

---

## Tinjauan Yuridis Terhadap Netralitas ASN Dalam Penyelenggaraan Pilkada Serentak Kota Palopo Tahun 2024

**Surianto<sup>1</sup>, Haedar Djidar<sup>2</sup>, Salmi<sup>3</sup>**

Universitas Andi Djemma, Indonesia<sup>1-3</sup>

Email Korespondensi: [abyanrutang@gmail.com](mailto:abyanrutang@gmail.com), [haedardjiedar@gmail.com](mailto:haedardjiedar@gmail.com), [salmi@unanda.ac.id](mailto:salmi@unanda.ac.id)

---

Article received: 01 November 2025, Review process: 11 November 2025

Article Accepted: 25 Desember 2025, Article published: 08 Januari 2026

---

### **ABSTRACT**

Regional Head Elections (Pilkada) demand the neutrality of the State Civil Apparatus (ASN) as a fundamental principle. ASN neutrality is strictly regulated under Law No. 20 of 2023 and Government Regulation (PP) No. 94 of 2021. This research examines the effectiveness of enforcing neutrality during the 2024 Palopo City Pilkada using Soerjono Soekanto's Law Enforcement Theory (Legal Substance, Structure, and Culture). The findings indicate that law enforcement has not been substantively effective due to dysfunction across the three pillars: Legal Substance (light penalties and ambiguity in the digital space), Legal Structure (the limited authority of Bawaslu/KASN to mere recommendations, making them vulnerable to intervention by the Personnel Development Officer/PPK), and Legal Culture (an ethical crisis, patronage culture, and impunity). The urgent recommendation is to revise PP 94/2021 to increase the weight of sanctions and grant binding authority (obligatoir) for imposing sanctions to KASN/Bawaslu.

**Keywords:** ASN Neutrality, Palopo Pilkada, Law Enforcement, Administrative Sanctions, Patronage Culture.

### **ABSTRAK**

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) menuntut netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai prinsip fundamental. Netralitas ASN diatur ketat dalam UU No. 20 Tahun 2023 dan PP No. 94 Tahun 2021. Penelitian ini mengkaji efektivitas penegakan netralitas di Pilkada Kota Palopo Tahun 2024 menggunakan Teori Penegakan Hukum Soerjono Soekanto. Hasilnya menunjukkan bahwa penegakan hukum belum efektif secara substantif akibat disfungsi pada tiga pilar: Substansi Hukum (sanksi ringan, ambigu di ruang digital), Struktur Hukum (keterbatasan kewenangan Bawaslu/KASN sebatas rekomendasi yang rentan intervensi PPK), dan Kultur Hukum (krisis etika, budaya patronase, dan impunitas). Rekomendasi mendesak adalah revisi PP 94/2021 untuk meningkatkan bobot sanksi dan memberikan kewenangan sanksi yang mengikat (obligatoir) bagi KASN/Bawaslu. **Kata Kunci:** Netralitas ASN, Pilkada Palopo, Penegakan Hukum, Sanksi Administratif, Budaya Patronase.

## PENDAHULUAN

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) merupakan pilar penting dalam sistem demokrasi, menuntut netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai penjaga independensi birokrasi dan pelayanan publik (Jimly Asshiddiqie, 2005). Asas netralitas ini diatur dalam UU No. 20 Tahun 2023 tentang ASN dan UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, yang secara tegas melarang ASN terlibat dalam kampanye politik. Sebagai salah satu asas manajemen ASN dan mengamanatkan ASN bebas dari pengaruh politik dan melarang keterlibatan ASN dalam kampanye (Tatang Sudrajat, 2015). Secara spesifik, larangan keterlibatan ASN diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 94 Tahun 2021 tentang Disiplin PNS. Peraturan ini secara eksplisit melarang ASN untuk ikut kampanye, menggunakan fasilitas negara, atau menunjukkan keberpihakan dalam bentuk apa pun

ASN sebagai pelayan publik, wajib menjaga asas netralitas agar tidak memihak kepada kandidat atau partai politik manapun. Dalam kerangka hukum, netralitas ASN diatur di beberapa instrumen penting dalam UU No. 20 Tahun 2023 tentang ASN yang menyatakan bahwa "asas netralitas" merupakan salah satu asas manajemen ASN, dan mengamanatkan ASN untuk bebas dari pengaruh politik. Kemudian ada UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum serta UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pilkada, yang tegas melarang keterlibatan ASN dalam kampanye dan menetapkan sanksi administratif maupun pidana bagi pelanggarnya. Serta dalam PP No. 94 Tahun 2021 tentang Disiplin PNS mengatur larangan bagi ASN untuk ikut kampanye, menggunakan fasilitas negara, atau menunjang keberpihakan dalam bentuk apa pun.

Namun demikian, dalam praktiknya, pelanggaran terhadap asas netralitas ASN masih kerap terjadi di berbagai daerah, termasuk dalam konteks Pilkada Kota Palopo Tahun 2024. Sejumlah temuan dan laporan dari Bawaslu maupun media lokal menunjukkan adanya dugaan keterlibatan ASN dalam aktivitas kampanye maupun keberpihakan terhadap calon kepala daerah tertentu. Kondisi ini tidak hanya mencederai prinsip netralitas birokrasi, tetapi juga berpotensi merusak kepercayaan publik terhadap integritas pemilihan. Bawaslu menemukan sejumlah pelanggaran netralitas ASN, mulai dari unggahan foto pasangan calon di media sosial, hingga penggunaan pesan instan seperti WhatsApp untuk menunjukkan dukungan.

Sebagai contoh Tiga kasus pelanggaran ditemukan oleh Bawaslu Palopo, berupa keberpihakan melalui unggahan media sosial serta keterlibatan dalam kegiatan kampanye paslon (Amran Amir & Sari Hardiyanto, 2024). Hingga Juli 2024, jumlah ASN yang diproses meningkat menjadi 20 orang, sebagian besar telah dilaporkan ke KASN untuk ditindaklanjuti sanksinya. Pada September 2024, ditemukan 11 ASN lainnya yang melanggar netralitas, seperti mengunggah foto pasangan calon, bahkan ada yang melalui status WhatsApp beberapa sudah dikenai sanksi dari KASN (Amran Amir & Sari Hardiyanto, 2024).

Studi lain di kota-kota seperti Surakarta, Sragen, dan Bantul juga menunjukkan faktor-faktor seperti loyalitas pribadi, ambisi karier, budaya patronase, regulasi yang ambigu, dan lemahnya penegakan hukum menjadi

penyebab ASN tidak netral. Selain itu, konflik antara profesionalisme dan tekanan politik struktural turut memperparah kondisi ini (Pramudita H, et al., 2025).

Penegakan hukum terhadap pelanggaran netralitas ASN pun menjadi isu krusial. Meski regulasi sudah tersedia, efektivitas penegakan hukum terhadap netralitas ASN masih menjadi tantangan. Hal ini menjadi menarik untuk diteliti karena menyangkut kredibilitas demokrasi lokal dan integritas birokrasi pemerintahan. Berdasarkan uraian di atas, penting untuk dilakukan kajian yuridis terhadap bagaimana regulasi mengatur netralitas ASN, bagaimana implementasinya dalam Pilkada Kota Palopo tahun 2024, serta seberapa efektif penegakan hukumnya. Penelitian ini menjadi relevan tidak hanya untuk penguatan birokrasi netral, tetapi juga sebagai masukan bagi perbaikan sistem demokrasi lokal ke depan.

## METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan Hukum Yuridis Normatif dan Penelitian Hukum Empiris (Sosiologis). Penelitian normatif berfokus pada penelaahan kritis terhadap dokumen hukum (UU, PP, Peraturan KASN), serta teori hukum (Teori Penegakan Hukum, Teori Birokrasi, dan Hukum Administrasi Negara). Aspek empiris didukung oleh data laporan dan hasil wawancara dengan Bawaslu Kota Palopo. Analisis data menggunakan pendekatan kualitatif-yuridis untuk mengukur efektivitas hukum berdasarkan komponen Substansi Hukum, Struktur Hukum, dan Kultur Hukum.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### *Tinjauan Yuridis Terhadap Regulasi Netralitas ASN dan Implikasinya di Pilkada Kota Palopo*

Hasil Penelitian yang dilakukan oleh peneliti Adalah netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) ditempatkan sebagai pilar fundamental dalam penyelenggaraan negara, yang secara filosofis merupakan perwujudan prinsip Negara Hukum dan cita-cita Birokrasi Weber untuk mewujudkan administrasi publik yang profesional, imparsial, dan bebas dari kepentingan politik praktis (Sutrisno S, 2020). Prinsip ini diterjemahkan ke dalam kerangka hukum yang kuat, yang ditegaskan melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN dan diperinci dalam Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin PNS. Secara yuridis, keberadaan kerangka hukum ini dinilai telah menciptakan Substansi Hukum yang memadai untuk mengatur kewajiban dan larangan bagi ASN.

*“Pandangan ini dikonfirmasi oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Kota Palopo, yang menyatakan bahwa regulasi netralitas secara normatif sudah cukup kuat dan prinsipil, di mana netralitas merupakan kewajiban hukum dan moral yang wajib dipatuhi oleh seluruh jajaran ASN”, (wawancara dengan Ibu Khaerana, 2025).*

Kendati demikian, kekuatan normatif tersebut menghadapi tantangan implementasi yang signifikan di lapangan, yang menunjukkan adanya kelemahan dalam aspek Substansi Hukum jika dilihat dari perspektif efektivitas penegakan hukum. Kelemahan paling mendasar terletak pada sanksi yang diatur.

*“Hasil pengawasan Bawaslu Kota Palopo menunjukkan bahwa sanksi yang dijatuhan terhadap ASN yang terbukti melanggar cenderung bersifat*

*administrative dan dinilai ringan, sehingga gagal memberikan efek jera yang memadai,"* (wawancara dengan Ibu Khaerana, 2025).

Sanksi administratif yang tidak sebanding dengan dampak pelanggaran terhadap integritas Pilkada ini menunjukkan bahwa norma hukum belum mampu menopang tujuan penegakan hukum, yaitu menciptakan ketertiban dan keadilan (Yahman, 2024). Kesenjangan antara substansi hukum yang kuat di atas kertas dan implementasi yang lemah ini menjadi celah utama yang dimanfaatkan oleh ASN, terutama di lingkungan yang masih didominasi oleh tekanan politik.

Selain kelemahan sanksi, regulasi juga menghadapi kesulitan teknis dalam adaptasinya terhadap perkembangan teknologi digital. Bawaslu mengakui adanya ambiguitas norma terkait pembuktian niat keberpihakan, khususnya pada kasus-kasus pelanggaran di media sosial (seperti like, share, atau status dukungan).

*"Ketidadaan norma yang jelas mengenai batasan antara hak individu ASN di ranah digital dan kewajiban profesionalismenya seringkali menjadi celah hukum yang mempersulit Bawaslu dalam membuktikan unsur pelanggaran materil,"* (wawancara dengan Ibu Khaerana, 2025).

Kondisi ini menuntut perlunya peninjauan ulang terhadap Substansi Hukum agar mampu merespons bentuk-bentuk pelanggaran baru yang semakin canggih, sekaligus memperkuat kewenangan aparat pengawas di lapangan.

## 1. Kekuatan dan Kelemahan Regulasi Netralitas ASN dalam Perspektif Hukum

Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) di Indonesia merupakan prasyarat esensial bagi terwujudnya pemerintahan yang efektif dan demokratis. Secara fundamental, kewajiban netralitas ini berakar pada Teori Negara Hukum, di mana setiap tindakan birokrasi harus tunduk pada asas legalitas dan bebas dari intervensi politik (Sutrisno S, 2020). Prinsip ini selaras dengan idealisme Teori Birokrasi Max Weber, yang menghendaki birokrasi bersifat impersonal, rasional, dan profesional dalam melayani publik, bukan kepentingan individu atau kelompok politik (Tatang Sudrajat, 2015).

### a. Kekuatan Regulasi (Tinjauan Normatif)

Secara yuridis, landasan hukum yang mengatur netralitas ASN di Indonesia telah ditetapkan dengan jelas dan berjenjang. Aturan utama termuat dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN, yang secara eksplisit mewajibkan ASN bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik. Kewajiban ini diperkuat oleh Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin PNS, yang merinci bentuk-bentuk larangan dan sanksi terkait aktivitas politik praktis.

*"Hasil wawancara dengan Bawaslu Kota Palopo mengonfirmasi pandangan ini, di mana narasumber menyatakan bahwa regulasi netralitas ASN secara normatif sudah cukup kuat dan prinsipil, bahkan menyebut netralitas sebagai kewajiban hukum dan moral bagi setiap ASN,"* (wawancara dengan Ibu Khaerana, 2025).

Hal ini menegaskan bahwa elemen Substansi Hukum (kerangka aturan) dalam Teori Penegakan Hukum pada dasarnya telah terpenuhi, menjamin bahwa

secara legal, tidak ada kekosongan hukum (*vacuum of norm*) terkait kewajiban netralitas.

b. Kelemahan Regulasi (Tinjauan Implementatif)

Meskipun kuat secara normatif, Bawaslu Kota Palopo mengidentifikasi dua kelemahan utama dalam regulasi yang menghambat efektivitas implementasi dan penegakan hukum di lapangan, sehingga menciptakan kesenjangan antara *das sollen* (apa yang seharusnya) dan *das sein* (apa yang terjadi).

1) Kelemahan pada Sanksi dan Efek Jera

Kelemahan paling krusial terletak pada bobot sanksi. Sanksi ini dinilai tidak proporsional dengan dampak pelanggaran terhadap integritas Pilkada dan kepercayaan publik.

*Meskipun regulasi telah mengatur sanksi, narasumber Bawaslu menyoroti bahwa sanksi yang dijatuhkan terhadap pelanggaran netralitas cenderung bersifat administratif dan dinilai ringan.* (wawancara dengan Ibu Khaerana, 2025).

Dalam kerangka Teori Penegakan Hukum, hal ini menunjukkan bahwa Substansi Hukum pada aspek sanksi belum sepenuhnya mendukung tujuan hukum. Sanksi yang tidak memberikan efek jera yang memadai membuat ASN lebih berani mengambil risiko untuk melanggar, terutama di bawah tekanan politik lokal. Kondisi ini sejalan dengan kritik bahwa tujuan hukum, seperti keadilan dan kemanfaatan, tidak tercapai secara optimal jika sanksi yang diterapkan lemah (Yahman, 2024).

2) Ambiguitas Norma di Ruang Digital

*"Kelemahan kedua adalah ketertinggalan regulasi dalam mengatur perilaku ASN di ruang digital. Bawaslu mengakui adanya ambiguitas dan norma yang 'longgar' dalam membatasi dan membuktikan keberpihakan yang diwujudkan melalui media sosial, seperti unggahan like atau share,"* (wawancara dengan Ibu Khaerana, 2025).

Ambiguitas ini mempersulit kerja Struktur Hukum (Bawaslu) dalam:

- Membuktikan niat keberpihakan (*mens rea*); dan
- Mengidentifikasi batasan antara hak pribadi (kebebasan berekspresi) dan kewajiban profesional ASN di ranah digital.

Ketiadaan norma yang jelas dan tegas mengenai perilaku digital ASN menjadi celah hukum yang membuat penegakan kasus-kasus pelanggaran di Pilkada Palopo menjadi rentan terhadap interpretasi dan sengketa pembuktian.

### **Karakteristik dan Faktor Penyebab Pelanggaran Netralitas ASN**

Keterlibatan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam politik praktis di Pilkada Serentak Kota Palopo 2024 menunjukkan adanya diskoneksi serius antara idealisme birokrasi profesional dengan realitas praktik politik lokal. Pelanggaran netralitas ini tidak hanya merusak integritas Pilkada, tetapi juga mengkhianati Teori Birokrasi Max Weber, yang menuntut ASN bekerja secara impersonal dan berdasarkan aturan, bukan loyalitas individu (Tatang Sudrajat, 2015).

Netralitas ASN menjadi salah satu penentu integritas proses politik, dimana kehadiran mereka seharusnya tidak dipengaruhi oleh kepentingan politis atau pribadi. Meskipun peran ASN dalam memastikan kelancaran pemilihan sangat krusial, terdapat risiko bahwa sebagian ASN tidak dapat mempertahankan netralitas mereka dengan baik (Haedar Djidar, et al., 2024). Fenomena ini menciptakan tantangan serius terhadap integritas pemilu, meresahkan masyarakat terkait kemungkinan pengaruh dari pihak yang seharusnya bersifat netral. Pengaruh asas netralisasi, memiliki peranan yang penting untuk mempertahankan dan menjaga profesionalitas kerja dari ASN dalam menjalankan fungsi dan tugas pelayanan publik (Haedar Djidar, et al., 2024).

Analisis karakteristik dan faktor penyebab pelanggaran menjadi krusial untuk mengidentifikasi akar masalah, yang meluas dari ranah teknologi hingga tekanan struktural.

a. Karakteristik Dominan Pelanggaran Netralitas ASN

*Berdasarkan hasil pengawasan Bawaslu Kota Palopo, pelanggaran netralitas didominasi oleh dua bentuk keterlibatan, yaitu dukungan terbuka dan aktivitas di media sosial. (wawancara dengan Ibu Khaerana, 2025).*

Bentuk pelanggaran ini mencerminkan adaptasi ASN terhadap lingkungan digital, di mana pelanggaran tidak lagi terbatas pada kegiatan fisik, tetapi meluas ke ranah virtual yang sulit diawasi secara menyeluruh.

Aktivitas di Media Sosial (Medsos) merupakan bentuk pelanggaran yang paling menonjol. Pelanggaran digital, seperti memberikan like, share, dan status yang mendukung pasangan calon, menunjukkan kaburnya batas antara hak sipil pribadi dan kewajiban profesional seorang ASN. Padahal, peran ASN dalam konteks demokrasi lokal adalah sebagai penjamin berlangsungnya pemilu yang jujur dan adil. Keterlibatan di media sosial mengonfirmasi temuan umum bahwa kerentanan ASN di ruang digital meningkat seiring penetrasi teknologi, menuntut penyesuaian yang cepat dalam regulasi dan etika (Nuraidi Mokhsen, 2019).

Dukungan Terbuka dan Praktik Politik yang masuk dalam kategori ini meliputi tindakan kasat mata seperti menghadiri kampanye atau berfoto dengan simbol dukungan. Tindakan ini merupakan pelanggaran etika dan disiplin yang secara langsung mencederai prinsip Etika Administrasi Publik, yang mewajibkan ASN untuk menjunjung tinggi nilai integritas dan akuntabilitas.

b. Analisis Faktor Penyebab Pelanggaran (Struktural dan Kultural)

Analisis terhadap temuan Bawaslu Kota Palopo menggarisbawahi bahwa pelanggaran netralitas adalah hasil dari interaksi antara kelemahan struktural dan krisis kultural, bukan semata-mata ketidaktauhan.

Faktor Struktural merupakan tekanan Politik dan Budaya Patronase Faktor yang paling dominan adalah pengaruh kepentingan politik Kepala Daerah atau Calon Petahana. ASN dihadapkan pada dilema etis (menjadi netral) dan dilema karier (menjaga loyalitas kepada atasan politik), menekankan bahwa netralitas PNS seringkali terbentur pada kepentingan elit politik yang ingin memobilisasi birokrasi

demi kemenangan mereka (Tatang Sudrajat, 2015). Dalam konteks Pilkada Palopo, tekanan ini mendorong ASN untuk menunjukkan loyalitas pribadi di atas loyalitas institusional kepada negara, menjebak mereka dalam budaya patronase yang merusak sistem meritokrasi.

*Faktor Kultural mempengaruhi rendahnya Integritas dan Moralitas Etis Meskipun Bawaslu mencatat adanya peningkatan kesadaran formal, mereka menyimpulkan bahwa kesadaran ASN belum sepenuhnya matang secara etis dan kultural. Hal ini menunjukkan kegagalan internal ASN untuk menjadikan netralitas sebagai sikap moral dan tanggung jawab etis (wawancara dengan Ibu Khaerana, 2025).*

Pramudita, dkk. (2025) menyoroti bahwa masalah netralitas adalah refleksi dari lemahnya komitmen etis birokrasi, di mana kepentingan politik dianggap lebih menguntungkan daripada kepatuhan pada kode etik. Fenomena ini memperjelas adanya masalah Kultur Hukum yang tidak mendukung penegakan, di mana sanksi tidak ditakuti dan integritas dikesampingkan.

Faktor Pendorong lemahnya Penegakan Sanksi Ketidaktegasan penegakan sanksi yang berujung pada lemahnya efek jera menjadi faktor pendorong utama bagi ASN untuk mengulangi pelanggaran. Pengawasan yang hanya efektif secara administratif tetapi tidak substantif, sebagaimana diakui Bawaslu, secara tidak langsung melegitimasi risiko pelanggaran, karena hukuman yang diterima dianggap sebanding dengan potensi keuntungan politik yang didapat.

### ***Efektivitas Penegakan Hukum Terhadap Netralitas ASN di Pilkada Kota Palopo***

Penentuan efektivitas penegakan netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) di Pilkada Kota Palopo menjadi krusial setelah teridentifikasinya kelemahan pada substansi hukum dan tingginya kasus pelanggaran empiris di sub-bab sebelumnya. Efektivitas ini dianalisis secara komprehensif menggunakan Teori Penegakan Hukum dari Soerjono Soekanto, yang menilai kinerja hukum berdasarkan tiga komponen integral yaitu Substansi Hukum (norma), Struktur Hukum (lembaga), dan Kultur Hukum (budaya) (Soerjono Soekanto, 2010). Meskipun regulasi (Substansi Hukum) telah kuat, hasil temuan Bawaslu Kota Palopo menunjukkan bahwa penegakan hukum secara keseluruhan belum sepenuhnya efektif secara substantif dan lemah dalam memberikan efek jera. Kesenjangan ini mengindikasikan adanya disfungsi serius pada dua pilar penegakan lainnya, yakni Struktur Hukum (kelembagaan) dan Kultur Hukum (budaya kepatuhan). Oleh karena itu, pembahasan selanjutnya akan secara mendalam membedah komponen Struktur Hukum dan Kultur Hukum untuk mengidentifikasi akar masalah ketidakoptimalan penegakan netralitas ASN.

### ***Analisis Struktur Hukum dan Kendala Kelembagaan***

Komponen Struktur Hukum merujuk pada institusi-institusi yang secara formal bertugas menegakkan hukum, yang dalam kasus netralitas ASN meliputi Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), dan Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) di Pemerintah Daerah Kota Palopo. Efektivitas penegakan sangat bergantung pada koordinasi dan kewenangan yang dimiliki oleh setiap lembaga dalam rantai penindakan ini.

a. Mekanisme Prosedural yang Berjalan secara Administratif

Secara formal, mekanisme penanganan pelanggaran netralitas ASN di Pilkada Palopo telah berjalan melalui alur yang diatur secara bertingkat (berjenjang). Alur penindakan dimulai dari Temuan/Laporan Bawaslu, dilanjutkan dengan kajian dan klarifikasi, hingga diteruskan dalam bentuk Rekomendasi kepada KASN, yang kemudian diverifikasi dan diteruskan kepada PPK (kepala daerah) untuk penjatuhan sanksi.

*Bawaslu Kota Palopo mengonfirmasi bahwa secara administratif dan prosedural, mekanisme ini sudah berjalan sesuai tahapan yang ditetapkan. (wawancara dengan Ibu Khaerana, 2025).*

Keberadaan prosedur yang terstruktur ini menunjukkan bahwa Struktur Hukum untuk menindak pelanggaran ASN telah tersedia dan berfungsi di atas kertas. Namun, efektivitas hukum diukur bukan dari prosedur formal semata, melainkan dari hasil substantif yang mampu menimbulkan kepatuhan dan efek jera.

b. Keterbatasan Kewenangan Bawaslu dan Hambatan Struktural

Kelemahan paling mendasar pada Struktur Hukum terletak pada distribusi kewenangan yang menciptakan hambatan struktural yang serius:

- 1) Kewenangan Bawaslu Sebatas Rekomendasi dimana kewenangan Bawaslu hanya sebatas memberikan rekomendasi kepada KASN, dan eksekusi sanksi akhir berada di tangan PPK (Pejabat Pembina Kepegawaian) di Pemda Kota Palopo. Keterbatasan ini menciptakan bottleneck dalam penindakan. Bawaslu, sebagai pihak yang berhadapan langsung dengan pelanggaran, tidak memiliki gigi untuk mengeksekusi sanksi. Hal ini sejalan dengan kritik bahwa otoritas pengawas sering kali menjadi macan ompong karena bergantung pada kemauan politik eksekutor lokal.
- 2) Ketergantungan pada kemauan Politik PPK sehingga mempengaruhi efektivitas penindakan menjadi sangat bergantung pada kemauan politik (*political will*) dan keseriusan PPK. Mengingat PPK (kepala daerah) seringkali memiliki afiliasi politik atau kepentingan terhadap Pilkada, proses eksekusi sanksi rentan terhadap intervensi atau penundaan yang disengaja. Ketergantungan ini secara struktural merusak independensi penegakan hukum terhadap birokrasi.

c. Kendala Koordinasi dan Sinergi Antar-Lembaga

Hasil wawancara menyoroti adanya kendala signifikan dalam koordinasi dan sinergi antara Bawaslu, KASN, dan PPK di Pemda Palopo. Kurangnya sinergi ini berpotensi menyebabkan penundaan, pengurangan, atau bahkan pengabaian sanksi yang telah direkomendasikan.

Secara teoritis, kegagalan koordinasi ini menunjukkan bahwa komponen Struktur Hukum tidak bekerja secara terintegrasi dan sistemik. Struktur yang lemah ini memungkinkan ASN melihat celah bahwa pelanggaran dapat ditoleransi di tingkat eksekusi, yang selanjutnya merusak Kultur Hukum kolektif ASN dan memicu budaya impunitas.

d. Kelemahan Teknis Pembuktian

Selain masalah kewenangan dan koordinasi, Bawaslu juga melaporkan adanya kendala teknis yang membebani struktur lembaga:

- 1) Kelemahan Bukti Digital ini kemudian mempersulit memperoleh bukti yang kuat dan tak terbantahkan, terutama dalam kasus pelanggaran media sosial, menjadi tantangan besar. Bukti digital sering dianggap lemah atau membutuhkan interpretasi yang rumit, yang melemahkan posisi Bawaslu dalam proses klarifikasi dan penuntutan.
- 2) Saksi Tidak Kooperatif dimana Bawaslu juga menghadapi masalah saksi yang tidak kooperatif atau rentan terhadap tekanan politik, yang menghambat proses klarifikasi.

*Implementasi Sanksi dan Kultur Hukum*

Komponen Kultur Hukum yang mencakup nilai-nilai, sikap, dan tingkat kepatuhan birokrasi terhadap hukum merupakan penentu akhir dalam keberhasilan penegakan netralitas ASN. Pembahasan ini menganalisis kegagalan sanksi dalam menciptakan efek jera, yang diakibatkan oleh kelemahan pada Substansi Hukum dan disfungsi pada Kultur Hukum di Kota Palopo.

a. Evaluasi Implementasi Sanksi dan Kegagalan Menciptakan Efek Jera

Meskipun secara prosedural pelanggaran telah diproses (Struktur Hukum), implementasi sanksi yang dieksekusi oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) di tingkat daerah menunjukkan kelemahan signifikan. Bawaslu Kota Palopo secara tegas mengevaluasi bahwa penegakan hukum yang ada belum sepenuhnya efektif secara substantif dan lemah dalam memberikan efek jera. Kegagalan ini disebabkan oleh dua faktor:

- 1) Sanksi Administratif yang Ringan dan Tidak Proporsional dimana Sanksi yang diatur dalam regulasi, khususnya Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin PNS, mayoritas berupa hukuman disiplin ringan hingga sedang. Sanksi ini tidak menimbulkan dampak yang signifikan terhadap karier atau finansial ASN, sehingga risiko pelanggaran dinilai lebih rendah daripada potensi keuntungan politik. Analisis ini menunjukkan bahwa Substansi Hukum pada aspek sanksi belum sejalan dengan tujuan pemidanaan, yang dalam konteks Pilkada memerlukan efek jera yang kuat untuk mencegah pelanggaran berulang (Soerjono Soekanto, 2010).
- 2) Kesenjangan Regulasi Pilkada dan Disiplin ASN dalam Kerangka Hukum yang mengatur ASN masih terfragmentasi antara UU No. 20 Tahun 2023 tentang ASN (prinsip dasar netralitas), UU No. 6 Tahun 2020 (perubahan atas UU Pilkada yang mengatur sanksi pidana pemilu), dan PP No. 94/2021 (sanksi disiplin). Sanksi Pilkada (Pidana) seringkali sulit diterapkan karena syarat pembuktian unsur pidana yang ketat, sementara sanksi disiplin (Administratif) yang lebih mudah diterapkan justru ringan. Kesenjangan ini memberikan ruang bagi ASN untuk mengambil risiko pelanggaran dengan konsekuensi yang minimal (Soerjono Soekanto, 2010).

b. Analisis Kultur Hukum yang Krisis Etika dan Budaya Patronase

Krisis efektivitas penegakan netralitas pada akhirnya bermuara pada aspek Kultur Hukum di Kota Palopo. Kultur Hukum yang lemah mengikis daya cegah sanksi yang sudah ada.

- 1) Konflik Loyalitas dan Budaya Patronase dimana Bawaslu mengakui bahwa netralitas ASN belum matang secara etis dan kultural. Kultur birokrasi di tingkat lokal masih sangat dipengaruhi oleh budaya patronase, di mana loyalitas kepada pimpinan politik diutamakan daripada loyalitas kepada negara dan etika publik. Hal ini menciptakan konflik mendasar dengan Teori Etika Administrasi Publik, yang menuntut ASN menjunjung tinggi kepentingan umum dan profesionalisme.
- 2) Budaya Impunitas Akibat Disfungsi Eksekusi Kultur Hukum yang buruk diperparah oleh disfungsi pada eksekusi sanksi. Lambatnya atau tidak maksimalnya eksekusi sanksi yang direkomendasikan KASN oleh PPK (sebagaimana ditemukan dalam kendala Struktural) menciptakan norma sosial bahwa pelanggaran netralitas dapat ditoleransi. ASN melihat bahwa pelanggaran tidak selalu berujung pada konsekuensi serius, yang selanjutnya memicu budaya impunitas dan merusak Kultur Hukum kolektif ASN.

Lemahnya implementasi sanksi dan kedalaman akar budaya patronase di Palopo menunjukkan bahwa masalah netralitas telah bergeser dari isu legal-prosedural menjadi isu kultural-etis. Selama Kultur Hukum ASN tidak berubah dan selama sanksi tidak memiliki daya jera, penegakan hukum netralitas akan terus menemui kegagalan substantif.

Selain dari permasalahan diatas, beberapa hal yang menjadi keresahan ASN terkait netralitas adalah beberapa faktor yang mengakibatkan ketidaknetralan ASN. Perombakan dalam jabatan struktural ketika pergantian kepemimpinan menjadi salah satu faktornya. Hal ini terjadi karena perombakan tersebut tidak berdasar pada kompetensi namun kedekatan politik, sehingga ASN akan melakukan pendekatan politik ketimbang meningkatkan kemampuan dalam pekerjaan (Rizki Montheza, 2023). Selain itu, tekanan dan keterpaksaan menjadikan ASN tidak bisa netral. Tekanan ini terkadang datang dari kelompok yang menduduki jabatan sebagai pemegang kekuasaan. Bentuk tekanan tersebut beragam, misalnya seperti tawaran jabatan, hingga mutasi dini (Murti A., & Rizkika, 2023).

Budaya semacam ini yang menjadi ASN dianggap harus pandai dalam melakukan pendekatan terhadap kekuasaan agar dapat mengembangkan karirnya, sehingga terjadilah simbiosis mutualisme dimana para calon mengharapkan dukungan ASN dan ASN mengharapkan pengaruh dari posisi kewenangan serta fasilitas yang didapat jika calon yang didukung mencapai posisi yang diinginkan (Lily M., 2023).

## SIMPULAN

Kesimpulan dari penelitian ini yang berdasarkan pada analisis yuridis penegakan netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pilkada Kota Palopo Tahun 2024 ditemukan belum mencapai efektivitas substantif. Secara normatif,

meskipun Substansi Hukum telah memadai (UU No. 20/2023), kegagalan utama terletak pada dua pilar lain. Disfungsi Struktur Hukum terlihat dari keterbatasan kewenangan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) yang hanya sebatas rekomendasi, sementara eksekusi sanksi sepenuhnya berada di tangan Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK), menciptakan *bottleneck* yang rentan terhadap intervensi politik lokal. Kegagalan ini diperparah oleh Disfungsi Kultur Hukum, di mana ASN di Palopo masih dipengaruhi oleh budaya patronase, dan ringannya sanksi disiplin (PP No. 94/2021) secara kolektif menciptakan budaya impunitas, menunjukkan netralitas belum dianggap sebagai sikap moral dan tanggung jawab etis.

Untuk mengatasi disfungsi tersebut, diperlukan tindakan korektif yang terintegrasi dan holistik. Secara yuridis, saran utama adalah revisi PP No. 94 Tahun 2021 untuk meningkatkan bobot sanksi disiplin berat dan penerbitan Peraturan KASN yang secara eksplisit mendefinisikan batasan etis ASN di ruang digital guna menghilangkan ambiguitas norma. Secara kelembagaan (Struktur Hukum), perlu diberikan kewenangan kepada KASN/Bawaslu untuk mengeluarkan Rekomendasi Sanksi yang bersifat mengikat (obligatoir) terhadap PPK, disertai sanksi tegas bagi PPK yang lalai. Secara kultural, Pemerintah Kota Palopo harus menjadikan netralitas sebagai nilai inti organisasi yang terintegrasi dalam KPI dan menjadikan pimpinan sebagai teladan netralitas untuk memberantas budaya patronase yang mengakar.

## DAFTAR RUJUKAN

- Haedar Djidar., dkk, (2024). Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah 2020 Di Kabupaten Luwu Timur, *Jurnal Publicuho*, 7(3), 2024, 1644-1662.
- Lily, M. (2023). Penegakan Netralitas ASN Melalui Pemberdayaan Pada Pemerintah Provinsi Sulawesi Tenggara. *Jurnal Cahaya Mandalika*, ISSN 2721-4796 (Online).
- Murti, A., & Rizkika, S. (2023). Dinamika Manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Membangun Asas Netralitas Menjelang Pemilu 2024. *Innovative: Journal Of Social Science Research*, 3(2), Hlm. 5740
- Nuraida Mokhsen, (2019). "Menjaga Netralitas ASN dalam Pemilu", *Jurnal BAWASLU*, 1(1).
- Pramudita, H., dkk. (2025), *Netralitas ASN dalam Pemilu dan Pilkada Kabupaten Boyolali Tahun 2024*, *Journal of Administration, Governance, and Political Issues*, 2(1)
- Rizki Montheza dkk, (2025). Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Pada Kontestasi Pemilu 2024: Studi Kasus Instagram @abdimuda\_id, *Electoral Governance: Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia*, 2(2).
- Sutrisno, S. (2020). *Prinsip Netralitas ASN dalam Pemilihan Kepala Daerah*, *Jurnal Hukum IUS QIJA IUSTUM*, 26(3).
- Tatang Sudrajat, (2015). Netralitas PNS dan Masa Depan Demokrasai dalam Pilkada Serentak 2015, *Jurnal Ilmu Administrasi*, 12(3).
- Yahman, (2024) understanding law enforcement in the perspective of expediency and justice, *Jurnal Ius Positum*, 3(1).
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah

- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara  
Undang-undang Nomor 7 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah  
Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Perubahan atas  
Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menjadi  
Undang-Undang
- Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil
- Asshiddiqie, Jimly. (2005). *Hukum Tata Negara dan Pilar Demokrasi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Soerjono Soekanto. (2010). *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Kompas. (2024, 3 Juni). ditemukan tiga pelanggaran netralitas ASN Jelang Pilkada Palopo 2024. Diakses pada 20 Agustus 2025, dari <https://makassar.kompas.com/read/2024/06/03/085552178/pilkada-2024-bawaslu-dan-temuan-pelanggaran-netralitas ASN-di-palopo>
- Kompas. (2024, 10 September). 11 ASN di Palopo langgar netralitas, unggah foto paslon & status WA; beberapa sudah disanksi KASN. Diakses pada 20 Agustus 2025, dari <https://makassar.kompas.com/read/2024/09/10/170218778/11-abdi-negara-di-palopo-langgar-netralitas ASN-apa-saja-pelanggarannya>
- Khaerana. (2025). "Tinjauan Yuridis Terhadap Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Penyelenggaraan Pilkada Serentak Kota Palopo Tahun 2024". Hasil Wawancara Pribadi, 17 September – 17 Oktober 2025, Bawaslu Kota Palopo.