

## NETRALITAS ASN DALAM PEMILU DAN PILKADA: ANALISIS PENGATURAN HUKUM SERTA STRATEGI PENGAWASAN BEBAS KONFLIK KEPENTINGAN

**MELIYA PUTRIANI<sup>1</sup>**

Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Bengkulu  
Email: [putrianimelyyy@gmail.com](mailto:putrianimelyyy@gmail.com)

**OKSYA WINA AZZAHRAH<sup>2</sup>**

Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Bengkulu  
Email: [oksyawina@gmail.com](mailto:oksyawina@gmail.com)

**OLIVIA SUGIARTI<sup>3</sup>**

Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Bengkulu  
Email: [oliviasugiarti2@gmail.com](mailto:oliviasugiarti2@gmail.com)

**FADHIL MUHAMMAD<sup>4</sup>**

Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Bengkulu  
Email: [fadhil.m2005@gmail.com](mailto:fadhil.m2005@gmail.com)

**ISKANDAR<sup>5</sup>**

Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Bengkulu  
Email: [suttaiskandar@yahoo.com](mailto:suttaiskandar@yahoo.com)

### ABSTRAK

Pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah merupakan instrumen utama demokrasi di Indonesia, memungkinkan rakyat menentukan pemimpin dan kebijakan pemerintahan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil berdasarkan Pancasila serta Undang-Undang Dasar 1945. Melalui Pemilu, rakyat memilih Presiden/Wakil Presiden, anggota DPR, DPD, dan DPRD, sedangkan pemilihan kepala daerah memilih kepala daerah di provinsi dan kabupaten/kota. Kegiatan ini tidak hanya prosedural, tetapi juga perwujudan kedaulatan rakyat yang harus menjunjung integritas, transparansi, dan akuntabilitas untuk pemerintahan demokratis. Penyelenggaraan langsung ini mengubah budaya pemerintahan daerah, termasuk hubungan birokrasi-politik, khususnya netralitas birokrasi. Kajian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, menganalisis peraturan hukum, konsep teoritis, dan yurisprudensi relevan. Sumber utama adalah Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, yang menetapkan prinsip netralitas ASN dalam Pilkada, serta peraturan terkait lainnya. Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Pemilu krusial untuk integritas birokrasi. UU No. 20/2023 dan UU No. 7/2017 melarang keterlibatan PNS dalam kampanye politik. Namun, implementasi menghadapi kendala seperti pelanggaran aktif/pasif. Sanksi administratif dan pidana bertujuan efek jera, tapi penegakan lemah akibat pengawasan kurang, intervensi politik, dan independensi lembaga pengawas. Sanksi sering tidak sebanding, prosedur lambat. Diperlukan komitmen kuat dari pemangku kepentingan untuk memastikan birokrasi netral dan tidak terlibat politik praktis.

**Kata Kunci:** Netralitas Aparatur Sipil Negara, Pemilihan Umum, Pemilihan Kepala Daerah.

### ABSTRACT

General elections and regional head elections are the main instruments of democracy in Indonesia, enabling the people to determine leaders and government policies directly, publicly, freely, confidentially, honestly and fairly based on Pancasila and the 1945 Constitution. Through elections, the people elect the President/Vice President, members of the DPR, DPD and DPRD, while the regional head elections elects regional heads in provinces and districts/cities. This activity is not only procedural, but also a manifestation of people's sovereignty which must uphold integrity, transparency and accountability for democratic government. This direct implementation changed the culture of regional government, including bureaucratic-political relations, especially bureaucratic neutrality. This study uses a normative juridical approach, analyzing legal regulations, theoretical concepts and relevant jurisprudence. The main sources are Law Number 20 of 2023 concerning State Civil Apparatus (ASN) and Law Number 7 of 2017 concerning General Elections, which stipulates the principle of ASN neutrality in Pilkada, as well as other related regulations. The neutrality of Civil Servants (PNS) in elections is crucial for bureaucratic integrity. UU no. 20/2023 and Law no. 7/2017 prohibits the involvement of civil servants in political campaigns. However, implementation faces obstacles such as active/passive violations. Administrative and criminal sanctions aim to have a deterrent effect, but enforcement is weak due to lack of supervision, political interference and the independence of supervisory institutions. Sanctions are often disproportionate, procedures are slow. A strong commitment from stakeholders is needed to ensure that the bureaucracy is neutral and does not get involved in practical politics.

**Keywords:** Neutrality of State Civil Apparatus, General Election, Regional Head Election

### PENDAHULUAN

#### 1. Latar Belakang

Pemilihan umum merupakan salah satu instrumen utama dalam sistem demokrasi yang memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk menentukan pemimpin serta arah kebijakan pemerintahan. Pemilu menjadi sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

1945. Melalui pemilu, rakyat memilih Presiden dan Wakil Presiden, anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Selain itu, pelaksanaan kedaulatan rakyat juga diwujudkan melalui pemilihan kepala daerah (Pilkada) yang bertujuan untuk memilih kepala daerah di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Oleh karena itu, pemilu dan pilkada tidak hanya berfungsi sebagai mekanisme demokrasi prosedural, tetapi juga sebagai perwujudan kedaulatan rakyat

yang harus diselenggarakan dengan menjunjung tinggi prinsip integritas, transparansi, dan akuntabilitas demi terwujudnya pemerintahan yang demokratis. Penyelenggaraan pemilu dan pilkada secara langsung telah mengubah budaya pemerintahan di daerah, terutama dalam penataan kembali hubungan antara birokrasi dan politik, khususnya terkait dengan isu netralitas birokrasi dalam proses politik.

Penyelenggaraan pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah di Indonesia dilaksanakan secara langsung setiap 5 (lima) tahun sekali. Dalam pelaksanaannya, terdapat beberapa lembaga yang memiliki kewenangan masing-masing, yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai penyelenggara teknis pemilu, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sebagai lembaga yang menangani kode etik penyelenggara pemilu, serta Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sebagai lembaga pengawas pemilu.<sup>1</sup> Bawaslu

memiliki struktur organisasi hingga ke tingkat Tempat Pemungutan Suara (TPS) yang secara fungsional bertugas mengawasi seluruh tahapan pemilu dan pilkada. Dalam melaksanakan tugasnya, Bawaslu mengedepankan strategi pengawasan yang bersifat preventif sebagai langkah awal untuk meminimalkan potensi terjadinya pelanggaran, termasuk pelanggaran terhadap prinsip netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN). Netralitas ASN menjadi perhatian penting karena keberpihakan ASN dapat mencederai asas keadilan dalam kontestasi demokrasi. Dalam konteks tersebut, Bawaslu memiliki kewenangan untuk mengeluarkan rekomendasi kepada instansi yang berwenang guna menjatuhkan sanksi administratif kepada ASN yang terbukti melanggar prinsip netralitas dalam penyelenggaraan Pemilu maupun Pilkada.<sup>2</sup>

Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan profesi yang bertugas sebagai pelaksana pemerintahan dan

<sup>1</sup> Hadian Pramudita, Geri Meinando Marga Wijaya, Bintang Pramudita, dan Puspaningrum Puspaningrum, "Netralitas ASN dalam Pemilu dan Pilkada Kabupaten Boyolali Tahun 2024", *Journal of Administration, Governance, and Political Issues*, June 2025, (1) Vol.2, hal. 52

<sup>2</sup> Indrawan Susilo Prabowoadi dan Muhammad Afandi, "Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Perspektif Pemilu dan Pilkada", *Jurnal Bawaslu Provinsi Kepulauan Riau*, 2021,(1) Vol.1, hal. 15

pembangunan, yang terdiri atas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang bekerja pada instansi pemerintah sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah perlu menetapkan pengaturan yang menekankan dan mengedepankan asas netralitas bagi ASN, di mana setiap ASN harus memiliki sikap netral, yaitu tidak memihak kepada kelompok politik tertentu maupun bertindak untuk kepentingan golongan tertentu. Netralitas merupakan salah satu asas penting dalam mewujudkan ASN yang profesional. Dalam konteks ASN, netralitas dimaknai sebagai sikap tidak memihak yang harus dimiliki oleh setiap pegawai, dengan tetap bebas dari pengaruh pihak mana pun, terhindar dari konflik kepentingan golongan tertentu, tidak melakukan intervensi, bersikap adil dan objektif, serta tidak terlibat dalam kegiatan politik praktis.

Netralitas ASN merupakan isu yang krusial dalam berbagai pelaksanaan pemilu di Indonesia. Keterlibatan ASN dalam politik praktis, seperti memberikan dukungan kepada kandidat tertentu atau melakukan mobilisasi

massa, berpotensi mencederai integritas pemilu serta menurunkan tingkat kepercayaan publik terhadap institusi pemerintahan. Oleh karena itu, pengaturan mengenai netralitas ASN menjadi aspek penting dalam menjamin terselenggaranya pemilu yang demokratis dan sesuai dengan prinsip-prinsip hukum. Melalui berbagai instrumen regulasi, seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara beserta peraturan teknis turunannya, pemerintah telah menegaskan kewajiban netralitas ASN. Namun demikian, dalam praktiknya masih terdapat sejumlah tantangan, antara lain lemahnya pengawasan, penerapan sanksi yang kurang efektif, serta adanya tekanan politik dari berbagai pihak. Perilaku birokrasi yang dinilai tidak netral juga kerap menjadi sorotan dalam penyelenggaraan pemilu. Ketidaknetralan tersebut sering menimbulkan polemik dan kekhawatiran terkait dengan prinsip keadilan dan transparansi pemilu. Berbagai kajian ilmiah turut menyoroti peran ASN yang seharusnya bersikap netral selama proses pemilihan berlangsung. Meskipun telah terdapat pengaturan melalui Undang-Undang

Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, pada kenyataannya masih ditemukan ASN yang melanggar ketentuan tersebut dalam pelaksanaan pemilu.

Pengaturan mengenai kewajiban netralitas bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) secara tegas diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, yang menempatkan “netralitas” sebagai salah satu asas yang wajib dijunjung tinggi oleh setiap ASN dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.<sup>3</sup> Ketentuan tersebut semakin diperjelas dalam bagian penjelasan umum paragraf kedua undang-undang tersebut, yang menegaskan bahwa setiap ASN harus terbebas dari segala bentuk pengaruh dan tidak berpihak pada kepentingan apa pun selain kepentingan bangsa dan negara.<sup>4</sup> Namun, dalam dinamika politik Pemilu dan Pilkada di Indonesia masih sering dijumpai berbagai polemik yang berkaitan dengan permasalahan

netralitas ASN.

Prinsip netralitas ASN berkaitan erat dengan konsep *impartiality*, yaitu sikap tidak memihak, adil, objektif, serta bebas dari intervensi, pengaruh politik, maupun konflik kepentingan. Dalam penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada, netralitas ASN menjadi tantangan tersendiri karena momentum politik sering kali memicu pemanfaatan sumber daya birokrasi untuk kepentingan elektoral. Kondisi tersebut berpotensi mendorong keterlibatan ASN dalam praktik keberpihakan politik yang dapat merusak integritas birokrasi.<sup>5</sup> Birokrasi pada dasarnya harus berlandaskan pada prinsip profesionalitas dan pelayanan publik yang netral, serta tidak dipengaruhi oleh kepentingan politik tertentu. Apabila birokrasi digunakan untuk kepentingan politik praktis, hal tersebut tidak hanya melanggar asas netralitas, tetapi juga berpotensi memicu terjadinya korupsi politik yang dapat menurunkan kualitas penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada. Dampaknya, proses demokrasi yang semestinya berlangsung secara jujur

<sup>3</sup> Undang-Undang Republik Indonesia No. 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, Pasal 2

<sup>4</sup> Ibid., Penjelasan Umum, Paragraf 2

<sup>5</sup> Indrawan Susilo Prabowoadi dan Muhammad Affandi, Op Cit., hal. 15

dan adil dapat tercoreng oleh praktik-praktik yang tidak etis dan menyimpang dari nilai-nilai demokrasi.<sup>6</sup>

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 secara tegas menyatakan bahwa netralitas merupakan kewajiban setiap ASN, yang berarti ASN tidak boleh memihak ataupun terlibat dalam politik praktis, baik secara langsung maupun tidak langsung. Ketentuan ini diperkuat melalui Surat Keputusan Bersama (SKB) antara Kementerian PAN-RB, Kementerian Dalam Negeri, BKN, KASN, dan Bawaslu yang mengatur langkah-langkah pembinaan serta pengawasan netralitas ASN secara preventif, seperti pembentukan satuan tugas netralitas, peningkatan sosialisasi, dan penguatan fungsi pengawasan internal di instansi pemerintah daerah. Namun demikian, kondisi di lapangan menunjukkan bahwa pelaksanaan pengawasan tersebut belum berjalan secara optimal. Kelemahan dalam pengawasan serta lambatnya pembentukan satgas netralitas di daerah

masih membuka peluang terjadinya pelanggaran, sebagaimana yang terjadi di Bengkulu. Hal ini menunjukkan bahwa mekanisme preventif maupun represif yang telah diatur dalam regulasi belum sepenuhnya efektif. Padahal, berdasarkan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin PNS, pelanggaran netralitas dapat dikenai sanksi disiplin berat hingga pemberhentian tidak dengan hormat, dan apabila terbukti sebagai tindak pidana pemilu, dapat diproses melalui Sentra Gakkumdu.<sup>7</sup>

Salah satu contoh persoalan netralitas ASN dalam Pilkada 2024 dapat dilihat dari kasus di Provinsi Bengkulu. Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Provinsi Bengkulu menerima dan memproses laporan masyarakat terkait dugaan ketidaknetralan sebanyak 66 Aparatur Sipil Negara (ASN) menjelang Pilkada 2024. Laporan tersebut berkaitan dengan dugaan keterlibatan ASN dalam

<sup>6</sup> Rais Agil Bahtiar, "Peran Strategis Kepala Daerah dan Netralitas ASN dalam Pilkada," Info Singkat Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Oktober 2022, [https://berkas.dpr.go.id/pusaka/files/info\\_singkat/Info%20Singkat---20-II-P3DI-Oktober-2022-1982.pdf](https://berkas.dpr.go.id/pusaka/files/info_singkat/Info%20Singkat---20-II-P3DI-Oktober-2022-1982.pdf). (Diakses pada 12 April 2026)

<sup>7</sup> Fajrianto dan M. Fahrudin Andriyansyah, "Pilkada Serentak 2024: Antara Pelanggaran Netralitas ASN dan Upaya Penanggulannya," *Jurnal Al Azhar Indonesia Seri Ilmu Sosial* 5, no. 3 (Oktober 2024), hal.188-197

aktivitas politik praktis. Bawaslu kemudian melakukan penelusuran dan kajian mendalam terhadap setiap laporan untuk memastikan kebenaran bukti serta kesesuaiannya dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai netralitas ASN. Apabila terbukti terjadi pelanggaran, Bawaslu akan meneruskan penanganan kasus tersebut kepada instansi yang berwenang, seperti Badan Kepegawaian Negara (BKN), serta berkoordinasi dengan Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu) guna memastikan penanganan yang objektif dan menyeluruh.<sup>8</sup> Kasus ini menunjukkan bahwa persoalan netralitas ASN masih menjadi tantangan nyata dalam penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada, sehingga diperlukan pengawasan yang lebih efektif serta komitmen bersama untuk menjaga profesionalitas birokrasi dan kualitas demokrasi. Oleh karena itu, diperlukan langkah nyata melalui penguatan pengawasan internal, optimalisasi peran satuan tugas netralitas ASN, serta komitmen dalam penegakan hukum yang konsisten dan

berkeadilan. Berdasarkan uraian tersebut, penulis mengidentifikasi bahwa permasalahan utama terletak pada belum efektifnya sistem pengawasan dan lemahnya implementasi penegakan hukum terhadap pelanggaran netralitas ASN dalam penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada.

Dengan demikian, penelitian ini diarahkan untuk dengan fokus pada kesenjangan antara pengaturan hukum mengenai netralitas ASN dan praktik yang terjadi dalam dinamika politik dalam proses pemilu dan pilkada.

## 2. Rumusan Masalah

- 1) Bagaimana pengaturan hukum mengenai kewajiban netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pemilu dan Pilkada berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku?
- 2) Bagaimana pengawasan terhadap kewajiban netralitas ASN dapat terbebas dari konflik kepentingan?

## 3. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang diterapkan dalam kajian ini bersifat yuridis

<sup>8</sup> <https://www.metrotvnews.com/read/kpLCWe0o-bawaslu-bengkulu-teliti-laporan-dugaan-66-asn->

[tidak-netral-pada-pilkada-2024](#), (Diakses pada 12 April 2026)

normatif, yang melibatkan analisis mendalam terhadap berbagai peraturan hukum, konsep-konsep teoritis di bidang hukum, serta putusan-putusan yurisprudensi yang relevan dengan topik pembahasan. Pendekatan ini dipilih sebagai metode utama untuk mengeksplorasi norma hukum yang berbasis pada ketentuan perundang-undangan, melalui proses pemeriksaan, studi, dan evaluasi terhadap teori-teori, ide-ide, serta prinsip-prinsip dasar dalam aturan hukum. Dalam kajian hukum normatif, fondasi hukum pokok berasal dari ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai sumber bahan hukum, seperti Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 mengenai Aparatur Sipil Negara serta Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang menetapkan pedoman Prinsip Netralitas bagi Aparatur Sipil Negara, ditambah dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait.

## PEMBAHASAN

### 1. Pengaturan Hukum Kewajiban

### Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pemilu dan Pilkada

Netralitas ASN dalam pemilu dan pilkada yaitu ketidakbolehnya ikut serta sebagai bagian dari partai politik baik sebagai anggota maupun simpatisan parpol serta tentang larangan menjadi bagian dari penggerak pemilu. Beberapa regulasi tentang netralitas ASN adalah sebagai Berikut.

- a. UU No. 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara;
- b. UU No. 10 tahun 2016 tentang Pilkada;
- c. UU No. 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum;
- d. PP No. 37 tahun 2004 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil Menjadi Partai Politik;
- e. PP No. 42 tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps Dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil;
- f. PP No. 94 tahun 2021 yang mengatur tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil;<sup>9</sup>
- g. UU No. 20 tahun 2023 tentang ASN.

Kewajiban netralitas Aparatur Sipil

<sup>9</sup> Serafina Shinta Dewi, 'Pengaturan Disiplin PNS Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021

Negara (ASN) selama Pemilihan Umum (Pemilu) tercermin dalam berbagai ketentuan hukum yang berlaku. Salah satu acuan utamanya adalah Undang-Undang Aparatur Sipil Negara Nomor 5 Tahun 2014. Ini sejalan dengan Pasal 9 UU ASN 5/2014, yang menyatakan bahwa ASN wajib terbebas dari segala bentuk pengaruh atau campur tangan politik. Selain itu, aturan netralitas ASN dalam Pemilu juga dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Peraturan ini menetapkan bahwa Pegawai Negeri Sipil yang melanggar prinsip netralitas politik dan Pemilu bisa dijatuhi hukuman disiplin.

Berdasarkan Pasal 2 Huruf (f) UU No.5/2014 bahwa salah satu asas penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN adalah netralitas. Makna netralitas adalah bebasnya Pegawai ASN dari pengaruh kepentingan partai politik tertentu atau tidak memihak untuk kepentingan partai tertentu.<sup>10</sup> Pasal 12 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014

menjelaskan bahwa pegawai Aparatur Sipil Negara memiliki fungsi sebagai penyusun strategi, pelaksana, serta pengawas dalam menjalankan tugas-tugas pemerintah umum dan membangun bangsa melalui implementasi program serta layanan publik yang dilakukan secara profesional, tanpa adanya gangguan dari pihak politik, dan terbebas dari praktik korupsi, kolusi, serta nepotisme. Adapun dalam Penjelasan Umum Paragraf 4 UU Nomor 5 Tahun 2014, langkah-langkah untuk menjaga netralitas ASN dari pengaruh partai politik serta untuk memastikan keutuhan, solidaritas, dan persatuan ASN, sehingga mereka mampu mengarahkan seluruh perhatian, pemikiran, dan energi pada tugas yang diembankan, ASN dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

Netralitas ASN memiliki signifikansi besar agar standar birokrasi tidak terganggu saat memberikan layanan publik, bahkan ketika terjadi perubahan kepemimpinan melalui

<sup>10</sup> Sri Hartini, 2009, "Penegakan Hukum Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS)", Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 9, No. 3, hal. 259.

proses pemilihan umum. Di samping itu, ASN diwajibkan untuk menjaga sikap netral karena mereka secara langsung bertanggung jawab atas pelayanan kepada masyarakat. Netralitas ini juga krusial untuk mencegah ASN menggerakkan masyarakat atau menggunakan sumber daya negara demi mendukung golongan politik tertentu.<sup>11</sup>

Kewajiban Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) diatur oleh beberapa undang-undang utama untuk memastikan proses demokrasi berjalan adil, bebas dari intervensi birokrasi, dan fokus pada pelayanan publik. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 (selanjutnya disebut UU No.10/2016) tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 (selanjutnya disebut UU No.1/2015) tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang,

atau yang lazim disebut sebagai Undang-Undang Pilkada (UU Pilkada). Undang-undang ini hadir untuk menjamin bahwa pemilihan kepala daerah dilakukan secara demokratis, sesuai dengan perintah Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Pemilihan yang bersifat demokratis dapat diwujudkan jika kedaulatan rakyat serta nilai demokrasi yang berasal dari rakyat itu sendiri ditinggikan sebagai prasyarat pokok dalam suatu proses pemilihan.<sup>12</sup>

Isu netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) juga menjadi titik fokus pengawasan selama proses Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) berjalan, di mana teridentifikasi empat kategori pelanggaran pemilihan, yakni pelanggaran administrasi, kode etik, pidana, serta pelanggaran lain yang tidak diatur dalam ketentuan pemilihan, salah satunya adalah pelanggaran netralitas ASN.<sup>13</sup> Pelanggaran atas prinsip netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) memang masih kerap terjadi selama proses Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Di satu pihak, ASN

<sup>11</sup> <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kanwil-rsk/baca-artikel/16769/Pentingnya-Netralitas->

<sup>12</sup> Nikmatul Huda, 2013, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, hal. 267

<sup>13</sup> I Wayan Yoga Pratama Putra, I Nyoman Gede Sugiarta, Luh Putu Suryani, 2022, "Sanksi Terhadap Pelanggaran ASN Yang Terbukti Berpolitik Praktis Dalam Pilkada Serentak", *Jurnal Konstruksi Hukum*, Vol. 3, No. 2, hal. 313

berperan sebagai pegawai pemerintah yang diharuskan menjalankan fungsi administrasi untuk menyediakan layanan kepada masyarakat, sementara di pihak lain, mereka juga merupakan bagian dari warga yang memiliki motivasi politik atau finansial yang berkaitan dengan preferensi mereka dalam Pilkada. Biasanya, motivasi-motivasi tersebut lebih kuat sehingga harapan akan proses pemilihan yang bersih dan imparial tidak dapat direalisasikan.<sup>14</sup>

## 2. Pengawasan Kewajiban Netralitas ASN yang Bebas dari Konflik Kepentingan

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, konsep netralitas berarti bahwa ASN harus tetap imparial terhadap segala jenis intervensi eksternal dan tidak condong ke arah kepentingan individu atau kelompok mana pun. Oleh karena itu, walaupun hak pilih ASN sebagai warga negara tidak dihapuskan, diperlukan regulasi ketat untuk mencegah mereka

melanggar prinsip netralitas selama proses pemilihan baik pemilu maupun pilkada. Untuk mencegah dan mengurangi insiden pelanggaran netralitas semacam itu, pemerintah mengeluarkan Surat Keputusan Bersama yang berisi Pedoman Pengawasan Netralitas Pegawai ASN dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah. “Penerbitan SKB ini dimaksudkan sebagai pedoman bagi ASN di seluruh Indonesia untuk tetap dapat menjaga netralitasnya dan tidak terlibat dalam politik praktis dimasa pilkada serentak,”. Dengan adanya SKB tersebut, diharapkan dapat meningkatkan efektivitas penanganan partisipasi ASN dalam kegiatan politik praktis yang berpotensi besar terjadi. Penerapan SKB ini akan mengurangi dampak negatif dari ketidaknetralan ASN, sehingga mereka bisa sepenuhnya berkonsentrasi pada peran utama sebagai eksekutor kebijakan publik, penyedia layanan masyarakat, serta elemen yang menyatukan dan memperkuat persatuan bangsa Indonesia.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Sutrisno, 2019, “Prinsip Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah”, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 26, No. 3, hal. 524.

<sup>15</sup> <https://kepriprov.go.id/berita/pemprov-kepri/antisipasi-konflik-kepentingan-saat-pilkada-pemerintah-terbitkan-skb-netralitas-asn>

Ketentuan mengenai netralitas ASN selama Pemilu tercatat dalam berbagai regulasi hukum. Salah satu acuan utama adalah Undang-Undang ASN Nomor 5 Tahun 2014. Ini sejalan dengan Pasal 9 UU ASN 5/2014, yang menyatakan bahwa ASN wajib terhindar dari tekanan dan campur tangan politik. Ketentuan serupa tentang netralitas ASN di Pemilu juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 mengenai Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Peraturan ini menetapkan bahwa PNS yang melanggar kewajiban netralitas politik dan Pemilu bisa diberi hukuman disiplin.

Selanjutnya, tindakan apa saja yang dianggap sebagai pelanggaran netralitas ASN dalam Pemilu? Menurut UU ASN 5/2014, perilaku yang dinilai tidak netral bagi ASN adalah partisipasi dalam kegiatan politik praktis. Artinya, mereka dilarang bergabung sebagai anggota atau pengurus partai politik. Lebih dari itu, kegiatan politik praktis sebagaimana dimaksud dalam UU ASN dapat terwujud melalui berbagai aksi yang menunjukkan sikap berpihak, seperti terlibat dalam kampanye atau menyatakan dukungan melalui

postingan di media sosial.

Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 mencantumkan daftar bentuk partisipasi dalam politik praktis yang dilarang bagi ASN, antara lain: Melakukan pendekatan ke partai politik sehubungan dengan rencana pengajuan diri atau orang lain sebagai calon/wakil di Pemilu, Memasang spanduk/baliho yang mempromosikan diri sendiri atau orang lain sebagai calon di Pemilu, Mendeklarasikan diri sebagai calon/wakil di Pemilu, Menghadiri deklarasi calon/pasangan calon dengan atau tanpa menggunakan atribut calon/pasangan atau partai politik, Mengunggah, merespons (seperti menyukai, berkomentar, dan serupa), atau menyebarkan gambar/foto calon/pasangan calon melalui platform online atau media sosial, Berfoto bersama calon dan/atau wakilnya sambil meniru simbol tangan/gerakan yang menandai dukungan, Bertindak sebagai pembicara/narasumber di acara pertemuan partai politik, Bergabung sebagai anggota dan/atau pengurus partai politik, Mengambil keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon sebelum, selama, dan setelah

periode kampanye.

Dalam rangka memperkuat sistem pengawasan yang komprehensif, peran aparat pengawasan internal juga menjadi instrumen vital dalam mendeteksi dini pelanggaran netralitas di lingkungan birokrasi. Inspektorat pada setiap tingkatan pemerintahan memegang tanggung jawab fungsional untuk memastikan bahwa nilai-nilai profesionalisme ASN tetap terjaga dari kontaminasi kepentingan politik. Inspektorat Provinsi memiliki otoritas dalam mengawasi jalannya roda pemerintahan di tingkat daerah provinsi agar para pejabat dan pegawai di bawah naungannya tidak terjebak dalam pusaran politik praktis. Begitu pula dengan Inspektorat Kabupaten/Kota yang berperan sebagai garda depan pengawasan di tingkat daerah kabupaten atau kota, di mana potensi persinggungan antara birokrasi dan kontestan politik seringkali terjadi secara lebih intens dan langsung. Penguatan fungsi inspektorat ini krusial untuk memastikan bahwa setiap tindakan indisipliner terkait netralitas

dapat diproses melalui mekanisme internal yang objektif sebelum berkembang menjadi sengketa hukum yang lebih luas.<sup>16</sup> Namun, terkadang dikarenakan proses pemilihan dan pelantikan pejabat Inspektorat saat ini masih sesuai tingkatan, seperti pejabat Inspektorat Kab/Kota itu diseleksi dan dilantik oleh Bupati/Walikota dan wajib konsultasi dengan Gubernur, sedangkan untuk pejabat Inspektorat Provinsi diseleksi dan dilantik oleh Gubernur setelah melalui konsultasi dengan Kementerian Dalam Negeri, hal ini terkadang memberi celah bagi kepala daerah untuk mengintervensi pejabat Inspektorat sehingga fungsi pengawasan tidak dilakukan dengan maksimal.

Selain fungsi pengawasan internal, keberadaan lembaga negara independen seperti Ombudsman Republik Indonesia juga memberikan dimensi pengawasan eksternal yang esensial dalam menjaga kualitas pelayanan publik selama momentum politik berlangsung. Peran Ombudsman menjadi sangat relevan ketika

<sup>16</sup> Khoidin, M., (2021), "Independensi Inspektorat Daerah dalam Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah," *Jurnal Hukum Media*

*Bhakti* 5, no. 1 (2021): 45-58, doi: 10.32501/jhmb.v5i1.120.

ketidaknetralan ASN mulai berdampak pada terjadinya maladministrasi, di mana layanan publik mungkin diberikan secara diskriminatif berdasarkan preferensi politik tertentu atau bahkan disalahgunakan untuk kepentingan elektoral kandidat tertentu. Ombudsman berfungsi memastikan bahwa hak-hak masyarakat atas pelayanan publik yang adil dan imparial tidak tercederai oleh perilaku birokrasi yang memihak. Melalui pemantauan terhadap kinerja penyelenggara negara, Ombudsman dapat memberikan rekomendasi yang kuat untuk membenahi sistem yang rentan terhadap intervensi politik, sehingga tercipta mekanisme saling mengawasi antara lembaga internal, pengawas pemilu, dan lembaga pemantau pelayanan publik.<sup>17</sup>

Badan Pengawas Pemilu sebagai institusi pengontrol Pemilu di Indonesia diatur melalui sejumlah undang-undang, termasuk Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 mengenai Pemilu. Undang-undang

tersebut memberi Bawaslu otoritas untuk mengawasi semua fase Pemilu, dari tahap persiapan sampai dengan pengumuman hasil akhir. Otoritas ini meliputi pemantauan terhadap jalannya kampanye, pembuatan daftar pemilih, proses pemungutan suara, serta penanganan kasus-kasus pelanggaran Pemilu.<sup>18</sup> Pengawasan atas netralitas ASN dalam Pemilu dilakukan secara intensif oleh instansi yang bertanggung jawab, yakni Bawaslu. Apabila ASN terbukti melanggar aturan netralitas di Pemilu, Bawaslu memiliki kewenangan untuk melaporkan atau menindak pelanggaran tersebut. Hal ini penting untuk memastikan pengawasan terhadap kewajiban netralitas ASN dapat dilakukan tanpa adanya konflik kepentingan, sehingga integritas proses demokrasi tetap terjaga.<sup>19</sup>

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 mengenai Aparatur Sipil Negara, bersama dengan sejumlah peraturan terkait lainnya, telah mengatur berbagai bentuk hukuman administratif bagi pegawai negeri sipil

<sup>17</sup> Ridwan, (2020), "Peran Ombudsman Republik Indonesia dalam Mengawasi Netralitas Aparatur Sipil Negara pada Pemilihan Kepala Daerah," *Jurnal Ius Kajian Hukum dan Keadilan* 8, no. 2 : 215-230, doi: 10.29303/ius.v8i2.745.

<sup>18</sup> <https://journal.pubmedia.id/index.php/jagpi/index>  
<sup>19</sup> <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kanwil-rsk/baca-artikel/16769/Pentingnya-Netralitas->

yang tidak menjunjung tinggi asas netralitas selama proses pemilihan umum. Hukuman administratif tersebut mencakup peringatan secara tertulis, penghentian sementara promosi jabatan, demosi posisi, dan bahkan pemecatan dengan cara yang tidak terhormat.<sup>20</sup> Penerapan sanksi administratif ini diharapkan dapat memberikan efek jera dan mencegah terjadinya pelanggaran. Namun, implementasi sanksi administratif sering kali tidak optimal. Kasus pelanggaran netralitas ASN sering kali tidak mendapatkan sanksi yang tegas, terutama jika pelanggar memiliki hubungan dekat dengan pejabat politik yang berkuasa.

Selain dari hukuman administratif, pegawai negeri sipil yang tidak menjaga netralitas selama kampanye pemilihan umum bisa juga dikenai hukuman pidana. Ini khususnya diterapkan apabila pelanggaran tersebut mencakup tindakan kriminal, seperti penyalahgunaan kekuasaan atau pemanfaatan sarana pemerintah untuk

mendukung kegiatan politik.<sup>21</sup>

Walaupun hukuman administratif dan kriminal sudah tercantum dalam berbagai aturan, keefektifan penerapan hukuman tersebut tetap menjadi tantangan utama untuk menjaga netralitas aparatur sipil negara di Indonesia. Elemen-elemen seperti pengawasan yang lemah, kemandirian badan pengawas yang belum cukup, serta tradisi patronase dalam bidang politik menjadi rintangan pokok untuk menerapkan hukuman secara berkesinambungan.<sup>22</sup> Oleh karena itu, langkah-langkah yang lebih tegas diperlukan untuk memperbaiki keefektifan hukuman, seperti menguatkan fungsi badan pengawas semisal Bawaslu dan KASN, serta menyederhanakan prosedur penyelesaian kasus pelanggaran. Kampanye edukasi tentang urgensi netralitas pegawai negeri sipil selama pemilihan umum harus diperintensifkan. Aparatur sipil negara wajib mendapat wawasan yang lebih dalam terkait dampak hukum dari

<sup>20</sup> Toya, H. (2019). Administrative sanctions in the public sector. *Journal of Public Administration*, 5(3), 299–317.

<sup>21</sup> Simarmata, H. (2020). Pelanggaran netralitas PNS dalam pilkada: Analisis yuridis. *Jurnal Ilmu Hukum*, 17(1), 45–62.

<sup>22</sup> Mietzner, M. (2015). Indonesia's democratic development: The role of civil society. *Southeast Asian Studies*, 4(3), 531–558.

partisipasi mereka dalam kegiatan politik praktis, baik berupa hukuman administratif ataupun kriminal. Selain itu, program latihan dan pembelajaran mengenai etika pemerintahan serta netralitas politik untuk pegawai negeri sipil bisa menjadi alternatif efektif guna meminimalkan insiden pelanggaran di kemudian hari..<sup>23</sup> Upaya ini diharapkan dapat menciptakan lingkungan birokrasi yang lebih netral dan meningkatkan kepercayaan publik terhadap proses pemilu.

### KESIMPULAN

Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam pemilu merupakan prinsip penting untuk menjaga integritas dan profesionalisme birokrasi di Indonesia. Melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, larangan keterlibatan PNS dalam kampanye politik diatur dengan tegas. Meskipun regulasi sudah jelas, implementasi di lapangan masih menemui berbagai kendala. Pelanggaran terhadap netralitas PNS,

baik dalam bentuk keterlibatan aktif maupun pasif dalam kampanye politik, masih sering terjadi. Sanksi administratif dan pidana yang diatur dalam perundang-undangan bertujuan untuk memberikan efek jera terhadap PNS yang melanggar. Namun, penegakan hukum terhadap pelanggaran netralitas PNS sering kali tidak optimal. Faktor-faktor seperti lemahnya pengawasan, intervensi politik, dan kurangnya independensi lembaga pengawas menyebabkan efektivitas sanksi menjadi lemah. Sering kali sanksi yang dijatuhkan tidak sebanding dengan pelanggaran yang dilakukan, dan prosedur penanganan kasus cenderung lambat. Secara keseluruhan, penegakan netralitas PNS dalam pemilu di Indonesia masih perlu ditingkatkan, baik dari aspek regulasi, pengawasan, maupun penerapan sanksi. Diperlukan komitmen yang lebih kuat dari seluruh pemangku kepentingan untuk memastikan bahwa birokrasi tetap netral dan tidak terlibat dalam politik praktis sehingga menciptakan iklim positif yang bebas dari konflik kepentingan.

<sup>23</sup> Warburton, E., & Aspinall, E. (2019). Explaining Indonesia's democratic regression: Structure vs.

agency. *Contemporary Southeast Asia*, 41(1), 113–122.

## SARAN

1. Lembaga pengawas, seperti Bawaslu dan KASN perlu diberikan wewenang yang lebih kuat dan mandiri untuk mengawasi dan menindak pelanggaran netralitas PNS. Kolaborasi antara lembaga pengawas ini harus ditingkatkan untuk mempercepat proses penanganan pelanggaran dan memastikan bahwa setiap pelanggaran ditindak sesuai dengan peraturan yang berlaku;

2. Pejabat Inspektorat hendaknya diseleksi dan dilantik oleh pejabat di tingkatan atasnya, seperti pejabat Inspektorat tingkat Kab/Kota diseleksi dan dilantik oleh Gubernur, sedangkan untuk pejabat Inspektorat tingkat Provinsi diseleksi dan dilantik oleh Kementerian Dalam Negeri. Tentu apabila hal ini dilakukan, maka akan meminimalisir intervensi oleh kepala daerah di masing-masing tingkatan terhadap fungsi pengawasan Inspektorat di masing-masing tingkatan.

2. Edukasi mengenai pentingnya netralitas dalam pemilu harus diperluas dan diperdalam. PNS harus mendapatkan pemahaman yang

komprehensif tentang konsekuensi hukum dari keterlibatan mereka dalam politik praktis, baik dari aspek administratif maupun pidana. Pelatihan mengenai etika publik, netralitas politik, dan penguatan profesionalisme ASN harus dilakukan secara berkala;

3. Sanksi yang dijatuhkan terhadap pelanggaran netralitas PNS harus diberlakukan secara tegas dan proporsional, serta dilakukan secara transparan. Selain itu, perlu ada evaluasi berkala terhadap efektivitas sanksi yang dijatuhkan, untuk memastikan bahwa sanksi yang diterapkan mampu memberikan efek jera dan tidak menimbulkan ketidakadilan atau bias politik;

4. Prosedur penanganan kasus pelanggaran netralitas PNS perlu disederhanakan dan dipercepat. Mekanisme yang lebih jelas dan transparan akan memudahkan pengawasan, meminimalkan intervensi politik, dan memastikan bahwa setiap pelanggaran diproses secara adil dan cepat; dan

5. Pemerintah dan pimpinan birokrasi harus menunjukkan komitmen yang kuat terhadap prinsip netralitas. Pimpinan instansi pemerintah perlu

berperan aktif dalam mencegah dan menindak setiap bentuk pelanggaran netralitas yang terjadi di lingkungan mereka, sehingga tercipta budaya netralitas yang kuat dalam birokrasi.

#### DAFTAR PUTAKA

- Kamudin, M. (2021). Independensi inspektorat daerah dalam pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah. *Jurnal Hukum Media Bhakti*, 5(1), 45–58. <https://doi.org/10.32501/jhmb.v5i1.120>
- Mietzner, M. (2015). Indonesia's democratic development: The role of civil society. *Southeast Asian Studies*, 4(3), 531–558.
- Bahtiar, R. A. (2022, Oktober). *Peran strategis kepala daerah dan netralitas ASN dalam pilkada*. Info Singkat Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI. [https://berkas.dpr.go.id/pusaka/files/info\\_singkat/Info%20Singkat---20-II-P3DI-Oktober-2022-1982.pdf](https://berkas.dpr.go.id/pusaka/files/info_singkat/Info%20Singkat---20-II-P3DI-Oktober-2022-1982.pdf)
- Prabowoadi, I. S., & Afandi, M. (2021). Netralitas aparatur sipil negara dalam perspektif pemilu dan pilkada. *Jurnal Bawaslu Provinsi Kepulauan Riau*, 1(1), 15.
- Pramudita, H., Wijaya, G. M. M., Pramudita, B., & Puspaningrum, P. (2025). Netralitas ASN dalam pemilu dan pilkada Kabupaten Boyolali tahun 2024. *Journal of Administration, Governance, and Political Issues*, 2(1), 52.
- Dewi, S. S. (2021). Pengaturan disiplin PNS dalam Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021.
- Fajrianto, & Andriyansyah, M. F. (2024). Pilkada serentak 2024: Antara pelanggaran netralitas ASN dan upaya penanggulangannya. *Jurnal Al Azhar Indonesia Seri Ilmu Sosial*, 5(3), 188–197.
- Putra, I. W. Y. P., Sugiarta, I. N. G., & Suryani, L. P. (2022). Sanksi terhadap pelanggaran ASN yang terbukti berpolitik praktis dalam pilkada serentak. *Jurnal Konstruksi Hukum*, 3(2), 313.
- Hartini, S. (2009). Penegakan hukum netralitas pegawai negeri sipil (PNS). *Jurnal Dinamika Hukum*, 9(3), 259.
- Ridwan. (2020). Peran Ombudsman Republik Indonesia dalam mengawasi netralitas aparatur sipil negara pada pemilihan kepala daerah. *Jurnal IUS Kajian*

Netralitas Asn Dalam Pemilu Dan Pilkada: Analisis Pengaturan Hukum Serta Strategi Pengawasan Bebas Konflik Kepentingan- Meliya Putriani, Oksya Wina Azzahrah, Olivia Sugiarti, Fadhil Muhammad, Iskandar

*Hukum dan Keadilan*, 8(2), 215–230.

<https://doi.org/10.29303/ius.v8i2.745>

[laporan-dugaan-66-asn-tidak-netral-pada-pilkada-2024](#)

- Simarmata, H. (2020). Pelanggaran netralitas PNS Sektorat dalam pilkada: Analisis yuridis. *Jurnal Ilmu Hukum*, 17(1), 45–62.
- Sutrisno. (2019). Prinsip netralitas aparatur sipil negara dalam pemilihan kepala daerah. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 26(3), 524.
- Toya, H. (2019). Administrative sanctions in the public sector. *Journal of Public Administration*, 5(3), 299–317.
- Warburton, E., & Aspinnall, E. (2019). Explaining Indonesia's democratic regression: Structure vs. agency. *Contemporary Journal of Administration, Governance, and Political Issues*, 41(1), 113–122.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2023). *Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara*. Jakarta: Sekretariat Negara.
- Metro TV News. (2026). Bawaslu Bengkulu teliti laporan dugaan 66 ASN tidak netral pada Pilkada 2024. <https://www.metrotvnews.com/read/kpLCWe0o-bawaslu-bengkulu-teliti->
- Direktorat Jenderal Kekayaan Negara. (2023). Pentingnya netralitas ASN. <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kanwil-rsk/baca-artikel/16769/Pentingnya-Netralitas>
- Provinsi Kepulauan Riau. (2023). Antisipasi konflik kepentingan saat pilkada pemerintah terbitkan SKB netralitas ASN. <https://kepriprov.go.id/berita/pemprov-kepri/antisipasi-konflik-kepentingan-saat-pilkada-pemerintah-terbitkan-skb-netralitas-asn>
- (2025). <https://journal.pubmedia.id/index.php/jagpi/index>