN harus memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik dan menjalankan perannya;

3. Bahwa Dairani dan Achmad Fadlail [Dairani & Fadlail, A, “Konsep Pengaturan Netralitas ASN dalam Pemilu dan Pilkada Serentak 2024”, Lisan Al-Hal: Jurnal Pengembangan Pemikiran dan Kebudayaan, 2023, hlm. 17] menjelaskan bahwa akan terdapat potensi terjadinya pelanggaran netralitas oleh ASN pada Pilkada 2024, sehingga perlu adanya pendidikan politik bagi ASN untuk menciptakan rasa kesadaran diri, kemudian komitmen untuk menindak secara tegas ASN yang melanggar netralitas saat berlangsung pilkada;
4. Bahwa permasalahan netralitas ASN menjadi sangat penting dalam kontes partisipasi dan dukungan politik menuju Pemilihan Kepala Daerah (pilkada) serentak 2024. Pertama, penggunaan fasilitas dan sumber daya negara termasuk anggaran oleh ASN untuk kepentingan politik tertentu. Hal ini bisa mencakup penggunaan kantor, kendaraan dinas, atau pemanfaatan APBD untuk kepentingan politik dalam berbagai bentuk, termasuk melalui bantuan sosial (bansos), fasilitas organisasi perangkat daerah (OPD) dalam sosialisasi calon, hingga penggunaan fasilitas lainnya. Kedua, intimidasi dan pengaruh ASN yang menggunakan posisi strategisnya untuk mempengaruhi pemilih atau bahkan mengintimidasi mereka agar mendukung calon tertentu [Willi Sumarlin dkk, “Dinamika Netralitas ASN Dalam Partisipasi Dan Dukungan Politik Menuju Pilkada Serentak”, Electoral Governance Jurnal Tata kelola Pemilu Indonesia, Mei 2024, hlm. 1];
5. Bahwa ASN, sebagai bagian dari birokrasi pemerintahan, seringkali menjadi alat untuk mendistribusikan program sosial dan kesejahteraan dalam rangka memperoleh dukungan politik. Fenomena politisasi dana publik dalam pilkada bisa dikaitkan dengan teori *pork barrel* atau politik gentong babi, yang isitilah ini merujuk pada praktik penyaluran dana publik oleh pemerintah, terutama kepala daerah, untuk mempengaruhi dukungan politik dari masyarakat. Praktik ini digunakan sebagai bentuk imbalan atas dukungan politik. Politik *pork barrel* berangkat dari asumsi bahwa pemberian imbalan materi dapat meningkatkan dukungan politik (Stein and Bickers: 1995);

6. Bahwa dinamika netralitas ASN disebabkan banyak faktor. Pertama, dari sisi regulasi memang ada suatu kondisi yang tidak mudah untuk menegakkan netralitas ASN. Contohnya, pejabat pembina kepegawaian (PPK) yang masih dijabat oleh kepada daerah, jadi ada beberapa yang sulit untuk dilakukan penegakan karena responnya tidak seperti yang diharapkan. Kedua, berkaitan dengan reformasi birokrasi itu sendiri. ASN seharusnya menjadi mesin utama birokrasi yang melayani negara bukan individu tertentu. Namun, pelanggaran netralitas sering kali terjadi karena adanya keinginan dari kedua belah pihak, yakni dari sisi kandidat yang ingin memanfaatkan ASN sebagai mesin kemenangan baik secara aktif maupun pasif serta dari pihak ASN yang memang melihat momen Pilkada sebagai kesempatan untuk promosi jabatan [Gema Perdana, "Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi," Jurnal Negara Hukum, Vol. 10, No. 1, Juni 2019, hlm. 112]
7. Bahwa dari data yang dikeluarkan oleh Badan Pusat Statistik dan Badan Kepegawaian Negara [BKN, "Buku Statistik Aparatur Sipil Negara Semester II", 2023], jumlah total ASN di Indonesia per tanggal 31 Desember 2023 adalah 4.465.768 orang yang terdiri dari 3.732.428 PNS dan 733.340 PPPK. Dimana komposisi jumlah total ASN tersebut terdiri dari 3.466.703 ASN Daerah yang tersebar di berbagai Provinsi, Kabupaten/Kota dan 999.065 ASN Pusat yang tersebar di berbagai Kementerian/Lembaga;
8. Bahwa pada penyelenggaraan Pemilu Serentak 2024, Penjabat Bupati Kabupaten Muna Barat dilaporkan ke Bawaslu karena diduga melanggar netralitas ASN. Laporan itu terkait adanya video yang diduga mendukung salah satu calon DPD dan bakal calon presiden;
9. Bahwa sepanjang penyelenggaraan Pemilu Serentak 2024, KASN menerima sebanyak 417 laporan dugaan pelanggaran netralitas ASN. Berdasarkan laporan tersebut, 197 ASN di antaranya terbukti melanggar dan mendapatkan rekomendasi KASN agar dijatuhi sanksi oleh pejabat pembina kepegawaian (PPK) masing-masing instansi [kasn.go.id, "KASN Terima 417 Laporan Dugaan Pelanggaran Netralitas ASN Sepanjang Pemilu 2024," 23 Februari 2024];

10. Bahwa Bawaslu meregistrasi sebanyak sebanyak 1.023 dugaan pelanggaran pemilu 2024 yang berasal dari laporan dan temuan, dan sebanyak 479 diputuskan sebagai pelanggaran. Rinciannya, 482 berasal dari laporan dan 541 berasal dari temuan. Diantaranya terdapat 69 pelanggaran administrasi yang dilakukan oleh kepala daerah dan pelanggaran kode etik aparatur sipil negara [bawaslu.go.id, "Registrasi 1.023 Temuan dan Laporan, Bawaslu Temukan 479 Dugaan Pelanggaran Pemilu 2024," 27 Februari 2024].
11. Bahwa berdasarkan perbandingan data antara KASN dan Bawaslu, terdapat perbedaan jumlah yang signifikan terkait dengan kasus pelanggaran netralitas ASN yang ditangani sepanjang penyelenggaraan Pemilu Serentak 2024. Ketika Bawaslu tidak dapat secara fokus melakukan pemantauan hingga penindakan pelanggaran yang dilakukan oleh ASN, maka pelanggaran seperti yang terjadi pada Pemilu Serentak 2024 potensial kembali terulang dan makin masif pada Pilkada Serentak 2024;
12. Bahwa ASN sangat berpotensi dijadikan sebagai "martir" dalam setiap pertarungan pemilihan kepala daerah, karena dianggap mampu merepresentasikan calon kepala daerah *incumbent* ataupun lebih mudah "untuk diarahkan" kepada satu pasangan calon kepala daerah dengan iming-iming jabatan dan atau keuntungan lainnya;
13. Bahwa dari data pelanggaran netralitas (PILKADA 2020) yang bersumber dari Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN: 2024), setidaknya terdapat 2.034 ASN yang dilaporkan terkait dengan permasalahan netralitas saat PILKADA. Dari 2.034 ASN yang dilaporkan, sebanyak 1.597 ASN terbukti melanggar dan dijatuhi sanksi. Namun yang ditindaklanjuti oleh PPK dengan penjatuhan sanksi adalah sebesar 1.452 atau 90,9%;
14. Bahwa dari data laporan tersebut, terdapat 5 kategori pelanggaran atau modus cara yang digunakan oleh para ASN, yaitu:
 - a. Kampanye/Sosialisasi Media Sosial (34,4%)
 - b. Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan kepada salah satu calon/bakal calon (21%)

- c. Melakukan foto bersama bakal calon/pasangan calon dengan mengikuti simbol gerakan tangan/gerakan yang mengindikasikan keberpihakan (12.1%)
- d. Menghadiri deklarasi pasangan bakal calon/calon peserta pilkada (11.8%)
- e. Melakukan pendekatan ke parpol terkait pencalonan dirinya atau orang lain sebagai calon/bakal calon kepala daerah/wakil kepala daerah (5.5%)

15. Bahwa berdasarkan dari laporan KASN Tahun 2020 (KASN: 2021), terdapat dua kasus yang menyoroti studi kasus penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh kepala pemerintahan daerah di tingkat provinsi dan kabupaten. Gubernur Jambi dan Bupati Bengkulu Selatan telah melakukan pemecatan dan penurunan pangkat terhadap pegawai negeri sipil tanpa mengikuti prosedur yang sesuai dengan hukum. Kasus di Provinsi Jambi melibatkan pemecatan enam pegawai negeri sipil eksekutif (tingkat pertama) tanpa pemanggilan dan pemeriksaan yang diperlukan, meskipun mereka tidak memiliki catatan disiplin yang buruk dan telah berkinerja baik. KASN kemudian menerbitkan rekomendasi kepada Gubernur Jambi untuk mengembalikan keenam pegawai negeri sipil tersebut ke posisi semula dan telah berkoordinasi dengan Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Badan Kepegawaian Negara, Pemerintah Daerah Provinsi Jambi, DPRD Provinsi Jambi;

16. Bahwa dari data PPID Bawaslu, pelanggaran netralitas ASN pada Tahun 2020 tercatat ada total 1.536 pelanggaran yang melibatkan ASN pada Pilkada 2020. Untuk pemilihan Bupati dan Walikota, ditemukan 1.438 dugaan pelanggaran netralitas ASN, yang berasal dari 1.225 temuan dan 212 laporan (Willi Sumarlin dkk: 2024);

17. Bahwa dari data tersebut, pelanggaran netralitas ASN yang terjadi pada pilkada serentak sebelumnya, maka bukan tidak mungkin pelanggaran yang serupa akan terjadi juga di pilkada 2024 pada bulan November mendatang. Sebab, pelanggaran netralitas ASN dalam Pilkada 2020 dan Pemilu 2024 menunjukkan adanya celah dalam sistem pengawasan dan penegakan aturan yang dapat dimanfaatkan oleh pihak yang ingin

memanipulasi proses politik. Selain itu keberhasilan atau kegagalan dalam menangani pelanggaran netralitas ASN baik di Pilkada dan Pemilu sebelumnya akan menjadi indikator bagi kesiapan dan kemampuan aparat dalam menghadapi tantangan serupa dalam konteks Pilkada 2024;

18. Bahwa pelanggaran netralitas, ASN yang terungkap dalam Pilkada dan Pemilu sebelumnya dapat memberikan peringatan dini terhadap potensi risiko yang mungkin terjadi dalam Pilkada pada November mendatang. Hal ini memberikan gambaran bahwa permasalahan netralitas ASN adalah permasalahan sistem dan berkelanjutan, yang membutuhkan tindakan preventif yang lebih kuat untuk mengatasi permasalahan tersebut. Selain itu, dalam konteks jadwal yang relatif dekat antara Pemilu dan Pilkada perhatian yang lebih besar harus diberikan terhadap penguatan pengawasan dan penegakan aturan terkait netralitas ASN. Langkah untuk meningkatkan transparansi, akuntabilitas, dan integritas ASN dalam kedua proses tersebut menjadi krusial untuk menjaga keadilan dan kredibilitas dalam pelaksanaan pemilihan umum;
19. Bahwa di dalam pasal 2 huruf f Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) dikatakan bahwa: *“Penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen ASN berdasarkan pada asas netralitas”*;
20. Bahwa asas netralitas sebagaimana yang terdapat di dalam UU ASN mempunyai arti bahwa setiap ASN tidak boleh berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Pasal ini merupakan ketentuan primer dari restrukturisasi penormaan Undang Undang karena merupakan induk dari penjabaran pasal-pasal yang mengatur mengenai netralitas ASN dalam UU ASN (Indrawan Susilo Prabowo Andi, Muhammad Afandi: 2020);
21. Bahwa netralitas ASN sangat erat kaitannya dengan *Impartiality*, dimana seorang pegawai ASN yang bekerja dalam sebuah sistem birokrasi harus bersikap impartial, dalam arti bersikap adil, objektif, tidak bias, bebas pengaruh, bebas intervensi, bebas dari konflik kepentingan, dan tidak berpihak pada siapapun. Pemilu dan Pilkada dapat memicu pemanfaatan birokrasi untuk kepentingan politik. Dan oleh sebab itu,

seharusnya birokrasi dibebaskan dari pengaruh dan ikatan politik dengan kekuatan-kekuatan politik, sehingga pelayanan kepada masyarakat yang diberikan oleh birokrasi netral, tidak memihak dan objektif. Sebab birokrasi yang memihak atau tidak netral dapat melahirkan korupsi politik yang justru mengubah proses pemilu dan pilkada menjadi tidak terpuji (Moh Mahfud MD: 2012);

22. Bahwa dalam Pasal 5 huruf n Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri [**Bukti-P5**], dikatakan:

PNS dilarang:

n. memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat, calon anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara:

- 1. ikut kampanye;*
- 2. Menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS;*
- 3. Sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain;*
- 4. Sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara;*
- 5. Membuat keputusan dan/atau tindakan menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye;*
- 6. Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat; dan/atau*
- 7. Memberikan surat dukungan disertai fotokopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk.*

23. Bahwa pemerintah betul betul menyadari akan adanya potensi dari permasalahan netralitas ASN yang dapat berimplikasi pada setiap pesta demokrasi (pilkada & pemilu), dan oleh sebab itu, aturan yang membahas mengenai netralitas ASN dibuat sangat ketat sebagaimana yang dapat dilihat dalam peraturan pemerintah;
24. Bahwa baik dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) [**Bukti-P8**], tetap menitik beratkan pada sikap netral ASN yang harus bebas dari pengaruh politik. Bahwa sebagai aparatur pemerintah yang paling dekat dengan masyarakat, ASN memberikan pelayanan publik secara langsung dan berinteraksi dengan masyarakat. Netralitas terhadap politik harus dimiliki oleh ASN agar tidak terlibat menjadi anggota partai politik dan terhindar dari kepentingan-kepentingan politik yang mengarahkan ASN untuk dapat memobilisasi (massa)/masyarakat untuk memenuhi kepentingan politik tersebut;
25. Bahwa permasalahan netralitas ASN juga dapat terjadi karena penguasa tertinggi di daerah merasa memiliki kewenangan penuh untuk memilih, menetapkan dan mengganti pejabat struktural yang akan membantunya dalam pemerintahan. Perombakan secara besar-besaran di lingkungan jabatan struktural ketika kepala daerah baru terpilih seperti menjadi hal yang lumrah terjadi di berbagai daerah.
26. Bahwa permasalahan ini menjadi semakin pelik ketika perombakan dilakukan tidak didasarkan pada kompetensi/kinerja melainkan lebih menekankan pada kedekatan politik. Padahal jika pemimpin mampu menciptakan iklim etis dalam dinas sipil, hal itu memberikan pengaruh positif terhadap kinerja suatu organisasi. Akhirnya ASN lebih berorientasi membangun kedekatan politik dengan penguasa daripada membangun kompetensi dan kinerja untuk menjamin karirnya.
27. Bahwa hasil dari penelitian LIPI Tahun 2006, bentuk riil politisasi birokrasi yang terjadi pada pilkada langsung di Malang, Gowa, dan Kutai Kartanegara. Hasil penelitian tersebut menjelaskan bahwa ada sejumlah faktor yang mempengaruhi birokrasi berpolitik, yaitu:

kuatnya ketokohan (*personality*) menanamkan pengaruh terhadap ASN, *vested interest* ASN untuk mobilitas karier secara cepat, lemahnya sosialisasi institusi, manipulasi tafsir regulasi, kuatnya hubungan *patron-client*, dan peran *shadow bureaucracy*. Bahkan tekanan terhadap PNS masih terjadi hingga pilkada 2017 berlangsung, tekanan mulai dari para pemegang kekuasaan masih ada dalam bentuk tawaran jabatan, demosi dan juga mutasi dari para calon yang maju dalam pilkada tersebut (KASN: 2017). Tekanan ini sering terjadi dalam kasus pilkada karena *mindset* PNS yang takut jika tidak memenuhi tekanan politik tersebut, maka karirnya akan terhambat;

28. Bahwa mengingat pentingnya permasalahan netralitas ASN di dalam setiap pesta demokrasi baik pilpres ataupun pilkada, maka dikeluarkanlah Keputusan Bersama oleh 5 (lima) Kementerian Lembaga (K/L) yang terdiri dari Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KEMENPAN-RB), Kementerian Dalam Negeri (KEMENDAGRI), Kepala Badan Kepegawaian Negara (BKN), Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) dan Badan Pengawas Pemilihan Umum (BAWASLU) pada Tahun 2022 yang diberi Nomor: 2 Tahun 2022, 800-5474 Tahun 2022, 246 Tahun 2022, 30 Tahun 2022, 1447.1/PM.01/K.1/09/2022 Tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Pemilihan;

29. Bahwa dalam Keputusan Bersama 5 K/L dimaksud, pada intinya disepakati beberapa poin penting mulai dari ruang lingkup pedoman pengawasan netralitas ASN, upaya dan langkah pencegahan pelanggaran netralitas, sanksi dan tingkatan pelanggaran netralitas ASN, pembentukan Satuan Petugas Pengawasan Netralitas ASN, hingga tata cara penanganan pelanggaran netralitas ASN;

30. Bahwa apabila dilihat dari Tata Cara Penanganan Atas Laporan Dugaan Pelanggaran Netralitas Pegawai ASN Dalam Penyelenggaraan Pemilu dan Pemilihan di dalam Keputusan Bersama 5 K/L dimaksud menjelaskan bahwa setiap laporan dugaan pelanggaran netralitas ASN, yang dilaporkan ataupun diterima oleh BAWASLU sebagai

lembaga yang mengawasi pemilu, maka apabila terlapornya adalah ASN maka tindak lanjut penanganannya akan dilakukan oleh KASN;

31. Bahwa dengan fakta dan uraian argumentasi diatas, penting organ negara eksternal dan independen untuk memastikan pelanggaran terhadap netralitas dan profesionalitas ASN ditindaklanjuti secara profesional dan mandiri, yang selama ini peran tersebut dijalankan oleh KASN.

POLITIK HUKUM PERUBAHAN UU ASN MEMBUAT UPAYA MEWUJUDKAN PENGAWASAN MANAJEMEN ASN DENGAN SISTEM MERITOKRASI MENJADI HILANG

32. Bahwa terwujudnya manajemen ASN yang profesional, berintegritas, dan menjalankan tugas dan fungsi dalam sistem meritokrasi adalah salah satu tujuan dibuatnya UU ASN;

33. Bahwa di dalam upaya untuk mewujudkan manajemen dan tata kelola ASN yang profesional, berintegritas, dan bekerja dalam sistem merit, telah terbukti memerlukan adanya kontrol, pengawasan, dan rekomendasi untuk memastikan tidak adanya praktik *like and dislike* dalam manajemen ASN;

34. Bahwa atas dasar semangat untuk menghindari *like and dislike*, dan membangun mekanisme promosi, demosi, dan sanksi yang tidak didasarkan atas prinsip meritokrasi, transparansi, dan akuntabilitas, salah satu upaya yang paling fundamental adalah dengan menghadirkan lembaga negara yang independen, yakni Komisi Aparatur Sipil Negara;

35. Bahwa politik hukum di dalam UU *a quo* yang kemudian menghadirkan ketentuan di dalam Pasal 70 ayat (3) UU No. 20 Tahun 2023, telah membuat eksistensi lembaga Komisi ASN, yang berfungsi untuk mewujudkan pengawasan manajemen ASN, akan segera lumpuh dan hilang, begitu peraturan pelaksanaan UU *a quo* disahkan;

36. Bahwa secara gramatikal, dapat dilihat dan dimaknai, klausul di dalam ketentuan UU *a quo* yang mengatakan “Komisi Aparatur Sipil Negara yang ada pada saat berlakunya Undang-Undang ini, tetap melaksanakan tugas dan fungsinya sampai dengan ditetapkannya peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang ini” telah memberikan makna, Komisi Aparatur Sipil Negara hanya akan melaksanakan tugas dan fungsi sampai peraturan pelaksanaan undang-undang *a quo* ditetapkan;
37. Bahwa Peraturan Presiden Nomor 92 Tahun 2024 tentang Badan Kepegawaian Negara diterbitkan pada 23 Agustus 2024 [Bukti-P10]. Pasal 3 peraturan presiden *a quo* menjelaskan bahwa tugas untuk melakukan pengawasan penerapan sistem merit dilakukan oleh Badan Kepegawaian Negara;
38. Bahwa pemaknaan seperti ini, juga semakin diperkuat dengan adanya ketentuan di dalam Pasal 26 ayat (2) huruf d, dimana klausul “pengawasan sistem merit” tidak lagi menjadi rujukan di dalam ketentuan Pasal 70 ayat (3). Pengaturan ini berbeda dengan ketentuan 70 ayat (1) dan ayat (2) UU 20 Tahun 2023, yang secara tegas masih mengaitkan kewenangan BKN dan LAN masih berkaitan dengan ketentuan Pasal 26 ayat (2) huruf b dan huruf c;
39. Bahwa ketentuan di dalam UU *a quo* yang akan berakibat matinya fungsi pengawasan untuk mewujudkan ASN yang profesional dan bekerja dalam sistem merit, jelas telah menimbulkan pertentangan dengan prinsip kepastian hukum, dan akan berakibat luas, dimana akan kembalinya manajemen ASN kepada situasi tanpa pengawasan, dan hilangnya sistem merit dalam manajemen ASN;
40. Bahwa situasi ini jelas telah membuat mundurnya politik hukum UU ASN yang tidak lagi sesuai dengan semangat awal, untuk mewujudkan ASN yang profesional, berintegritas, akuntabel, dan profesional.

SEJARAH PEMBENTUKAN LEMBAGA PENGAWAS ASN DAN PERBANDINGAN ANTAR NEGARA

41. Bahwa Sebelum kemerdekaan, birokrat pemerintah dikenal dengan sebutan pangreh praja yang kedudukannya selalu dimanfaatkan oleh pemerintah kolonial Belanda untuk berhubungan dengan masyarakat lokal, sementara administrasi pemerintah kolonial dijalankan melalui semacam departemen dalam negeri yang disebut dengan *Binnenlandsch Bestuur* (BB) [Afan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999, hal. 230]. Pasca-kemerdekaan, istilah *pangreh praja* diganti dengan sebutan pamong praja dan kemudian diperluas menjadi pegawai negeri sipil. Secara struktural keberadaan pegawai negeri melanjutkan birokrasi yang telah dibuat oleh pemerintah kolonial Belanda.
42. Bahwa pada periode pasca kemerdekaan pegawai pemerintahan masih memiliki kebebasan untuk dapat menjadi anggota dari partai atau golongan tertentu. Namun, hal ini berakibat pada pegawai yang berada pada satu kantor tetapi tidak satu partai atau golongan, terjadi saling mencurigai dan saling mencari kesalahan, sehingga sulit untuk diciptakan suasana kerja sama;
43. Bahwa terjadi hierarki disiplin dan loyalitas ganda, yaitu di satu pihak seorang pegawai harus tunduk kepada kepala unit kerja sebagai atasan resmi, di lain pihak harus tunduk kepada atasan yang tidak langsung yaitu pimpinan partai politik [YKPI, *Peranan dan Tugas Pegawai Republik Indonesia dalam Pembangunan*, Jakarta: YKPI, 1984, hal. 23]. Untuk mengatasi persoalan ini, diterbitkan Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 tentang Larangan Keanggotaan Partai Politik bagi Pejabat Negara Warga Negara Republik Indonesia. Meskipun belum terdapat otoritas yang secara langsung mengawasi perilaku PNS, namun peraturan ini menjadi catatan sejarah bahwa aparatur negara harus netral dan terpisah dari kepentingan kelompok atau partai politik tertentu;
44. Bahwa pada masa Orde Baru dari tahun 1966-1998 terdapat sebuah upaya untuk melakukan penataan lembaga-lembaga negara yang didukung kembali kepada fungsi

semula sesuai dengan UUD 1945. Atas dasar tersebut, dipandang perlu untuk mengambil langkah- langkah guna mewujudkan keutuhan dan kekompakan PNS. Pemerintah beranggapan bahwa PNS harus diberikan kebebasan untuk berserikat dan berkumpul dalam partai politik;

45. Bahwa pada masa Orde Baru diterbitkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1970 tentang Pencabutan Perpres Nomor 2 Tahun 1959 tentang Larangan Keanggotaan Partai Politik bagi Pejabat Negeri Warga Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketentuan ini dibuat dengan alasan perlindungan terhadap kemerdekaan tiap-tiap warga negaranya untuk berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya;

46. Bahwa gagasan untuk mempersatukan PNS dimulai oleh Menteri Dalam Negeri untuk membuat suatu wadah Korps Pegawai Republik Indonesia (KORPRI) dengan keputusan Presiden No. 82 Tahun 1970. Maksud utama Keppres tersebut adalah mempersatukan PNS agar kembali ke peran semula, yaitu sebagai aparatur pemerintah, abdi negara, dan abdi masyarakat sebagai pelaksana pemerintahan dalam mencapai pembangunan. Peranan KORPRI mendukung pemerintahan sangat besar, hal ini tidak dapat dipungkiri, namun dalam mendukung pemerintahan tersebut menimbulkan penyalahgunaan dimana organisasi PNS yaitu KORPRI dijadikan alat untuk mendukung Golongan Karya dalam setiap pemilihan umum, padahal segala akses dan fasilitas sarana prasarana KORPRI berasal dari negara [Gema Perdana, "Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi," Jurnal Negara Hukum, Vol. 10, No. 1, Juni 2019, hlm. 109-128].

47. Bahwa seorang PNS dapat menjadi anggota partai politik atau golongan karya berdasarkan ketentuan yang terdapat pada Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 1975 tentang wewenang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian PNS;

48. Bahwa pembentukan Golongan Karya sebagai wadah tunggal bagi PNS dijadikan sebagai alat untuk melanggengkan kekuasaan pada saat dilaksanakannya pemilihan umum. Hal ini dapat kita cermati, jika seorang PNS yang tergabung dalam Golongan Karya yang sudah memiliki keluarga dan memiliki hak memilih dalam Pemilu diwajibkan untuk

memilih Golongan Karya hal ini akan menjadi sangat mudah untuk mendapatkan suara mayoritas masyarakat [Gema Perdana, “Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi,” Jurnal Negara Hukum, Vol. 10, No. 1, Juni 2019, hlm. 109-128].

49. Bahwa kebijakan ini dianggap sangat merugikan masyarakat secara luas, karena seorang PNS yang seharusnya berperan dalam mengarahkan kebijakan nasional yang baik justru terikat oleh kebijakan yang ditentukan oleh atasannya demi mempertahankan kekuasaan;
50. Bahwa pasca reformasi melalui Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian mendekonstruksi birokrasi di Indonesia dengan mengatur secara tegas bahwa seorang PNS harus netral dalam menjalankan tugasnya, termasuk bersikap netral dalam politik. Hal ini menjadikan PNS dipandang sebagai instrumen teknis (*technical instrument*) dan birokrasi dipandang sebagai kekuatan yang independen dalam masyarakat, serta mampu untuk memisahkan perilaku mereka dari kepentingan sebagai suatu kelompok yang partikular;
51. Bahwa Pasal 34 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian [**Bukti-P6**], mengatur bahwa untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan kebijaksanaan manajemen Pegawai Negeri Sipil, dibentuk Badan Kepegawaian Negara. Salah satu kewenangan yang dimiliki oleh Badan tersebut adalah pengawasan dan pengendalian dalam manajemen PNS;
52. Bahwa sebagai upaya untuk mewujudkan *good governance* dan reformasi birokrasi, dibentuklah sebuah lembaga nonstruktural sebagaimana diatur pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yaitu adanya Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN);
53. Bahwa Pasal 27 UU No 5 Tahun 2014 disebutkan bahwa KASN merupakan lembaga nonstruktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik untuk menciptakan pegawai ASN yang profesional dan berkinerja, memberikan pelayanan secara adil dan

netral, serta menjadi perekat dan pemersatu bangsa. Salah satu alasan dibentuknya KASN adalah untuk mewujudkan pegawai ASN yang netral.

54. Bahwa KASN menjadi sebuah lembaga negara non struktural yang berperan penting dalam menjaga netralitas ASN agar terlepas dari mobilisasi dan kepentingan kelompok atau partai politik tertentu, seperti dalam penyelenggaraan pemilihan umum maupun pemilihan kepala daerah;
55. Bahwa reformasi pegawai negeri menjadi salah satu objektif yang ingin dicapai oleh negara-negara ASEAN, selain Indonesia juga terdapat Singapura melalui *Singapore Civil Service* dan Filipina dengan pembentukan *Civil Services Commission*;
56. Bahwa lembaga yang mengatur tentang manajemen pegawai negeri di Singapura dikenal dengan *Public Service Commission* yang didirikan untuk menjaga integritas dan meritokrasi pegawai negeri. Lembaga ini memiliki kewenangan dalam bertanggung jawab dalam pengangkatan jabatan, kenaikan jabatan (promosi), mutasi (pemindahan), pemberhentian dan melakukan penegakan disiplin terhadap pegawai negeri [J.S.T Quah, *Public Administration Singapore-Style, Public Administration Singapore-Style, Vol. 19, 2010, hlm. 237-256*];
57. Bahwa Filipina melakukan formulasi *Civil Services System* yang bertujuan untuk membuat kerangka sistem merit dalam proses penunjukkan dan promosi pegawai secara kompetitif dan juga pembentukan *Civil Services Commission (CSC)* untuk mengawasi proses tersebut. CSC mempunyai kewenangan untuk perlindungan dan promosi berbasis merit, pengembangan SDM, kuasa yudisial, dan pengembangan organisasi [Tjiptoherijanto, *Civil Service Reform In The Philippines: Building Strong Governance, 2011, Department Of Economics Building University Of Indonesia*];
58. Bahwa pembentukan lembaga pengawas etik dan netralitas ASN merupakan langkah krusial untuk memperbaiki birokrasi di Indonesia. Lembaga semacam ini berfungsi untuk memastikan ASN menjalankan tugas pokok dan fungsinya tanpa terpengaruh oleh

kepentingan politik atau tekanan dari atasan;

59. Bahwa pengalaman Singapura dan Filipina membuktikan bahwa keberadaan lembaga pengawas semacam ini dapat membawa dampak positif bagi birokrasi. Di Singapura, lembaga pengawas yang kuat dan independen telah berhasil menciptakan birokrasi yang efisien, bersih, dan berorientasi pada pelayanan publik. Sementara itu, Filipina, melalui reformasi birokrasi yang melibatkan pengawasan ketat terhadap etika ASN, telah menunjukkan peningkatan dalam integritas dan efektivitas pelayanan publik.

PENTINGNYA BIROKRASI YANG PROFESIONAL, BERINTEGRITAS, DAN MEMEGANG SISTEM MERIT

60. Bahwa manajemen sumber daya aparatur sipil negara (selanjutnya disebut ASN) merupakan salah satu bagian yang paling penting dari pengelolaan pemerintahan negara yang bertujuan untuk membantu dan mendukung seluruh sumber daya manusia aparatur sipil negara untuk merealisasikan seluruh potensi pegawai pemerintah demi terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*), profesional, terbebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme;

61. Bahwa dalam mewujudkan cita-cita ASN yang mampu bekerja secara profesional, bersih dari KKN, maka hal yang kemudian diperlukan adalah bagaimana agar bisa memastikan sistem meritokrasi dapat berjalan dengan benar;

62. Bahwa sistem meritokrasi pertama kali diperkenalkan oleh Young (1959) sebagai konsep *merit* yang mengutamakan *IQ* dan *effort* untuk mencapai suatu posisi. Pemaknaan mengenai meritokrasi itu sendiri mengalami perkembangan, berdasarkan pemaknaannya, meritokrasi merupakan sebuah sistem sosial yang mempengaruhi kemajuan dalam masyarakat berdasarkan kemampuan dan presentasi individu daripada basis keluarga, kekayaan, atau latar belakang (Kim & Choi, 2017);

63. Bahwa sistem merit (bagi ASN) di Indonesia sendiri sudah tercermin dari hadirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang secara eksplisit menekankan sistem merit sebagai landasan dalam proses pengisian posisi dan jabatan ASN. Meritokrasi dalam aturan ini dimaknai sebagai kebijakan dan manajemen ASN berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal-usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur serta kondisi fisik tubuh. Dengan kata lain, sistem meritokrasi memberikan kesempatan yang sama bagi setiap individu untuk menunjukkan prestasi sesuai kompetensi dan kemampuannya;
64. Bahwa atas dasar untuk membentuk sistem merit yang lebih baik dan terukur, maka pada tahun 2019, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi yang bekerjasama dengan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) melakukan evaluasi sistem merit, yang kemudian menghasilkan indeks sistem merit dan menjadi salah satu indikator penilaian dalam evaluasi pelaksanaan Reformasi Birokrasi di instansi pemerintah. Hal tersebut ditandai dengan adanya Peraturan Komisi Aparatur Sipil Negara Nomor 9 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penilaian Mandiri Penerapan Sistem Merit dalam Manajemen ASN di Instansi Pemerintah, yang di dalamnya mengatur 8 (delapan) aspek meliputi: perencanaan kebutuhan, pengadaan, pengembangan karier, promosi dan mutasi, manajemen kinerja, penggajian, penghargaan, disiplin, perlindungan dan pelayanan serta sistem informasi;
65. Bahwa pada Tahun 2024, KASN telah melakukan penilaian sistem merit terhadap 617 instansi pemerintah dan menunjukkan data bahwa terdapat 208 instansi berpredikat “Buruk”, 78 instansi berpredikat “Kurang”, 236 instansi berpredikat “Baik”, dan 95 instansi berpredikat “Sangat Baik”. Adapun kondisi 286 instansi pemerintah yang masih berada dalam kategori Buruk dan Kurang, hal tersebut disebabkan oleh belum meratanya pemahaman dan pengetahuan tentang sistem merit, dinamisnya perubahan di level nasional, serta tingginya intervensi politik sehingga menghambat implementasi sistem merit di setiap instansi pemerintah [KASN, “Laporan KASN Kepada Presiden

Tahun 2024, Konsisten Mengawal Meritokrasi, Pasca Undang-Undang Nomor 20 tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara”, 2024, hlm. 12];

NORMA DI DALAM UU ASN MENIMBULKAN KETIDAKPASTIAN HUKUM DAN MENGHILANGKAN PENGAWASAN SISTEM MERIT, ASAS, SERTA KODE ETIK DAN KODE PERILAKU ASN

66. Bahwa Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 *jo* Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP) **[Bukti-P7]** mengatur tentang asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi:

- a. *kejelasan tujuan;*
- b. *kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;*
- c. *kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;*
- d. *dapat dilaksanakan;*
- e. *kedayagunaan dan kehasilgunaan;*
- f. *kejelasan rumusan; dan*
- g. *keterbukaan.*

67. Bahwa Pasal 6 UU No 12 tahun 2011 *jo* UU No 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memerintahkan materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan beberapa asas, di antaranya adalah asas ketertiban dan kepastian hukum serta keseimbangan, keserasian, dan keselarasan;

68. Bahwa pada bagian penjelasan Pasal 6 UU No 12 tahun 2011 *jo* UU No 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dimaksud dengan “asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum;

69. Bahwa Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 mengatur bahwa:

“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.”

70. Bahwa Pasal *a quo* UUD 1945 menegaskan pentingnya pemberian kepastian hukum sebagai salah satu prinsip fundamental. Kepastian hukum ini juga mencakup kejelasan, ketertiban, dan konsistensi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini bertujuan untuk mencegah terjadinya interpretasi yang sewenang-wenang serta memastikan bahwa setiap individu atau lembaga memahami hak dan kewajiban hukum mereka. Konstitusi menempatkan kepastian hukum sebagai landasan agar tercipta sistem hukum yang berkeadilan.

71. Bahwa Gustav Radbruch sebagaimana dikutip oleh Satjipto Rahardjo (2012) menjelaskan tentang empat hal mendasar yang memiliki hubungan erat dengan makna dari kepastian hukum itu sendiri, yaitu 1) Hukum merupakan hal positif yang memiliki arti bahwa hukum positif ialah perundang-undangan; 2) Hukum didasarkan pada sebuah fakta, artinya hukum itu dibuat berdasarkan pada kenyataan; 3) Fakta yang termaktub atau tercantum dalam hukum harus dirumuskan dengan cara yang jelas, sehingga akan menghindari kekeliruan dalam hal pemaknaan atau penafsiran serta dapat mudah dilaksanakan; dan 4) Hukum yang positif tidak boleh mudah diubah;

72. Bahwa ketentuan yang terdapat pada Pasal 70 ayat (3) UU ASN menjelaskan bahwa:

“Komisi Aparatur Sipil Negara yang ada pada saat berlakunya Undang-Undang ini, tetap melaksanakan tugas dan fungsinya sampai dengan ditetapkannya peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang ini.

73. Bahwa Pasal 68 UU No. 20 Tahun 2023 tentang ASN mengatur bahwa peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang ini harus ditetapkan paling lama 6 (enam) bulan terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan;
74. Bahwa sejak diundangkan pada 31 Oktober 2023 hingga Bulan April 2023 (batas waktu pembentukan peraturan pelaksana), belum terdapat peraturan pelaksana yang mengatur tentang tugas pokok dan fungsi Komisi Aparatur Sipil Negara sebagaimana yang diatur dalam Pasal 70 ayat (3) UU ASN;
75. Bahwa peraturan pelaksana yang diterbitkan oleh pemerintah terkait dengan tugas pokok dan fungsi pengawasan merit sistem adalah melalui Peraturan Presiden Nomor 92 Tahun 2024 tentang Badan Kepegawaian Negara pada 23 Agustus 2024. Namun, peraturan presiden *a quo* tidak memberikan kepastian hukum terkait dengan eksistensi dan fungsi KASN karena tidak menyebutkan secara eksplisit terkait dengan kelembagaan tersebut, sehingga peraturan presiden *a quo* tidak bisa disebut sebagai peraturan pelaksana yang dimaksud Pasal 70 ayat (3) UU ASN;
76. Bahwa ketiadaan pengaturan yang jelas mengenai tugas pokok dan fungsi Komisi Aparatur Sipil Negara dalam UU ASN, serta tidak adanya peraturan pelaksana yang mengatur hal tersebut telah menimbulkan ketidakpastian hukum. Ketidakjelasan ini berdampak pada pengawasan terhadap pelaksanaan sistem merit, yang seharusnya menjadi dasar dalam manajemen ASN untuk memastikan profesionalisme dan objektivitas dalam penempatan pegawai;
77. Bahwa ketiadaan aturan yang jelas juga menciptakan ketidakpastian hukum terkait dengan penerapan asas-asas, kode etik, dan kode perilaku ASN, yang merupakan elemen penting untuk menjaga integritas, disiplin, dan akuntabilitas dalam pelayanan kepada masyarakat;
78. Bahwa pada bagian penjelasan Pasal 6 UU No 12 tahun 2011 *jo* UU No 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dimaksud dengan “asas

keseimbangan, keserasian, dan keselarasan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

79. Bahwa pengaturan terkait dengan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) yang terdapat pada Pasal 70 ayat (3) UU ASN tidak seimbang dan tidak selaras dengan pengaturan yang terdapat pada Pasal 70 ayat (1) dan ayat (2) undang-undang *a quo*;
80. Bahwa Pasal 70 ayat (1) UU ASN mengatur terkait dengan Lembaga Administrasi Negara yang ada pada saat berlakunya Undang-Undang ini, tetap menjalankan tugas dan fungsinya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (2) huruf b UU ASN;
81. Bahwa Pasal 70 ayat (2) UU ASN Badan Kepegawaian Negara yang ada pada saat berlakunya Undang-Undang ini, tetap menjalankan tugas dan fungsinya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (2) huruf c UU ASN;
82. Bahwa Pasal 26 ayat (2) UU ASN menjelaskan pendelegasian sebagian kewenangan dari Presiden kepada kementerian dan/atau lembaga yang melaksanakan tugas dan fungsi pemerintahan di bidang:
- a. perumusan dan penetapan kebijakan strategis, serta koordinasi, sinkronisasi, dan pengendalian kebijakan Manajemen ASN;
 - b. perumusan dan penetapan kebijakan teknis dan pembinaan, penyelenggaraan, dan pengendalian atas pelaksanaan kebijakan teknis pengembangan kapasitas dan pembelajaran ASN;
 - c. perumusan dan penetapan kebijakan teknis, pembinaan, penyelenggaraan pelayanan, dan pengendalian atas pelaksanaan kebijakan teknis Manajemen ASN; dan
 - d. pengawasan penerapan Sistem Merit.

83. Bahwa berdasarkan pengaturan yang terdapat dalam UU ASN tersebut ketika menerapkan asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, maka seharusnya Pasal 70 ayat (3) UU ASN yang mengatur tentang Komisi Aparatur Sipil Negara menjalankan tugas sebagaimana diatur dalam Pasal 26 ayat (2) huruf d UU ASN, yaitu menjalankan tugas dan fungsi untuk pengawasan penerapan sistem merit;

IMPLIKASI KEKOSONGAN LEMBAGA YANG BERWENANG MENGAWASI SISTEM MERIT, ASAS, SERTA KODE ETIK DAN KODE PERILAKU ASN

84. Bahwa rumusan Pasal 70 ayat (3) UU ASN yang menyatakan bahwa Komisi Aparatur Sipil Negara yang ada pada saat berlakunya undang-undang ini, tetap melaksanakan tugas dan fungsinya sampai dengan ditetapkannya peraturan pelaksanaan dari undang-undang ini mengakibatkan ketidakpastian hukum karena dalam UU ASN tidak terdapat pengaturan tentang tugas pokok dan fungsi dari komisi tersebut;

85. Bahwa Pasal 76 UU ASN disebutkan bahwa:

“Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, 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), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.”

86. Bahwa hal tersebut membuat tugas pokok dan fungsi Komisi Aparatur Sipil Negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara tidak lagi berlaku dan tidak dapat dijadikan sebagai dasar hukum pelaksanaan pengawasan terhadap penerapan sistem merit;

87. Bahwa kewenangan pengawasan penerapan Sistem Merit sebagaimana diatur Pasal 26 ayat (2) huruf d UU ASN tidak secara tegas diberikan kepada kementerian dan/atau lembaga tertentu secara spesifik. Tidak jelasnya pengaturan ini membuat ketidakpastian

hukum dan membuat Komisi Aparatur Sipil Negara kehilangan dasar hukum untuk dapat melakukan pengawasan penerapan sistem merit;

88. Bahwa pada bagian penjelasan UU ASN disebutkan tentang pokok-pokok pengaturan yang terdapat di dalam Undang-Undang ini adalah 1) penguatan pengawasan Sistem Merit; 2) penetapan kebutuhan PNS dan PPPK; 3) kesejahteraan PNS dan PPPK; 4) penataan tenaga honorer; dan 5) digitalisasi Manajemen ASN termasuk didalamnya transformasi komponen Manajemen ASN;

89. Bahwa salah satu pokok pengaturan yang harus terdapat dalam undang-undang *a quo* terkait dengan penguatan sistem merit, namun tidak terdapat satupun pasal yang secara tegas memberikan kewenangan tersebut kepada Komisi Aparatur Sipil Negara. Hal ini membuat terdapat cacat materil terkait dengan pengaturan kewenangan kelembagaan yang diatur dalam UU ASN;

90. Bahwa ketiadaan pengaturan yang secara eksplisit memberikan kewenangan pengawasan sistem merit kepada Komisi Aparatur Sipil Negara berimplikasi pada hambatan dalam memastikan penerapan prinsip-prinsip meritokrasi, yang bertujuan untuk menempatkan individu yang kompeten dan profesional;

91. Bahwa ketidakpastian ini tidak hanya mengaburkan peran KASN, tetapi juga dapat mengakibatkan kekosongan dalam pengawasan, yang pada akhirnya melemahkan upaya untuk meningkatkan integritas dan kualitas layanan publik. Akibatnya, upaya untuk menjaga agar proses rekrutmen, penempatan, dan promosi ASN dilakukan secara adil dan berdasarkan kualifikasi tidak dapat dilakukan secara efektif.

PENTINGNYA MENJADIKAN PERMOHONAN A QUO SEBAGAI PRIORITAS PEMERIKSAAN

92. Bahwa di dalam ketentuan UU *a quo* terhadap ketentuan yang mengaburkan, bahkan berpotensi mengamputasi kewenangan KASN karena tidak lagi diberikan otoritas melakukan pengawasan terhadap sistem merit dan pengawasan nilai dasar, serta kode etik dari ASN;

93. Bahwa jika merujuk pada ketentuan di dalam Pasal 70 ayat (3) UU ASN yang menyatakan bahwa Komisi Aparatur Sipil Negara yang ada pada saat berlakunya undang-undang ini, tetap melaksanakan tugas dan fungsinya sampai dengan ditetapkannya peraturan pelaksanaan dari undang-undang ini, dapat saja keberadaan KASN akan berakhir, jika peraturan pelaksana dari UU *a quo* sudah ditetapkan;
94. Bahwa keberadaan KASN pada tahun politik, khususnya pemilihan kepala daerah sangatlah diperlukan, mengingat tingginya potensi menarik ASN terlibat dalam kontestasi pilkada, lalu potensi ASN akan menjadi korban dalam praktik perkubuan politik kontestasi pilkada;
95. Bahwa mengingat tahapan Pilkada 2024 sedang berjalan, penting kiranya bagi Mahkamah untuk memberikan kepastian bahwa keberadaan KASN tetap menjalankan tugas sebagaimana kondisi hari ini, sampai Mahkamah memberikan putusan terhadap permohonan *a quo*;
96. Bahwa berdasarkan argumentasi tersebut, Para Pemohon mengajukan permohonan provisi kepada Mahkamah.

E. PETITUM

Berdasarkan alasan-alasan dan dalil hukum tersebut di atas, maka Para Pemohon memohon kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang memeriksa dan memutus pengujian undang-undang *a quo* untuk memberikan putusan sebagai berikut:

DALAM PROVISI

1. Mengabulkan permohonan provisi untuk seluruhnya;
2. Meminta kepada Mahkamah untuk menetapkan permohonan ini sebagai prioritas pemeriksaan mengingat pentingnya kepastian konstitusional adanya lembaga independen untuk mengawasi sistem merit, asas, nilai dasar, serta kode etik dan kode perilaku ASN, terutama berkaitan dengan momentum tahun politik Pilkada 2024;

3. Memerintahkan agar Komisi Aparatur Sipil Negara tetap melaksanakan tugas, fungsi, dan kewenangannya untuk melakukan pengawasan penerapan sistem merit, asas, nilai dasar, serta kode etik dan kode perilaku ASN sampai Putusan Mahkamah Konstitusi diucapkan;

DALAM POKOK PERKARA

1. Mengabulkan permohonan Para Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan bahwa materi muatan Pasal 26 ayat (2) huruf d Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6897 (UU ASN) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, **“Untuk menyelenggarakan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Presiden mendelegasikan sebagian kewenangannya kepada kementerian dan/atau lembaga yang melaksanakan tugas dan fungsi di bidang:**

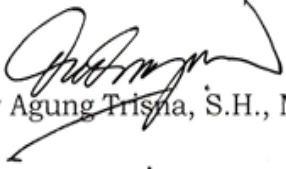
....

d. pengawasan penerapan Sistem Merit, asas, nilai dasar, serta kode etik dan kode perilaku ASN”

3. Menyatakan bahwa materi muatan Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6897 (UU ASN) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, **“Komisi Aparatur Sipil Negara tetap melaksanakan tugas dan fungsinya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (2) huruf d”**
4. Memerintahkan pemuatan Putusan dalam Berita Negara Republik Indonesia.
Atau

Dalam hal Yang Mulia Majelis Hakim Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*)

Kuasa Hukum



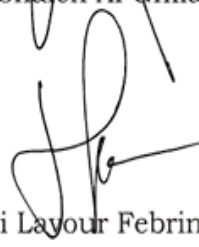
Dudy Agung Trisna, S.H., M.H.



Shaleh Al Ghifari, S.H.



Sri Afrianis, S.H.



Hemi Layour Febrinandez, S.H.



Ibnu Syamsu Hidayat, S.H.



Kafin Muhammad, S.H.

Kurnia Ramadhana, S.H,

Diky Anandya Kharistya Putra