

Rekonstruksi Politik Hukum Netralitas ASN di Indonesia: Kritik terhadap Fragilitas Rezim Sanksi Administratif dan Pidana dalam Pilkada Serentak

Rd. Evi Nurasih Salamah*, Santi Hapsari Dewi Adikancana

Universitas Padjadjaran, Indonesia

Email: evi25004@mail.unpad.ac.id*, santi.hapsari@unpad.ac.id

Keywords:

ASN neutrality; simultaneous regional elections; administrative sanctions; criminal sanctions; bureaucratic politicization; legal-political reconstruction.

Abstract

The neutrality of the State Civil Apparatus (ASN) constitutes a constitutional prerequisite for the conduct of democratic and just regional head elections (pilkada). Empirical evidence, however, indicates that violations of ASN neutrality in each wave of simultaneous pilkada have not declined significantly. In the 2024 Simultaneous Pilkada, the State Civil Apparatus Commission (KASN) received 417 reports of alleged violations, with 197 ASN proven to have committed infractions a figure the commissioners themselves acknowledged as an undercount, given that numerous violations went undetected. This study examines two core issues: first, why the prevailing administrative and criminal sanction regime fails to deter ASN neutrality violations; and second, what legal-political reconstruction is required to strengthen that regime. Employing a normative-juridical method through statutory, conceptual, and comparative approaches, the study identifies four structural fragilities: (1) the inherent conflict of interest of the Civil Service Fostering Officials (PPK) as sanction decision-makers; (2) incommensurability between administrative sanction levels and the political incentives on offer; (3) evidentiary obstacles in criminal prosecution; and (4) the institutional gap following the dissolution of KASN through Law Number 20 of 2023. As its principal contribution, this study proposes a tripartite reconstruction model that integrates a new independent oversight body vested with ex officio sanctioning authority, a risk-based tiered sanction system, and integrated digital monitoring formulated as a direct response to Constitutional Court Decision Number 121/PUU-XXII/2024.

Kata Kunci:

netralitas ASN; pilkada serentak; sanksi administratif; sanksi pidana; politisasi birokrasi; rekonstruksi politik hukum.

Abstrak

Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan prasyarat konstitusional bagi terselenggaranya pemilihan kepala daerah (pilkada) yang demokratis dan berkeadilan. Namun, fakta empiris menunjukkan bahwa pelanggaran netralitas ASN dalam setiap gelombang pilkada serentak tidak mengalami penurunan yang signifikan. Pada Pilkada Serentak 2024, Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) menerima 417 laporan dugaan pelanggaran dengan 197 ASN terbukti melanggar angka yang oleh para komisioner sendiri diakui sebagai undercount. Penelitian ini mengkaji dua permasalahan pokok: pertama, mengapa rezim sanksi administratif dan pidana yang berlaku gagal memberikan efek jera; dan kedua, bagaimana rekonstruksi politik hukum yang diperlukan untuk memperkuat rezim tersebut. Dengan metode yuridis-normatif melalui pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan komparatif, penelitian ini menemukan empat fragilitas struktural, yakni: (1) konflik kepentingan inheren pada Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) sebagai pemutus sanksi; (2) inkomensurabilitas antara besaran sanksi administratif dengan insentif politik; (3) hambatan pembuktian dalam penuntutan pidana; dan (4) kesenjangan

PENDAHULUAN

Dalam sejarah demokrasi modern, netralitas birokrasi merupakan salah satu pilar terpenting yang membedakan sistem administrasi negara yang profesional dari sekadar alat kekuasaan. Di Indonesia, prinsip ini mendapatkan landasan normatifnya yang paling tegas dalam Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, yang menegaskan bahwa pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik. Penyelenggaraan pilkada serentak yang dalam satu gelombang melibatkan ratusan daerah secara bersamaan menempatkan prinsip netralitas ASN pada ujian yang jauh lebih berat dibandingkan dengan pilkada yang digelar secara terpisah.

Fakta empiris menunjukkan bahwa pelanggaran netralitas ASN dalam pilkada serentak menjadi persoalan yang berulang dan sulit diberantas. Pada Pilkada Serentak 2020, Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) mengirimkan tidak kurang dari 369 laporan pelanggaran netralitas ASN kepada KASN. Pada siklus Pemilu dan Pilkada Serentak 2024, KASN menerima 417 laporan dugaan pelanggaran yang berakhir dengan 197 ASN terbukti melanggar angka yang oleh para komisioner sendiri diakui sebagai *undercount* karena banyak pelanggaran tidak terpantau. Jenis pelanggaran paling dominan adalah keberpihakan melalui media sosial yang mencapai sekitar 40% dari total pelanggaran, diikuti oleh mobilisasi sumber daya negara dan kehadiran dalam kampanye.

Kondisi ini menunjukkan apa yang dalam kajian hukum administrasi disebut sebagai *enforcement gap*, yakni kesenjangan antara norma hukum yang berlaku dengan praktik penegakannya di lapangan. Perdana (2019) berargumen bahwa pelanggaran netralitas ASN bukan semata-mata persoalan moralitas individu, melainkan cerminan dari kegagalan desain kelembagaan secara keseluruhan. Sutrisno (2020) menegaskan bahwa ketiadaan lembaga independen yang secara khusus berwenang menegakkan sanksi tanpa bergantung pada PPK merupakan titik lemah paling krusial dalam arsitektur hukum netralitas ASN.

Urgensi penelitian ini didorong oleh tiga faktor utama. Pertama, siklus pilkada serentak berikutnya (2027 dan seterusnya) akan menghadapi tantangan yang lebih besar karena tenggat waktu pembentukan lembaga independen yang diperintahkan MK berakhir pada Oktober 2026. Tanpa desain kelembagaan yang tepat, pembentukan lembaga baru hanya akan menghasilkan duplikasi kewenangan tanpa perbaikan substansial. Kedua, data empiris menunjukkan bahwa probabilitas penghukuman efektif pelanggaran netralitas ASN hanya sekitar 30,9% untuk sanksi administratif dan 1,1% untuk sanksi pidana. Pada tingkat ini, dari perspektif teori pilihan rasional, pelanggaran netralitas ASN merupakan pilihan rasional karena manfaat yang diharapkan (*expected benefit*) jauh melebihi biaya yang diharapkan (*expected cost*). Ketiga, politisasi birokrasi yang sistemik mengancam prinsip merit yang menjadi fondasi reformasi birokrasi. Jika dibiarkan, praktik ini akan mengikis kepercayaan publik terhadap netralitas ASN dan pada gilirannya melemahkan legitimasi demokrasi secara keseluruhan.

Kebaruan penelitian ini terletak pada lima kontribusi orisinal. Pertama, penelitian ini untuk pertama kalinya mengintegrasikan analisis fragilitas kelembagaan, sanksi administratif, dan mekanisme pembuktian pidana dalam satu kerangka analisis yang komprehensif, tidak hanya berfokus pada satu dimensi sebagaimana kajian-kajian terdahulu. Kedua, penelitian ini memperkenalkan konsep incentive-sanction incommensurability sebagai kerangka analitis baru yang meminjam dari ekonomi-hukum untuk menjelaskan secara kuantitatif mengapa rezim sanksi yang berlaku gagal memberikan efek jera. Ketiga, penelitian ini merumuskan Matriks Risiko Sanksi Level 1–5 yang mengoperasionalkan prinsip risk-proportionate sanctions dengan gradasi sanksi yang proporsional terhadap tingkat keparahan pelanggaran—sesuatu yang belum pernah dirumuskan secara komprehensif dalam literatur hukum kepegawaian Indonesia. Keempat, penelitian ini melakukan studi komparatif mendalam terhadap model pengawasan netralitas ASN di Inggris (Civil Service Commission), Kanada (Public Service Commission), dan Filipina (Civil Service Commission), yang mengungkap kelemahan struktural Indonesia dalam hal daya paksa sanksi lembaga pengawas. Kelima, penelitian ini adalah yang pertama mengintegrasikan analisis terhadap Putusan MK Nomor 121/PUU-XXII/2024 ke dalam wacana rekonstruksi politik hukum netralitas ASN, menjadikannya kajian yang forward looking dan responsif terhadap dinamika hukum terkini.

Situasi semakin kompleks setelah diterbitkannya UU Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara yang membubarkan KASN sebagai lembaga independen dan mengalihkan fungsinya kepada KemenPAN-RB serta BKN. Keputusan ini menciptakan konflik kepentingan struktural: lembaga yang berfungsi sebagai pelaksana kebijakan kepegawaian sekaligus diminta menjadi pengawas atas implementasi prinsip yang diaturnya sendiri. Paradoks ini akhirnya mendapat koreksi konstitusional melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 121/PUU-XXII/2024 yang memerintahkan pembentukan lembaga independen pengawas ASN paling lambat dua tahun sejak putusan diucapkan.

Artikel ini berargumen bahwa kegagalan penegakan netralitas ASN dalam pilkada serentak bersifat sistemik dan multidimensi. Rekonstruksi yang diperlukan harus bersifat tripartit: kelembagaan, sanksi, dan mekanisme pembuktian. Artikel ini bertujuan memetakan secara kritis fragilitas-fragilitas tersebut, lalu menawarkan model rekonstruksi normatif yang operasional sebagai kontribusi terhadap pembaruan hukum keaparaturan Indonesia.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (*normative legal research*) yang mengkaji permasalahan hukum melalui analisis norma, asas, dan konsep hukum yang termuat dalam peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, doktrin, serta literatur ilmiah. Sifat penelitian ini adalah preskriptif, yakni tidak sekadar mendeskripsikan norma yang ada, tetapi merumuskan proposisi-proposisi hukum yang seharusnya berlaku sebagai respons terhadap permasalahan yang ditemukan.

Pendekatan yang digunakan meliputi tiga metode utama. Pertama, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) untuk menelaah secara sistematis seluruh regulasi yang mengatur netralitas ASN, mulai dari UU Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN, PP Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin PNS, UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, hingga SKB 5 Kementerian/Lembaga Tahun 2022 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Netralitas Pegawai ASN. Kedua, pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk mengkaji doktrin-

doktrin hukum administrasi negara yang relevan. Ketiga, pendekatan komparatif (*comparative approach*) terhadap model pengawasan netralitas ASN dari Kanada, Inggris, Amerika Serikat, dan Filipina guna mengidentifikasi prinsip-prinsip universal yang dapat diadaptasi dalam konteks konstitusional Indonesia.

Kerangka teori utama yang digunakan adalah: (1) Teori Sanksi Efektif dari Gary Becker (1968) yang menyatakan bahwa efektivitas sanksi bergantung pada kombinasi antara probabilitas deteksi, besaran sanksi, dan konsistensi penegakan; (2) Teori Politisasi Birokrasi dari Peters dan Pierre (2004) yang membedakan antara politisasi fungsional dan struktural; (3) Konsep *Living Law* dari Eugen Ehrlich yang membedakan antara *law in books* dengan *law in action*; serta (4) Kerangka *Incentive-Sanction Incommensurability* sebagai konsep analitis orisinal yang dirumuskan dalam penelitian ini untuk menjelaskan mengapa sanksi administratif secara konsisten gagal mengurangi pelanggaran.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Kerangka Normatif Netralitas ASN dan Anatomi Pelanggarannya

Secara normatif, prinsip netralitas ASN mendapatkan pengakuan konstitusional melalui kewajiban negara untuk menyelenggarakan pemerintahan yang baik dan bersih sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Dalam hierarki peraturan perundang-undangan, prinsip ini diterjemahkan secara tegas dalam Pasal 9 ayat (2) UU ASN 2023, sementara larangan yang lebih operasional dijabarkan dalam Pasal 5 huruf n PP Nomor 94 Tahun 2021 yang melarang PNS memberikan dukungan kepada calon kepala daerah dalam berbagai bentuk.

Secara teoritis, netralitas birokrasi memiliki dua dimensi yang saling melengkapi. Dimensi pertama adalah netralitas aktif (*active neutrality*), yang menuntut ASN untuk secara proaktif menjauhi segala bentuk keterlibatan politik. Dimensi kedua adalah netralitas pasif (*passive neutrality*), yang mengharuskan ASN untuk tidak memperlihatkan keberpihakan secara terbuka. Dwiyanto (2015) menegaskan bahwa sistem merit yang menjadi fondasi bagi netralitas ASN hanya dapat berfungsi apabila terdapat mekanisme pengawasan eksternal yang independen dari kepentingan politik harian.

Dari data KASN dalam periode Pilkada 2020 hingga Pilkada 2024, pelanggaran netralitas ASN menunjukkan pola yang konsisten: terjadi peningkatan tajam pada tahapan kampanye, didominasi oleh pelanggaran berbasis media sosial (sekitar 40%), diikuti oleh foto bersama kandidat yang diunggah secara digital (sekitar 12,6%), serta mobilisasi ASN pada kegiatan kampanye. BKN mencatat bahwa dalam periode 2020-2022, sebanyak 1.125 kasus ASN dilaporkan dengan 46% direkomendasikan mendapat hukuman disiplin sedang dan hanya 1% mendapat hukuman disiplin berat. Fenomena ini dapat dijelaskan melalui konsep *living law* dari Eugen Ehrlich: norma netralitas yang hidup dalam teks peraturan (*law in books*) berbeda secara signifikan dengan norma yang sesungguhnya mengatur perilaku ASN dalam praktik (*law in action*).

B. Fragilitas Struktural Rezim Sanksi Administratif

1. Konflik Kepentingan Inheren pada PPK

Fragilitas pertama dan paling mendasar dalam rezim sanksi administratif adalah konflik kepentingan yang melekat pada posisi Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). Dalam arsitektur

birokrasi Indonesia, PPK yang umumnya adalah kepala daerah merupakan pihak yang berwenang menjatuhkan sanksi disiplin kepada ASN bawahannya. Persoalannya adalah bahwa kepala daerah petahana (*incumbent*) sering kali menjadi pihak yang paling diuntungkan oleh mobilisasi dukungan birokrasi. Dengan demikian, pihak yang diuntungkan oleh pelanggaran netralitas ASN adalah pihak yang sama yang berwenang menghukum pelanggaran tersebut.

Awaluddin, Musmuliadin, dan Ridwan (2026) mendokumentasikan kasus konkret di mana 23 dari 31 rekomendasi sanksi yang dikirimkan KASN kepada PPK di Kabupaten Dompu dalam periode Pilkada 2020 tidak ditindaklanjuti dalam batas waktu yang ditentukan, tanpa konsekuensi hukum yang berarti. Permana dkk. (2022) menemukan bahwa mekanisme pemblokiran data kepegawaian oleh BKN sebagai *leverage* untuk memaksa PPK menindaklanjuti rekomendasi sanksi dalam praktiknya hanya digunakan di kurang dari 30% kasus yang melewati batas waktu tindak lanjut.

2. Inkomensurabilitas Sanksi-Insentif

Fragilitas kedua adalah inkomensurabilitas antara besaran sanksi administratif dengan besaran insentif politik yang ditawarkan. Sanksi moderat seperti pemotongan Tunjangan Kinerja (Tukin) 25% selama 6–12 bulan atau penurunan jabatan selama 12 bulan menjadi sanksi yang paling sering dijatuhkan. Bandingkan dengan apa yang bisa diperoleh ASN jika calon yang didukungnya menang: promosi jabatan, penempatan di posisi strategis, atau perlindungan karier jangka panjang.

Dari perspektif teori pilihan rasional dalam konteks hukum yang dikembangkan oleh Gary Becker (1968), seseorang akan memilih melanggar hukum apabila manfaat yang diharapkan melebihi biaya yang diharapkan dari sanksi, dengan mempertimbangkan probabilitas pendeteksian. Data KASN menunjukkan bahwa dalam periode 2020–2023, dari 2.884 laporan yang diterima, hanya 892 kasus (30,9%) yang berakhir dengan penjatuhan sanksi nyata oleh PPK. Probabilitas penghukuman pidana bahkan jauh lebih rendah: dari 1.121 temuan berdimensi pidana, hanya 12 kasus (1,1%) yang berhasil mencapai tahap penuntutan.

Tabel 1. Kalkulasi Probabilitas Penghukuman Efektif Pelanggaran Netralitas ASN (2020–2024)

Tahap Proses	Jumlah Kasus	Persentase	Sumber
Laporan diterima KASN (2020–2023)	2.884	100% (basis)	KASN (2023)
Diproses hingga rekomendasi sanksi	1.503	52,1%	KASN (2023)
Rekomendasi ditindaklanjuti PPK	892	30,9%	KASN (2023)
Temuan pidana dilimpahkan ke Gakkumdu	89 dari 1.121	7,9%	Bawaslu (2024)
Kasus pidana mencapai tahap penuntutan	12	1,1% (dari total temuan)	Bawaslu (2024)

Sumber: Diolah dari KASN, Laporan Kinerja 2023 dan Bawaslu RI, Laporan Pengawasan Pemilu 2024.

Apabila probabilitas penghukuman tersebut dimasukkan ke dalam formula Becker, yakni $E (\text{punishment}) = p \times f$, hasilnya sangat mengkhawatirkan. Dengan probabilitas administratif 30,9% dan pidana 1,1%, sistem penegakan netralitas ASN Indonesia secara tidak sengaja tetapi secara sistemik telah dirancang untuk mendorong pelanggaran. Temuan inilah yang memperkuat konsep *incentive-sanction incommensurability*: ketidakseimbangan bukan hanya terletak pada besaran sanksi yang lebih kecil dari insentif, melainkan pada fakta bahwa ekspektasi penghukuman efektif berada pada tingkat yang menjadikan sanksi secara substansial tidak relevan dalam kalkulasi rasional seorang ASN.

3. Hambatan Mekanisme Pemblokiran Data dan Fragmentasi Kewenangan

Fragilitas ketiga adalah lemahnya mekanisme pemblokiran data kepegawaian yang seharusnya menjadi *leverage* BKN untuk memaksa kepatuhan PPK. Secara normatif, apabila PPK tidak menindaklanjuti rekomendasi sanksi dari KASN dalam 14 hari, BKN berwenang memblokir data SIASN ASN yang melanggar. Namun, implementasinya tidak konsisten dan bergantung pada kemauan politik dari BKN pusat yang juga berada dalam ekosistem kekuasaan eksekutif yang sama.

Fragilitas keempat berkaitan dengan fragmentasi kewenangan pascapembubaran KASN. Kurniawan, Salsabila, dan Mahendra (2024) secara tegas menyebut pembubaran KASN sebagai langkah mundur dalam reformasi birokrasi Indonesia. Tidak ada entitas yang berposisi sebagai pengawas independen yang dapat bertindak secara proaktif dalam mendeteksi, menginvestigasi, dan merekomendasikan sanksi terhadap pelanggaran netralitas. Kondisi ini sangat kontras dengan pengalaman Inggris yang memiliki *Civil Service Commission* sebagai lembaga independen yang terpisah dari departemen pemerintah mana pun, atau Kanada yang memiliki *Public Service Commission of Canada* yang secara eksplisit dirancang untuk melindungi prinsip merit dan nonpartisan dalam kepegawaian publik.

C. Fragilitas Rezim Sanksi Pidana

Di samping sanksi administratif, sistem hukum Indonesia menyediakan jalur sanksi pidana bagi pelanggaran netralitas ASN melalui Pasal 280 ayat (2) huruf f UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, dengan ancaman pidana kurungan paling lama 1 tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000. Namun, jalur sanksi pidana ini secara empiris hampir tidak pernah digunakan secara efektif.

Setidaknya terdapat empat hambatan struktural. Pertama, hambatan pembuktian (*evidential obstacle*): konstruksi delik memerlukan pembuktian adanya kesengajaan dan hubungan kausalitas yang jelas, sementara sebagian besar pelanggaran dilakukan dalam bentuk yang ambigu secara hukum. Kedua, hambatan kelembagaan (*institutional obstacle*): Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu) dibatasi oleh waktu penanganan yang sangat ketat, sekitar 14 hari kerja sejak temuan atau laporan. Ketiga, hambatan politik (*political obstacle*): ASN pelanggar sering kali berposisi sebagai instrumen kepentingan kandidat berkuasa, sehingga kasus tidak diteruskan ke penuntutan. Keempat, hambatan proporsionalitas sanksi (*disproportionality obstacle*): ancaman pidana maksimum hanya 1 tahun kurungan dinilai terlalu ringan.

Dea, Maramis, dan Palilingan (2024) menyimpulkan bahwa jalur pidana dalam penegakan netralitas ASN secara efektif merupakan *dead letter law* yakni norma yang tertulis di atas kertas tetapi tidak pernah diberlakukan dalam praktik. Data Bawaslu mempertegas

temuan ini: dari 1.121 temuan pidana, hanya 89 kasus yang dilimpahkan ke Gakkumdu dan hanya 12 kasus (1,1%) yang mencapai tahap penuntutan.

D. Putusan MK No. 121/PUU-XXII/2024 sebagai Titik Balik Politik Hukum

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 121/PUU-XXII/2024 yang dibacakan pada 16 Oktober 2025 merupakan koreksi konstitusional yang signifikan terhadap UU ASN 2023. Dalam pertimbangannya, MK menegaskan tiga hal pokok. Pertama, sejarah kepegawaian Indonesia menunjukkan bahwa ASN mudah diintervensi oleh kepentingan politik, sehingga diperlukan pemisahan fungsi yang tegas antara pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan, dan pengawas kebijakan. Kedua, pengawas kebijakan harus berfungsi sebagai penyeimbang (*counterbalance*) yang berada di luar pembuat maupun pelaksana kebijakan. Ketiga, MK memerintahkan pembentukan lembaga independen pengawas ASN dalam waktu paling lama dua tahun sejak putusan dibacakan.

Dalam perspektif ilmu hukum tata negara, putusan MK ini dapat dipahami melalui kerangka *constitutional moment* sebagaimana dirumuskan oleh Ackerman (1991) yakni titik di mana konstitusi secara aktif mengoreksi penyimpangan dalam desain kelembagaan. Namun, putusan ini harus dipahami sebagai titik awal, bukan titik akhir. Pembentukan lembaga independen tanpa disertai rekonstruksi rezim sanksi yang komprehensif hanya akan mengulang kegagalan yang telah terjadi sebelumnya: keberadaan KASN sebagai lembaga independen pun ternyata tidak cukup untuk memberantas pelanggaran netralitas ASN secara sistemik.

E. Model Rekonstruksi Tripartit

1. Dimensi Kelembagaan: Lembaga Independen dengan Kewenangan *Ex Officio*

Lembaga independen baru yang akan dibentuk sebagai respons atas Putusan MK tidak boleh sekadar mengulang model KASN. Berdasarkan kajian komparatif, lembaga tersebut harus memenuhi empat kriteria kunci. Pertama, independensi struktural: pimpinan lembaga tidak boleh berasal dari kalangan partai politik atau birokrasi aktif, dengan pengangkatan melalui mekanisme seleksi yang partisipatif dan transparan melalui DPR. Kedua, kewenangan investigatif proaktif: lembaga berwenang melakukan investigasi mandiri, termasuk pemantauan media sosial ASN secara sistematis. Ketiga, daya paksa sanksi langsung (*ex officio*): lembaga diberikan kewenangan untuk secara langsung menjatuhkan sanksi tertentu tanpa menunggu persetujuan PPK. Keempat, akuntabilitas publik: lembaga wajib mempublikasikan laporan berkala tentang setiap kasus pelanggaran yang ditanganinya.

Kewenangan *ex officio* yang diusulkan bukanlah perampasan kewenangan PPK secara sekaligus, melainkan melalui model pembagian kewenangan bertingkat berdasarkan derajat pelanggaran (*tiered competence allocation*). PPK tetap memiliki kewenangan penuh untuk pelanggaran Level 1-2. Untuk Level 3 ke atas, lembaga independen memiliki kewenangan *ex officio* penuh untuk menerbitkan Keputusan Sanksi secara langsung, termasuk Pemberhentian Tidak Dengan Hormat (PTDH), dengan syarat bahwa ASN yang bersangkutan telah diberikan kesempatan klarifikasi (*audi alteram partem*) untuk memenuhi hak atas proses hukum yang adil (*due process of law*) sebagaimana dijamin Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

2. Dimensi Sanksi: Sistem Berbasis Risiko (*Risk-Proportionate Sanctions*)

Rekonstruksi rezim sanksi harus didasarkan pada prinsip *risk-proportionate sanctions* yang menerapkan gradasi sanksi sesuai dengan tiga variabel utama: jenis pelanggaran (pasif

atau aktif), posisi jabatan pelanggar, dan dampak pada pelayanan publik. Untuk mengoperasionalkan prinsip ini, penelitian ini merumuskan Matriks Risiko Sanksi Netralitas ASN Level 1–5 sebagai berikut.

Tabel 2. Matriks Risiko Sanksi Berbasis Risiko Pelanggaran Netralitas ASN (Level 1–5)

Level	Kategori		Contoh Pelanggaran	Sanksi yang Direkonstruksi
Level 1	Pelanggaran Ringan	Pasif	Menyukai unggahan kandidat; hadir di acara yang dihadiri kandidat tanpa atribut kampanye.	Teguran lisan; pembinaan etika ASN.
Level 2	Pelanggaran Sedang	Pasif	Mengunggah/membagikan konten dukungan kandidat; foto bersama kandidat dengan atribut dukungan.	Teguran tertulis; pemotongan Tukin 10% selama 3 bulan.
Level 3	Pelanggaran Individual	Aktif	Menghadiri kampanye resmi; pernyataan publik mendukung kandidat secara eksplisit.	Penurunan jabatan 12 bulan; pemotongan Tukin 25% selama 12 bulan; sanksi <i>ex officio</i> oleh Lembaga Independen.
Level 4	Pelanggaran Terstruktur	Aktif	Menjadi koordinator tim pemenangan; menekan bawahan untuk mendukung kandidat tertentu.	Pemberhentian dari jabatan; larangan jabatan pimpinan tinggi 5 tahun; pelimpahan wajib ke Gakkumdu.
Level 5	Pelanggaran Terorganisasi Sistemik	Aktif	Penggunaan anggaran negara untuk kampanye; mobilisasi ASN kolektif; diskriminasi layanan publik.	PTDH langsung; larangan jabatan pimpinan tinggi seumur hidup; penuntutan pidana wajib (ancaman minimal 2 tahun).

Sumber: Diolah berdasarkan Pasal 8 PP Nomor 94 Tahun 2021 dan SKB 5 Lembaga Nomor 2 Tahun 2022.

Matriks ini menyelesaikan dua persoalan utama sistem saat ini. Pertama, dengan menentukan level pelanggaran secara objektif oleh Lembaga Independen, diskresi PPK yang selama ini rawan konflik kepentingan dapat dieliminasi. Kedua, dengan mewajibkan pelimpahan pidana (*mandatory referral*) untuk Level 4 dan 5, jalur sanksi pidana yang selama ini menjadi *dead letter law* dapat dihidupkan kembali. Sistem ini juga harus dilengkapi dengan lima dimensi operasional: faktor pengganda berdasarkan jabatan, aturan pelanggaran berulang (*recidivism rule*), sanksi pemulihan (*restorative sanction*), perlindungan pelapor terintegrasi, dan indikator kinerja penegakan sanksi yang dipublikasikan secara berkala.

3. Dimensi Pembuktian: Pendekatan *Pattern-Based Evidence*

Rekonstruksi mekanisme pembuktian dan penuntutan pidana perlu dilakukan pada tiga aspek. Pertama, perlu diperkenalkan doktrin pembuktian berbasis pola (*pattern-based evidence*) dalam delik netralitas ASN: serangkaian tindakan yang masing-masing berdiri

sendiri mungkin tidak cukup membuktikan kesengajaan, namun secara keseluruhan membentuk pola keberpihakan yang tidak dapat diingkari. Kedua, perlu diperpanjang batas waktu penanganan tindak pidana pemilu khusus untuk delik pelanggaran netralitas ASN yang bersifat sistemik. Ketiga, sanksi pidana minimum perlu dinaikkan, khususnya untuk pelanggaran berat yang melibatkan mobilisasi sumber daya negara.

Pengalaman Filipina melalui *Civil Service Commission* (CSC) yang memiliki kewenangan *quasi-judicial* untuk menjatuhkan sanksi termasuk pemecatan secara langsung tanpa bergantung pada PPK menunjukkan bahwa model sanksi *ex officio* ini bukan sekadar gagasan teoritis. CSC Filipina juga telah mengembangkan sistem pemantauan media sosial berbasis kecerdasan buatan sejak 2019 dengan prinsip *human in the loop verification*, di mana temuan algoritma tidak dapat langsung menghasilkan sanksi tanpa melalui penilaian manusia sebuah pengamanan yang esensial untuk mencegah kesalahan sistemik.

F. Analisis Komparatif: Daya Paksa Sanksi Lembaga Pengawas

Perbandingan antara Indonesia dengan Inggris, Kanada, dan Filipina mengungkap perbedaan fundamental yang bersifat struktural dalam hal daya paksa sanksi lembaga pengawas netralitas ASN.

Tabel 3. Perbandingan Daya Paksa Sanksi Lembaga Pengawas Netralitas ASN

Variabel	Inggris	Kanada	Filipina	Indonesia
Dasar Hukum Lembaga	<i>Constitutional Reform & Governance Act</i> 2010 (setara UU konstitusional)	<i>Public Service & Employment Act</i> 2003 (legislasi parlemen)	Konstitusi 1987, Pasal IX-B (jaminan konstitusional)	UU No. 5/2014 → dibubarkan UU No. 20/2023 (UU biasa, rentan dibubarkan)
Independensi dari Eksekutif	Penuh anggaran dari parlemen, bukan kementerian	Penuh (<i>Crown corporation</i>) laporan langsung ke parlemen	Konstitusional masa jabatan 7 tahun, tidak dapat dipakzulkan sepihak	Rendah KASN diangkat Presiden; kini KemenPAN-RB & BKN sepenuhnya di bawah eksekutif
Kewenangan Sanksi	Dapat membatalkan rekrutmen/promosi secara langsung tanpa persetujuan departemen	Dapat membatalkan keputusan kepegawaian & merujuk pidana langsung ke Jaksa Agung	<i>Quasi-judicial</i> : sanksi <i>ex officio</i> termasuk pemecatan, berlaku tanpa persetujuan instansi	Hanya rekomendasi (tidak mengikat); sanksi tetap diputuskan PPK
Jalur Pidana	Tidak ada batas waktu ketat; <i>Crown Prosecution Service</i> menangani	Ancaman pidana hingga 5 tahun; pelimpahan langsung ke Jaksa Agung	Pelimpahan langsung ke Ombudsman/Special Prosecutor tanpa mediasi instansi	Batas 14 hari; hanya 1,1% temuan mencapai penuntutan (Bawaslu, 2024)

Variabel	Inggris	Kanada	Filipina	Indonesia
Penilaian Daya Paksa	TINGGI	TINGGI	TINGGI–SEDANG	RENDAH (KRITIS)

Sumber: Diolah dari Civil Service Commission Inggris, Annual Report 2022–2023; PSC Kanada, Annual Report 2022–2023; CSC Filipina, RRACS 2011; KASN RI, Laporan Kinerja 2023; Bawaslu RI, Laporan Pengawasan 2024.

Tabel di atas mengungkap benang merah yang sama pada Inggris, Kanada, dan Filipina: lembaga pengawas tidak bergantung pada PPK dalam penjatuhan sanksi atas pelanggaran yang terbukti. Di Inggris, *Civil Service Commission* dapat langsung membatalkan keputusan rekrutmen yang melanggar prinsip merit tanpa persetujuan departemen. Di Kanada, *Public Service Commission* dapat membatalkan proses seleksi dan merujuk kasus pidana langsung ke Jaksa Agung. Di Filipina, CSC memiliki kewenangan *quasi-judicial ex officio* yang berlaku langsung tanpa persetujuan instansi. Sebaliknya, Indonesia berada pada posisi Rendah (Kritis): seluruh kewenangan sanksi terpusat pada PPK yang sering menjadi pihak paling diuntungkan oleh pelanggaran netralitas.

Perbedaan yang juga mencolok terletak pada perlindungan kelembagaan dari intervensi eksekutif. Inggris mengatur *Civil Service Commission* dalam *Constitutional Reform and Governance Act* 2010 yang setara dengan undang-undang konstitusional. Filipina bahkan menjamin keberadaan CSC pada tingkat konstitusional melalui Konstitusi 1987 Pasal IX-B, sehingga tidak dapat dibubarkan kecuali melalui perubahan konstitusi. Berbeda mendasar, KASN Indonesia dibentuk melalui undang-undang biasa dan faktanya telah dibubarkan melalui undang-undang biasa pula. Desain kelembagaan Indonesia selama ini tidak pernah secara serius membangun pagar institusional yang melindungi pengawas netralitas ASN dari intervensi kekuasaan eksekutif.

G. Pengawasan Digital Terpadu: Antara Kewenangan Negara dan Batas Privasi

Meningkatnya pelanggaran netralitas melalui media sosial yang mencapai 40% dari total pelanggaran menuntut respons kebijakan yang spesifik. Model pengawasan digital terpadu yang diusulkan beroperasi melalui tiga lapisan mekanisme yang saling melengkapi. Lapisan pertama adalah pemantauan konten publik (*open-source intelligence monitoring*) terhadap unggahan ASN yang tidak dibatasi pengaturan privasi mekanisme ini tidak memerlukan surat perintah penggeledahan karena tidak menjangkau data yang sengaja dibatasi aksesnya oleh pemiliknya. Lapisan kedua adalah sistem pelaporan berbasis platform (*platform based reporting mechanism*) melalui permintaan data yang tertarget (*targeted data request*) terhadap akun-akun spesifik yang telah teridentifikasi berdasarkan laporan atau temuan awal. Lapisan ketiga adalah basis data digital terpadu kepegawaian (*integrated civil service digital registry*) yang menghubungkan data akun media sosial ASN yang dideklarasikan secara mandiri dengan sistem identifikasi kepegawaian di BKN.

Desain sistem ini harus memperhatikan jaminan konstitusional atas privasi dalam Pasal 28G ayat (1) UUD 1945 dan ketentuan UU Nomor 27 Tahun 2022 tentang Perlindungan Data Pribadi. Model *graduated privacy protection* yang diusulkan menerapkan tingkatan perlindungan privasi yang berbeda sesuai tingkat jabatan: ASN pada jabatan pimpinan tinggi

pratama ke atas menerima tingkat pengawasan publik yang lebih tinggi sebagai konsekuensi jabatan. Prinsip ini sejalan dengan doktrin *reduced expectation of privacy for public officials* yang diakui dalam yurisprudensi Mahkamah Hak Asasi Manusia Eropa (ECtHR).

H. Kebaruan (Novelty) Penelitian

Penelitian ini menawarkan empat kebaruan yang membedakannya dari kajian sebelumnya. Pertama, cakupan analisis yang holistik: penelitian ini untuk pertama kalinya mengintegrasikan dimensi kelembagaan, sanksi administratif, dan mekanisme pembuktian pidana dalam satu analisis yang bersifat komprehensif. Sebagian besar kajian terdahulu berfokus hanya pada satu dimensi. Kedua, perspektif analitis baru: penelitian ini memperkenalkan konsep *incentive-sanction incommensurability* sebagai kerangka analitis yang meminjam dari ekonomi-hukum Becker, (1968) untuk menjelaskan fenomena yang selama ini hanya dideskripsikan secara normatif. Ketiga, konstruksi normatif operasional: model rekonstruksi tripartit beserta Matriks Risiko Level 1-5 belum pernah dirumuskan secara komprehensif dalam literatur hukum keaparaturan Indonesia. Keempat, konteks temporal yang responsif: penelitian ini adalah yang pertama mengintegrasikan analisis terhadap Putusan MK Nomor 121/PUU-XXII/2024 ke dalam wacana rekonstruksi politik hukum netralitas ASN, menjadikannya kajian yang *forward looking* terhadap dinamika hukum terkini.

KESIMPULAN

Berdasarkan analisis yang telah dilakukan, penelitian ini menarik tiga kesimpulan pokok. Pertama, kegagalan penegakan netralitas ASN dalam pilkada serentak bersifat sistemik, bukan insidental. Fragilitas rezim sanksi yang berlaku disebabkan oleh empat kelemahan struktural yang saling mengunci: konflik kepentingan inheren pada PPK, inkomensurabilitas antara sanksi administratif dengan insentif politik, hambatan pembuktian dalam penuntutan pidana, serta kesenjangan kelembagaan pascapembubaran KASN.

Kedua, Putusan MK Nomor 121/PUU-XXII/2024 merupakan titik balik yang penting, namun tidak memadai jika berdiri sendiri. Pembentukan lembaga baru tanpa disertai rekonstruksi rezim sanksi dan mekanisme pembuktian hanya akan menciptakan lembaga baru dengan kewenangan yang sama lemahnya dengan KASN yang lama. Rekonstruksi yang diperlukan harus bersifat tripartit: kelembagaan, sanksi, dan pembuktian.

Ketiga, dari perspektif politik hukum, fenomena pelanggaran netralitas ASN yang berulang mencerminkan kegagalan negara dalam merancang insentif hukum yang tepat. Selama keuntungan dari melanggar netralitas jauh melampaui kerugiannya, pelanggaran akan terus berulang. Rekonstruksi yang bermakna harus mampu membalikkan kalkulasi tersebut dengan menerapkan prinsip *risk-proportionate sanctions* yang menjadikan biaya pelanggaran melebihi manfaatnya secara konsisten dan dapat diprediksi. Peters dan Pierre (2004) telah lama mengingatkan bahwa politisasi birokrasi bertahan bukan karena birokrat secara inheren korup, melainkan karena struktur kelembagaan menciptakan kondisi di mana ketidaknetralan adalah respons rasional terhadap insentif yang ada.

DAFTAR PUSTAKA

- Awaluddin, A., Musmuliadin, & Ridwan. (2026). Dilema penegakan hukum netralitas ASN dalam Pilkada di Kabupaten Dompu pasca UU ASN 2023. *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum*, 4(1), 6336–6348. Al-Zayn Journal
- Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia (Bawaslu RI). (2024). *Laporan pengawasan pemilu dan pilkada 2024*. Bawaslu RI
- Civil Service Commission Inggris. (2023). *Annual report 2022–2023*. Civil Service Commission UK
- Civil Service Commission Filipina. (2011). *Revised rules on administrative cases in the civil service (RRACS), Resolution No. 1101502*. Civil Service Commission Philippines
- Dea, A., Maramis, R. A., & Palilingan, T. N. (2024). Penegakan hukum terhadap netralitas aparatur sipil negara dalam pemilihan kepala daerah. *Lex Administratum*, 12(3). Lex Administratum
- Dwiyanto, A. (2015). *Reformasi birokrasi kontekstual*. Gadjah Mada University Press.
- Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN). (2023). *Laporan kinerja KASN tahun 2023*. KASN Meritopedia
- Kurniawan, S., Salsabila, T., & Mahendra, W. (2024). Menimbang dampak pembubaran Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) terhadap netralitas ASN pada Pemilu 2024. *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, 10(13), 709–720. Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan
- Perdana, G. (2019). Menjaga netralitas ASN dari politisasi birokrasi. *Jurnal Negara Hukum: Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan*, 10(1). ResearchGate Publication
- Permana, B. I., Septiandani, D., Sukarna, K., & Sukimin, S. (2022). Reposisi pengaturan netralitas aparatur sipil negara dalam penyelenggaraan pilkada. *Jurnal USM Law Review*, 5(1), 224–238. Jurnal USM Law Review
- Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
- Public Service Commission of Canada. (2023). *Annual report 2022–2023*. Public Service Commission of Canada
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 121/PUU-XXII/2024. Mahkamah Konstitusi RI
- Sumarlin, W. W., Andrianika, R. R., Prasetya, S., & Prasetya, E. Y. (2024). Dinamika netralitas ASN dalam partisipasi dan dukungan politik menuju Pilkada Serentak 2024. *Electoral Governance: Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia*, 5(2), 223–246.
- Surat Keputusan Bersama 5 Kementerian/Lembaga Nomor 2 Tahun 2022 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Netralitas Pegawai ASN.
- Sutrisno, S. (2020). Prinsip netralitas aparatur sipil negara dalam pemilihan kepala daerah. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 26(3), 522–544.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182.
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 141.
- Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 196.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Lembaran Negara
Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292.