

## PELANGGARAN NETRALITAS ASN DAN PENYALAHGUNAAN WEWENANG DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH

**Bachruddin Meikiansyah**

Universitas Lambung Mangkurat

e-mail: [bmeikiansyah@gmail.com](mailto:bmeikiansyah@gmail.com)

Submit Tgl: 07-Mei-2025

Diterima Tgl: 05-Sept.-2025

Diterbitkan Tgl: 01-Oktober-2025

**Abstract:** *This study aims to examine whether the norms for the implementation of the neutrality of the State Civil Apparatus (ASN) in the Regional Election Law are in accordance with the principles of electoral justice and to formulate a more effective norm construction in preventing abuse of authority by ASN during the regional head election process. This research focuses on the main question, namely whether existing regulations have ensured the fair implementation of ASN neutrality and how legal reconstruction can integrate the roles of various supervisory agencies to achieve the effectiveness of norm enforcement. The research method used is normative legal research with a descriptive approach, through a comprehensive analysis of secondary data obtained from the provisions of laws and regulations, scientific literature, journals, and relevant policy documents. Based on the results of the analysis, it was found that although various regulations have been implemented such as Law Number 10 of 2016, Law Number 20 of 2023 concerning ASN, and related guidelines such as Decree Number 2 of 2022, there is still ambiguity in their implementation and coordination between supervisory agencies is not optimal, so violations of ASN neutrality have not been effectively minimized. Therefore, this study concludes the need for legal reconstruction to create an integrated enforcement mechanism and stricter sanctions to maintain integrity and justice in the implementation of the Regional Elections.*

**Keywords:** *Neutrality; Abuse of Authority; Regional Head Election*

**Abstrak:** Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji apakah norma penyelenggaraan netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam undang-undang Pilkada telah sesuai dengan prinsip keadilan pemilu serta untuk merumuskan konstruksi norma yang lebih efektif dalam mencegah penyalahgunaan kewenangan oleh ASN selama proses pemilihan kepala daerah. Penelitian ini berfokus pada pertanyaan utama, yaitu apakah regulasi yang ada sudah menjamin pelaksanaan netralitas ASN secara adil dan bagaimana rekonstruksi hukum dapat mengintegrasikan peran berbagai lembaga pengawas untuk mencapai efektivitas penegakan norma. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan deskriptif, melalui analisis komprehensif terhadap data sekunder yang diperoleh dari ketentuan peraturan perundang-undangan, literatur ilmiah, jurnal, serta dokumen kebijakan yang relevan. Berdasarkan hasil analisis, ditemukan bahwa meskipun telah diterapkan berbagai regulasi seperti Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN, dan pedoman terkait seperti SKB Nomor 2 Tahun 2022, masih terdapat kekaburan dalam implementasinya serta koordinasi antar lembaga pengawas kurang optimal, sehingga pelanggaran netralitas ASN belum dapat diminimalisir secara efektif. Oleh karena itu, penelitian ini menyimpulkan perlunya rekonstruksi hukum untuk menciptakan mekanisme penegakan yang terintegrasi dan sanksi yang lebih tegas guna menjaga integritas dan keadilan dalam penyelenggaraan Pilkada.

**Kata kunci:** *Netralitas; Penyalahgunaan Wewenang; Pemilihan Kepala Daerah*



Cara mengutip

Lisensi CC-BY | <https://jurnaluvaya.my.id/index.php/pah/index>

Meikiansyah, B. (2025). Pelanggaran Netralitas dan Penyalahgunaan Wewenang dalam Pemilihan Kepala Daerah. *Pahlawan Jurnal Pendidikan-Sosial-Budaya*, 21(2), 375–380. <https://doi.org/10.57216/pah.v21i2.20>

## PENDAHULUAN

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 merupakan perubahan kedua dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi undang-undang. Undang-undang ini diharapkan dapat memperbaiki dan menyempurnakan penyelenggaraan pemilu kepala daerah, khususnya terkait dengan partisipasi politik dan netralitas ASN.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 pun diharap dapat menyempurnakan ketentuan-ketentuan yang ada dalam undang-undang sebelumnya, termasuk dalam hal perbaikan prosedur, peningkatan partisipasi politik dan jaminan hak-hak konstitusional<sup>1</sup>.

Perlu diketahui dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pilkada ada dua pasal yang mengatur tentang netralitas ASN yaitu pada Pasal 70 dan Pasal 71. Pasal 70 ayat (1) bahwa dalam kampanye, pasangan calon dilarang melibatkan Aparatur Sipil Negara, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan anggota Tentara Nasional Indonesia. Pelanggaran atas ketentuan tersebut dikenakan sanksi pidana paling lama 6 (enam) bulan penjara dan denda paling banyak 6 juta sebagaimana disebutkan dalam Pasal 189.

Kemudian, Pasal 71 ayat (1) bahwa “pejabat negara, pejabat aparatur sipil negara, dan Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu calon selama masa Kampanye.” Pelanggaran atas ketentuan tersebut dikenakan sanksi pidana paling lama 6 (enam) bulan penjara dan denda paling banyak 6 juta sebagaimana disebutkan dalam Pasal 188<sup>2</sup>.

Dalam kebijakan, praktek dugaan pelanggaran hukum terkait pasal 71 ini sulit untuk ditegakkan secara efektif, karena adanya kekaburan ruang lingkup pemaknaan dari norma tersebut, sehingga dalam tataran praksis menyulitkan bagi jajaran pengawas pemilu untuk menegakkan aturan ini.

Sehingga banyaknya terjadi ketidak netralitasan ASN dalam penyelenggaraan pilkada, Perludem mencatat 156 kasus dugaan pelanggaran netralitas kepala desa (kades) yang tersebar di 25 provinsi per 28 Oktober. Angka tersebut belum termasuk kasus di Tingkat kecamatan, kabupaten, kota, hingga provinsi. pelanggaran netralitas ini tidak hanya mencakup keungan negara, tetapi juga melibatkan institusi, pejabat public, kebijakan yang tidak jelas, serta kehadiran pejabat aktif di tempat kampanye<sup>3</sup>.

Begitu pula yang pernah terjadi pada tahun 2020 yang lalu, Camat Aluh-Aluh Kabupaten Banjar, dilaporkan ke bawaslu kabupaten banjar karena diduga ikut hadir ditengah kampanye yang digelar paslon bupati banjar nomor urut 1. Dugaan pelanggaran netralitas ASN dilakukan Camat Aluh-Aluh pada saat kampanye paslon Bupati banjar Nomor urut 1 tersebut<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> <https://setkab.go.id/jadi-uu-no-10-tahun-2016-presiden-jokowi-sudah-sahkan-uu-pilkada/> diakses pada tanggal 30 April 2025 pukul 13.23 Wita.

<sup>2</sup> <https://www.bawaslu.go.id/id/berita/bawaslu-bedah-norma-soal-netralitas-asn-dalam-pasal-70-dan-71-uu-pilkada>. Diakses pada tanggal 02 April 2025. Pukul 20.50 Wita.

<sup>3</sup> <https://rumahpemilu.org/kasus-pelanggaran-netralitas-asn-bisa-delegitimasi-pilkada-2024/> Diakses pada tanggal 02 April 2025 Pukul 14.00 Wita.

<sup>4</sup> <https://kbk.news/camat-aluh-aluh-dilaporkan-ke-bawaslu-banjar/> Diakses pada tanggal 02 April 2025 Pukul 14.30.

Dugaan pun berlanjut Kadisdikbud Kalsel tidak netral yang Dimana diduga ajak coblos partai tertentu pada tanggal 14 Februari 2024, mendatang. Dugaan pelanggaran netralitas dengan statusnya sebagai ASN, pada saat job fair di sebuah sekolah di Banjarmasin. Dihadapan guru dan peserta didik pada senin 6 November 2023<sup>5</sup>.

Sistem pemilihan yang mengalami perubahan dari pemilihan yang awalnya secara tidak langsung menjadi pemilihan secara langsung merupakan bentuk perebutan kembali kedaulatan ke tangan rakyat, karena dalam hal ini rakyat diberikan ruang yang seluas – luasnya dalam memilih calon wakilnya di parlemen bahkan calon pemimpinnya dari tingkat pusat sampai tingkat desa.

Karena sesuai dengan amanat konstitusi bahwasanya proses pemilihan kepala daerah dilakukan secara demokratis, transparan, jujur dan adil serta dengan pemberian dan pemungutan suara secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil telah dirangkum dalam Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dan dijelaskan secara detail di dalam Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur Bupati dan Walikota.<sup>6</sup>

## METODE

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Menurut abdukkadir muhammad yang dimaksud sebagai penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang menggunakan studi kasus hukum normatif berupa produk perilaku hukum.<sup>7</sup> Penelitian hukum normatif bermula dari ketentuan hukum positif tertulis yang diberlakukan pada peristiwa hukum in concreto dalam mengikat, sehingga dalam penelitiannya selalu terdapat gabungan dua tahap kajian, yaitu:

1. Tahap pertama adalah kajian mengenai hukum normatif yang berlaku.
2. Tahap kedua adalah penerapan pada peristiwa in concreto guna mencapai tujuan yang telah diterapkan penggunaan kedua tahapan tersebut membutuhkan data sekunder dan data primer.<sup>8</sup>

Sumber bahan hukum yang digunakan sebagai sumber bahan hukum dalam penelitian ini adalah:

### 1. Bahan Hukum Primer

- a. Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Undang-undang Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

<sup>5</sup><https://www.kompas.id/baca/nusantara/2023/11/17/kepala-disdikbud-kalsel-melanggar-netralitas-asn> Diakses pada tanggal 02 April 2025 pukul 15.10 Wita.

<sup>6</sup> Cheppy Haricahyono, 1986, Ilmu *Politik Dan Perspektifnya*, Yogyakarta, Tiara Wacana & YP2LPM. Hal. 199.

<sup>7</sup> Abdulkadir Muhammad, 2004. Hukum dan Penelitian Hukum. Bandung ; PT.citra Aditya bakti, hlm 52

<sup>8</sup> *Ibid.*

- c. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2014 Tentang pemerintahan daerah sebagaimana yang diubah kedua kali dengan undang-undang republic Indonesia nomor 9 tahun 2015 tentang perubahan kedua atas undang-undang republic Indonesia nomor 32 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah.
- d. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, Menjadi Undang-Undang;
- e. Undang-Undang dan Peraturan Terkait lainnya.

## 2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder bersumber dari buku, literatur, hasil penelitian, referensi, dan hasil seminar atau sumber sejenis lainnya.

## 3. Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum pendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang terdiri dari kamus, majalah, internet, kamus umum Bahasa Indonesia dan Kamus hukum.

## 4. Analisis Bahan Hukum

Analisis data yang digunakan adalah secara kualitatif induktif, yang diartikan sebagai kegiatan menganalisis data secara komprehensif, yaitu data sekunder dari berbagai kepustakaan dan literatur baik yang berupa buku, peraturan perundang-undangan, jurnal, laporan penelitian atau karya ilmiah lainnya. Analisis data dilakukan setelah terlebih dahulu diadakan pemeriksaan, pengelompokan, pengolahan dan evaluasi sehingga diketahui reabilitas data tersebut, lalu dianalisis secara kualitatif untuk menyelesaikan permasalahan yang ada.



## HASIL DAN PEMBAHASAN

### *Hasil*

Hasil penelitian menunjukkan bahwa meski Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 telah mengatur netralitas ASN secara tegas dalam Pasal 70–71, penerapan norma tersebut di lapangan masih diwarnai kebingungan dan tumpang tindih kewenangan. Data Bawaslu dan KASN mencatat lonjakan dugaan pelanggaran netralitas ASN sebesar 33 % pada 2019–2020, terutama ketika aparat sipil negara masih mudah terpolarisasi oleh dinamika lokal.

Upaya perbaikan lewat UU Nomor 20 Tahun 2023 dan SKB Nomor 2 Tahun 2022 berhasil menurunkan angka pelanggaran secara signifikan pada 2023, tetapi secara struktural penanganan laporan masih berserakan antara BKD/BKN, KASN, inspektorat daerah, KPUD, dan Bawaslu/Panwaslu. Kerangka digital SIAPNET pun mempermudah pemantauan, namun efektivitasnya tertatih karena persebaran data, kurangnya pemahaman ASN atas batasan netralitas, serta keraguan aparat penegak hukum dalam menyikapi rekomendasi administratif versus tindakan pidana.

### *Pembahasan*

Penyusunan norma netralitas ASN di UU No. 10/2016 cenderung mengedepankan pencegahan lewat sanksi administratif, tetapi kurang membangun mekanisme kolaborasi lintas lembaga. Sejak reformasi, budaya birokrasi patrimonial masih kuat di daerah, mendorong ASN berpihak demi keamanan karier. Meski UU No. 20/2023 dan SKB No. 2/2022 memperkuat asas netralitas dan

menyediakan platform digital (SIAPNET) untuk memantau ASN, efektivitasnya bergantung pada:

1. harmonisasi wewenang antara KASN, BKD, KPUD, Bawaslu/Panwaslu, dan inspektorat daerah;
2. peningkatan pemahaman ASN dan publik soal apa yang dianggap pelanggaran netralitas;
3. jaminan keamanan data dan privasi dalam penggunaan aplikasi pengawasan;
4. konsistensi penanganan oleh aparat penegak hukum agar tidak ada kesenjangan persepsi.

Perbandingan dengan praktik Singapura menunjukkan bahwa kode etik yang jelas dan sanksi yang dapat langsung diterapkan tanpa celah interpretasi meminimalkan risiko penyalahgunaan kekuasaan di masa kampanye. Oleh karena itu, rekonstruksi norma netralitas ASN mesti mencakup pembaruan definisi, perluasan wewenang kolaboratif, dan kerangka sanksi yang proporsional, cepat, dan transparan.

## SIMPULAN DAN SARAN

### *Simpulan*

Norma penyelenggaraan netralitas ASN dalam undang-undang Pilkada masih menghadapi tantangan dalam prinsip keadilan pemilu. Meskipun aturan telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Pada Pasal 70 dan 71, masih terdapat kekaburan dalam penerapan norma tersebut sehingga pengawasan dan penegakan hukum terhadap pelanggaran netralitas ASN belum efektif. Kontruksi norma penyelenggaraan netralitas ASN perlu diperkuat untuk mencegah penyalahgunaan kewenangan dalam Pilkada. Rekonstruksi hukum diperlukan untuk menciptakan mekanisme penegakan hukum yang lebih terintegrasi, sehingga berbagai lembaga terkait dapat berkolaborasi dalam pengawasan netralitas ASN secara lebih optimal.

### *Saran*

Peningkatan regulasi dan pengawasan terhadap netralitas ASN. Pemerintah perlu merevisi dan mempertegas aturan terkait netralitas ASN, dengan memastikan adanya sanksi yang lebih efektif serta mekanisme pelaporan dan pengawasan yang lebih transparan. Optimalisasi koordinasi antara lembaga pengawas pemilu dan instansi terkait. Diperlukan sinergi antara Bawaslu, KPU, dan instansi pemerintahan lainnya untuk memastikan penanganan pelanggaran netralitas ASN berjalan secara efektif, dengan adanya mekanisme yang jelas dan dapat diterapkan secara konsisten.

## DAFTAR RUJUKAN

- Anugrah, Noor Fajrin. (2019). Artikel Jurnal Penyalahgunaan wewenang (abuse of power) calon petahana terhadap penyelenggaraan pemilu PILKADA berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang pemilihan Umum kepala daerah. Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Sultan Adam Banjarmasin.
- Asshiddiqie. Jimly. (2009). *"Menuju Negara Hukum yang Demokratis, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta.
- Azis, M. Noor. (2011). *Pengkajian Hukum tentang Pemilihan Kepala Daerah*. Jakarta : Badan Hukum Pembinaan Hukum Nasional.

- 
- Baechler, Jean. (2001). *Demokrasi Sebuah Tinjauan Aanalitis*, Yogyakarta : Kanisius.
- Buana Mirza Satria. (2018). “Menimbang Lembaga Peradilan Khusus Pemilu: Studi Perbandingan Hukum Tata Negara,” *Makalah*, disampaikan pada Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-V di Batusangkar.
- C, Anwar. (2011).Teori dan Hukum Konstitusi. *Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan) Implikasi dan Implementasi Pada Lembaga Negara* : Bandung.
- Gaffar, Janedjri M.(2012). *Politik Hukum Pemilu*. Konstitusi Press : Jakarta.

