

**PENEGAKAN HUKUMAN DISIPLIN DAN SANKSI PIDANA TERHADAP APARATUR SIPIL  
NEGARA YANG MELANGGAR ASAS NETRALITAS DALAM MASA PEMILIHAN UMUM  
(ENFORCEMENT OF DISCIPLINARY PUNISHMENTS AND CRIMINAL SANCTIONS AGAINST  
STATE CIVIL APPARATUS WHO VIOLATE THE PRINCIPLES OF NEUTRALITY DURING THE  
GENERAL ELECTION PERIOD)**

Muhammad Ikhwan Rahman<sup>1</sup>,

Fakultas Hukum Prodi Hukum Bisnis Universitas Muhammadiyah Makassar

Muhammadikhwanrahman@unismuh.ac.id

Putri Rofifah Nabila Muchsin<sup>2</sup>

[Putrimuchsin1311@gmail.com](mailto:Putrimuchsin1311@gmail.com)

ABSTRAK

Pemilihan Umum (Pemilihan Umum) merupakan perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan yang demokratis. yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 22E. Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali, Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan wakil presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dalam pelaksanaan pemilu yang diatur di dalam UU 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum tentu diatur hal-hal serta Batasan-batasan dalam pelaksanaan pemilihan umum dan yang menjadi salah satu perhatian utama dalam pelaksanaan undang-undang pemilu maupun peraturan lainnya adalah terkait dengan netralitas Aparat Sipil Negara (disebut ASN) sebagai penyelenggara negara.

Metode pendekatan yang digunakan adalah *yuridis-normatif*, dengan jenis penelitian *dogmatik*, bentuk penelitian *perskriptif* hubungan hukum. Spesifikasi penelitian ini yaitu *deskriptif-analitis*. Metode pengumpulan data yang digunakan melalui metode *library research* (metode kepustakaan) dengan menguji bahan dokumen dan bahan pustaka yang digunakan dalam penelitian ini.

Dalam hal terjadi dugaan pelanggaran pemilu telah diatur secara rinci dan jelas di dalam Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2022 Tentang Penanganan Temuan Dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum, jika dugaan pelanggaran yang dilakukan Aparatur Sipil Negara terkait pelanggaran kode etik maka rekomendasi dapat diteruskan kepada Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) oleh Badan Pengawas Pemilu sedangkan terkait dengan Pidana Pemilu dilimpahkan kepada pengadilan setelah dilakukan serangkaian proses di Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu) yang terdiri dari tiga instansi yakni Bawaslu, Kepolisian dan Kejaksaan.

**Kata Kunci:** Pemilu, Netralitas ASN dalam Pemilu

### ABSTRACT

*General Elections are a manifestation of people's sovereignty in order to produce a democratic government. which is stated in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia Article 22E. Article 22E of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia states that general elections are held directly, publicly, freely, secretly, honestly and fairly once every five years. General elections are held to elect members of the People's Representative Council, Regional Representative Council, President and vice president and Regional People's Representative Council.*

*In the implementation of elections as regulated in Law 7 of 2017 concerning General Elections, things and limitations are certainly regulated in the implementation of general elections and one of the main concerns in implementing election laws and other regulations is related to the neutrality of the State Civil Apparatus. (called ASN) as state administrators.*

*The approach method used is juridical-normative, with a dogmatic type of research, a descriptive research form of legal relations. The specifications of this research are descriptive-analytical. The data collection method used was the library research method by examining the document and library materials used in this research.*

*In the event that an alleged election violation occurs, it has been regulated in detail and clearly in the Republic of Indonesia General Election Supervisory Agency Regulation Number 7 of 2022 concerning Handling of Findings and Reports of General Election Violations, if the alleged violation by the State Civil Service is related to a violation of the code of ethics then the recommendation can be continued to the State Civil Apparatus Commission (KASN) by the Election Supervisory Agency, while election crimes were handed over to the court after carrying out a series of processes at the Integrated Law Enforcement Center (Gakkumdu) which consists of three agencies, namely Bawaslu, Police and Prosecutor's Office.*

**Keywords:** *Election, Neutrality of ASN in Elections*

### Latar Belakang

Pemilihan Umum (Pemilihan Umum) merupakan perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan yang demokratis. yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 22E. Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali, Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan wakil presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dalam pelaksanaan pemilu yang diatur di dalam UU 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum tentu diatur hal-hal serta Batasan-batasan dalam pelaksanaan pemilihan umum dan yang menjadi salah satu perhatian utama dalam pelaksanaan undang-undang pemilu

maupun peraturan lainnya adalah terkait dengan netralitas Aparat Sipil Negara (disebut ASN) sebagai penyelenggara negara.

Kegiatan pemilu sering kali dikaitkan dengan netralitas Aparat Sipil Negara (disebut ASN) sebagai penyelenggara negara. Berkaitan dengan netralitas ASN, diatur dalam beberapa peraturan terkait, yaitu Undang Undang No. 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disebut UU ASN); UU Pemilu; Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil; dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Dalam mewujudkan netralitas ASN dalam masa pemilu, setidaknya terdapat dua jenis hukuman, yaitu hukuman disiplin dan sanksi pidana bagi ASN yang tidak netral.

Hal ini menjadi sangat penting untuk dibahas sebab penegakan hukum pemilu terutama menyangkut dengan penegakan hukuman disiplin dan sanksi pidana aparatur sipil negara yang melanggar asas netralitas dalam masa pemilihan umum menjadi salah satu indikator pelaksanaan suatu pemilihan umum.

## **Metode**

Metode pendekatan yang digunakan adalah *juridis-normatif*, dengan jenis penelitian *dogmatik*, bentuk penelitian *perskriptif* hubungan hukum. Spesifikasi penelitian ini yaitu *deskriptif-analitis*. Metode pengumpulan data yang digunakan melalui metode *library research* (metode kepustakaan) dengan menguji bahan dokumen dan bahan pustaka yang digunakan dalam penelitian ini.

## **Pembahasan**

### **A. Perwujudan Kedaulatan Rakyat**

Perwujudan kedaulatan rakyat diimplementasikan melalui pemilihan umum (Pemilu) sebagai sarana bagi rakyat memilih pemimpin dan wakilnya menjalankan pemerintahan. Dalam pengaturan Pemilu, konstitusi mengenal konsep penyelenggaraan dan pelaksanaan. Pasal 22E ayat (2) UUD NRI 1945 yang mengatur Pemilu lembaga legislatif dan

eksekutif, yaitu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, anggota DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan anggota DPRD.

Pemilu merupakan salah satu usaha untuk mempengaruhi rakyat secara persuasif (tidak memaksa) dengan melakukan kegiatan retorika, *public relations*, komunikasi massa, *lobby*, dan lain-lain. Meskipun agitasi dan propaganda di negara demokrasi sangat dikecam, namun dalam kampanyenya pemilihan umum, teknik agitasi dan teknik propaganda banyak juga dipakai oleh para kandidat atau politikus selaku komunikator politik.<sup>1</sup> Pemilu secara konseptual merupakan sarana implementasi kedaulatan rakyat. Melalui Pemilu legitimasi kekuasaan rakyat diimplementasikan melalui “penyerahan” sebagian kekuasaan dan mereka kepada wakilnya yang ada di parlemen maupun pemerintahan. Dengan mekanisme tersebut, sewaktu-waktu rakyat dapat meminta pertanggungjawaban kekuasaan kepada pemerintah.<sup>2</sup> Pemilu sebagai instrumen demokrasi prosedural harus dilaksanakan berdasarkan asas-asas Pemilu dan peraturan perundang-undangan sebagai landasan substantif.<sup>3</sup>

Mengingat esensi dari pemilu sangatlah penting dan menyangkut masa depan negara dan bangsa, maka sangatlah diperlukan payung hukum dalam pelaksanaannya agar dapat memastikan proses pemilu berjalan dengan baik dan lancar. Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (selanjutnya disebut UU Pemilu) merupakan payung hukum dalam pelaksanaan pemilu di Indonesia. Peraturan terkait pemilu diperlukan sebagai perwujudan sistem ketatanegaraan yang demokratis dan berintegritas demi menjamin konsistensi dan kepastian hukum. Salah satu poin terpenting dalam pengaturan terkait pemilu ialah penjatuhan sanksi terhadap pelanggar yang melanggar ketentuan dalam pelaksanaan pemilu.

---

<sup>1</sup> Fajlurrahman Jurdi, 2018, *Pengantar Pemilihan Umum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hlm. 1.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Amelia Haryanti dan Yulita Pujilestari, 2019, *Fungsi Dan Peran Bawaslu Dalam Pemilu Sebagai Implementasi Penegakan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum*, Jurnal Surya Kencana Dua: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan, Volume 6 Nomor 1, hlm. 748.

## **B. Pemilihan Umum**

Wolhoff membuat definisi tentang pemilu dengan memulai dari konsep demokrasi. Demokrasi berarti pemerintahan rakyat. Pemerintahan untuk rakyat dan oleh rakyat seluruhnya. Karenanya, sistem pemerintahan yang demokratis harus diatur sedemikian rupa sehingga rakyat seluruhnya turut serta dalam pemerintahan secara langsung atau tidak langsung. Didalam demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan rakyat memilih menurut salah satu sistem pemilihan untuk wakil-wakilnya agar menjalankan atau turut serta dalam pemerintahan atas nama rakyat. Dapat dipahami maksud dari Wolhoff, bahwa pemilu adalah mekanisme dalam demokrasi tidak langsung untuk memilih wakil rakyat yang akan menjalankan pemerintahan, dimana para wakil rakyat tersebut menjalankan amanat pemerintahan berdasarkan mandat dari rakyat, oleh karena tidak memungkinkan seluruh rakyat terlibat secara langsung dalam pemerintahan.<sup>4</sup>

## **C. Aparat Sipil Negara**

### **1. Pengertian Aparat Sipil Negara**

Berdasarkan Ketentuan Umum Undang-Undang No. 20 tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, aparatur sipil negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Menurut A.W. Widjaja

“Pegawai adalah merupakan tenaga kerja manusia jasmaniah maupun rohaniah (mental dan pikiran) yang senantiasa dibutuhkan dan oleh karena itu menjadi salah satu modal pokok dalam usaha kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu (organisasi).”<sup>5</sup>

### **2. Asas Netralitas bagi Aparat Sipil Negara**

Berdasarkan Penjelasan Atas Pasal 2 huruf f Undang-Undang No. 20 tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, asas netralitas adalah setiap Pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada

---

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

<sup>5</sup> A.W. Widjaja, 2006, *Administrasi Kepegawaian*, Jakarta: Rajawali, hlm. 113

kepentingan lain di luar kepentingan bangsa dan negara. Menurut Marbun, bahwa yang dimaksud dengan netralitas adalah:<sup>6</sup>

“(1) bebasnya PNS dari pengaruh kepentingan partai politik tertentu atau tidak memihak untuk kepentingan partai tertentu atau tidak berperan dalam proses politik. Namun, PNS masih mempunyai hak politik untuk memilih dan berhak untuk dipilih dalam pemilihan umum, namun tidak diperkenankan aktif menjadi anggota dan pengurus partai politik.

(2) PNS yang aktif menjadi pengurus partai politik atau anggota legislatif, maka harus mengundurkan diri, dengan demikian birokrasi akan stabil dan dapat berperan dalam mendukung serta merealisasikan kebijakan atas kehendak politik maupun yang sedang berkuasa dalam pemerintahan.”

### **3. Pengaturan terkait Sanksi bagi PNS dalam masa Pemilu**

Terdapat beberapa jenis pelanggaran terhadap netralitas ASN dalam masa pemilu, dimana terhadap pelanggaran tersebut terdapat dua jenis hukuman, yaitu hukuman disiplin dan sanksi pidana. Berdasarkan beberapa ketentuan hukum yang mengatur terkait netralitas ASN dalam masa pemilu yang menggolongkan bentuk ketidak netralan ASN dalam beberapa kegiatan, yaitu:

1. Berdasarkan Pasal 11 huruf C Peraturan Pemerintah No. 42 tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps Dan Kode Etik Pegawai, yang membagi atas beberapa bentuk pelanggaran:
  - a. Kampanye/sosialisasi media sosial (posting, komen, share, like);
  - b. Menghadiri deklarasi paslon;
  - c. Melakukan foto bersama calon/paslon dengan mengikuti simbol gerakan tangan/gerakan yang mengindikasikan keberpihakan;
  - d. Menjadi pembicara/narasumber dalam kegiatan parpol;
2. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, yang membagi atas beberapa bentuk pelanggaran:

---

<sup>6</sup> Marbun, 1998, *Reformasi Hukum Tata Negara: Netralitas Pegawai Negeri dalam Kehidupan Politik di Indonesia*, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, hlm. 26.

- a. Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan (pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, dan pemberian barang); **(Pasal 4 angka 13 huruf b, Pasal 4 angka 15 huruf d, dan Pasal 12 angka 9)**
  - b. Ikut sebagai pelaksana kampanye; **(Pasal 4 angka 12)**
  - c. Menjadi peserta kampanye dengan memakai atribut partai/atribut PNS; **(Pasal 4 angka 12)**
  - d. Sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain; **(Pasal 4 angka 12 huruf b)**
  - e. Memberikan dukungan ke caleg DPD/calon kepala daerah (*independent*) dengan memberikan foto kopi KTP; **(Pasal 4 angka 14, Pasal 12 angka 8)**
  - f. Sebagai peserta kampanye dengan fasilitas Negara; **(Pasal 4 angka 12 huruf d)**
  - g. Menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye; **(Pasal 4 angka 15 huruf b, Pasal 13 angka 13)**
  - h. Membuat keputusan yang dapat menguntungkan/merugikan paslon selama masa kampanye; **(Pasal 4 angka 13 huruf a, Pasal 15 huruf c, Pasal 13)**
3. Berdasarkan Undang-Undang No. 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang membagi atas beberapa bentuk pelanggaran:
- a. Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan (pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, dan pemberian barang); **(Pasal 283)**
  - b. Ikut sebagai pelaksana kampanye; **(Pasal 280 ayat (3) dan Pasal 494)**
  - c. Mendaftar sebagai bakal calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota atau calon anggota DPD tanpa mengundurkan diri; **(Pasal 182 huruf k dan Pasal 240 ayat (2) huruf h)**
  - d. Terlibat dalam kegiatan kampanye; **(Pasal 280 ayat (2) huruf f dan Pasal 493)**

## KESIMPULAN

Selain UU 7 tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, Pemerintah dalam hal ini Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi, Menteri Dalam Negeri, Kepala Badan Kepegawaian Negara, Ketua Komisi Aparatur Sipil Negara dan Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum menerbitkan Surat Keputusan Bersama Menteri Pemberdayaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi, Menteri Dalam Negeri, Kepala Badan Kepegawaian Negara dan Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor: 2 Tahun 2022, Nomor: 800-5474 Tahun 2022, Nomor: 246 Tahun 2022, Nomor: 30 Tahun 2022, Nomor: 1447.1/PM.01/K.1/99/2022 tentang pedoman pembinaan dan pengawasan netralitas pegawai Aparatur sipil Negara (ASN) dalam penyelenggaraan pemilu.

Bentuk Pelanggaran dan jenis sanksi atas pelanggaran Netralitas ASN yakni terbagi kedalam dua aspek yaitu Pelanggaran Kode Etik dan Pidana Pemilu. Untuk menjaga netralitas dalam pemilu dan pemilihan, tentu sebagai Aparatur Sipil Negara, ketentuan-ketentuan hukum terkait perlu dijadikan pedoman dalam rangka mewujudkan Pemilu yang demokratis, bermartabat, dan berkualitas.

Aparatur Sipil Negara wajib menjaga integritas dan profesionalismenya, dengan senantiasa menjunjung tinggi netralitas dalam menyikapi situasi politik dan tidak terpengaruh atau mempengaruhi pihak lain untuk melakukan kegiatan yang mengarah pada keberpihakan atau ketidaknetralan. Aparatur Sipil Negara tidak melakukan tindakan politik praktis yang berafiliasi dengan partai politik, serta membuat keputusan atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan Calon Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, serta DPRD.

Dalam hal terjadi dugaan pelanggaran pemilu telah diatur secara rinci dan jelas di dalam Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2022 Tentang Penanganan Temuan Dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum, jika dugaan pelanggaran yang dilakukan Aparatur Sipil Negara terkait pelanggaran kode etik maka rekomendasi dapat diteruskan kepada Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) oleh Badan Pengawas Pemilu sedangkan terkait dengan Pidana Pemilu dilimpahkan kepada pengadilan setelah dilakukan serangkaian proses di Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu) yang terdiri dari tiga instansi yakni Bawaslu, Kepolisian dan Kejaksaan.

## **SARAN**

Netralitas Aparatur Sipil Negara merupakan salah satu aspek penting dalam menjaga integritas dan profesionalisme Aparatur Sipil Negara dalam melaksanakan peran penting dalam pelayanan kepada masyarakat. Aparatur Sipil Negara harus tetap netral dan tidak terlibat dalam kegiatan politik yang bertentangan dengan perannya sebagai aparatur pemerintah dan pelayan Masyarakat sehingga penting untuk melakukan sosialisasi secara berkala tentang pentingnya Netralitas Aparatur Sipil Negara untuk menjaga Marwah demokrasi dalam pemilihan umum. Diharapkan agar penegak hukum serta Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) tidak ragu-ragu dalam menjatuhkan sanksi kepada Aparatur Sipil Negara yang melanggar Asas Netralitas dalam masa pemilihan umum.

#### DAFTAR PUSTAKA

A.W. Widjaja. 2006. *Administrasi Kepegawaian*. Jakarta: Rajawali.

Amelia Haryanti dan Yulita Pujilestari. 2019. *Fungsi Dan Peran Bawaslu Dalam Pemilu Sebagai Implementasi Penegakan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum*. Jurnal Surya Kencana Dua: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan. Volume 6 Nomor 1.

Fajlurrahman Jurdi. 2018. *Pengantar Pemilihan Umum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

Marbun. 1998. *Reformasi Hukum Tata Negara: Netralitas Pegawai Negeri dalam Kehidupan Politik di Indonesia*. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Peter Mahmud Marzuki. 2005. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada.

Peter Mahmud Marzuki. 2010. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenada Media Group.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 1990. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Press.

