



Research Article

Analisis Penegakan Hukum Lawrence M. Friedman Dalam Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pemilu di Indonesia

Yusri

Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, Indonesia

Corresponding Author, E-mail; yusrilatif35@gmail.com  (Yusri)



Copyright © 2026 by Authors, Published by JUSTICES: Journal of Law. This is an open access article under the CC BY License <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Received : June 13, 2026
Accepted : August 15, 2026

Revised : July 17, 2026
Available online : September 04, 2026

How to Cite: Yusri, Y. (2026). Lawrence M. Friedman's Law Enforcement Analysis Regarding the Neutrality of State Civil Apparatus in Indonesian Elections. *JUSTICES: Journal of Law*, 5(3), 107-133. <https://doi.org/10.58355/justices.v5i3.230>

Lawrence M. Friedman's Law Enforcement Analysis Regarding the Neutrality of State Civil Apparatus in Indonesian Elections

Abstract. This study aims to analyze the concept and principles of civil servant neutrality within the Indonesian legal system, examine the implementation of civil servant neutrality in elections, and analyze the mechanisms and effectiveness of law enforcement against violations of civil servant neutrality. This study is motivated by the continuing occurrence of neutrality violations despite the existence of legal provisions that explicitly prohibit civil servants from engaging in practical political activities. This research employs normative legal research using a statutory approach and a conceptual approach. The research data were obtained through a literature review of legislation, scientific journals, research findings, and relevant official documents. The results indicate that, normatively, the principle of civil servant neutrality has a relatively strong legal foundation; however, its implementation remains suboptimal due to political intervention, bureaucratic patronage, weak

supervision, and the emergence of violations through social media. Law enforcement mechanisms have also not been fully effective because of weak inter-institutional coordination and insufficient deterrent effects of sanctions. The study concludes that stronger supervision, a merit-based system, institutional coordination, and firm enforcement of sanctions are necessary to establish a professional, independent, and accountable civil service in elections.

Keywords: Civil Servant Neutrality, Elections, Law Enforcement, Bureaucracy, Democracy.

Abstrak. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis konsep dan prinsip netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam sistem hukum Indonesia, mengkaji implementasi netralitas ASN dalam penyelenggaraan Pemilu, serta menganalisis mekanisme dan efektivitas penegakan hukum terhadap pelanggaran netralitas ASN. Penelitian ini dilatarbelakangi oleh masih ditemukannya pelanggaran netralitas ASN meskipun ketentuan hukum telah mengatur larangan keterlibatan ASN dalam politik praktis secara tegas. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Data penelitian diperoleh melalui studi kepustakaan terhadap peraturan perundang-undangan, jurnal ilmiah, hasil penelitian, dan dokumen resmi yang relevan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara normatif prinsip netralitas ASN telah memiliki landasan hukum yang cukup kuat, tetapi implementasinya belum optimal karena dipengaruhi intervensi politik, budaya patronase birokrasi, lemahnya pengawasan, serta perkembangan pelanggaran melalui media sosial. Mekanisme penegakan hukum juga belum sepenuhnya efektif akibat lemahnya koordinasi antar lembaga dan belum optimalnya efek jera sanksi. Penelitian ini menyimpulkan bahwa penguatan pengawasan, sistem merit, koordinasi kelembagaan, dan penegakan sanksi yang tegas diperlukan untuk mewujudkan ASN yang profesional, independen, dan berintegritas dalam Pemilu.

Kata kunci: Netralitas ASN, Pemilu, Penegakan Hukum, Birokrasi, Demokrasi.

PENDAHULUAN

Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan instrumen utama dalam sistem demokrasi yang berfungsi sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat sebagaimana dijamin dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Untuk mewujudkan Pemilu yang demokratis, jujur, dan adil, diperlukan penyelenggaraan pemerintahan yang profesional dan bebas dari intervensi politik, termasuk dalam birokrasi pemerintahan. Dalam konteks tersebut, netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) menjadi salah satu prinsip fundamental yang harus dijaga guna menjamin independensi birokrasi serta mencegah penyalahgunaan kekuasaan dalam proses elektoral.¹

Secara normatif, prinsip netralitas ASN telah memperoleh landasan hukum yang kuat melalui berbagai regulasi, antara lain Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, serta berbagai kebijakan yang diterbitkan oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN). Regulasi tersebut

¹ Rizki Montheza, Ahsani Taqwim Aminuddin, Dan Tryan Nugraha, "Netralitas Aparatur Sipil Negara (Asn) Pada Kontestasi Pemilu 2024: Studi Kasus Instagram @Abdimuda_Id," *Electoral Governance Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia* 5, No. 2 (Mei 2024): 247-66, <https://doi.org/10.46874/Tkp.V5i2.1248>.

menegaskan bahwa ASN wajib bebas dari pengaruh dan intervensi politik serta dilarang terlibat dalam aktivitas politik praktis yang dapat mengganggu profesionalisme birokrasi.²

Meskipun demikian, berbagai kasus pelanggaran netralitas ASN masih terus ditemukan dalam setiap pelaksanaan Pemilu maupun Pemilihan Kepala Daerah. Data KASN menunjukkan bahwa selama tahapan Pemilu Tahun 2024 terdapat 403 laporan dugaan pelanggaran netralitas ASN dan 183 ASN dinyatakan terbukti melakukan pelanggaran. Bentuk pelanggaran yang terjadi tidak hanya berupa keterlibatan langsung dalam kampanye politik, tetapi juga melalui aktivitas digital seperti dukungan terhadap kandidat tertentu di media sosial, penyebaran konten politik, mobilisasi birokrasi, serta penyalahgunaan fasilitas negara untuk kepentingan elektoral. Fenomena tersebut menunjukkan bahwa keberadaan regulasi belum sepenuhnya mampu menjamin kepatuhan ASN terhadap prinsip netralitas. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa pelanggaran netralitas ASN dipengaruhi oleh sejumlah faktor, seperti intervensi politik pejabat daerah, budaya patronase birokrasi, lemahnya pengawasan, rendahnya kesadaran hukum ASN, serta belum optimalnya koordinasi antar lembaga pengawas. Selain itu, perkembangan teknologi informasi telah menciptakan bentuk baru pelanggaran netralitas ASN yang lebih kompleks dan sulit dideteksi melalui mekanisme pengawasan konvensional. Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara norma hukum yang mengatur netralitas ASN (*das sollen*) dengan praktik empiris yang terjadi di lapangan (*das sein*).³

Dalam perspektif teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman, efektivitas suatu aturan hukum tidak hanya ditentukan oleh substansi hukum yang baik, tetapi juga dipengaruhi oleh struktur hukum dan budaya hukum yang berkembang dalam masyarakat. Oleh karena itu, tingginya angka pelanggaran netralitas ASN tidak dapat dipahami semata-mata sebagai persoalan regulasi, melainkan juga berkaitan dengan efektivitas kelembagaan pengawasan serta budaya birokrasi yang masih rentan terhadap politisasi. Permasalahan netralitas ASN tidak hanya berkaitan dengan aspek hukum, tetapi juga dipengaruhi oleh faktor struktural dan kultural yang berkembang dalam birokrasi. Hubungan patronase antara pejabat politik dan birokrasi, kepentingan karier jabatan, lemahnya pengawasan, serta rendahnya kesadaran hukum ASN sering kali menjadi faktor yang mendorong terjadinya pelanggaran netralitas. Selain itu, perkembangan teknologi informasi dan media sosial telah menghadirkan bentuk baru pelanggaran netralitas ASN yang lebih sulit diawasi melalui mekanisme konvensional. Aktivitas berupa unggahan, komentar, pemberian tanda suka (*like*), maupun penyebaran konten politik tertentu di media sosial telah

² Willi Sumarlin Dkk., "Dinamika Netralitas Asn Dalam Partisipasi Dan Dukungan Politik Menuju Pilkada Serentak 2024," *Electoral Governance Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia* 5, No. 2 (Mei 2024): 223–46, <https://doi.org/10.46874/Tkp.V5i2.1232>.

³ Salma Idris, "Pengaturan Netralitas Aparatur Sipil Negara (Asn) Dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum 2024," *J-Ceki : Jurnal Cendekia Ilmiah* Vol.4, No.1 (2024): 914–24.

menjadi salah satu bentuk pelanggaran yang semakin banyak ditemukan pada Pemilu 2024.⁴

Kajian mengenai netralitas ASN sebenarnya telah banyak dilakukan oleh para peneliti. Penelitian Montheza, Aminuddin, dan Nugraha menunjukkan bahwa media sosial menjadi ruang baru bagi ASN untuk menunjukkan keberpihakan politik secara terselubung melalui berbagai aktivitas digital. Penelitian tersebut memberikan kontribusi penting dalam menjelaskan transformasi bentuk pelanggaran netralitas ASN di era digital, namun belum mengkaji efektivitas penegakan hukum terhadap pelanggaran tersebut.⁵ Sementara itu, penelitian Sumarlin dkk. menemukan bahwa budaya patronase politik dan hubungan hierarkis dalam birokrasi masih menjadi faktor dominan yang memengaruhi keterlibatan ASN dalam politik praktis. Namun demikian, penelitian tersebut lebih berfokus pada faktor penyebab pelanggaran dan belum menghubungkan temuan tersebut dengan efektivitas sistem pengawasan dan penegakan hukum.⁶

Penelitian lain yang dilakukan oleh Idris menyoroti aspek regulasi netralitas ASN dan menyimpulkan bahwa pengaturan hukum mengenai netralitas ASN pada dasarnya telah memadai. Akan tetapi, penelitian tersebut belum mengkaji secara mendalam bagaimana implementasi regulasi tersebut dalam praktik serta bagaimana efektivitas penegakan hukum terhadap pelanggaran yang terjadi.⁷ Demikian pula penelitian Dairani dan Fadlail yang menekankan pentingnya netralitas ASN dalam menjaga kualitas demokrasi, namun masih berfokus pada aspek konseptual dan normatif. Adapun penelitian Pesak, Mawuntu, dan Setiabudhi mengkaji penegakan hukum terhadap pelanggaran netralitas ASN dalam Pilkada dan menemukan bahwa lemahnya koordinasi antar lembaga pengawas menjadi salah satu hambatan utama dalam proses penegakan hukum. Kendati demikian, penelitian tersebut masih bersifat parsial dan belum mengintegrasikan aspek regulasi, implementasi, dan efektivitas penegakan hukum dalam satu kerangka analisis yang komprehensif.⁸

Berdasarkan fakta literatur tersebut, implementasi dan penegakan hukum netralitas ASN masih memerlukan penguatan regulasi, pengawasan, dan reformasi budaya birokrasi agar demokrasi berjalan lebih adil dan berintegritas.

Peneliti	Fokus	Temuan
Idris (2024)	Regulasi ASN	Regulasi sudah memadai

⁴ Dairani Dairani Dan Ach. Fadlail, “Konsep Pengaturan Netralitas Asn Dalam Pemilu Dan Pilkada Serentak Tahun 2024,” *Lisan Al-Hal: Jurnal Pengembangan Pemikiran Dan Kebudayaan* 17, No. 2 (Desember 2023): 251–66, <https://doi.org/10.35316/Lisanalhal.V17i2.251-266>.

⁵ Montheza, Aminuddin, Dan Nugraha, “Netralitas Aparatur Sipil Negara (Asn) Pada Kontestasi Pemilu 2024.”

⁶ Sumarlin Dkk., “Dinamika Netralitas Asn Dalam Partisipasi Dan Dukungan Politik Menuju Pilkada Serentak 2024,” Mei 2024.

⁷ Idris, “Pengaturan Netralitas Aparatur Sipil Negara (Asn) Dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum 2024.”

⁸ Dairani Dan Fadlail, “Konsep Pengaturan Netralitas Asn Dalam Pemilu Dan Pilkada Serentak Tahun 2024.”

Peneliti	Fokus	Temuan
Montheza (2024)	ASN dan media sosial	Banyak pelanggaran digital
Sumarlin (2024)	Dukungan politik ASN	Patronase masih kuat
Penelitian ini	Implementasi penegakan hukum	dan Analisis efektivitas hukum secara integratif

Berdasarkan berbagai penelitian terdahulu tersebut, terdapat beberapa kesenjangan penelitian (research gap). Pertama, sebagian besar penelitian masih berfokus pada salah satu aspek tertentu, baik regulasi, faktor penyebab pelanggaran, maupun penegakan hukum, sehingga belum memberikan gambaran yang utuh mengenai hubungan antara ketiga aspek tersebut. Kedua, kajian mengenai pelanggaran netralitas ASN melalui media sosial sebagai bentuk baru politisasi birokrasi di era digital masih relatif terbatas. Ketiga, penelitian terdahulu umumnya belum menggunakan Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman untuk menjelaskan keterkaitan antara substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum dalam implementasi netralitas ASN. Akibatnya, penyebab utama masih tingginya pelanggaran netralitas ASN belum dianalisis secara komprehensif dalam perspektif sistem hukum.⁹

Berdasarkan kondisi tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi netralitas ASN dalam Pemilu serta mengkaji efektivitas penegakan hukum terhadap pelanggaran netralitas ASN di Indonesia. Penelitian ini menggunakan Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman sebagai pisau analisis untuk menjelaskan hubungan antara substansi hukum, struktur kelembagaan pengawasan, dan budaya hukum birokrasi dalam mewujudkan netralitas ASN. Kebaruan penelitian ini terletak pada analisis integratif antara regulasi netralitas ASN, implementasi empiris Pemilu 2024, dan efektivitas penegakan hukum dengan menggunakan perspektif Sistem Hukum Lawrence M. Friedman. Selain itu, penelitian ini juga mengkaji pelanggaran netralitas ASN melalui media sosial sebagai bentuk baru politisasi birokrasi di era digital. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi baru dalam pengembangan kajian hukum administrasi negara dan reformasi birokrasi demokratis.¹⁰

METODOLOGI

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Penelitian hukum normatif dipilih karena penelitian ini

⁹ Nurul Kamaly, "Pemilu Tanpa Pelanggaran: Asas Netralitas Demi Mewujudkan Asn Berintegritas: Elections Without Violations: The Principle Of Neutrality Realizes Civil Servants With Integrity," *Jurnal Transformasi Administrasi* 13, No. 02 (Desember 2023): 187–202, <https://doi.org/10.56196/Jta.V13i02.279>.

¹⁰ Sumarlin Dkk., "Dinamika Netralitas Asn Dalam Partisipasi Dan Dukungan Politik Menuju Pilkada Serentak 2024," Mei 2024.

berfokus pada analisis norma hukum yang mengatur netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam penyelenggaraan Pemilu serta efektivitas penegakan hukum terhadap pelanggaran netralitas ASN. Selain itu, penelitian ini juga mengkaji berbagai konsep dan teori yang berkaitan dengan netralitas birokrasi, politisasi birokrasi, dan penegakan hukum sebagai landasan untuk menganalisis permasalahan yang diteliti.¹¹

Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah berbagai regulasi yang berkaitan dengan netralitas ASN, antara lain Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, serta berbagai peraturan teknis yang diterbitkan oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), Badan Kepegawaian Negara (BKN), dan instansi terkait. Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis konsep netralitas ASN, politisasi birokrasi, dan penegakan hukum melalui perspektif Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman, Teori Penegakan Hukum Soerjono Soekanto, dan Teori Politisasi Birokrasi.¹²

Jenis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan yang mengatur netralitas ASN dan penyelenggaraan Pemilu. Bahan hukum sekunder berupa buku, artikel jurnal ilmiah, hasil penelitian, laporan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), laporan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), serta berbagai dokumen resmi yang relevan dengan objek penelitian. Adapun bahan hukum tersier meliputi kamus hukum, ensiklopedia, dan sumber lain yang mendukung pemahaman terhadap konsep yang dikaji.¹³

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*), yaitu dengan menelaah dan menginventarisasi berbagai peraturan perundang-undangan, literatur ilmiah, dan dokumen yang berkaitan dengan netralitas ASN dalam Pemilu. Selanjutnya, bahan hukum yang telah terkumpul dianalisis menggunakan metode analisis kualitatif dengan teknik deskriptif-analitis. Analisis dilakukan dengan mengkaji kesesuaian antara norma hukum yang mengatur netralitas ASN dengan praktik implementasi dan penegakan hukum yang terjadi dalam penyelenggaraan Pemilu. Hasil analisis kemudian diinterpretasikan menggunakan Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman dan Teori Penegakan Hukum Soerjono Soekanto untuk memperoleh pemahaman yang komprehensif mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas netralitas ASN dalam Pemilu.¹⁴

¹¹ Sidi Ahyar Wiraguna, "Metode Normatif dan Empiris dalam Penelitian Hukum: Studi Eksploratif di Indonesia," *Public Sphere: Jurnal Sosial Politik, Pemerintahan dan Hukum* 3, no. 3 (November 2024), <https://doi.org/10.59818/jps.v3i3.1390>.

¹² Soerjono Soekanto, "Kesadaran Hukum Dan Kepatuhan Hukum," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 7, No. 6 (Desember 1977): 462, <https://doi.org/10.21143/Jhp.Vol7.No6.742>.

¹³ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2021).

¹⁴ Muhammad Zainuddin Dan Aisyah Dinda Karina, "Penggunaan Metode Yuridis Normatif Dalam Membuktikan Kebenaran Pada Penelitian Hukum," *Smart Law Jurnal* 2, No. 2 (2023).

KERANGKA TEORI

A. Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman

Teori Sistem Hukum yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman menjelaskan bahwa efektivitas suatu sistem hukum tidak hanya ditentukan oleh keberadaan peraturan perundang-undangan, tetapi juga dipengaruhi oleh unsur-unsur lain yang saling berkaitan dalam suatu sistem hukum. Menurut Friedman, sistem hukum terdiri atas tiga komponen utama, yaitu *legal substance* (substansi hukum), *legal structure* (struktur hukum), dan *legal culture* (budaya hukum). Ketiga komponen tersebut bekerja secara terpadu dalam menentukan keberhasilan implementasi suatu aturan hukum dalam masyarakat.¹⁵

Legal substance merupakan keseluruhan norma, aturan, dan kebijakan hukum yang mengatur perilaku masyarakat. Dalam konteks penelitian ini, substansi hukum mencakup berbagai regulasi yang mengatur netralitas ASN, seperti Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, serta berbagai regulasi teknis yang diterbitkan oleh lembaga pengawas Pemilu. Keberadaan regulasi tersebut menunjukkan bahwa secara normatif negara telah memberikan landasan hukum yang cukup kuat untuk menjaga netralitas ASN dalam penyelenggaraan Pemilu.¹⁶

Legal structure merupakan lembaga-lembaga yang memiliki kewenangan untuk melaksanakan, mengawasi, dan menegakkan hukum. Dalam penelitian ini, struktur hukum meliputi Bawaslu, Badan Kepegawaian Negara (BKN), Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), Kementerian PAN-RB, serta Pejabat Pembina Kepegawaian yang memiliki kewenangan dalam melakukan pengawasan dan penegakan disiplin ASN. Efektivitas penegakan netralitas ASN sangat bergantung pada koordinasi, integritas, dan kapasitas kelembagaan dalam menjalankan fungsi pengawasan tersebut.¹⁷

Sementara itu, *legal culture* merupakan nilai, sikap, dan pola perilaku masyarakat terhadap hukum. Dalam konteks netralitas ASN, budaya hukum berkaitan dengan tingkat kesadaran hukum ASN, profesionalisme birokrasi, serta budaya patronase politik yang masih berkembang dalam birokrasi pemerintahan. Budaya hukum yang tidak mendukung netralitas birokrasi berpotensi menghambat efektivitas pelaksanaan regulasi yang telah dibentuk.

Unsur	Kondisi
Legal Substance	Regulasi Cukup Lengkap
Legal Structure	Pengawasan Belum Optimal
Legal Culture	Patronase Politik Masih Kuat
Hasil	Pelanggaran Berulang

¹⁵ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective* (New York: Russell Sage Foundation, 1975).

¹⁶ Peter Machmudz Marzuki, "The Essence Of Legal Research Is To Resolve Legal Problems," *Yuridika* 37, No. 1 (Maret 2022): 37–58, <https://doi.org/10.20473/Ydk.V37i1.34597>.

¹⁷ M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*.

Menurut Friedman, suatu sistem hukum akan berjalan efektif apabila ketiga unsur tersebut saling mendukung. Sebaliknya, apabila salah satu unsur mengalami kelemahan, maka efektivitas hukum akan terganggu. Oleh karena itu, tingginya angka pelanggaran netralitas ASN tidak dapat dipahami semata-mata sebagai persoalan regulasi, tetapi juga harus dianalisis melalui efektivitas struktur pengawasan dan budaya hukum birokrasi yang berkembang dalam penyelenggaraan pemerintahan. problem utama netralitas ASN tidak terletak pada substansi hukum karena regulasi yang mengatur netralitas ASN sudah relatif memadai. Persoalan utama justru berada pada struktur hukum yang belum efektif serta budaya hukum birokrasi yang masih dipengaruhi patronase politik.¹⁸

B. Teori Penegakan Hukum Soerjono Soekanto

Teori Penegakan Hukum yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto menjelaskan bahwa keberhasilan penegakan hukum dipengaruhi oleh beberapa faktor yang saling berkaitan. Menurut Soekanto, efektivitas hukum ditentukan oleh lima faktor utama, yaitu faktor hukum, faktor penegak hukum, faktor sarana atau fasilitas, faktor masyarakat, dan faktor kebudayaan. Kelima faktor tersebut harus berjalan secara harmonis agar tujuan hukum dapat diwujudkan secara optimal.¹⁹

1. Faktor hukum berkaitan dengan kualitas regulasi yang mengatur suatu permasalahan hukum. Dalam penelitian ini, faktor hukum mencakup berbagai ketentuan yang mengatur netralitas ASN beserta mekanisme pemberian sanksi terhadap pelanggar. Semakin jelas dan konsisten suatu aturan hukum, semakin besar peluang tercapainya kepatuhan hukum dalam masyarakat maupun birokrasi pemerintahan.
2. Faktor penegak hukum berkaitan dengan aparat dan lembaga yang memiliki kewenangan untuk menegakkan hukum. Dalam konteks netralitas ASN, faktor ini melibatkan peran Bawaslu, KASN, BKN, Inspektorat, dan Pejabat Pembina Kepegawaian dalam melakukan pengawasan serta menjatuhkan sanksi terhadap pelanggaran yang terjadi. Profesionalitas dan integritas aparat menjadi unsur penting dalam menjamin efektivitas penegakan hukum.
3. Faktor sarana dan fasilitas berkaitan dengan ketersediaan sumber daya yang mendukung proses penegakan hukum. Sarana tersebut meliputi sistem pengawasan, teknologi informasi, mekanisme pelaporan, serta dukungan administratif yang diperlukan dalam menangani pelanggaran netralitas ASN. Keterbatasan sarana sering kali menjadi salah satu hambatan dalam penegakan hukum, terutama terhadap pelanggaran yang dilakukan melalui media digital.
4. Faktor masyarakat berkaitan dengan tingkat kesadaran hukum dan partisipasi masyarakat dalam mendukung penegakan hukum. Dalam konteks penelitian ini, masyarakat memiliki peran penting dalam melaporkan dugaan pelanggaran

¹⁸ M. Friedman.

¹⁹ Soerjono Soekanto, "Kesadaran Hukum Dan Kepatuhan Hukum," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 7, No. 6 (Desember 1977): 462, <https://doi.org/10.21143/jhp.vol7.no6.742>.

netralitas ASN yang terjadi selama tahapan Pemilu. Tingginya partisipasi masyarakat dapat memperkuat fungsi pengawasan terhadap aparatur negara.

5. Faktor kebudayaan berkaitan dengan nilai dan kebiasaan yang berkembang dalam kehidupan sosial. Dalam birokrasi pemerintahan, budaya patronase politik, loyalitas personal, dan hubungan hierarkis sering kali mempengaruhi perilaku ASN dalam menghadapi kontestasi politik. Oleh karena itu, budaya hukum menjadi faktor penting yang menentukan tingkat keberhasilan implementasi prinsip netralitas ASN.

C. Teori Politisasi Birokrasi

Teori Politisasi Birokrasi menjelaskan bahwa birokrasi yang seharusnya menjalankan fungsi pelayanan publik secara profesional sering kali dipengaruhi oleh kepentingan politik penguasa. Dalam perspektif administrasi publik, birokrasi idealnya bersifat netral dan bekerja berdasarkan prinsip meritokrasi. Namun dalam praktiknya, birokrasi kerap digunakan sebagai instrumen politik untuk mempertahankan kekuasaan maupun memenangkan kontestasi elektoral tertentu. Politisasi birokrasi terjadi ketika pejabat politik menggunakan kewenangannya untuk mempengaruhi perilaku aparatur birokrasi melalui mekanisme promosi, mutasi, rotasi jabatan, maupun pemberian fasilitas tertentu. Situasi tersebut menimbulkan hubungan patronase yang menyebabkan ASN lebih mengutamakan loyalitas kepada pejabat politik dibandingkan profesionalisme dalam menjalankan tugas pelayanan publik.²⁰

Dalam konteks Pemilu, politisasi birokrasi dapat terlihat dari keterlibatan ASN dalam mendukung calon tertentu, penggunaan fasilitas negara untuk kepentingan politik, mobilisasi aparatur pemerintahan, maupun berbagai bentuk keberpihakan lainnya. Fenomena tersebut menunjukkan bahwa birokrasi belum sepenuhnya terbebas dari intervensi politik sehingga prinsip netralitas ASN sering kali sulit diwujudkan secara optimal. Perkembangan teknologi informasi dan media sosial juga melahirkan bentuk baru politisasi birokrasi. Dukungan ASN terhadap kandidat politik tidak lagi hanya dilakukan secara langsung, tetapi juga melalui unggahan, komentar, penyebaran informasi politik, serta aktivitas digital lainnya yang menunjukkan keberpihakan politik. Kondisi ini menunjukkan bahwa tantangan netralitas ASN pada era digital semakin kompleks dan membutuhkan mekanisme pengawasan yang lebih adaptif terhadap perkembangan teknologi informasi.²¹

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Konsep Netralitas ASN dan Analisis Sistem Hukum Lawrence M. Friedman

²⁰ Emanuele Colonnelli, Mounu Prem, Dan Edoardo Teso, "Patronage And Selection In Public Sector Organizations," *American Economic Review* 110, No. 10 (Oktober 2020): 3071-99, <https://doi.org/10.1257/Aer.20181491>.

²¹ Emi Ningsi Br Tambunan Dan Indra Muda, "Reformasi Birokrasi Dalam Pusaran Politik Lokal: Kajian Kebijakan Peningkatan Akuntabilitas Dan Transparansi Di Kantor Bupati Kabupaten Labuhanbatu," *Governance: Jurnal Ilmiah Kajian Politik Lokal Dan Pembangunan* 12, No. 1 (Agustus 2025): 211-18, <https://doi.org/10.56015/Gjikplp.V12i1.550>.

Secara normatif, prinsip netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) telah diatur secara tegas dalam berbagai regulasi di Indonesia, khususnya dalam Undang-Undang ASN dan regulasi Pemilu. Netralitas ASN dimaknai sebagai sikap tidak berpihak, tidak terlibat dalam politik praktis, serta tidak menggunakan jabatan maupun fasilitas negara untuk kepentingan elektoral. Prinsip ini merupakan prasyarat penting dalam menjamin Pemilu yang adil, jujur, dan demokratis. Dalam sistem hukum Indonesia, prinsip netralitas ASN diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang menegaskan larangan keterlibatan ASN dalam aktivitas politik praktis. Netralitas ASN bertujuan untuk menjamin terciptanya birokrasi yang bersih, efektif, dan bebas dari kepentingan politik, sehingga mampu memberikan pelayanan publik yang adil dan berkualitas. Konsep netralitas ASN juga berkaitan erat dengan prinsip merit system, yaitu sistem manajemen kepegawaian yang berbasis pada kompetensi, kinerja, dan profesionalisme, bukan afiliasi politik. Dengan demikian, netralitas ASN menjadi instrumen penting dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (good governance).²²

Dalam penelitian ini, netralitas yang dimaksud adalah ketidakaktifan ASN dalam proses pemilihan. Regulasi ASN mencantumkan Netralitas dalam Pasal 2 huruf (f) di Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 mengenai pelaksanaan dan pengelolaan. Inti dari netralitas adalah ketidakberpihakan Pegawai ASN terhadap kepentingan partai politik tertentu atau tidak berkontribusi dalam kegiatan politik, karena ada kekhawatiran pegawai tersebut dapat menyalahgunakan kekuasaan yang dimiliki. Pemanfaatan fasilitas milik negara untuk kepentingan partai politik merupakan fenomena yang telah berlangsung dari waktu ke waktu.²³

Ketentuan mengenai Netralitas ASN telah diatur secara rinci melalui berbagai peraturan perundang-undangan, termasuk Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang juga diimplementasikan dengan prinsip netralitas. Netralitas ini mengandung makna bahwa setiap ASN harus bersikap tidak berpihak terhadap segala bentuk pengaruh dan tidak mendukung kepentingan siapapun dalam ranah politik. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004 mengenai Larangan Pegawai Negeri Sipil untuk Menjadi Anggota Partai Politik secara tegas melarang semua bentuk partisipasi ASN dalam Partai Politik. Keterlibatan ASN dalam politik berarti ASN tersebut telah mengambil posisi secara politis dan dengan demikian melanggar prinsip netralitas.²⁴

Diterbitkannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 adalah salah satu langkah pemerintah untuk menegaskan kembali bahwa ASN seharusnya menjunjung asas netralitas dan bertugas dengan lebih profesional dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Diharapkan Undang-undang ini mampu meningkatkan manajemen pemerintahan yang fokus pada pelayanan publik, karena pegawai negeri

²² Nurul Kamaly, "Pemilu Tanpa Pelanggaran: Asas Netralitas Demi Mewujudkan Asn Berintegritas: Elections Without Violations: The Principle Of Neutrality Realizes Civil Servants With Integrity," *Jurnal Transformasi Administrasi* 13, No. 02 (Desember 2023): 187–202, <https://doi.org/10.56196/Jta.V13i02.279>.

²³ Hartini, S. (2017). *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*. Sinar Grafika, Jakarta.

²⁴ Amir Dan Hertanto, "Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilu Serentak Tahun 2024," *Journal Publicuho* 6, No. 2 (Juni 2023): 466–76, <https://doi.org/10.35817/Publicuho.V6i2.123>.

sipil (PNS) tidak lagi hanya melayani atasan tetapi juga masyarakat luas. Selama ini, pegawai negeri sipil (PNS) kesulitan untuk bersikap netral, karena sering terpengaruh oleh dinamika politik dan merasa perlu melakukan lobi untuk mendapatkan promosi. Peraturan mengenai netralitas PNS dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 mengatur asas netralitas pada Pasal 2 huruf f yang menyatakan penyelenggaraan kebijakan dalam manajemen ASN harus berdasarkan asas netralitas. Netralitas adalah suatu keharusan bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Indonesia.²⁵

Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 pada Bab II mengatur tentang kode etik, asas, prinsip, nilai dasar, dan kode perilaku pegawai yang harus mematuhi prinsip netralitas. Ini mendukung peraturan sebelumnya, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil yang melarang PNS untuk terlibat dalam kampanye atau politik. Oleh karena itu, pegawai negeri sipil (PNS) diwajibkan bersikap netral dan menghindari keterlibatan dalam politik untuk memberikan pelayanan yang tidak diskriminatif kepada masyarakat, serta harus bersifat independen dan tidak terlibat dalam arena politik.²⁶

Undang-undang Nomor 5 tahun 2014 mengatur mengenai batasan aktivitas pegawai negeri sipil (PNS) yang dikenal sebagai asas netralitas, yang tertuang dalam Pasal 2 huruf f Undang-undang ASN. Aturan mengenai netralitas PNS ditujukan untuk memberikan kepastian, kegunaan dan keadilan hukum dalam membatasi kekuasaan untuk menghindari potensi penyalahgunaan kekuasaan yang mungkin muncul dari kepentingan pribadi. Netralitas pegawai negeri sipil (PNS) adalah pilar krusial dalam keberlangsungan pemerintahan yang efektif dan efisien. Oleh karena itu, PNS sebagai bagian dari aparatur negara diharapkan dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan cara profesional, jujur, adil, dan merata. Kemandirian pegawai negeri sipil dalam pemilihan umum daerah sangat vital, mengingat ada larangan bagi mereka untuk terlibat aktif dalam kegiatan pemilihan, sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 mengenai Disiplin Pegawai Negeri. Namun, di lapangan, sering ditemukan adanya partisipasi pegawai negeri sipil dalam aktivitas pemilu.²⁷

Permasalahan netralitas ASN tidak dapat dipahami hanya melalui pendekatan normatif yang berfokus pada keberadaan regulasi. Untuk memperoleh pemahaman yang lebih komprehensif, penelitian ini menggunakan Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman yang menempatkan hukum sebagai suatu sistem yang terdiri atas tiga unsur utama, yaitu substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*), dan budaya hukum (*legal culture*). Ketiga unsur tersebut saling

²⁵ Gema Perdana, "Menjaga Netralitas Asn Dari Politisasi Birokrasi (Protecting The Asn Neutrality From Bureaucracy Politicization)," *Negara Hukum: Membangun Hukum Untuk Keadilan Dan Kesejahteraan* 10, No. 1 (September 2019): 109–28, <https://doi.org/10.22212/Jnh.V10i1.1177>.

²⁶ Nurul Kamaly, "Pemilu Tanpa Pelanggaran."

²⁷ Dafi Ardiyansah Munakit, "Analisis Akibat Hukum Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara Sebagai Tindak Pidana Pemilu," *Jurnal Ilmiah Advokasi* 13, No. 3 (Oktober 2025): 1120–31, <https://doi.org/10.36987/Jiad.V13i3.8022>.

berinteraksi dalam menentukan tingkat efektivitas suatu aturan hukum dalam kehidupan sosial..²⁸

1. Aspek Legal Substance (Substansi Hukum).

Dari perspektif substansi hukum, pengaturan mengenai netralitas ASN di Indonesia dapat dikategorikan relatif memadai. Berbagai ketentuan hukum telah secara jelas mengatur hak, kewajiban, larangan, serta mekanisme pemberian sanksi bagi ASN yang terlibat dalam aktivitas politik praktis. Kejelasan regulasi tersebut menunjukkan bahwa negara telah menyediakan instrumen normatif yang cukup untuk menjaga independensi birokrasi dalam proses demokrasi.²⁹

Namun demikian, tingginya angka pelanggaran netralitas ASN pada Pemilu 2024 menunjukkan bahwa keberadaan regulasi yang lengkap belum tentu menghasilkan kepatuhan hukum yang optimal. Kondisi ini memperlihatkan adanya kesenjangan antara hukum sebagai norma (*law in books*) dan hukum dalam praktik (*law in action*). Dengan demikian, persoalan netralitas ASN tidak dapat diselesaikan hanya melalui pembentukan regulasi baru, melainkan memerlukan perhatian terhadap faktor-faktor lain yang memengaruhi efektivitas hukum.³⁰

2. Aspek Legal Structure (Struktur Hukum).

Dalam kerangka struktur hukum, efektivitas netralitas ASN sangat dipengaruhi oleh kinerja lembaga yang memiliki kewenangan pengawasan dan penegakan hukum. Bawaslu, Badan Kepegawaian Negara, KASN, serta Pejabat Pembina Kepegawaian merupakan aktor utama yang bertanggung jawab dalam memastikan kepatuhan ASN terhadap prinsip netralitas selama tahapan Pemilu berlangsung.³¹

Meskipun mekanisme pengawasan telah dibentuk secara berlapis, implementasinya masih menghadapi berbagai hambatan. Beberapa penelitian menunjukkan bahwa koordinasi antar lembaga pengawas belum berjalan secara optimal, sementara proses pemberian sanksi administratif sering kali bergantung pada komitmen pejabat yang memiliki kewenangan kepegawaian. Situasi tersebut menyebabkan tidak semua pelanggaran dapat ditindaklanjuti secara efektif, sehingga mengurangi daya paksa hukum terhadap ASN yang melanggar ketentuan netralitas. Selain itu, perkembangan media sosial juga menghadirkan tantangan baru bagi struktur pengawasan. Bentuk-bentuk dukungan politik yang dilakukan ASN melalui ruang digital sering kali sulit dibuktikan dan memerlukan kemampuan pengawasan berbasis teknologi yang lebih modern. Oleh karena itu, penguatan kapasitas

²⁸ Natalia Nanda Eka Dewi Dan Rayhan Naufaldi Hidayat, "Desentralisasi Asimetris Proses Pengisian Jabatan Kepala Daerah Dalam Pelaksanaan Demokrasi Di Indonesia," *Varia Hukum* 5, No. 2 (Juli 2023): 170–84, <https://doi.org/10.15575/Vh.V5i2.28202>.

²⁹ Idris, "Pengaturan Netralitas Aparatur Sipil Negara (Asn) Dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum 2024."

³⁰ Eka Dewi Dan Hidayat, "Desentralisasi Asimetris Proses Pengisian Jabatan Kepala Daerah Dalam Pelaksanaan Demokrasi Di Indonesia."

³¹ Nathan Samuel Victor Pesak, Jacobus Ronald Mawuntu, Dan Donna Okthalia Setiabudhi, "Penegakan Hukum Terkait Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Di Kota Bitung," *Journal On Education* 5, No. 2 (Januari 2023): 4136–45, <https://doi.org/10.31004/Joe.V5i2.1111>.

kelembagaan dan digitalisasi sistem pengawasan menjadi kebutuhan yang mendesak dalam upaya menjaga netralitas ASN pada era digital.³²

3. Aspek Legal Culture (Budaya Hukum).

Budaya hukum merupakan unsur yang paling menentukan dalam keberhasilan implementasi suatu aturan hukum. Dalam konteks netralitas ASN, budaya hukum berkaitan dengan tingkat kesadaran hukum, integritas, serta komitmen aparatur negara terhadap prinsip profesionalisme birokrasi. Meskipun regulasi dan mekanisme pengawasan telah tersedia, pelanggaran netralitas tetap terjadi apabila nilai-nilai yang berkembang dalam birokrasi tidak mendukung pelaksanaan aturan tersebut.³³

Salah satu persoalan utama yang masih ditemukan dalam birokrasi Indonesia adalah kuatnya budaya patronase politik. Hubungan antara pejabat politik dan ASN sering kali menciptakan ketergantungan yang mendorong aparatur negara untuk menunjukkan loyalitas politik guna memperoleh atau mempertahankan posisi jabatan tertentu. Kondisi ini menyebabkan sebagian ASN berada dalam situasi dilematis antara menjaga profesionalisme atau mengikuti kepentingan politik pihak yang memiliki pengaruh terhadap karier mereka. Budaya patronase tersebut menunjukkan bahwa tantangan terbesar dalam mewujudkan netralitas ASN bukan hanya terletak pada aspek regulasi maupun kelembagaan, tetapi juga pada transformasi budaya birokrasi itu sendiri. Oleh karena itu, reformasi birokrasi harus diarahkan tidak hanya pada penguatan regulasi dan pengawasan, tetapi juga pada pembangunan budaya hukum yang menjunjung integritas, profesionalisme, dan sistem merit sebagai fondasi utama penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis.

³⁴

4. Analisis Temuan.

Berdasarkan perspektif Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman, tingginya angka pelanggaran netralitas ASN pada Pemilu 2024 menunjukkan bahwa permasalahan yang terjadi bersifat sistemik. Dari aspek substansi hukum, Indonesia telah memiliki regulasi yang relatif lengkap. Namun dari aspek struktur hukum, mekanisme pengawasan dan penegakan hukum masih menghadapi berbagai kendala kelembagaan. Sementara itu, dari aspek budaya hukum, praktik patronase politik dan loyalitas personal masih menjadi hambatan utama dalam mewujudkan birokrasi yang profesional dan netral.³⁵

Dengan demikian, efektivitas netralitas ASN tidak dapat diukur hanya dari banyaknya regulasi yang dibentuk. Keberhasilan implementasi prinsip netralitas lebih ditentukan oleh kemampuan negara dalam menciptakan sinergi antara substansi hukum yang memadai, struktur pengawasan yang efektif, dan budaya birokrasi yang mendukung profesionalisme aparatur. Tanpa pembenahan terhadap

³² Montheza, Aminuddin, Dan Nugraha, "Netralitas Aparatur Sipil Negara (Asn) Pada Kontestasi Pemilu 2024."

³³ M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*.

³⁴ Eka Dewi Dan Hidayat, "Desentralisasi Asimetris Proses Pengisian Jabatan Kepala Daerah Dalam Pelaksanaan Demokrasi Di Indonesia."

³⁵ Sumarlin Dkk., "Dinamika Netralitas Asn Dalam Partisipasi Dan Dukungan Politik Menuju Pilkada Serentak 2024," Mei 2024.

ketiga aspek tersebut secara simultan, pelanggaran netralitas ASN berpotensi terus berulang dalam setiap penyelenggaraan Pemilu maupun Pilkada di Indonesia.

Dalam perspektif Sistem Hukum Friedman, keberadaan berbagai regulasi mengenai netralitas ASN menunjukkan bahwa aspek legal substance sebenarnya telah terpenuhi. Namun keberadaan regulasi yang lengkap belum otomatis menghasilkan kepatuhan hukum apabila tidak diikuti oleh struktur pengawasan yang kuat dan budaya hukum yang mendukung netralitas birokrasi. Namun demikian, implementasi prinsip netralitas ASN dalam praktik Pemilu masih menghadapi berbagai tantangan serius. Sejumlah penelitian terbaru menunjukkan bahwa meskipun kerangka regulasi telah cukup kuat, pelanggaran netralitas ASN masih sering terjadi di berbagai daerah. Penelitian tahun 2024 menunjukkan bahwa pelanggaran netralitas ASN menjelang Pemilu dan Pilkada masih menjadi fenomena nasional, dengan bentuk pelanggaran yang beragam, mulai dari dukungan terselubung hingga keterlibatan langsung dalam aktivitas politik.³⁶ Hal ini menandakan adanya kesenjangan antara norma hukum (*das sollen*) dan praktik empiris (*das sein*) dalam implementasi netralitas ASN.

B. Implementasi Netralitas ASN dalam Pemilu: Analisis Politisasi Birokrasi dan Pelanggaran Digital ASN

Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) memiliki peran krusial dalam struktur demokrasi, berfungsi untuk melindungi otonomi birokrasi dari pengaruh politik praktis, serta memastikan pelayanan publik yang adil dan terbebas dari konflik kepentingan, terutama dalam konteks Pemilu.

Data yang disajikan oleh Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) menunjukkan berbagai pelanggaran yang terjadi selama Pemilu 2024, dengan 403 pengaduan dugaan pelanggaran diterima, dan 183 di antaranya terbukti melanggar peraturan yang ada. Walaupun jumlah ini lebih rendah dibandingkan dengan Pemilu Pilkada 2020 yang mencatat 2.034 laporan, data tersebut tidak sepenuhnya mencerminkan adanya perbaikan (KASN, 2024).³⁷ Banyaknya pelanggaran yang tidak dilaporkan atau teridentifikasi, serta pelanggaran yang semakin sistematis, seperti pemanfaatan fasilitas pemerintah dan penyimpangan regulasi, menunjukkan rendahnya kualitas pengawasan dan pelaksanaan regulasi. Di samping itu, berdasarkan Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) 2019 yang dirilis oleh Bawaslu, netralitas ASN teridentifikasi sebagai salah satu elemen rawan dalam penyelenggaraan Pemilu. Survei tersebut mencatat bahwa 93 kabupaten/kota (18,1%) memiliki tingkat kerawanan tinggi terkait netralitas ASN, sedangkan 421 kabupaten/kota (81,9%) berada pada kategori kerawanan sedang.³⁸

³⁶ Willi Sumarlin Dkk., "Dinamika Netralitas Asn Dalam Partisipasi Dan Dukungan Politik Menuju Pilkada Serentak 2024," *Electoral Governance Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia* 5, No. 2 (Mei 2024): 223–46, <https://doi.org/10.46874/Tkp.V5i2.1232>.

³⁷ Dairani Dan Fadlail, "Konsep Pengaturan Netralitas Asn Dalam Pemilu Dan Pilkada Serentak Tahun 2024."

³⁸ Idris, S. (2024). Pengaturan Netralitas Aparatur Sipil Negara (Asn) Dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum 2024. *J-Ceki : Jurnal Cendekia Ilmiah*, 4 (1), 914–924. <https://doi.org/10.56799/Jceki.V4i1.6503>

Contoh keterlibatan ASN antara lain terlibat dalam praktik politik uang, melarang atau mendukung pemasangan alat peraga kampanye untuk kandidat tertentu, menggunakan media sosial untuk memberikan dukungan atau menolak calon melalui penyebaran informasi baik atau buruk, membuat kebijakan yang berdampak positif atau negatif bagi kandidat tertentu, mendiskriminasi atau mengintervensi hak suara bawahan dalam lingkungan kerja, serta melakukan praktik-praktik ilegal dalam birokrasi dan memanfaatkan fasilitas negara. Banyaknya kepala daerah petahana yang mencalonkan diri kembali dalam pemilu dan pilkada 2024 serta tingginya biaya demokrasi menjadi salah satu faktor pendorong bagi individu untuk menggerakkan atau mengorganisir ASN dalam memberikan dukungan, yang tentunya sering kali disertai dengan praktik politik uang dan tekanan untuk memperlancar usaha mereka dalam meraih suara. Ada beberapa alasan yang menyebabkan terjadinya pelanggaran tersebut, terutama di daerah di mana kepala daerah memiliki wewenang sebagai pengelola kepegawaian, sehingga mereka sangat mudah untuk menggerakkan dukungan yang mungkin disertai dengan ancaman, mengakibatkan ASN di daerah tersebut kesulitan untuk mempertahankan netralitas mereka dalam proses demokrasi.³⁹

Tingginya angka kerawanan ini dipengaruhi oleh berbagai faktor, seperti lemahnya pengawasan, praktik patronase politik yang kuat, dan ketergantungan para kandidat pada dukungan dari birokrasi. Hal ini menyebabkan gangguan dalam menjaga netralitas ASN semakin meluas dan memerlukan intervensi sistemik untuk menghindari pelanggaran lebih lanjut yang dapat merusak kualitas demokrasi.⁴⁰

Meskipun sejumlah peraturan telah dibuat untuk menangani isu ini, pelaksanaannya sering terhambat oleh kelemahan dalam pengawasan dan kurangnya ketegasan dalam penegakan hukum. Budaya yang toleran terhadap pelanggaran serta ketidakmampuan merespons pelanggaran dengan tepat menjadikan regulasi yang ada tidak efisien dalam mempertahankan netralitas ASN. Lebih jauh lagi, dengan kemajuan teknologi dan media sosial, pelanggaran muncul dalam bentuk yang lebih halus, seperti memberikan dukungan kepada kandidat tertentu melalui platform digital atau mengubah data untuk tujuan politik. Fenomena pelanggaran ini tidak hanya melibatkan individu saja, tetapi juga sistem yang lebih luas.⁴¹ Peristiwa yang melibatkan penggunaan sumber daya manusia dan sarana negara untuk mendukung kandidat tertentu, bersama dengan pengaturan proyek pemerintah yang menguntungkan pihak-pihak tertentu, semakin sering terjadi dan sulit untuk diungkap. Jenis pelanggaran ini menunjukkan adanya upaya yang sistematis untuk mengeksploitasi birokrasi demi kepentingan politik tertentu. Dalam konteks ini,

³⁹ Dairani Dan Fadlail, "Konsep Pengaturan Netralitas Asn Dalam Pemilu Dan Pilkada Serentak Tahun 2024."

⁴⁰ Eka Septiani, "Analisis Terhadap Upaya Penguatan Implementasi Kebijakan Netralitas Asn Dalam Pemilu," *Ebisma (Economics, Business, Management, & Accounting Journal)* 3, No. 1 (Juli 2023): 23–36, <https://doi.org/10.61083/Ebisma.V3i1.24>.

⁴¹ Andi Mardatila Dan Syaharie Ja'ang, "Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilu Di Samarinda: Analisis Hukum Dan Pengawasan," *International Journal Of Politic, Public Policy And Environmental Issues* 4, No. 2 (Mei 2025): 10–16, <https://doi.org/10.53622/Ij3pei.V4i2.381>.

pelanggaran terhadap netralitas ASN menjadi tantangan struktural yang memerlukan pendekatan menyeluruh untuk menyelesaikannya.⁴²

Konsekuensi dari pelanggaran netralitas ASN memiliki dampak serius terhadap kualitas demokrasi di Indonesia. Ketika ASN tidak bersikap netral, integritas pemilu bisa terancam, dan hasilnya berisiko tidak merefleksikan keinginan rakyat. Di samping itu, pelanggaran ini juga mengurangi kepercayaan publik terhadap birokrasi sebagai lembaga yang seharusnya melayani semua pihak dengan adil tanpa keberpihakan politik. Rendahnya tingkat kepercayaan publik dapat menyebabkan ketidakpuasan terhadap pemerintah yang pada akhirnya bisa melemahkan legitimasi negara. Dalam jangka panjang, hal ini mungkin menciptakan ketidakstabilan politik dan sosial, mengingat hilangnya kepercayaan terhadap birokrasi bisa berdampak pada partisipasi masyarakat dalam proses demokrasi.⁴³

Tantangan utama dalam mempertahankan netralitas ASN terletak pada lemahnya pengawasan dan penerapan hukum. Banyak pelanggaran yang tidak dilaporkan atau diabaikan oleh otoritas terkait. Sanksi-sanksi yang diberikan pun seringkali dianggap tidak memadai karena dianggap terlalu lembek atau tidak konsisten. Keterbatasan sumber daya pada lembaga pengawas, seperti Bawaslu dan KASN, juga menghalangi upaya mereka untuk menangani seluruh kasus pelanggaran. Maka dari itu, peningkatan kemampuan lembaga pengawas serta memperkuat kolaborasi antara pihak-pihak terkait sangat diperlukan untuk membangun efektivitas pengawasan yang lebih baik. Oleh sebab itu, evaluasi lebih mendalam mengenai peraturan yang ada sangat dibutuhkan agar dapat menyesuaikan dengan tantangan baru dalam mempertahankan netralitas ASN. Perubahan regulasi harus mencakup penguatan sanksi, peningkatan transparansi dalam pengawasan, dan integrasi teknologi untuk mendeteksi pelanggaran dengan lebih efisien. Di samping itu, peraturan yang baru harus dirumuskan dengan melibatkan peran serta masyarakat, sehingga regulasi yang dihasilkan relevan dengan kebutuhan publik. Netralitas ASN dalam arena politik dianggap penting dalam kajian hukum tentang kepegawaian.

Menurut Utrecht, hukum administrasi mempelajari hubungan hukum khusus yang ditetapkan untuk memungkinkan pejabat administrasi negara melaksanakan tugasnya secara spesifik. Di satu pihak, ASN berfungsi sebagai aparat pemerintah yang bertugas memberikan pelayanan publik, sementara di lain pihak, ASN juga merupakan bagian dari masyarakat yang mempunyai kepentingan politik dan ekonomi, termasuk dalam menentukan pilihan pada Pilkada. Seringkali, kepentingan pribadi lebih mendominasi, sehingga harapan untuk menyelenggarakan pemilihan yang adil dan jujur tidak terwujud.

⁴² Linda Rahma Wati Dkk., "Konstruksi Hukum Pengawasan Internal Terhadap Tindakan Koruptif Aparatur Sipil Negara (Apip): Studi Kasus Fee Proyek Di Kementerian Pertanian," *Journal Of Contemporary Law Studies* 2, No. 4 (Agustus 2025): 353-54, <https://doi.org/10.47134/Lawstudies.V2i4.4093>.

⁴³ Ahmad Izzuddin Dan Ahmad Faiz Shobir Alfikri, "Reconstruction Of Absolute Competence Of Religious Courts In Criminal Cases Of Domestic Violence In Indonesia," *Al-Qadha : Jurnal Hukum Islam Dan Perundang-Undangan* 12, No. 1 (April 2025): 62-81, <https://doi.org/10.32505/Qadha.V12i1.10874>.

Teori Politisasi Birokrasi menjelaskan bahwa birokrasi yang idealnya berfungsi sebagai pelaksana kebijakan publik secara profesional sering kali mengalami intervensi dari aktor-aktor politik yang memiliki kepentingan untuk mempertahankan atau memperoleh kekuasaan. Dalam kondisi demikian, birokrasi tidak lagi berfungsi sebagai instrumen pelayanan publik yang netral, melainkan menjadi alat yang digunakan untuk mendukung kepentingan politik tertentu (Peters & Pierre, 2022).

Dalam konteks Indonesia, hubungan antara pejabat politik dan ASN sering kali membentuk pola patronase yang kuat. Kepala daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian memiliki kewenangan strategis dalam menentukan promosi, mutasi, maupun rotasi jabatan ASN. Kewenangan tersebut berpotensi menciptakan hubungan ketergantungan yang menyebabkan ASN merasa perlu menunjukkan loyalitas politik kepada pejabat yang memiliki pengaruh terhadap karier mereka. Situasi ini menjadi salah satu faktor yang mendorong terjadinya pelanggaran netralitas ASN selama proses Pemilu berlangsung (Sumarlin et al., 2024).

Fenomena politisasi birokrasi juga dapat dilihat dari masih adanya mobilisasi aparatur pemerintahan untuk mendukung kandidat tertentu, baik secara langsung maupun tidak langsung. Dalam beberapa kasus, ASN menghadapi tekanan politik yang berasal dari lingkungan kerja maupun pejabat struktural sehingga menimbulkan dilema antara mempertahankan profesionalisme atau mengikuti kepentingan politik yang berkembang. Akibatnya, prinsip netralitas sering kali dikorbankan demi menjaga keamanan posisi dan kepentingan karier dalam birokrasi (Aspinall & Berenschot, 2019; Sumarlin et al., 2024).

Lebih lanjut, politisasi birokrasi tidak selalu dilakukan melalui instruksi formal. Dalam banyak kasus, keberpihakan ASN muncul akibat budaya organisasi yang berkembang dalam birokrasi. Loyalitas kepada atasan sering kali dipersepsikan sebagai bentuk kepatuhan administratif, meskipun pada praktiknya dapat mengarah pada dukungan politik terhadap kandidat tertentu. Fenomena tersebut menunjukkan bahwa persoalan netralitas ASN tidak hanya bersumber dari kelemahan regulasi, tetapi juga dari struktur relasi kekuasaan yang berkembang dalam birokrasi pemerintahan (Prasojo, 2021).

Dari perspektif Teori Politisasi Birokrasi, tingginya angka pelanggaran netralitas ASN pada Pemilu 2024 menunjukkan bahwa reformasi birokrasi yang telah dilakukan selama ini belum sepenuhnya mampu menghilangkan pengaruh politik dalam manajemen ASN. Oleh karena itu, penguatan sistem merit, transparansi promosi jabatan, serta pembatasan intervensi politik terhadap birokrasi menjadi langkah penting untuk mewujudkan ASN yang profesional dan independen (Peters & Pierre, 2022).

Pelanggaran Digital ASN dalam Pemilu

Perkembangan teknologi informasi dan media sosial telah mengubah pola pelanggaran netralitas ASN dalam kontestasi politik. Jika pada masa sebelumnya pelanggaran lebih banyak dilakukan melalui keterlibatan fisik dalam kampanye atau mobilisasi birokrasi, saat ini pelanggaran netralitas ASN juga banyak terjadi melalui aktivitas digital. Transformasi ini menunjukkan bahwa ruang digital telah menjadi

arena baru yang memerlukan perhatian khusus dalam upaya menjaga netralitas birokrasi.⁴⁴

Pelanggaran digital ASN umumnya dilakukan melalui unggahan foto bersama kandidat politik, pemberian tanda suka (*like*), komentar yang menunjukkan dukungan politik, penyebaran konten kampanye, hingga keterlibatan dalam grup media sosial yang digunakan untuk mendukung pasangan calon tertentu. Meskipun dilakukan melalui akun pribadi, aktivitas tersebut tetap dapat dikategorikan sebagai bentuk pelanggaran netralitas apabila menunjukkan keberpihakan politik yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Meningkatnya penggunaan media sosial dalam aktivitas politik menyebabkan pengawasan terhadap netralitas ASN menjadi semakin kompleks. Karakteristik media digital yang cepat, masif, dan sulit dikendalikan menyebabkan pelanggaran dapat menyebar dalam waktu singkat sebelum sempat ditindak oleh lembaga pengawas. Selain itu, batas antara kebebasan berekspresi sebagai warga negara dan kewajiban netralitas sebagai ASN sering kali menjadi perdebatan dalam praktik penegakan hukum.⁴⁵

Data berbagai lembaga pengawas menunjukkan bahwa pelanggaran melalui media sosial menjadi salah satu bentuk pelanggaran netralitas ASN yang paling banyak ditemukan pada Pemilu 2024. Hal ini menunjukkan bahwa perkembangan teknologi telah mengubah pola keterlibatan ASN dalam politik praktis. Jika sebelumnya keberpihakan politik dilakukan secara konvensional, saat ini dukungan politik dapat dilakukan secara virtual dengan jangkauan yang lebih luas dan dampak yang lebih besar terhadap opini publik (KASN, 2024).⁴⁶

Dalam perspektif hukum administrasi negara, pelanggaran digital ASN menunjukkan perlunya adaptasi sistem pengawasan terhadap perkembangan teknologi informasi. Penguatan kapasitas digital lembaga pengawas, peningkatan literasi digital ASN, serta pembentukan mekanisme pengawasan berbasis teknologi menjadi langkah yang diperlukan untuk mencegah terjadinya pelanggaran netralitas di ruang digital. Dengan demikian, upaya menjaga netralitas ASN tidak hanya berfokus pada aktivitas birokrasi konvensional, tetapi juga mencakup perilaku aparatur negara dalam ekosistem digital yang semakin berkembang.⁴⁷

Berdasarkan pembahasan di atas, dapat dipahami bahwa implementasi netralitas ASN dalam Pemilu masih menghadapi berbagai tantangan yang bersumber dari kuatnya pengaruh politik dalam birokrasi serta perkembangan teknologi informasi yang menciptakan bentuk-bentuk baru pelanggaran netralitas. Dari perspektif Teori Politisasi Birokrasi, pelanggaran netralitas ASN tidak hanya terjadi karena rendahnya kepatuhan individu terhadap hukum, tetapi juga dipengaruhi oleh

⁴⁴ Montheza, Aminuddin, Dan Nugraha, "Netralitas Aparatur Sipil Negara (Asn) Pada Kontestasi Pemilu 2024."

⁴⁵ Abdul Rahman, A. Muin Fahmal, Dan Muhammad Rinaldy Bima, "Pelanggaran Pidana Terhadap Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pelaksanaan Pemilu di Kabupaten Bulukumba Tahun 2020," *Journal Of Lex Generalis (Jlg)* 2 No.7 (2021): 1783-99.

⁴⁶ Abdul Rahman, A. Muin Fahmal, Dan Muhammad Rinaldy Bima, *Pelanggaran Pidana Terhadap Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pelaksanaan Pemilu di Kabupaten Bulukumba Tahun 2020*, T.T.

⁴⁷ Rahman, Fahmal, Dan Bima.

hubungan patronase dan ketergantungan karier yang masih berkembang dalam birokrasi pemerintahan. Sementara itu, perkembangan media sosial telah memperluas ruang pelanggaran netralitas ASN sehingga menuntut adanya sistem pengawasan yang lebih adaptif dan responsif terhadap dinamika digital. Oleh karena itu, penguatan sistem merit, reformasi budaya birokrasi, dan pengawasan berbasis teknologi menjadi faktor penting dalam mewujudkan ASN yang profesional, netral, dan berintegritas dalam penyelenggaraan Pemilu.⁴⁸

Dalam implementasi netralitas pegawai negeri sipil, tentunya terdapat berbagai kendala atau faktor penyebab. Kendala yang muncul dapat dilihat dari perspektif hukum atau peraturan, kelembagaan, aparat, serta kesadaran masyarakat.⁴⁹

1. Faktor penghalang pelaksanaan netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilu jika dilihat dari segi perundang-undangan. Dari sudut pandang hukum dan peraturan, netralitas pegawai negeri sipil dijelaskan dengan jelas di dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 yang mengatur aparatur sipil negara pada Pasal 2 huruf f. Aturan tentang netralitas pegawai negeri sipil (PNS) ditujukan untuk memastikan keadilan, manfaat, dan kepastian hukum agar dapat mengendalikan kekuasaan yang mungkin merugikan, yang pada akhirnya bisa berpotensi pada penyalahgunaan kekuasaan. Hal ini juga didukung oleh peraturan sebelumnya, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 mengenai disiplin pegawai negeri sipil.
2. Faktor penghalang pelaksanaan netralitas pegawai negeri sipil jika ditinjau dari aspek kelembagaan. Untuk pelaksanaan netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) tentu saja diperlukan peran kelembagaan. Diharapkan agar pelaksanaan netralitas PNS dapat berjalan dengan baik melalui adanya supervisi dari lembaga yang bertugas mengawasi. Namun, dalam praktiknya seringkali birokrasi menunjukkan keberpihakan terhadap politik karena lemahnya pengawasan dan sanksi yang dikenakan kepada pegawai negeri sipil yang melanggar ketentuan tersebut.
3. Faktor penyebab yang menghambat penerapan netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilu jika dianalisis dari aparat sipil negara. Penghalang netralitas seorang aparatur sipil negara sering kali berasal dari dalam diri pegawai itu sendiri. Kurangnya solidaritas di antara para PNS membuat setiap individu berusaha melindungi posisi mereka dengan mendukung salah satu kandidat pemimpin daerah. Mereka cenderung diam-diam melanggar regulasi demi menjaga jabatan mereka di masa mendatang dikarenakan kurangnya pemahaman atau dorongan untuk mengejar keuntungan pribadi, yang pada akhirnya membuat seorang Pegawai Negeri Sipil tidak netral jika terdapat imbalan saat mereka mendukung kandidat tertentu.
4. Faktor-faktor penghalang yang dilihat dari sudut non-hukum menyebabkan aparatur sipil negara tidak netral dalam pemilihan kepala daerah. Terjadi intervensi dalam pemilihan pejabat karir oleh pihak politik. Proses pengangkatan

⁴⁸ Wati Dkk., "Konstruksi Hukum Pengawasan Internal Terhadap Tindakan Koruptif Aparatur Sipil Negara (Apip)."

⁴⁹ Amir Dan Hertanto, "Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilu Serentak Tahun 2024."

dan pemberhentian pejabat kini tidak didasarkan pada jenjang kepangkatan, prestasi kerja, atau senioritas. Namun, ada tawaran promosi jabatan yang tergantung pada dukungan atau ketidakdukungan pejabat terhadap kandidat kepala daerah.

Tingginya pelanggaran netralitas ASN menunjukkan masih kuatnya praktik politisasi birokrasi. ASN sering berada dalam posisi dilematis antara menjalankan prinsip profesionalisme dan mempertahankan karier birokrasi yang bergantung pada pejabat politik. Kondisi ini menyebabkan birokrasi belum sepenuhnya independen dari kepentingan politik elektoral. Perkembangan media sosial telah mengubah pola pelanggaran netralitas ASN. Jika sebelumnya pelanggaran dilakukan secara langsung melalui kampanye atau mobilisasi birokrasi, kini pelanggaran lebih banyak terjadi melalui aktivitas digital seperti unggahan, komentar, tanda suka (like), dan penyebaran konten politik tertentu.

C. Penegakan Hukum terhadap Pelanggaran Netralitas ASN dalam Pemilu

Penegakan hukum terhadap pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan bagian penting dalam menjaga integritas birokrasi dan kualitas demokrasi dalam penyelenggaraan Pemilu. Netralitas ASN tidak hanya dipahami sebagai kewajiban etik, tetapi juga sebagai kewajiban hukum yang memiliki konsekuensi sanksi apabila dilanggar. Dalam sistem hukum Indonesia, mekanisme penegakan hukum terhadap pelanggaran netralitas ASN dilakukan melalui pendekatan administratif, etik, dan pengawasan Pemilu yang melibatkan beberapa lembaga negara secara terintegrasi. Secara normatif, larangan keterlibatan ASN dalam politik praktis telah diatur dalam berbagai regulasi, seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, serta berbagai peraturan pemerintah dan surat edaran terkait netralitas ASN. Regulasi tersebut menegaskan bahwa ASN wajib menjaga independensi dan profesionalitas dalam menjalankan tugas pemerintahan dan pelayanan publik.⁵⁰

Mekanisme penegakan hukum terhadap pelanggaran netralitas ASN pada dasarnya dimulai dari proses pengawasan dan pelaporan. Dalam konteks Pemilu, pengawasan dilakukan oleh lembaga pengawas Pemilu bersama instansi kepegawaian dan pengawas internal pemerintah. Dugaan pelanggaran dapat berasal dari laporan masyarakat, temuan pengawas Pemilu, maupun hasil monitoring media sosial dan aktivitas birokrasi. Penelitian terbaru menunjukkan bahwa perkembangan teknologi digital menyebabkan pola pelanggaran netralitas ASN semakin kompleks, terutama melalui media sosial yang digunakan sebagai sarana menunjukkan dukungan politik secara terselubung.

Setelah adanya laporan atau temuan, proses penanganan dilanjutkan dengan verifikasi dan pemeriksaan terhadap ASN yang diduga melanggar. Dalam mekanisme ini, lembaga pengawas melakukan klarifikasi, pengumpulan bukti, dan penilaian terhadap bentuk pelanggaran yang dilakukan. Apabila terbukti terjadi pelanggaran,

⁵⁰ Mardatila Dan Ja'ang, "Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilu Di Samarinda."

maka rekomendasi penindakan disampaikan kepada instansi pembina kepegawaian untuk dijatuhi sanksi administratif atau disiplin sesuai tingkat pelanggaran.⁵¹

Mekanisme penegakan hukum terhadap pelanggaran netralitas ASN dimulai melalui proses pengawasan yang dilakukan secara preventif dan represif. Pengawasan preventif dilakukan melalui sosialisasi regulasi, edukasi politik birokrasi, penerbitan surat edaran, serta monitoring aktivitas ASN selama tahapan Pemilu berlangsung. Sementara itu, pengawasan represif dilakukan melalui penanganan laporan pelanggaran yang berasal dari masyarakat, hasil pengawasan lembaga Pemilu, maupun monitoring media sosial. Dalam praktiknya, mekanisme penanganan pelanggaran netralitas ASN melibatkan beberapa lembaga, yaitu lembaga pengawas Pemilu, instansi pembina kepegawaian, lembaga pengawas ASN dan aparat pengawasan internal pemerintah. Setelah laporan diterima, dilakukan proses verifikasi dan klarifikasi terhadap dugaan pelanggaran. Jika ditemukan unsur pelanggaran, maka rekomendasi penindakan diberikan kepada pejabat pembina kepegawaian untuk menjatuhkan sanksi administratif atau disiplin sesuai tingkat pelanggaran. Penelitian terbaru menunjukkan bahwa perkembangan teknologi digital menyebabkan pola pelanggaran netralitas ASN semakin kompleks, terutama melalui media sosial yang digunakan ASN untuk menunjukkan dukungan politik secara simbolik maupun terbuka.⁵²

Tabel 1. Bentuk Pelanggaran Netralitas ASN dalam Pemilu

No	Bentuk Pelanggaran	Bentuk Implementasi
1	Dukungan politik langsung	Menghadiri deklarasi kandidat
2	Aktivitas media sosial	Mengunggah dukungan politik
3	Mobilisasi birokrasi	Mengarahkan ASN memilih kandidat tertentu
4	Penyalahgunaan fasilitas negara	Menggunakan kendaraan/jabatan untuk kampanye
5	Keterlibatan kampanye	Menjadi peserta atau tim sukses

Sumber: diolah dari berbagai penelitian 2023-2025.

Meskipun mekanisme pengawasan dan penindakan telah tersedia, efektivitas penegakan hukum terhadap pelanggaran netralitas ASN masih menghadapi berbagai kendala. Penelitian menunjukkan bahwa lemahnya koordinasi antar lembaga pengawas menyebabkan banyak kasus pelanggaran tidak ditindak secara optimal.⁵³ Selain itu, penjatuhan sanksi terhadap ASN pelanggar sering kali tidak memberikan efek jera karena dominan berupa sanksi administratif ringan. Kondisi tersebut

⁵¹ Munakit, "Analisis Akibat Hukum Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara Sebagai Tindak Pidana Pemilu."

⁵² Montheza, Aminuddin, Dan Nugraha, "Netralitas Aparatur Sipil Negara (Asn) Pada Kontestasi Pemilu 2024."

⁵³ Sumarlin Dkk., "Dinamika Netralitas Asn Dalam Partisipasi Dan Dukungan Politik Menuju Pilkada Serentak 2024," Mei 2024.

menyebabkan pelanggaran netralitas ASN terus berulang dalam setiap momentum Pemilu dan Pilkada. Data Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) menunjukkan bahwa sepanjang Pemilu 2024 terdapat ratusan dugaan pelanggaran netralitas ASN yang tersebar di berbagai daerah di Indonesia.

Tabel 2. Data Pelanggaran Netralitas ASN pada Pemilu 2024

Kategori		Jumlah
Laporan pelanggaran	dugaan	403 kasus
ASN terbukti melanggar		183 ASN
Bentuk dominan	pelanggaran	Dukungan politik & media sosial

Sumber: Data KASN 2024 melalui [ANTARA News](#)

Data tersebut menunjukkan bahwa implementasi penegakan hukum belum sepenuhnya efektif dalam menciptakan kepatuhan birokrasi terhadap prinsip netralitas. Soerjono Soekanto menjelaskan bahwa efektivitas penegakan hukum dipengaruhi oleh lima faktor utama, yaitu faktor hukum, faktor penegak hukum, faktor sarana atau fasilitas, faktor masyarakat, dan faktor kebudayaan (Soekanto, 2019). Kelima faktor tersebut dapat digunakan untuk menganalisis efektivitas penegakan hukum terhadap pelanggaran netralitas ASN dalam Pemilu.⁵⁴

- a. Faktor Hukum, dari aspek hukum, regulasi yang mengatur netralitas ASN pada dasarnya telah tersedia secara memadai. Namun, perkembangan bentuk pelanggaran yang semakin kompleks, khususnya di ruang digital, menuntut adanya pembaruan regulasi agar mampu memberikan kepastian hukum terhadap berbagai bentuk pelanggaran baru yang muncul dalam praktik.⁵⁵
- b. Faktor Penegak Hukum, keberhasilan penegakan hukum sangat bergantung pada integritas dan profesionalitas lembaga yang berwenang melakukan pengawasan. Dalam praktiknya, koordinasi antara Bawaslu, BKN, KASN, dan Pejabat Pembina Kepegawaian masih menjadi tantangan yang mempengaruhi efektivitas penanganan pelanggaran netralitas ASN. Ketidaksinkronan dalam proses tindak lanjut sering kali menyebabkan sanksi tidak dijatuhkan secara cepat dan konsisten.⁵⁶
- c. Faktor Sarana dan Fasilitas, kemajuan teknologi informasi menuntut tersedianya sistem pengawasan yang berbasis digital. Namun demikian, keterbatasan sumber daya manusia, teknologi pengawasan, dan sistem pelaporan masih menjadi kendala dalam mendeteksi pelanggaran netralitas ASN yang dilakukan melalui

⁵⁴ Soekanto, "Kesadaran Hukum Dan Kepatuhan Hukum."

⁵⁵ Rahman, Fahmal, Dan Bima, "Pelanggaran Pidana Terhadap Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pelaksanaan Pemilu di Kabupaten Bulukumba Tahun 2020."

⁵⁶ Pesak, Mawuntu, Dan Setiabudhi, "Penegakan Hukum Terkait Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Di Kota Bitung," Januari 2023.

media sosial. Oleh karena itu, modernisasi sarana pengawasan menjadi kebutuhan yang mendesak dalam era digital.⁵⁷

- d. Faktor Masyarakat, partisipasi masyarakat memiliki peran penting dalam mendukung pengawasan terhadap netralitas ASN. Laporan masyarakat sering kali menjadi sumber informasi utama dalam mengungkap pelanggaran yang tidak terdeteksi oleh lembaga pengawas. Oleh karena itu, peningkatan kesadaran publik mengenai pentingnya netralitas ASN perlu terus dilakukan sebagai bagian dari penguatan demokrasi.⁵⁸
- e. Faktor Kebudayaan, budaya patronase politik masih menjadi faktor dominan yang memengaruhi perilaku ASN dalam kontestasi politik. Selama budaya birokrasi masih menempatkan loyalitas politik sebagai faktor penting dalam pengembangan karier, maka potensi pelanggaran netralitas ASN akan tetap tinggi. Oleh sebab itu, reformasi birokrasi harus diarahkan pada penguatan sistem merit dan pembentukan budaya organisasi yang menjunjung profesionalisme serta integritas aparatur negara.⁵⁹

Berdasarkan Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman dan Teori Penegakan Hukum Soerjono Soekanto, dapat dipahami bahwa permasalahan penegakan hukum terhadap pelanggaran netralitas ASN bersifat multidimensional. Regulasi yang ada sebenarnya telah cukup memadai untuk mengatur netralitas ASN, namun efektivitasnya masih terkendala oleh lemahnya koordinasi kelembagaan, keterbatasan sarana pengawasan, serta budaya patronase politik yang masih berkembang dalam birokrasi. Dengan demikian, penguatan penegakan hukum tidak cukup dilakukan melalui pembentukan regulasi baru, tetapi juga memerlukan reformasi kelembagaan, modernisasi sistem pengawasan, dan transformasi budaya birokrasi menuju sistem merit yang profesional dan independen.

Tabel 3. Faktor Penghambat Penegakan Hukum Netralitas ASN

Faktor	Bentuk Permasalahan	Dampak
Struktural	Intervensi pejabat politik	ASN tidak independen
Kultural	Budaya patronase birokrasi	Pelanggaran berulang
Pengawasan	Koordinasi lemah	Penindakan tidak optimal
Penegakan sanksi	Hukuman ringan	Tidak menimbulkan efek jera
Digitalisasi politik	Pelanggaran di media sosial	Sulit diawasi

⁵⁷ Montheza, Aminuddin, Dan Nugraha, "Netralitas Aparatur Sipil Negara (Asn) Pada Kontestasi Pemilu 2024."

⁵⁸ Septiani, "Analisis Terhadap Upaya Penguatan Implementasi Kebijakan Netralitas Asn Dalam Pemilu."

⁵⁹ Munakit, "Analisis Akibat Hukum Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara Sebagai Tindak Pidana Pemilu."

Secara substantif, problem utama penegakan hukum netralitas ASN bukan terletak pada kekurangan regulasi, melainkan lemahnya political will dan reformasi budaya birokrasi. Penegakan hukum masih bersifat formalistik dan administratif sehingga belum menyentuh akar persoalan politisasi birokrasi. Selain itu, perkembangan teknologi digital memunculkan tantangan baru berupa aktivitas politik ASN melalui media sosial yang sulit dikontrol menggunakan mekanisme pengawasan konvensional. Hal ini menunjukkan bahwa sistem pengawasan netralitas ASN perlu bertransformasi ke arah pengawasan digital berbasis teknologi informasi. Dengan demikian, penegakan hukum terhadap pelanggaran netralitas ASN memerlukan: penguatan koordinasi antar lembaga pengawas, reformulasi sanksi yang lebih tegas, penguatan independensi birokrasi, peningkatan literasi hukum ASN dan pengawasan digital yang adaptif terhadap perkembangan teknologi. Langkah tersebut penting untuk menciptakan birokrasi yang profesional, independen, dan bebas dari intervensi politik demi menjaga kualitas demokrasi dan integritas Pemilu di Indonesia.⁶⁰

PENUTUP

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa implementasi netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pemilu masih menghadapi berbagai tantangan meskipun telah didukung oleh regulasi yang cukup lengkap. Pelanggaran netralitas ASN masih ditemukan dalam berbagai bentuk, baik secara langsung melalui keterlibatan dalam kegiatan politik praktis maupun secara tidak langsung melalui aktivitas di media sosial. Kondisi ini menunjukkan bahwa keberadaan aturan hukum belum sepenuhnya mampu mencegah terjadinya keberpihakan politik di kalangan ASN. Faktor hubungan patronase, kepentingan karier, serta pengaruh pejabat politik masih menjadi penyebab utama terjadinya pelanggaran netralitas ASN dalam penyelenggaraan Pemilu.

Dari perspektif Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman, penelitian ini menemukan bahwa permasalahan netralitas ASN tidak terletak pada aspek substansi hukum karena regulasi yang mengatur netralitas ASN sudah relatif memadai. Kendala utama justru berada pada aspek struktur hukum yang belum sepenuhnya efektif dalam melakukan pengawasan dan penegakan hukum, serta aspek budaya hukum yang masih dipengaruhi oleh praktik patronase politik dalam birokrasi. Sementara itu, berdasarkan Teori Penegakan Hukum Soerjono Soekanto, efektivitas penegakan hukum terhadap pelanggaran netralitas ASN dipengaruhi oleh faktor penegak hukum, sarana pengawasan, partisipasi masyarakat, dan budaya birokrasi yang belum sepenuhnya mendukung profesionalisme aparatur negara.

Secara teoritis, penelitian ini memberikan kontribusi dengan mengintegrasikan Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman dan Teori Penegakan Hukum Soerjono Soekanto dalam menganalisis implementasi dan penegakan hukum

⁶⁰ Anggalana Anggalana, "Implementasi Penegakan Hukum Terhadap Aparatur Sipil Negara Yang Melakukan Pelanggaran Pemilihan Umum Kepala Daerah," *Japhtn-Han* 1, No. 2 (Juli 2022): 260–76, <https://doi.org/10.55292/japhtnhan.Vii2.52>.

netralitas ASN. Pendekatan ini menunjukkan bahwa permasalahan netralitas ASN tidak dapat dipahami hanya dari aspek regulasi, tetapi harus dilihat sebagai persoalan sistemik yang melibatkan substansi hukum, kelembagaan, serta budaya hukum birokrasi. Selain itu, penelitian ini juga memperkaya kajian mengenai netralitas ASN dengan mengangkat fenomena pelanggaran melalui media sosial sebagai bentuk baru politisasi birokrasi di era digital.

Saran

Berdasarkan temuan penelitian, diperlukan beberapa langkah kebijakan untuk memperkuat netralitas ASN dalam Pemilu. Pertama, pemerintah perlu memperkuat koordinasi antara Bawaslu, BKN, dan instansi terkait agar proses penanganan pelanggaran netralitas ASN dapat berjalan lebih efektif dan konsisten. Kedua, pengawasan terhadap aktivitas ASN di ruang digital perlu ditingkatkan melalui pemanfaatan teknologi informasi dan peningkatan literasi digital bagi ASN. Ketiga, penerapan sistem merit harus diperkuat untuk meminimalkan praktik patronase politik dalam proses promosi dan mutasi jabatan. Keempat, perlu dilakukan pembinaan dan pendidikan etika secara berkelanjutan guna membangun budaya birokrasi yang profesional, berintegritas, dan menjunjung tinggi prinsip netralitas. Dengan langkah-langkah tersebut, diharapkan ASN dapat menjalankan tugas dan fungsinya secara independen sehingga mampu mendukung terwujudnya Pemilu yang demokratis, jujur, dan adil.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Zainuddin. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 2021.
- Amir Dan Hertanto. "NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DALAM PEMILU SERENTAK TAHUN 2024." *Journal Publicuho* 6, No. 2 (Juni 2023): 466–76. <https://doi.org/10.35817/Publicuho.V6i2.123>.
- Anggalana, Anggalana. "Implementasi Penegakan Hukum Terhadap Aparatur Sipil Negara Yang Melakukan Pelanggaran Pemilihan Umum Kepala Daerah." *JAPHTN-HAN* 1, No. 2 (Juli 2022): 260–76. <https://doi.org/10.55292/Japhtnhan.V1i2.52>.
- Br Tambunan, Emi Ningsi, Dan Indra Muda. "REFORMASI BIROKRASI DALAM PUSARAN POLITIK LOKAL: KAJIAN KEBIJAKAN PENINGKATAN AKUNTABILITAS DAN TRANSPARANSI DI KANTOR BUPATI KABUPATEN LABUHANBATU." *GOVERNANCE: Jurnal Ilmiah Kajian Politik Lokal Dan Pembangunan* 12, No. 1 (Agustus 2025): 211–18. <https://doi.org/10.56015/Gjikplp.V12i1.550>.
- Colonnelli, Emanuele, Mounu Prem, Dan Edoardo Teso. "Patronage And Selection In Public Sector Organizations." *American Economic Review* 110, No. 10 (Oktober 2020): 3071–99. <https://doi.org/10.1257/Aer.20181491>.
- Dairani, Dairani, Dan Ach. Fadlail. "KONSEP PENGATURAN NETRALITAS ASN DALAM PEMILU DAN PILKADA SERENTAK TAHUN 2024." *LISAN AL-HAL: Jurnal Pengembangan Pemikiran Dan Kebudayaan* 17, No. 2 (Desember 2023): 251–66. <https://doi.org/10.35316/Lisanalhal.V17i2.251-266>.

- Eka Dewi, Natalia Nanda, Dan Rayhan Naufaldi Hidayat. "DESENTRALISASI ASIMETRIS PROSES PENGISIAN JABATAN KEPALA DAERAH DALAM PELAKSANAAN DEMOKRASI DI INDONESIA." *VARIA HUKUM* 5, No. 2 (Juli 2023): 170–84. <https://doi.org/10.15575/Vh.V5i2.28202>.
- Idris, Salma. "Pengaturan Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum 2024." *J-CEKI : Jurnal Cendekia Ilmiah* Vol.4, No.1 (2024): 914–24.
- Izzuddin, Ahmad, Dan Ahmad Faiz Shobir Alfikri. "Reconstruction Of Absolute Competence Of Religious Courts In Criminal Cases Of Domestic Violence In Indonesia." *Al-Qadha : Jurnal Hukum Islam Dan Perundang-Undangan* 12, No. 1 (April 2025): 62–81. <https://doi.org/10.32505/Qadha.V12i1.10874>.
- M. Friedman, Lawrence. *The Legal System: A Social Science Perspective*. New York: Russell Sage Foundation, 1975.
- Mardatila, Andi, Dan Syaharie Ja'ang. "Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilu Di Samarinda: Analisis Hukum Dan Pengawasan." *International Journal Of Politic, Public Policy And Environmental Issues* 4, No. 2 (Mei 2025): 10–16. <https://doi.org/10.53622/Ij3pei.V4i2.381>.
- Marzuki, Peter Machmudz. "The Essence Of Legal Research Is To Resolve Legal Problems." *Yuridika* 37, No. 1 (Maret 2022): 37–58. <https://doi.org/10.20473/Ydk.V37i1.34597>.
- Montheza, Rizki, Ahsani Taqvim Aminuddin, Dan Tryan Nugraha. "NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA (ASN) PADA KONTESASI PEMILU 2024: STUDI KASUS INSTAGRAM @Abdimuda_Id." *Electoral Governance Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia* 5, No. 2 (Mei 2024): 247–66. <https://doi.org/10.46874/Tkp.V5i2.12481>.
- Munakit, Dafi Ardiyansah. "ANALISIS AKIBAT HUKUM PELANGGARAN NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA SEBAGAI TINDAK PIDANA PEMILU." *JURNAL ILMIAH ADVOKASI* 13, No. 3 (Oktober 2025): 1120–31. <https://doi.org/10.36987/Jiad.V13i3.8022>.
- Nurul Kamaly. "Pemilu Tanpa Pelanggaran: Asas Netralitas Demi Mewujudkan ASN Berintegritas: Elections Without Violations: The Principle Of Neutrality Realizes Civil Servants With Integrity." *Jurnal Transformasi Administrasi* 13, No. 02 (Desember 2023): 187–202. <https://doi.org/10.56196/Jta.V13i02.279>.
- Perdana, Gema. "Menjaga Netralitas ASN Dari Politisasi Birokrasi (Protecting The ASN Neutrality From Bureaucracy Politicization)." *Negara Hukum: Membangun Hukum Untuk Keadilan Dan Kesejahteraan* 10, No. 1 (September 2019): 109–28. <https://doi.org/10.22212/Jnh.V10i1.1177>.
- Pesak, Nathan Samuel Victor, Jacobus Ronald Mawuntu, Dan Donna Okthalia Setiabudhi. "Penegakan Hukum Terkait Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Di Kota Bitung." *Journal On Education* 5, No. 2 (Januari 2023): 4136–45. <https://doi.org/10.31004/Joe.V5i2.1111>.
- Rahman, Abdul, A. Muin Fahmal, Dan Muhammad Rinaldy Bima. "Pelanggaran Pidana Terhadap Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pelaksanaan Pemilu di Kabupaten Bulukumba Tahun 2020." *Journal Of Lex Generalis (JLG)* 2 No.7 (2021): 1783–99.

- Septiani, Eka. "Analisis Terhadap Upaya Penguatan Implementasi Kebijakan Netralitas ASN Dalam Pemilu." *Ebisma (Economics, Business, Management, & Accounting Journal)* 3, No. 1 (Juli 2023): 23-36. <https://doi.org/10.61083/Ebisma.V3i1.24>.
- Soekanto, Soerjono. "KESADARAN HUKUM DAN KEPATUHAN HUKUM." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 7, No. 6 (Desember 1977): 462. <https://doi.org/10.21143/Jhp.Vol7.No6.742>.
- Sumarlin, Willi, Reni Rentika Waty, Siska Andrianika, Dan Endiyanto Yoga Prasetya. "DINAMIKA NETRALITAS ASN DALAM PARTISIPASI DAN DUKUNGAN POLITIK MENUJU PILKADA SERENTAK 2024." *Electoral Governance Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia* 5, No. 2 (Mei 2024): 223-46. <https://doi.org/10.46874/Tkp.V5i2.1232>.
- Wati, Linda Rahma, Nurul Adzkia, Tania Putri Vianka, Sonia Ivana Barus, Dan Iskandar Iskandar. "Konstruksi Hukum Pengawasan Internal Terhadap Tindakan Koruptif Aparatur Sipil Negara (APIP): Studi Kasus Fee Proyek Di Kementerian Pertanian." *Journal Of Contemporary Law Studies* 2, No. 4 (Agustus 2025): 353-54. <https://doi.org/10.47134/Lawstudies.V2i4.4093>.
- Wiraguna, Sidi Ahyar. "Metode Normatif Dan Empiris Dalam Penelitian Hukum: Studi Eksploratif Di Indonesia." *Public Sphere: Jurnal Sosial Politik, Pemerintahan Dan Hukum* 3, No. 3 (November 2024). <https://doi.org/10.59818/Jps.V3i3.1390>.
- Zainuddin, Muhammad, Dan Aisyah Dinda Karina. "PENGUNAAN METODE YURIDIS NORMATIF DALAM MEMBUKTIKAN KEBENARAN PADA PENELITIAN HUKUM." *Smart Law Jurnal* 2, No. 2 (2023).