

## PROBLEMATIKA HUKUM NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH

**M. Abdim Munib, Irma Mangar**

Universitas Bojonegoro

Jl. Lettu Suyitno No. 02, Kalirejo, Bojonegoro, Jawa Timur, 62119, Indonesia

e-mail: irmamangar03@gmail.com

### ABSTRACT

*Direct regional head elections (Pilkada) are a contest to compete for the positions of regional head and deputy regional head held every 5 (five) years as a means of emphasizing the principle of people's sovereignty. Article 1 number (1) of Law Number 8 of 2015 concerning Amendments to Law Number 1 of 2015 states that the Election of Governor and Deputy Governor, Regent and Deputy Regent, and Mayor and Deputy Mayor hereinafter referred to as the Election is the implementation of people's sovereignty in the province and district/city areas to elect the Governor and Deputy Governor, Regent and Deputy Regent, and Mayor and Deputy Mayor directly and democratically. The wording of this Article explicitly requires that the Pilkada must be implemented democratically under the principles of direct, general, free, secret, honest and fair (Luber Jurdil). One of the requirements for realizing a Luber and Jurdil Pilkada is the availability of a clear legal framework that can be complied with by both organizers, contestants, government institutions, and the wider community. However, it cannot be denied that violations of the principle of neutrality of the State Civil Apparatus (ASN) are still a phenomenon that always occurs in every Pilkada implementation, even though various provisions of laws and regulations have stated that ASN must be free from practical political activities. This condition then requires a deeper review both in terms of its regulatory aspects and its implementation aspects.*

*Keywords: Legal\_Problems, Neutrality\_of\_State\_Civil\_Apparatus, Pilkada*

### ABSTRAK

Pemilihan kepala daerah (Pilkada) secara langsung merupakan kontestasi untuk memperebutkan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang diselenggarakan setiap 5 (lima) tahun sekali sebagai salah satu sarana mempertegas prinsip kedaulatan rakyat. Pasal 1 angka (1) UU Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas UU Nomor 1 Tahun 2015 menyatakan bahwa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis. Bunyi Pasal ini secara tegas mensyaratkan bahwa Pilkada harus dilaksanakan secara demokratis di bawah asas yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (Luber Jurdil). Salah satu syarat untuk mewujudkan Pilkada yang Luber dan Jurdil adalah tersedianya kerangka hukum yang jelas serta dapat dipatuhi baik oleh penyelenggara, kontestan, institusi pemerintahan, maupun masyarakat secara luas. Namun, tidak dapat dipungkiri, pelanggaran prinsip netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) masih saja menjadi fenomena yang selalu menghampiri dalam setiap penyelenggaraan Pilkada, padahal dalam berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan telah disebutkan bahwa ASN harus terbebas dari kegiatan politik praktis. Kondisi inilah yang kemudian memerlukan telaah lebih mendalam baik dari segi aspek regulasinya maupun dari aspek implementasinya.

*Kata kunci: Problematika\_hukum, Netralitas\_Aparatur\_Sipil\_Negara, Pilkada*

### A. PENDAHULUAN

Dalam perspektif kedaulatan rakyat, Pilkada secara langsung (Pilkada) merupakan perwujudan bahwa rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat di daerah. Dalam

hal ini rakyat memiliki kesempatan untuk menentukan pemimpinnya secara langsung, bebas, rahasia, tanpa adanya intervensi dari pihak manapun karena hakikatnya pemimpin adalah untuk memberikan pelayanan kepada yang dipimpin. Menurut Hamdan Zoelva, model Pilkada secara langsung oleh rakyat merupakan kebijakan hukum (*legal policy*) dalam rangka untuk memperkokoh

kedudukan kepala daerah yang memperoleh legitimasi yang luas dari rakyat.<sup>1</sup> Selain itu, Pilkada secara langsung merupakan tuntutan akan demokratisasi di tingkat lokal, agar rakyat di daerah dapat menentukan sendiri siapa yang akan memimpin mereka dalam rentang waktu lima tahunan.<sup>2</sup>

Pilkada di Indonesia telah diselenggarakan mulai tahun 2005 dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai payung hukumnya. Namun seiring dengan dinamika dalam penyelenggaraannya, regulasi mengenai Pilkada berulang kali dilakukan perubahan sekaligus sebagai ikhtiar penyempurnaan sampai pada terbitnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang kemudian disahkan menjadi UU Nomor 1 Tahun 2015. Dalam undang-undang tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota inilah kemudian muncul terminologi Pilkada serentak, yang hingga kini telah berlangsung sebanyak 4 (empat) gelombang yang diawali pada tahun 2015, tahun 2017 gelombang kedua, tahun 2018 sebagai gelombang ketiga dan keempat pada tahun 2020.

Sebagai sebuah kontestasi yang melibatkan rakyat secara luas, penyelenggaraan Pilkada acapkali menimbulkan berbagai permasalahan (fraud). Permasalahan tersebut dapat berbentuk pelanggaran, sengketa, tindak pidana maupun perselisihan terhadap hasil Pilkada. Salah satu bentuk pelanggaran yang selalu mewarnai di hampir setiap penyelenggaraan Pilkada adalah pelanggaran terhadap netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN). Dalam Pilkada tahun 2018, Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia (Bawaslu RI) menyebutkan jika terdapat sebanyak 500 (lima ratus) kasus netralitas ASN.<sup>3</sup> Begitu pula dalam pelaksanaan

Pilkada tahun 2020, berdasarkan hasil pengawasannya, Bawaslu telah menemukan sebanyak 369 (tiga ratus enam puluh sembilan) pelanggaran netralitas yang kemudian ditindaklanjuti dengan menyampaikannya kepada Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN).<sup>4</sup>

Fenomena pelanggaran terhadap netralitas ASN ini juga terjadi dalam penyelenggaraan Pilkada tahun 2024. Di Kabupaten Tulungagung Provinsi Jawa Timur misalnya, seorang ASN mendapatkan sanksi etik, karena di depan para pendukungnya yang bersangkutan telah mendeklarasikan dirinya sebagai bakal calon Bupati.<sup>5</sup> Dugaan pelanggaran terhadap prinsip netralitas ASN juga terjadi di Kabupaten Lamongan Provinsi Jawa Timur. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Kabupaten Lamongan melakukan pendalaman kepada sejumlah partai politik, karena ada seorang ASN yang mendaftarkan dirinya dalam penjurangan bakal calon Bupati yang dilaksanakan oleh partai politik.<sup>6</sup> Kondisi yang sama juga terjadi di kabupaten Bojonegoro, seorang oknum ASN dilaporkan kepada Bawaslu Kabupaten Bojonegoro karena diduga kuat melanggar prinsip netralitas yakni terlibat dalam pengumpulan Kartu Tanda Penduduk (KTP) yang akan digunakan untuk memberikan dukungan kepada bakal pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati Bojonegoro yang akan maju melalui jalur perseorangan.<sup>7</sup> Di samping itu, fenomena majunya ASN di lingkungan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro dari jalur

4

<https://www.bawaslu.go.id/id/berita/pelanggaran-netralitas-asn-pilkada-2020-bawaslu-kirim-369-laporan-kepada-kasn> diakses pada tanggal 24 Mei 2024 jam 21.12 WIB

5

<https://www.detik.com/jatim/berita/d-7346007/deklarasi-maju-pilkada-asn-tulungagung-dikenai-sanksi-etik> diakses pada tanggal 25 Mei Jam 13.21 WIB

<sup>6</sup> <https://petisi.co/dugaan-pelanggaran-netralitas-asn-bawaslu-lamongan-panggil-pengurus-parpol/> diakses pada tanggal 25 Mei Jam 13.29 WIB

7

<https://suaradesa.co/sospol-dan-pemerintahan/dugaan-pelanggaran-netralitas-asn-guru-di-sdn-nglarangan-2-dilaporkan-ke-bawaslu/> diakses pada tanggal 25 Mei 2024 Jam 14.30 WIB

<sup>1</sup> Heru Widodo, *Hukum Acara Perselisihan Hasil Pilkada Serentak di Mahkamah Konstitusi*, Cet. Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, h. v

<sup>2</sup> Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Kencana, Jakarta, 2018, h. 111

<sup>3</sup> <https://nasional.kompas.com/read/2018/06/25/18180101/bawaslu-temukan-500-kasus-asn-tak-netral-pada-pilkada-serentak> diakses pada tanggal 24 Mei 2024 jam 21.12 WIB

independen dianggap memicu timbulnya pelanggaran terhadap netralitas ASN, bahkan sebagian masyarakat menganggap bahwa Satuan Tugas (Satgas) Netralitas ASN yang dipimpin oleh inspektorat tidak melakukan tindakan tegas terhadap dugaan pelanggaran tersebut.<sup>8</sup>

Maraknya pelanggaran dan dugaan pelanggaran terhadap prinsip netralitas ASN dalam Pilkada menandakan masih adanya berbagai kelemahan. Kelemahan tersebut dapat terjadi karena memang dari kerangka hukumnya yang kurang memadai atau masih memunculkan ragam penafsiran (multi interpretatif). Selain itu, kelemahan di dalam menjaga prinsip netralitas ASN juga dapat disebabkan dari aspek penegakan hukumnya, hal mana pihak-pihak yang diberikan kewenangan untuk menegakkan peraturan tersebut tidak serius dan abai terhadap tugas dan tanggung jawabnya untuk mengawal prinsip netralitas seluruh ASN dalam lingkup kewenangannya.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, maka menjadi menarik untuk dikaji lebih mendalam mengenai kerangka hukum prinsip netralitas ASN dalam penyelenggaraan Pilkada di Indonesia.

## B. METODE PENELITIAN

### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam menyusun penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Bahder Johan Nasution mengatakan bahwa penelitian ilmu hukum normatif adalah “pengkajian terhadap bahan hukum, baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder”.<sup>9</sup>

### 2. Metode Pendekatan

Pendekatan masalah merupakan cara seorang peneliti untuk menghampiri permasalahan dalam penelitian yang diadakan. Dalam penelitian ini pendekatan yang digunakan adalah sebagai berikut:

- a. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*) adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Pendekatan perundang-undangan dalam penelitian hukum normatif memiliki kegunaan baik secara praktis maupun akademis.
- b. Pendekatan Konsep (*Conceptual Approach*) adalah pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum, guna menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian, konsep, dan asas hukum yang relevan, sebagai sandaran dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu hukum yang dihadapi

### 3. Sumber Bahan Hukum

Dalam penelitian ini menggunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder sebagai berikut:

- a. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang digunakan dan terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan resmi, risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan hakim, di antaranya adalah:
  1. Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  2. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, UU Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan

<sup>8</sup> <https://suaradesa.co/opini/satgas-netralitas-asn-garang-di-pemilu-mlempem-di-pemilukada/> diakses pada tanggal 25 Mei Jam 15.15 WIB

<sup>9</sup> Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2008, h. 97.

- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015;
3. Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011, dan Undang Undang Nomor 13 Tahun 2023 tentang Perubahan Kedua Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011;
  4. Undang Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara;
  5. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017;
  6. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil yang diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020
  7. Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil;
  8. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2024 tentang Pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota
  9. Surat Keputusan Bersama Menteri Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi, Menteri Dalam Negeri, Kepala Badan Kepegawaian Negara, Ketua Komisi Aparatur Sipil Negara, dan Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 2 Tahun 2022, Nomor 800-5474 Tahun 2022, Nomor 246 Tahun 2022, Nomor 30 Tahun 2022, dan Nomor 1447.1/PM.01/K.1/09/2022 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Netralitas Pegawai ASN dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Pemilihan;
  - b. Bahan hukum sekunder diartikan merupakan bahan yang diterima dan diperoleh dari bahan-bahan pustaka. Bahan-bahan tersebut berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen resmi, yaitu:
    1. Buku-buku ilmiah di bidang hukum;
    2. Makalah-makalah;
    3. Jurnal ilmiah;
    4. Artikel ilmiah.
  4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum  
Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui kegiatan inventarisasi dilanjutkan dengan mengidentifikasi terhadap semua bahan hukum yang terkait dengan pokok permasalahan baik bahan hukum primer maupun bahan hukum untuk selanjutnya diklasifikasi dan disusun secara sistematis.
  5. Analisis Bahan Hukum  
Analisis bahan hukum merupakan kegiatan penelitian yang berupa melakukan kajian atau telaah terhadap bahan hukum dengan menggunakan teori-teori yang telah didapatkan sebelumnya. Analisis berupa analisis deskriptif eksplanatoris yang artinya peneliti dalam menganalisis berkeinginan untuk memberikan gambaran dan menjelaskan isu hukum yang dihadapi untuk menghasilkan kesimpulan dan saran.

### C. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### 1. Urgensi Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pilkada

Aparatur Sipil Negara yang kemudian disingkat dengan ASN merupakan sumber daya manusia (SDM) yang dimiliki pemerintah untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan. Terminologi ASN ini mula-mula dikenal sejak lahirnya UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Dalam undang-undang tersebut, ASN diartikan profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Lebih lanjut dalam Pasal 1 angka 2 disebutkan bahwa pegawai Pegawai ASN adalah pegawai

negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pengertian mengenai ASN dan pegawai ASN ini tidak mengalami perubahan meskipun UU Nomor 5 Tahun 2014 ini dicabut dan tidak lagi diberlakukan sejak hadirnya UU Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

ASN memiliki peran strategis dalam mewujudkan tujuan bangsa sebagaimana dituangkan dalam Pasal 12 UU tentang ASN yang menyatakan bahwa ASN berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Dengan peran strategisnya tersebut, maka ASN diharuskan memegang nilai-nilai dasar yakni memegang teguh ideologi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, setia kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia serta pemerintahan yang sah. Implementasi nilai-nilai dasar tersebut dilakukan ASN dalam bentuk:

- a. berorientasi pelayanan;
- b. akuntabel;
- c. kompeten;
- d. harmonis;
- e. loyal;
- f. adaptif; dan
- g. kolaboratif.<sup>10</sup>

Sebagai garda terdepan penyelenggaraan pemerintahan, ASN harus memiliki konsistensi dan berperilaku arif dengan menjunjung tinggi nilai luhur Pancasila dan UUD NRI 1945, sehingga mampu diharapkan akan mampu menjwai nilai-nilai integritas baik secara struktural maupun kultural. Di samping itu, ASN juga dituntut untuk patuh dan taat kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku termasuk menerapkan prinsip netralitas.

Netralitas adalah salah satu prinsip yang penting sebab ia merupakan upaya

<sup>10</sup> Pasal 3 ayat (2) UU Nomor 20 Tahun 2023

dalam mewujudkan ASN yang profesional atau dengan kata lain ketidaknetralan berakibat pada rendahnya profesionalitas seorang ASN sehingga akan berpengaruh pada penyelenggaraan pelayanan publik.<sup>11</sup> Lebih lanjut Deni Jaya Saputra mencatat ada beberapa urgensi netralitas ASN antara lain:

- a. Independensi ASN terjaga, sehingga ASN terbebas dari tekanan pemangku kebijakan di luar konteks kinerja;
- b. ASN terbebas dari politik balas budi;
- c. ASN bisa fokus mengembangkan kompetensinya untuk mendapatkan promosi jabatan;
- d. Asas netralitas dapat menimalisir korupsi, kolusi dan nepotisme dalam tubuh ASN; dan
- e. ASN mampu bekerja secara profesional dalam pelayanan publik.<sup>12</sup>

Netralitas ASN juga memiliki peran penting dalam mewujudkan penyelenggaraan pemilu yang demokratis. Menurut Hermawan Sulisty, bahwa pemilu demokratis tersebut harus memenuhi persyaratan salah satunya adalah adanya birokrasi yang netral.<sup>13</sup>

## 2. Pengaturan Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pilkada

Undang-undang telah memberikan batasan bahwa positioning ASN merupakan garda terdepan dalam upaya untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat agar dapat terwujud kehidupan masyarakat yang lebih sejahtera dan berkeadilan. Oleh karena itu, ASN harus terbebas dari berbagai

<sup>11</sup> Policy Brief, *Urgensi Penegakan Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN)*, Jurnal KASN Volume 1, Nomor 1, Desember 2018 h. 2

<sup>12</sup> Deni Jaya Saputra, *Urgensi Asas Netralitas dan Penerapan Sistem Merit Sebagai Penguatan Asas Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Umum Ditinjau Dari Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara*, Jurnal Civil Service Vol. 16 No. 2, November 2022 h. 34

<sup>13</sup> Hermawan Sulisty dalam I D.G. Palguna, *Demokrasi, Pemilu, Dan Mahkamah Konstitusi*, makalah dalam seminar dengan tema "Membangun Demokrasi Melalui Pemilu Berkualitas," yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum dan Ilmu Sosial Universitas Pendidikan Ganesha (Undiksha), bertempat di Undiksha, Singaraja, 5 Oktober 2019, h. 11

kepentingan yang menciderai tugas dan fungsi utamanya sebagai pelayan dan pengabdian masyarakat termasuk terlibat dalam kegiatan politik praktis baik Pemilu maupun Pilkada. Politik praktis adalah struktur dan upaya untuk memperoleh kekuasaan politik, baik bagi diri sendiri sebagai perseorangan atau atas nama partai. Dalam hal ini seseorang terlibat mencari kedudukan dan melaksanakannya dalam satu lembaga negara, sebagai perseorangan ataupun atas nama kelompok atau partai. Begitu pula merupakan kegiatan yang dapat dimaknai sebagai kegiatan politik praktis apabila seseorang membantu pihak lain atau partai tertentu untuk memperoleh kekuasaan sesuai dengan aturan main yang berlaku dalam sistem politik yang ada.<sup>14</sup>

Larangan ASN terlibat dalam aktivitas politik praktis tersebar di berbagai peraturan perundang-undangan antara lain sebagai berikut:

- a. Undang Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara  
Undang-undang tentang ASN ini merupakan regulasi yang bersifat khusus mengatur mengenai aparatur sipil negara. Dalam Pasal 9 ayat (2) UU tentang ASN disebutkan bahwa Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik. Penegasan kewajiban bagi pegawai ASN terbebas dari intervensi politik juga dinyatakan dalam Pasal 12 UU tentang ASN yang dimaksudkan agar sebagai abdi negara para ASN dapat melaksanakan tugas pelayanan kepada masyarakat secara profesional. Lebih lanjut, UU tentang ASN juga mengatur mekanisme manakala ASN mencalonkan diri dalam jabatan politik. Pasal 59 ayat (3) menyebutkan bahwa Pegawai ASN yang mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR, anggota DPD, gubernur dan wakil gubernur, bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota wajib menyatakan pengunduran diri secara

tertulis sebagai Pegawai ASN sejak ditetapkan sebagai calon.

- b. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil yang diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020  
Regulasi yang mengatur secara spesifik mengenai manajemen PNS ini memberikan batasan bagi PNS yang akan mencalonkan dalam jabatan politik. Dalam Pasal 254 disebutkan bahwa PNS wajib mengundurkan diri sebagai PNS pada saat ditetapkan sebagai calon Presiden dan Wakil Presiden, Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah, Gubernur dan Wakil Gubernur, atau Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota oleh Lembaga yang bertugas melaksanakan pemilihan umum. Ketentuan ini terlihat memberikan penegasan terhadap berlakunya prinsip netralitas yang telah dituangkan dalam perundang-undangan lainnya. Selanjutnya, larangan PNS menjadi anggota maupun pengurus partai politik dinyatakan pula dalam Pasal 255 ayat (1) Peraturan Pemerintah ini.
- c. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil  
Larangan ASN dalam kegiatan politik praktis tegas dituangkan dalam PP Nomor 94 Tahun 2021, tepatnya disebutkan dalam Pasal 5 huruf n bahwa PNS dilarang 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.
- d. Undang Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota,  
Pasal 70 ayat (1) huruf a UU Nomor 10 Tahun 2016 menegaskan mengenai larangan ASN dilibatkan dalam kegiatan kampanye pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Selain adanya larangan pelibatan ASN dalam kampanye, ASN juga

---

14 Largus Nadeak, *Klerikus Dilarang Berpolitik Praktis Promosi Agar Klerikus Aktif Berpolitik Kepedulian Sosial*, Logos, Jurnal Filsafat-Teologi, Vol. 12, No. 2, Juni 2015, h. 94

dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon. Dalam kaitannya dengan ASN yang akan mencalonkan sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah, maka untuk menjaga netralitasnya ASN diwajibkan mengundurkan diri sejak ditetapkan sebagai pasangan calon. Hal tersebut secara tegas dituangkan dalam ketentuan Pasal 7 ayat (2) UU Nomor 10 Tahun 2016 yang menyebutkan bahwa Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota harus menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pegawai Negeri Sipil serta Kepala Desa atau sebutan lain sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta Pemilihan. Keharusan mengundurkan diri bagi pegawai ASN yang akan mencalonkan dirinya dalam jabatan politik nampak jelas telah berjalan seiring dengan ketentuan yang diatur dalam UU Nomor 20 Tahun 2023.

Selain dalam regulasi yang berbentuk peraturan yang terurai di atas, terdapat juga ketentuan mengenai netralitas ASN yang berbentuk keputusan, yakni Surat Keputusan Bersama Menteri Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi, Menteri Dalam Negeri, Kepala Badan Kepegawaian Negara, Ketua Komisi Aparatur Sipil Negara, dan Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 2 Tahun 2022, Nomor 800-5474 Tahun 2022, Nomor 246 Tahun 2022, Nomor 30 Tahun 2022, dan Nomor 1447.1/PM.01/K.1/09/2022 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Netralitas Pegawai ASN dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Pemilihan. Inti dari Surat Keputusan Bersama ini adalah merinci bentuk-bentuk pelanggaran dan jenis sanksi atas pelanggaran netralitas pegawai ASN.

Untuk memastikan dipatuhinya berbagai bentuk pelanggaran terhadap sikap netralitas yang harus ditunjukkan oleh segenap ASN, maka dalam PP Nomor 49 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil telah mengatur sanksi yang harus diterima oleh ASN sebagai konsekuensi

terhadap pelanggaran prinsip netralitas ASN yang detailnya sebagai berikut:

1. 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 menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf n angka 2 yakni menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS. Tindakan ini akan masuk dalam kategori hukuman disiplin sedang dengan bentuk hukuman bersifat alternatif yakni:
  - a. pemotongan tunjangan kinerja sebesar 25 % (dua puluh lima persen) selama 6 (enam) bulan;
  - b. pemotongan tunjangan kinerja sebesar 25 % (dua puluh lima persen) selama 9 (sembilan) bulan; atau
  - c. pemotongan tunjangan kinerja sebesar 25% (dua puluh lima persen) selama 12 (dua belas) bulan.
2. memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, calon anggota DPR, DPD, atau calon anggota DPRD dengan cara:
  - a. sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain;
  - b. sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara;
  - c. membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye;
  - d. mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbuan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat; dan/atau
  - e. memberikan surat dukungan disertai fotokopi KTP atau Surat Keterangan Tanda Penduduk.

Ketika seorang ASN melakukan tindakan yang dilarang ini, maka akan dikenakan sanksi disiplin berupa hukuman berat yang bentuk hukumannya ditentukan antara lain penurunan jabatan setingkat lebih rendah selama 12 (dua belas) bulan; pembebasan dari jabatannya menjadi jabatan pelaksana selama 12 (dua belas) bulan; dan pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS.

Selain sanksi disiplin yang dapat dikenakan kepada ASN yang melanggar prinsip netralitas yang diatur dalam peraturan mengenai disiplin PNS yang diuraikan di atas, ASN yang terbukti terlibat dalam tindakan tidak netral dalam kontestasi politik juga diancam dengan hukuman pidana. Dalam Pasal 494 undang-undang tentang Pemilu disebutkan bahwa, setiap aparatur sipil negara yang terlibat sebagai pelaksana atau tim kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 280 ayat (3) dapat dipidana dengan pidana kurungan paling lama satu tahun dan denda paling banyak Rp. 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah). Ancaman pidana juga dapat diterapkan terhadap praktik keberpihakan ASN kepada pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah tertentu dalam penyelenggaraan Pilkada. Pasal 188 UU tentang Pilkada menyebutkan setiap pejabat negara, pejabat aparatur sipil negara, dan kepala desa atau sebauh lain/lurah yang dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 dipidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp. 6.000.000,00 (enam juta rupiah).

Uraian di atas telah menggambarkan bahwa sejatinya upaya untuk menjaga dan membentengi ASN agar tidak melakukan keberpihakan dalam kegiatan politik praktis telah dilakukan melalui berbagai regulasi termasuk memberikan sanksi sebagai konsekuensi atas pelanggaran yang telah dilakukan. Hal ini juga berkaitan erat dengan terciptanya Pilkada yang demokratis, di mana netralitas ASN merupakan prasyarat yang mutlak diperlukan dalam mewujudkannya.

### **3. Problematika hukum netralitas ASN dalam Pilkada**

Persoalan mengenai netralitas ASN merupakan salah satu bagian dari

permasalahan yang berkenaan dengan esensi dari kebebasan politik yang mana di dalamnya memuat mengenai hak-hak warga negara untuk turut berpartisipasi dalam urusan politik. Sebagai bagian dari warga negara, Aparatur Sipil Negara tetap mempunyai hak untuk mengekspresikan hak memilihnya secara langsung baik dalam Pemilu maupun Pilkada. Namun demikian, berbeda dengan warga negara pada umumnya, Aparatur Sipil Negara dilarang untuk memperlihatkan preferensi politiknya di hadapan publik.<sup>15</sup>

Prinsip netralitas ASN telah menjadi sebuah pilihan kebijakan dalam penataan birokrasi. Untuk memberikan landasan atas pilihan kebijakan tersebut, diterbitkan UU Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara. Dalam Pasal 2 huruf f menyatakan bahwa salah satu asas penyelenggaraan kebijakan manajemen ASN adalah netralitas. Asas netralitas yang dimaksud berarti bahwa setiap pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.<sup>16</sup> Selanjutnya, Pasal 4 huruf d yang berbunyi bahwa Aparatur Sipil Negara menjalankan tugas secara profesional dan tidak berpihak. Secara umum, netral adalah keadaan di mana seseorang bersih dari pengaruh luar dan tidak memiliki warna. Hal ini dapat juga diartikan bahwa Aparatur Sipil Negara tidak memiliki kepentingan maupun keberpihakan terhadap calon maupun pasangan calon yang berkontestasi baik sebelum maupun setelah terpilih dalam penyelenggaraan Pilkada. Sikap netral yang harus dijunjung tinggi oleh setiap Aparatur Sipil Negara merupakan bentuk penerapan prinsip etika birokrasi yang baik dalam penyelenggaraan negara.<sup>17</sup>

Fenomena ASN yang akan mengajukan diri sebagai peserta Pilkada serentak tahun 2024 berpeluang menambah daftar panjang pelanggaran terhadap prinsip

---

15 Sahya Anggara, *Sistem Politik Indonesia*, Pustaka Setia, Bandung, 2013, h. 275.

16 Indrawan Susilo Prabowoadi, Muhammad Afandi, *Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Perspektif Pemilu dan Pilkada*, Jurnal Constituendum, No. 2 2020, h. 133-134.

17 Sahya Anggara, *Loc.Cit.*



netralitas, sebab terdapat tahapan-tahapan dari rangkaian tahapan Pilkada yang harus dilalui sebelum secara resmi seorang ASN mengundurkan diri. ASN memang tidak dilarang dan diberikan hak untuk memilih maupun dipilih dalam kontestasi politik sebagai bentuk pemenuhan hak asasi manusia. Begitu pula setiap individu tidak terkecuali ASN diberikan hak untuk maju sebagai calon kepala daerah maupun wakil kepala daerah, baik masuk melalui partai politik maupun dari pintu perseorangan (independen).

Dalam undang-undang tentang ASN disebutkan bahwa Pegawai ASN yang mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi gubernur dan wakil gubernur, bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota wajib menyatakan pengunduran diri secara tertulis sebagai Pegawai ASN sejak ditetapkan sebagai calon. Ketentuan yang sama juga terkandung dalam undang-undang tentang Pilkada, di mana pegawai ASN yang mencalonkan diri sebagai kepala daerah maupun wakil kepala daerah harus menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai Pegawai Negeri Sipil sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta Pemilihan.

Merujuk pada tahapan, program dan jadwal pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum RI melalui Peraturan KPU Nomor 8 Tahun 2024 tentang Pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota, penetapan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam Pilkada serentak dilaksanakan pada tanggal 22 September 2024. Sebelum sampai pada tahapan penetapan pasangan calon, terdapat sejumlah tahapan dan program yang dilaksanakan dalam masa pencalonan. Tahapan tersebut antara lain pemenuhan persyaratan dukungan pasangan calon perseorangan, pengumuman pendaftaran pasangan calon dan pendaftaran pasangan calon. Dalam Peraturan KPU tentang Pencalonan dijelaskan bahwa tahapan pertama dalam rangkaian pencalonan adalah pengumuman penyerahan dokumen dukungan calon perseorangan yang dilaksanakan pada kurang lebih 4 (empat) bulan sebelum penetapan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Dari tahapan pencalonan yang diuraikan di atas, ketika ASN akan mencalonkan diri sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah melalui jalur perseorangan, paling tidak 4 (empat) bulan sebelum ASN tersebut secara resmi mengundurkan diri telah melakukan kegiatan penggalangan untuk mendapatkan dukungan dari penduduk di daerah pemilihan. Pasal 6 Peraturan KPU Nomor 8 Tahun 2024 menyatakan, calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai calon gubernur dan calon wakil gubernur, calon bupati dan calon wakil bupati, calon walikota dan wakil walikota jika memenuhi syarat dukungan jumlah penduduk yang mempunyai hak pilih dan termuat dalam daftar pemilih tetap pada Pemilu atau Pemilihan sebelumnya yang paling akhir di daerah bersangkutan dengan prosentase berkisar antara 10% hingga 6,5%. Lebih lanjut dalam regulasi tersebut diuraikan bahwa dukungan kepada bakal pasangan calon perseorangan tersebut dimanifestasikan dalam bentuk surat pernyataan dukungan yang dilampiri dengan KTP el atau surat keterangan yang diterbitkan oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil yang menerangkan bahwa penduduk tersebut berdomisili di wilayah administratif yang sedang menyelenggarakan Pemilihan paling singkat 1 (satu) tahun dan tercantum dalam DPT Pemilu sebelumnya.

Untuk mendapatkan dukungan dari puluhan ribu pemilih di suatu daerah bukan merupakan pekerjaan yang mudah, karena memerlukan pendekatan kepada masyarakat dan durasi waktu yang panjang untuk membangun jejaring sampai pada tingkatan *grass root*. Di provinsi Timur misalnya, seseorang yang akan maju melalui jalur perseorangan wajib mendapatkan dukungan pemilih minimal sebanyak 2.041.185 atau 6,5 persen dari total jumlah daftar pemilih tetap (DPT) Jawa Timur sebanyak 31.402.838 pemilih yang tersebar di lebih dari 50% kabupaten/kota.<sup>18</sup> Begitu juga itu untuk dapat menjadi peserta dalam pemilihan bupati dan wakil bupati Bojonegoro tahun 2024, bakal calon perseorangan dipersyaratkan untuk menyetorkan dukungan sebanyak 67.200 orang pemilih yang tersebar di lebih dari 50% kecamatan. Namun,

---

18 [www.jatim.kpu.go.id](http://www.jatim.kpu.go.id)

faktanya di Kabupaten Bojonegoro terdapat ASN yang akan maju melalui jalur perseorangan dalam helatan Pilkada Bojonegoro tahun 2024 dan telah menyerahkan berkas dukungan kepada KPU Kabupaten setempat.<sup>19</sup>

Tidak hanya ASN yang akan maju sebagai peserta Pilkada melalui jalur perseorangan, ASN yang mengikuti Pilkada menggunakan jalur partai politik juga rentan melakukan pelanggaran terhadap prinsip netralitas. Hal ini terbukti dengan adanya seorang ASN di kabupaten Lamongan provinsi Jawa Timur yang mengikuti penjurangan bakal calon Bupati yang dilaksanakan oleh partai politik. Padahal dalam Pasal 5 UU ASN telah disebutkan dengan tegas bahwa pegawai ASN bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik.

Kondisi tersebut berakibat ASN yang akan mengikuti Pilkada melakukan kegiatan politik praktis padahal sejatinya hal itu berbenturan dengan khittahnya sebagai pelayan masyarakat yang seharusnya menjaga dan menegakkan prinsip netralitas. Dipertegas lagi, dalam lampiran II Surat Keputusan Bersama Menpan RB, Mendagri, Kepala BKN, Ketua KASN, dan Ketua Bawaslu Nomor 2 Tahun 2022, Nomor 800-5474 Tahun 2022, Nomor 246 Tahun 2022, Nomor 30 Tahun 2022, dan Nomor 1447.1/PM.01/K.1/09/2022 dengan lugas menyebutkan bahwa salah satu bentuk pelanggaran netralitas pegawai ASN adalah melakukan pendekatan kepada partai politik atau kepada masyarakat (bagi independen) sebagai bakal calon Dewan Perwakilan Daerah, Gubernur/Wakil Gubernur/Bupati/Wakil Bupati/Wali Kota/Wakil Wali Kota.

Berkaca dari uraian di atas, pengaturan netralitas ASN terutama bagi ASN yang akan mencalonkan diri sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah masih menimbulkan kontradiksi. Di satu sisi, ASN dibebani

kewajiban untuk menjaga netralitas, namun pada saat yang sama seorang pegawai ASN harus mendapatkan “tiket” untuk dapat menjadi calon kepala daerah atau wakil kepala daerah. Apabila seorang ASN akan berangkat dari jalur partai politik, teramat sulit dibayangkan tidak melakukan pendekatan kepada pimpinan partai politik, meskipun dalam peraturan hal tersebut merupakan tindakan yang dilarang. Demikian pula, bagi ASN yang memilih dari jalur perseorangan, juga mustahil tidak melakukan pendekatan kepada masyarakat pemilih dan tokoh-tokoh masyarakat.

#### 4. Konsep pengaturan netralitas ASN dalam Pilkada

Salah satu ciri utama dari negara hukum adalah meletakkan hukum dalam posisi yang tertinggi (*supremasi of law*), sehingga semua institusi negara dan seluruh warga negara wajib menjadikan hukum sebagai pijakan utama terlebih lagi dalam penyelenggaraan urusan negara. Begitu pentingnya peran hukum yang biasanya mewujud dalam bentuk peraturan perundang-undangan, maka dalam pembentukannya harus dibangun dari rasa keadilan atau kemanfaatan serta kepastian hukum.

Demikian pula dalam segenap regulasi yang mengatur mengenai netralitas Aparatur Sipil Negara harus pula dapat mencerminkan telah diakomodirnya ketiga cita hukum tersebut. Undang undang tentang ASN telah menggariskan bahwa bahwa setiap Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik tidak terkecuali bagi pegawai ASN yang akan mencalonkan diri dalam jabatan politik. Lebih lanjut, dalam undang-undang tersebut juga memberi penegasan Pegawai ASN yang mencalonkan diri atau dicalonkan dalam jabatan politik wajib menyatakan pengunduran diri secara tertulis sebagai Pegawai ASN sejak ditetapkan sebagai calon.

Namun demikian, merujuk pada tahapan, program, dan jadwal waktu penyelenggaraan Pilkada yang telah disusun dan ditetapkan oleh KPU, terdapat rangkaian tahapan yang harus dilalui oleh ASN yang akan *running* sebagai calon kepala daerah maupun wakil kepala daerah. Tak ayal, ketentuan ini akhirnya menimbulkan respon

---

19

<https://suarabojonegoro.com/news/2024/05/13/dukungan-diserahkan-ke-kpu-nurul-azizah-dipastikan-melenggang-ke-pencalonan-bupati-bojonegoro> diakses tanggal 3 September 2024 jam 13.50 WIB

yang berbeda-beda. Salah satu ASN di kabupaten Lamongan misalnya, lebih memilih mengundurkan diri dari jabatannya jauh hari ketika berniat maju sebagai calon Bupati. Kepala Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) kabupaten Lamongan Khusnul Yaqin telah resmi mengajukan pensiun dini, bahkan permohonan tersebut telah disampaikan pada tanggal 19 April 2024. Artinya, pengajuan pengunduran diri dilakukan sekitar 4 (empat) bulan sebelum masa pendaftaran calon kepala daerah.<sup>20</sup> Lain halnya dengan yang terjadi di kabupaten Bojonegoro, Sekretaris Daerah Kabupaten Bojonegoro Nurul Azizah yang akan maju sebagai calon wakil Bupati Bojonegoro yang semula akan mengikuti kontestasi melalui jalur perseorangan baru mengajukan pengunduran diri sebagai PNS menjelang pendaftaran pasangan calon yang dimulai pada tanggal 27 Agustus 2024. Lebih lanjut pengunduran diri tersebut baru akan berlaku efektif pada tanggal 22 September 2024 yakni saat masuk pada tahapan penetapan pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati.<sup>21</sup>

Waktu pengunduran diri bagi ASN yang akan maju menjadi peserta Pilkada sebagaimana tertuang di banyak regulasi baik peraturan perundang-undangan mengenai ASN maupun undang-undang tentang Pilkada, maka sama halnya dengan membuka ruang terjadinya tindakan pelanggaran terhadap prinsip netralitas. Prinsip netralitas harus senantiasa dipegang teguh oleh setiap pegawai ASN kapanpun dan di manapun sebagaimana ditentukan dalam Pasal 9 UU tentang ASN. Namun pada saat yang sama, kewajiban mengundurkan diri dari ASN baru diberlakukan pada saat ASN telah ditetapkan penyelenggara pemilu menjadi pasangan calon kepala daerah atau wakil kepala daerah. Artinya, ketika seorang pegawai ASN menyerahkan berkas dukungan calon

perseorangan kepada lembaga penyelenggara pemilu, sesungguhnya telah melakukan kegiatan politik praktis. Ketika seorang ASN mengikuti penjurangan bakal calon kepala daerah atau wakil kepala daerah, maka sebenarnya pula ASN tersebut juga telah melakukan aktivitas politik praktis yang sebenarnya merupakan kegiatan yang dilarang.

Sesungguhnya kewajiban pengunduran diri dari jabatan ketika seseorang akan mengikuti Pilkada tidak saja diberlakukan bagi ASN, tetapi juga pada jabatan pada institusi lainnya, tidak terkecuali jajaran penyelenggara Pemilu. Bagi anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, atau Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilu (DKPP) ketika akan mencalonkan sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah wajib mengundurkan diri paling lambat 45 (empat puluh lima) hari sebelum pendaftaran pasangan calon. Rentang waktu 45 (empat puluh lima) yang ditentukan dalam Peraturan KPU Nomor 8 Tahun 2024 dapat dimaknai sebagai upaya untuk memastikan agar setiap penyelenggara pemilu terbebas dari segala anasir politik dan tetap memegang teguh independensinya.

Oleh karena itu, maka menjadi penting untuk melakukan kontruksi pengaturan netralitas ASN dalam Pilkada, terutama norma yang mengatur mengenai batas waktu pengunduran diri bagi ASN yang akan mencalonkan sebagai kepala daerah maupun wakil kepala daerah. Konsep baru ini bertujuan agar prinsip netralitas ASN tetap dapat ditegakkan di satu sisi, sedangkan di sisi lainnya jaminan dan perlindungan terhadap hak bagi setiap pegawai ASN untuk dipilih dan memilih tetap dapat dipenuhi.

#### D. KESIMPULAN

Netralitas ASN dalam Pilkada dituangkan dalam berbagai regulasi antara lain UU Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, Undang Undang Nomor 10 Tahun 2016, PP Nomor 11 Tahun 2017, PP Nomor 94 Tahun 2021, serta Surat Keputusan Bersama Menpan RB, Mendagri, Kepala BKN, Ketua KASN, dan Ketua Bawaslu Nomor 2 Tahun 2022, Nomor 800-5474 Tahun 2022, Nomor

20

<https://www.ngopibareng.id/read/khusnul-yaqin-resmi-ajukan-pensiun-dini-dari-asn-lamongan> diakses tanggal 3 September 2024 jam 14.00 WIB

21

<https://jatimnews.sigapnews.co.id/jatim/sn-75275/sekda-bojonegoro-nurul-azizah-ajukan-pengunduran-diri> diakses tanggal 3 September 2024 jam 14.33 WIB

46 Tahun 2022, Nomor 30 Tahun 2022, dan Nomor 1447.1/PM.01/K.1/09/2022. Undang-undang telah mengamanatkan bahwa Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik. Namun, ketika seorang ASN akan mencalonkan kepala daerah atau wakil kepala daerah baru mengundurkan diri sejak ditetapkan sebagai pasangan calon. Kondisi ini memunculkan problematika hukum, karena proses yang berlangsung sebelum seorang ASN ditetapkan sebagai pasangan calon antara lain penyerahan berkas dukungan kepada KPU di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, mengikuti penjurangan bakal calon kepala daerah atau wakil kepala daerah merupakan bentuk kegiatan politik praktis. Dengan demikian, disarankan kepada DPR selaku institusi yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang untuk melakukan perubahan norma menyangkut netralitas ASN terutama norma yang mengatur mengenai batas waktu pengunduran diri bagi ASN yang akan mencalonkan sebagai kepala daerah maupun wakil kepala daerah.

## E. DAFTAR PUSTAKA

### Buku-Buku

- Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2008
- Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Kencana, Jakarta, 2018
- Heru Widodo, *Hukum Acara Perselisihan Hasil Pilkada Serentak di Mahkamah Konstitusi*, Cet. Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2015
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005
- Maria Parida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan, Disarikan dari Perkuliahan Hamid S. Attamimi*, Yogyakarta, Kanisius, 1998
- Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, Konpress, Jakarta, 2012
- Sahya Anggara, *Sistem Politik Indonesia*, Pustaka Setia, Bandung, 2013

### Peraturan Perundang-Undangan

- Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, UU Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015;
- Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011, dan Undang Undang Nomor 13 Tahun 2023 tentang Perubahan Kedua Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011;
- Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum;
- Undang Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara;
- Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017;
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil yang diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020
- Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil;
- Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2024 tentang Pencalonan

Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota’

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

#### Artikel Jurnal

Deni Jaya Saputra, *Urgensi Asas Netralitas dan Penerapan Sistem Merit Sebagai Penguatan Asas Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Umum Ditinjau Dari Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara*, Jurnal Civil Service Vol. 16 No. 2, November 2022

I D.G. Palguna, *Demokrasi, Pemilu, Dan Mahkamah Konstitusi*, makalah dalam seminar dengan tema “*Membangun Demokrasi Melalui Pemilu Berkualitas*,” yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum dan Ilmu Sosial Universitas Pendidikan Ganesha (Undiksha), Undiksha, Singaraja, 5 Oktober 2019

Indrawan Susilo Prabowoadi, Muhammad Afandi, *Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Perspektif Pemilu dan Pilkada*, Jurnal Constituendum, No. 2, 2020

Largus Nadeak, *Klerikus Dilarang Berpolitik Praktis Promosi Agar Klerikus Aktif Berpolitik Kepedulian Sosial*, Logos, Jurnal Filsafat-Teologi, Vol. 12, No.2, Juni 2015

Policy Brief, *Urgensi Penegakan Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN)*, Jurnal

KASN Volume 1, Nomor 1, Desember 2018

#### Media Online

<https://nasional.kompas.com/read/2018/06/25/18180101/bawaslu-temukan-500-kasus-asn-tak-netral-pada-pilkada-serentak>

<https://www.bawaslu.go.id/id/berita/pelanggaran-netralitas-asn-pilkada-2020-bawaslu-kirim-369-laporan-kepada-kasn>

<https://www.detik.com/jatim/berita/d-7346007/deklarasi-maju-pilkada-asn-tulungagung-dikenai-sanksi-etik>

<https://petisi.co/dugaan-pelanggaran-netralitas-asn-bawaslu-lamongan-panggil-pengurus-parpol/>

<https://suaradesa.co/sospol-dan-pemerintahan/dugaan-pelanggaran-netralitas-asn-guru-di-sdn-nglarangan-2-dilaporkan-ke-bawaslu/>

<https://suaradesa.co/opini/satgas-netralitas-asn-garang-di-pemilu-mlempem-di-pemilukada/>

<https://www.ngopibareng.id/read/khusnul-yaqin-resmi-ajukan-pensiun-dini-dari-asn-lamongan>

<https://jatimnews.sigapnews.co.id/jatim/sn-75275/sekda-bojonegoro-nurul-azizah-ajukan-pengunduran-diri>

<https://suarabojonegoro.com/news/2024/05/13/dukungan-diserahkan-ke-kpu-nurul-azizah-dipastikan-melenggang-ke-pencalonan-bupati-bojonegoro>