

**NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DALAM PEMILIHAN KEPALA  
DAERAH SERENTAK KABUPATEN JEMBER BERDASARKAN PASAL 71 AYAT  
(1) UNDANG – UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2016**

Oleh

Fatah Ilham Amukti

1710111035

**ABSTRAK**

Pemilihan Kepala Daerah merupakan langkah strategis dalam menegakan pilar – pilar demokrasi di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dan salah satu pilar tegaknya demokrasi adalah dengan adanya supremasi dan penjaminan hukum di dalam terlaksananya Pilkada. Penegakan hukum ini berupa adanya implementasi dari regulasi yang mengatur tentang Pilkada. Khususnya adalah penegakan hukum terkait adanya netralitas Aparatur Sipil Negara selama proses Pilkada berlangsung. Karena berdasarkan Pasal 71 Ayata (1) Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2016 dan berbagai regulasi lainnya yang berkaitan dengan judul diatas. Telah banyak mengatur akan pentingnya netralitas dalam lingkup Aparatur Sipil Negara. Maka dari itu supremasi hukum sangat diperlukan bagi Aparatur Sipil Negara agar bersikap independent tanpa ada kepentingan politik dan kontrak politik dengan siapapun agar pelayanan berupa birokrasi dapat bersih dari intimidasi kepentingan politik.

**PENDAHULUAN**

Pasca runtuhnya masa pemerintahan Orde Baru kebebasan berpendapat di Indonesia sedikit demi sedikit melakukan transisi menuju negara demokrasi, hal ini disebabkan dengan adanya amandemen terhadap konstitusi negara yaitu Undang -Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Salah satu perubahan adalah pada sistem perpolitikan di Indonesia, yang awal mulanya pada masa Orde Baru Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia tidak dilakukan secara langsung melainkan diwakilkan kepada wakil rakyat di parlemen. Hal ini merupakan implementasi bahwa amandemen memberikan dan membuka seluas – luasnya kebebasan berpendapat dan kedaulatan rakyat, sesuai dengan amanat konstitusi pada Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “ Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang – Undang Dasar”. Terselenggaranya Pemilihan Umum (Pemilu) dalam hal ini pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, hal ini dilakukan dalam rangka pemenuhan tuntutan reformasi atas dikembalikanya kedaulatan rakyat dalam menentukan calon pemimpinnya dimasa yang akan datang

## METODE PENELITIAN

### Metode Penelitian

Dalam penulisan sebuah karya tulis ilmiah memerlukan metode untuk menganalisa suatu data dan fakta agar dapat menghasilkan kebenaran yang ilmiah dan dapat dipertanggungjawabkan secara akademis. Metode Penelitian dianggap perlu dikarenakan agar mempermudah penulis dalam menyelesaikan penelitian, selain itu metode juga mengkorelasikan antara aturan – aturan dan dalil – dalil yang berhubungan dengan disiplin, sehingga dianggap sangat diperlukan dalam penulisan ini, adapun metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini antara lain :<sup>1</sup>

- **Metode Pendekatan Masalah**

Dalam penelitian ini kami menggunakan 3 macam metode pendekatan yaitu antara lain, pendekatan perundang – undangan, pendekatan konseptual dan pendekatan kasus, maksud dari ketiganya adalah :

1. Pendekatan Perundang – undangan ( *Statue Aproach* ), yaitu dengan menganalisa semua undang – undang dan regulasi yang berkaitan dengan judul penelitian ini, sehingga pada nantinya hasil dari analisa ini menjadi argument untuk memecahkan isu yang diteliti sesuai dengan dasar hukum, pendekatan semacam ini sangat diperlukan dalam penelitian hukum, karena dengan adanya pendekatan hukum ini penelitian yang ditulis oleh penulis dapat dikategorikan sebagai penelitian hukum.<sup>2</sup>
2. Pendekatan Konseptual ( *Conseptual Aproach* ), yaitu suatu metode pendekatan melalui pendekatan dengan merujuk dari pandangan – pandangan dan doktrin – doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Sehingga dengan adanya pendekatan konseptual yang abstrak akan memberikan pandangan kepada pembaca ataupun penulis gambaran secara general suatu konsep yang akan dikaitkan dengan isu hukum.<sup>3</sup>
3. Pendekatan Kasus ( *Case Aproach* ), dilakukan dengan cara melakukan pendekatan dengan kasus yang berkaitan dengan isu yang akan diteliti, setelah itu kasus tersebut dikaitkan dengan regulasi atau peraturan perundang – undangan serta analisa dengan konsep – konsep hukum yang berkaitan dengan kasus

---

<sup>1</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2013, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, Hal 135

<sup>2</sup> *Ibid*, Hal 136

<sup>3</sup> *Ibid*, Hal.177

tersebut. Sehingga dengan adanya pendekatan kasus dalam penelitian ini dapat diketahui bahwasanya kasus ini merupakan suatu kasus yang perlu diselesaikan dengan regulasi dan konsep hukum.<sup>4</sup>

- **Jenis Penelitian**

Penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif, penelitian hukum dengan tujuan normatif dilakukan dalam rangka merekomendasikan atau mendukung argumentasi untuk pembaruan hukum. Tujuan penelitian hukum yang normatif ini adalah penelitian hukum yang bertujuan dan berorientasi pada pembaruan hukum, yaitu penelitian hukum yang dirancang untuk pelaksanaan pembaruan hukum. Pembaharuan ini bertujuan untuk mengisi setiap kekosongan hukum dan agar dapat mengetahui apakah regulasi tersebut masih relevan sampai saat ini.<sup>5</sup>

- **Bahan Hukum**

Secara ideal dalam penelitian Bahan Hukum dibedakan menjadi dua yaitu, sumber data primer dan sumber data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumber – sumber hukum berupa peraturan perundang - undangan, sedangkan data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan – bahan pustaka.

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

1. Bahan Hukum Primer, yaitu data yang berupa sumber hukum dan berisikan tentang aturan – aturan tertulis yang akan dilaksanakan oleh negara. Adapun aturan perundang – undangan yang mengatur tentang Pemilihan Kepala Daerah adalah :<sup>6</sup>
  - a. Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
  - b. Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.
  - c. Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
  - d. 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.
  - e. Undang – Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

---

<sup>4</sup> *Ibid*, 158

<sup>5</sup> A'an Efendi, Dyah Ochtorina Susanti & Rahmadi Indra Tektona, 2019, *Penelitian Hukum Doktrinal*, LaksBang Justitia, Yogyakarta, Hlm 44

<sup>6</sup> *Ibid*, Hal. 71

- f. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kampanye Pemilihan Umum.
  - g. Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 2018 tentang Pengawas Perencanaan, Pengadaan, Dan Pendistribusian, Perlengkapan Pemungutan Suara Dan Dukungan Lainnya Dalam Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota Dan Wakil Walikota.
2. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan yang diperoleh melalui buku, jurnal ilmiah, laporan penelitian, majalah dan situs internet yang relevan dengan permasalahan yang dibahas. Sehingga dapat mengkorelasikan dengan data – data primer diatas. Karena dengan adanya korelasi antara bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder akan memberikan penguatan data bahan dan penguatan doktrin bagi penulis untuk mendalami kasus yang diteliti oleh penulis.<sup>7</sup>

- **Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan cara *study* ke perpustakaan yaitu dengan menginventarisir bahan – bahan pustaka yang berkaitan dengan Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota. Setelah itu membaca dan mempelajari Peraturan Perundang – Undangan, teori – teori atau tulisan – tulisan yang terdapat dalam buku literatur, catatan kuliah, surat kabar, dan bahan bacaan ilmiah yang memiliki hubungan dengan judul penelitian yang diangkat. Sehingga mendapatkan landasan teoritis yang dapat dipertanggungjawabkan dasar penulisan penelitian ini.

- **Teknik Analisis Bahan Hukum**

Teknik analisis bahan yang digunakan adalah analitis kualitatif, yakni dengan menganalisis bahan – bahan sekunder yang didapatkan sesuai dengan rumusan masalah yang telah ditetapkan. Yang mana pada metode ini digunakan untuk menguraikan (1). Regulasi yang mengatur mengenai pelanggaran kampanye pada pemilihan kepala daerah serentak 2020. (2). Pelaksanaan kampanye pada pemilihan kepala daerah serentak 2020 dari analisis yang dilakukan sehingga dapat menghasilkan simpulan dan preskripsi.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> *Ibid*, Hal. 182

<sup>8</sup> *Op.cit.* A'an Efendi, Hal. 89

## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

- **Analisis Pasal 71 Ayat (1) Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2016 Sebagai Celah Pelanggaran Netralitas Bagi Aparatur Sipil Negara Dalam Pilkada.**

Dalam Sejarah Pengawasan Pemilu di Indonesia, istilah pengawasan pemilu belum pernah ada karena baru muncul pada tahun 1980, saat pelaksanaan pemilu pertama Indonesia yaitu pada tahun 1955 masyarakat Indonesia masih memberikan seluruh kepercayaannya kepada panitia penyelenggara pemilu, sehingga pada waktu itu masih belum tercetus adanya lembaga khusus yang dapat mengawasi penyelenggara pemilu dalam melaksanakan proses berlangsungnya pemilihan umum.<sup>9</sup>

Kelembagaan Pengawas Pemilu baru muncul pada pelaksanaan Pemilu 1982, dengan nama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu (Panwaslak Pemilu). Pada saat itu mulai muncul ketidakpercayaan publik terhadap pelaksanaan Pemilu yang dikooptasi oleh kekuatan rezim penguasa. Pembentukan Panwaslak Pemilu pada Pemilu 1982 dilatari oleh protes-protes atas banyaknya pelanggaran dan manipulasi penghitungan suara yang dilakukan oleh para petugas pemilu pada Pemilu 1971. Karena pelanggaran dan kecurangan pemilu yang terjadi pada Pemilu 1977 jauh lebih masif. Protes-protes ini lantas direspon pemerintah dan DPR yang didominasi Golkar dan ABRI. Akhirnya muncullah gagasan memperbaiki undang-undang yang bertujuan meningkatkan 'kualitas' Pemilu 1982. Demi memenuhi tuntutan PPP dan PDI, pemerintah setuju untuk menempatkan wakil peserta pemilu ke dalam kepanitiaan pemilu. Selain itu, pemerintah juga mengintroduksi adanya badan baru yang akan terlibat dalam urusan pemilu untuk mendampingi Lembaga Pemilihan Umum (LPU).<sup>10</sup>

Era reformasi memberikan banyak tuntutan perubahan dari segala lini, salah satunya adalah untuk menuntut kebebasan berpendapat dan demokrasi, salah satu dampak dari adanya tuntutan tersebut adalah dibentuknya sebuah lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat Independent yang diberi nama KPU. Dengan adanya independensi dari penyelenggara pemilu ini atau Komisi Pemilihan Umum ini diharapkan agar tidak terulang pengalaman serupa pada zaman Orde Baru, yaitu adanya bentuk kooptasi yang dilakukan oleh rezim. Sehingga dengan adanya independensi ini menuntut kepada

---

<sup>9</sup> Imam Sopyan & Cucu Cahyana, *Rangkuman Pengetahuan Umum Lengkap*, Mutiara Allamah Utama, Hal 108 – 109.

<sup>10</sup> Dede Sri Kartini, *Demokrasi Dan Pengawasan Pemilu*, Departement Ilmu Pemerintahan , FISIP Universitas Padjajaran , Volume 2, Nomor 2, Journal Of Governance, Desember 2017, Hal. 148.

Komisi Pemilihan Umum untuk bersifat netral. Disisi lain lembaga pengawasan pemilu mengubah nomenclatur dari Panwaslak Pemilu menjadi Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu).<sup>11</sup>

Perubahan mendasar terkait dengan kelembagaan Pengawas Pemilu baru dilakukan melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003. Menurut Undang - Undang ini dalam pelaksanaan pengawasan Pemilu dibentuk sebuah lembaga adhoc terlepas dari struktur KPU yang terdiri dari Panitia Pengawas Pemilu, Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan.

Selanjutnya kelembagaan pengawas Pemilu dikuatkan melalui UndangUndang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu dengan dibentuknya sebuah lembaga tetap yang dinamakan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Adapun aparatur Bawaslu dalam pelaksanaan pengawasan berada sampai dengan tingkat kelurahan atau desa dengan urutan Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan, dan Pengawas Pemilu Lapangan (PPL) di tingkat kelurahan/desa. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, sebagian kewenangan dalam pembentukan Pengawas Pemilu merupakan kewenangan dari KPU. Namun selanjutnya berdasarkan Keputusan Mahkamah Konstitusi terhadap *judicial review* yang dilakukan oleh Bawaslu terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, rekrutmen pengawas Pemilu sepenuhnya menjadi kewenangan dari Bawaslu. Kewenangan utama dari Pengawas Pemilu menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 adalah untuk mengawasi pelaksanaan tahapan pemilu, menerima pengaduan, serta menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi sampai pelanggaran pidana.<sup>12</sup>

Hal yang menjadi dasar dibentuknya bahkan perubahan nomenclature terhadap Panitia Pengawas Pemilu adalah, adanya pelanggaran – pelanggaran terkait asas – asas pemilu. Pelanggaran ataupun bentuk kecurangan baik pada masa Orde Baru hingga saat ini tidak menutup kemungkinan terjadi pada saat Pilkada berlangsung. Karena sejatinya Bawaslu ini juga turut mengawasi Proses Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota berdasarkan Pada Pasal 22 A Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang –

---

<sup>11</sup> Ibid, Hal. 152.

<sup>12</sup> *Op Cit*, Imam Sopyan & Cucu Cahyana, Hal. 110.

Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Sehingga diharapkan adanya penegakan hukum dan kepatuhan hukum bagi para penyelenggara Pilkada sehingga terbentuknya kontestasi politik yang demokratis dan ideal sesuai dengan amanat konstitusi negara.

Secara definisi penegakan hukum adalah suatu upaya untuk menegakan dan menjalankan suatu norma – norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam hubungan – hubungan hukum dalam kehidupan bernegara. Jika kita melihat pada standarisasi penegakan hukum dalam Pilkada adalah pentingnya untuk memastikan pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah tersebut dapat dilakukan secara demokratis, transparan, jujur dan adil serta dengan pemungutan suara secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil yang telah dirangkum dalam Konstitusi Negara dan dijelaskan secara detail dalam Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2016. Maka dari itu dengan adanya regulasi yang mengatur secara rinci terkait Pemilihan Kepala Daerah, maka secara tidak langsung perlu adanya penegakan hukum agar berjalan sesuai dengan amanat Undang – Undang Dasar.<sup>13</sup>

Kerangka Hukum harus menyediakan terjaminnya hak – hak pemilih ataupun pasangan calon selama proses pemilihan berlangsung. Salah satu contoh hak yang harus dimiliki oleh seluruh pihak antara lain kesempatan untuk menyampaikan keberatan kepada seluruh lembaga penyelenggara atau lembaga pengawas pemilihan atas pelanggaran – pelanggaran hak kepemiluan. Undang – undang seharusnya dapat memberikan wewenang kepada seluruh KPU maupun Bawaslu untuk segera memberikan keputusan dalam rangka melindungi pihak yang merasa dirugikan haknya selama proses Pilkada berlangsung. Undang – undang juga harus memberikan hak kepada seluruh pihak yang terlibat dalam proses Pilkada agar dapat mengajukan gugatan kepada KPU yang tatarannya lebih tinggi ataupun ke Pengadilan yang memiliki wewenang dan otoritas untuk memeriksa dan membuat keputusan terkait kasus adanya pelanggaran hak selama Pilkada berlangsung.

Undang – Undang Pilkada seharusnya dapat melindungi proses politik dari pelanggaran, rintangan, pengaruh negatif, kepentingan tertentu, penipuan, kecurangan,

---

<sup>13</sup> Zulkarnain, *Kajian Penegakan Hukum Pasca Pemilihan Kepala Daerah*, Fakultas Hukum Universitas Widyagama Malang, Volume 3, Nomor 2, 2010, Hal. 88.

intervensi, intimidasi dan segala bentuk tindakan yang melawan hukum. Artinya regulasi harus dapat memberikan solusi kepada seluruh pihak untuk menyelesaikan setiap permasalahannya selain itu juga dapat memberikan jaminan perlindungan hukum. Hal ini diharapkan agar dampak buruk dari adanya pelanggaran – pelanggaran selama proses pilkada agar tidak semakin meluas dan akan menimbulkan kerugian yang begitu besar. Disisi lain setiap pihak yang mengajukan keberatan atas pelanggaran – pelanggaran selama proses Pilkada baik itu perorangan ataupun hak partai politik harus mendapatkan akses atas keadilan dan penyelesaian masalah. dengan adanya penjaminan hak dan perlindungan hukum selama proses pilkada berlangsung maka ini merupakan implementasi dari adanya penegakan hukum dalam pilkada.<sup>14</sup>

Dalam rangka merealisasikan perlindungan Hukum selama proses pilkada berlangsung harus dilakukan adanya penegakan hukum materiil. Yaitu setiap pelanggaran pidana maupun non pidana harus dijatuhkan pada pelanggar pemilu. Tujuan yang ingin dicapai adalah adanya perlindungan proses pemilu dari setiap kecurangan ataupun pelanggaran yang memberikan dampak buruk dan meluas, sehingga menimbulkan potensi – potensi pelanggaran yang lebih besar, maka penegakan hukum dalam pilkada memang benar – benar harus direalisasikan. Mengingat penegakan hukum merupakan faktor pencegah terhadap pelanggaran ataupun kecurangan yang mengancam integritas pilkada. Penegakan hukum materiil merupakan bentuk citra positif terhadap pelaksanaan pilkada, dan penegakan hukum formiil merupakan bentuk integritas dari seluruh Panitia Penyelenggara Pilkada.

Dalam proses penanganan dalam sengketa Pemilihan Kepala Daerah penting untuk dijadikan pertimbangan adalah batasan waktu terkait penanganan kasus pelanggaran ataupun kecurangan selama proses pilkada. Dengan keterlambatan penanganan oleh pihak yang berwenang dalam menangani setiap permasalahan akan menimbulkan permasalahan yang berkepanjangan, ketidakstabilan dalam berpolitik, dan akhirnya menuju ketidakpastian. Apabila terjadi ketidakpastian, artinya proses penegakan dan kepatuhan hukum selama proses pilkada gagal untuk direalisasikan. Padahal proses penegakan hukum dalam rangka menegakan kepastian hukum merupakan bentuk dari integritas pilkada maupun panitia penyelenggara pilkada itu sendiri. Dengan alasan

---

<sup>14</sup> Ibid, Hal. 95.



tersebut penting bahwasanya, segala bentuk keberatan yang dialami para pihak harus segera diselesaikan dengan cepat, efisien, dan transparan.

Sehingga dalam hal ini masuklah pada intisari pembahasan terkait Analisis Pasal 71 ayat (1) Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2016 sebagai celah pelanggaran netralitas bagi ASN selam Pilkada serentak di Kabupaten Jember berlangsung. Dan dalam kajian ini tentang netralitas dan meritokrasi birokrasi dalam menghadapi proses pemilihan kepala daerah (pilkada). Seringkali muncul situasi yang begitu sulit bagi ASN ketika menghadapi pemilihan umum kepala daerah, utamanya jika itu berlangsung di tahapan lokal. Pemilih dan yang dipilih (peserta pilkada) dalam pilkada terkadang mempunyai ikatan dengan calon petahana atau incumbent. ASN menjadi sangat dilematis dikarenakan berbagai alasan yang sangat rasional. Jika ASN tidak memihak misalnya tidak akan mendapatkan apa-apa. Begitupun halnya jika ASN yang memihak ke salah satu kandidat dan tidak terpilih maka ancaman demosi/pencopotan/mutasi juga di depan mata. Disisi lain, birokrasi menjadi salah satu organ yang paling diminati oleh para politisi dan kandidat dalam setiap momentum memenangkan pemilu. Keberpihakan birokrasi mulai di peragakan dengan dengan telanjang saat masa Orde Baru (Soeharto). Hal ini terlihat dalam menjaga dan mempertahankan kekuasaan politiknya sebagai presiden kurang lebih 32 tahun.<sup>15</sup>

Fungsi utama dari ASN adalah sebagai pelaksana pekerjaan, dan tidaklah memutuskan apa yang harusnya dikerjakan. Dalam hal lain fungsi utama dari Aparatur Sipil Negara pada dasarnya adalah melaksanakan kebijaksanaan – kebijaksanaan publik, disamping fungsinya yang lain turut membuat kebijaksanaan publik. Dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya ASN dituntut untuk taat kepada hukum atau segala peraturan perundang – undangan untuk bersikap netral ( Secara Politis ) dalam melaksanakan kebijaksanaan publik. Mengingat bahwasanya kebijaksanaan publik dilaksanakan untuk penyelesaian permasalahan – permasalahan masyarakat. Maka dari itu sikap netral merupakan hal yang sangat penting, dalam menjalankan sistem pelaksanaan kebijaksanaan publik dan pelayanan birokrasi yang ideal.<sup>16</sup>

Mengingat dalam pilkada Kabupaten Jember ini banyak terdapat pelanggaran yang dilakukan oleh ASN, maka dapat dipastikan bahwasanya harus ada regulasi atau aturan

<sup>15</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, PT. RAJAGRAFINDO PERSADA, Jakarta, Hal – 230.

<sup>16</sup> Suratman, Hayat, Umi Salamah, *Hukum Dan Kebijakan Politik*, PT. Refika Aditama, Bandung, Hal. 199 – 200.

yang mengatur secara rinci dan jelas tentang sikap netralitas yang seharusnya diterapkan dengan baik oleh seluruh ASN ini. Memang dalam hal ini Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2016 tepatnya pada Pasal 71 Ayat 1 menjelaskan bahwasanya “Pejabat Negara, Pejabat Daerah, Pejabat Aparatur Sipil Negara, anggota TNI/POLRI dan Kepala Desa atau sebutan lain Lurah dilarang membuat keputusan dan / atau tindakan yang menguntungkan / merugikan salah satu pasangan calon”. Dilihat dari pasal tersebut dapat dipahami bahwasanya terdapat celah bagi Aparatur Sipil Negara untuk melakukan pelanggaran terkait sikap netralitasnya selama masa pilkada berlangsung.<sup>17</sup>

Dalam beberapa kasus pelanggaran netralitas ASN di Kabupaten Jember, Bawaslu Kabupaten Jember mengaku terdapat kendala, karena dalam Pasal 71 Ayat 1 Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2016 tersebut yang berbunyi “Pejabat Negara, Pejabat Daerah, Pejabat Aparatur Sipil Negara, Anggota TNI/POLRI dan Kepala Desa atau sebutan lain/ Lurah dilarang membuat keputusan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon”. Sehingga dapat kita ketahui bahwasanya ASN dilarang untuk melakukan tindakan yang merugikan atau menguntungkan salah satu pasangan calon. Tetapi KPU Kabupaten Jember belum menetapkan salah satupun pasangan calon. Sehingga dalam hal ini menjadi peluang bagi ASN ataupun Pejabat Publik lainnya untuk melakukan kampanye khususnya pada petahana serta melakukan pelanggaran netralitas ASN, dan tentunya mereka semua telah mengetahui bahwasanya ini merupakan celah agar terlepas dari jerat hukum.<sup>18</sup>

Sehingga dalam hal ini penulis beranggapan bahwsanya selama Komisi Pemilihan Umum belum memasuki masa penentuan bakal calon, ini merupakan kesempatan bagi ASN untuk melakukan kampanye dan melanggar netralitasnya kepada petahana yang turut serta dalam pertarungan politik selama pilkada berlangsung.

Dan jelas dengan adanya frasa “pasangan calon” ini menimbulkan multitafsir dalam memaknai pasal tersebut khususnya bagi ASN. Dengan adanya multitafsir ini akan menimbulkan ketidakpastian hukum ditengah – tengah berlangsungnya kontestasi politik yaitu pilkada serentak. Sehingga dengan adanya multitafsir ini ketiga camat yang melanggar netralitas tersebut merasa tidak melakukan pelanggaran terhadap Pasal 71

---

<sup>17</sup> *Ibid.* Hal – 217.

<sup>18</sup> <https://www.google.com/amp/s/amp.kompas.com/bupati-jember-sanksi-camat-yang-tidak-netral>.

ayat (1) Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2016. Karena adanya ketidakpastian hukum pada frasa “pasangan calon”.

Sehingga penegasan terkait makna frasa “pasangan calon” telah diatur secara rinci dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 1 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota Dan Wakil Walikota. Tepatnya diatur dalam Pasal 1 ayat (19) yang menyatakan bahwasanya “Pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali kota dan Wakil Wali kota yang selanjutnya disebut pasangan calon, adalah Bakal Pasangan Calon yang telah memenuhi syarat dan ditetapkan sebagai peserta pemilihan”. Dengan adanya PKPU Nomor 1 Tahun 2020 ini tepatnya pada Pasal 1 ayat (19) ini seolah menegaskan frasa “pasangan calon” ini adalah bakal calon yang telah ditetapkan sebagai peserta pemilihan dan telah memenuhi syarat sebagai peserta pemilihan. Sehingga dengan adanya regulasi yang menegaskan terkait makna frasa “pasangan calon” diharapkan tidak ada lagi multitafsir dalam memaknai suatu frasa dalam Peraturan Perundang – Undangan.

Setelah mengetahui pokok permasalahan ataupun celah bagi ASN dalam melakukan pelanggaran netralitas selama masa Pilkada maka secara tidak langsung kita harus mengetahui bagaimana proses supremasi hukum bagi ASN yang terbukti melanggar netralitas selama Pilkada Kabupaten Jember berlangsung. Dalam melihat tugas pokok dan fungsi dari KASN ( Komisi Aparatur Sipil Negara) pada Pasal 31 Ayat (1) Huruf a Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara bahwasanya Komisi Aparatur Sipil Negara bertugas untuk “ Menjaga Netralitas Pegawai ASN”. Disisi lain dalam Undang – Undang yang sama KASN juga memiliki wewenang untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan fungsi pegawai ASN sebagai pemersatu bangsa. Dan pada Pasal 32 juga telah dijelaskan bahwasanya KASN juga memiliki kewenangan untuk memutuskan adanya pelanggaran Kode Etik dan Kode Perilaku ASN. Setelah mengetahui tugas pokok dan fungsi serta wewenang dari KASN, maka secara tidak langsung tugas untuk menjaga netralitas pegawai ASN selama pilkada, maka secara tidak langsung tugas tersebut akan lebih maksimal apabila dapat berkolaborasi dengan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Sehingga akan berpotensi besar bagi keduanya untuk mengurangi angka ketidaknetralan ASN selama proses pemilihan berlangsung.

Pelanggaran netralitas yang dilakukan oleh 3 (tiga) orang camat selama Pilkada Serentak Kabupaten Jember 2020 telah mendapatkan sanksi disiplin sedang setelah ditetapkan melanggar netralitas oleh KASN. Sanksi disiplin sedang tersebut berupa penundaan gaji berkala selama satu tahun. Hal ini disampaikan oleh Sekretaris Daerah Pemerintah Kabupaten Jember. Penundaan gaji berkala tersebut diberikan kepada ASN yang telah ditetapkan oleh KASN karena telah melanggar netralitas selama pemilihan kepala daerah serentak berlangsung. Pemerintah Kabupaten Jember memberlakukan sanksi ini setelah adanya surat putusan dari KASN bahwasanya dari ketiga camat tersebut telah melanggar netralitas.<sup>19</sup>

## **PENUTUP**

- **KESIMPULAN**

Berdasarkan analisa dari beberapa bab yang telah dibahas sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa Pasal 71 ayat (1) Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2016, masih terdapat celah bagi ASN untuk melakukan pelanggaran selama belum ada penetapan calon dalam proses pilkada berlangsung. Hal ini dikarenakan adanya frasa “pasangan calon” yang menurut penulis menimbulkan multitafsir bagi seluruh pihak dalam kontestasi politik selama Pilkada berlangsung. Maka dari itu diperlukan adanya penegasan terkait frasa “pasangan calon” agar tidak timbul ambiguitas dan selalu memberikan kepastian hukum. Dan frasa “Pasangan Calon” ini telah diatur dan dijelaskan secara rinci dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota dan Wakil Walikota, tepatnya pada Pasal 1 ayat (19) yang menyatakan bahwasanya Pasangan Calon adalah Bakal Pasangan Calon yang telah memenuhi syarat dan ditetapkan sebagai peserta pemilihan. Dengan adanya penjelasan tersebut bahwasanya frasa “Pasangan Calon” telah diatur secara jelas dan telah ada kepastian hukum terkait frasa “Pasangan Calon”.

---

<sup>19</sup> Nanang Nugraha, 2013, *Model Kewenangan Wakil Kepala Daerah Dalam Pemerintahan Daerah*, PT Refika Aditama, Hal - 127

- **SARAN**

Berdasarkan hasil penelitian yang telah disimpulkan diatas, maka penulis mengajukan saran bahwasanya Pasal 71 Ayat (1) Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota, karena berdasarkan adanya kasus pelanggaran oleh 3 ASN di Kabupaten Jember terkait pelanggaran netralitas. Maka frasa “Pasangan Calon” harus dijelaskan secara rinci dalam Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2016 agar tidak menimbulkan ambiguitas dan dapat memberikan kepastian hukum. Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 ayat (19) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Pencalonan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota Dan Wakil Walikota.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

##### **BUKU**

A’an Efendi, Dyah Ochtorina Susanti & Rahmadi Indra Tektona, 2019, *Penelitian Hukum Doktrinal*, LaksBang Justitia, Yogyakarta.

Imam Sopyan & Cucu Cahyana, *Rangkuman Pengetahuan Umum Lengkap*, Mutiara Allamah Utama.

Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, PT. RAJAGRAFINDO PERSADA, Jakarta

Nanang Nugraha, 2013, *Model Kewenangan Wakil Kepala Daerah Dalam Pemerintahan Daerah*, PT Refika Aditama

Peter Mahmud Marzuki, 2013, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta.

Suratman, Hayat, Umi Salamah, *Hukum Dan Kebijakan Politik*, PT. Refika Aditama, Bandung

##### **JURNAL**

Dede Sri Kartini, *Demokrasi Dan Pengawasan Pemilu*, Departement Ilmu Pemerintahan , FISIP Universitas Padjajaran.

Zulkarnain, *Kajian Penegakan Hukum Pasca Pemilihan Kepala Daerah*, Fakultas Hukum Universitas Widyagama Malang.

**SITUS INTERNET**

<https://www.google.com/amp/s/amp.kompas.com/bupati-jember-sanksi-camat-yang-tidak-netral>.

