

**TINJAUAN YURIDIS ANALISIS NETRALITAS APARATUL SIPIL  
NEGARA DALAM PENYELENGGARAAN PEMILIHAN KEPALA  
DAERAH KABUPATEN NAGAN RAYA  
(Kajian Dari Perspektif Undang-undang No. 5 Tahun 2014 Tentang  
Aparatur Sipil Negara)**

**Skripsi**

**Diajukan Untuk Melengkapi Salah Satu Syarat  
Memperoleh Gelar Sarjana Hukum**



**OLEH :**

Nama : Doni Alizar Rantika  
NPM : 1701110025  
Bagian : Hukum Tata Negara

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH ACEH  
BANDA ACEH  
2021**

Telah Disetujui

Untuk Diajukan Kepada Panitia Ujian Skripsi  
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh

Judul Skripsi

**TINJAUAN YURIDIS ANALISIS NETRALITAS APARATUR SIPIL  
NEGARA DALAM PENYELENGGARAAN PEMILIHAN KEPALA  
DAERAH KABUPATEN NAGAN RAYA  
(Kajian Dari Perspektif Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang  
Aparatur Sipil Negara )**

Banda Aceh, 14 Agustus 2021  
Pembimbing



**M. Heikal Daudy.S.H.M.H**






**TINJAUAN YURIDIS ANALISIS NETRALITAS APARATUR SIPIL  
NEGARA DALAM PENYELENGGARAAN PEMILIHAN KEPALA  
DAERAH KABUPATEN NAGAN RAYA**  
(Kajian Dari Perspektif Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang  
Aparatur Sipil Negara )

Oleh

**Nama** : Doni Alizar Rantika  
**No.Mahasiswa** : 1701110025  
**Program studi** : Ilmu Hukum  
**Bagian** : Hukum Tata Negara

Telah Dipertahankan di Depan Sidang Penguji  
Pada Tanggal 31 Agustus 2021  
Dan Dinyatakan Telah Memenuhi Syarat Untuk Diterima

**DEWAN PENGUJI**

1. Ketua : Dr.H.Rizanizarli, S.H.,M.H 
2. Sekretaris : Mainita,S.H.,M.H.Kes (  )
3. Pembimbing/  
Penguji I : M. Heikal Daudy,S.H.,M.H (  )
4. Penguji II : Rusnin,S.H.,M.H (  )
5. Penguji III : Dr. H.Yusri Z.Abidin,S.H.,M.H (  )

Banda Aceh, 10 September 2021  
Dekan Fakultas Hukum  
Universitas Muhammadiyah Aceh



**Dr.H.Rizanizarli, S.H.,M.H**

## ABSTRAK

**DONI ALIZAR RANTIKA** TINJAUAN YURIDIS ANALISIS NETRALITAS APARATUL SIPIL NEGARA DALAM PENYELENGGARAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH KABUPATEN NAGAN RAYA  
2021

**(Kajian Dari Perspektif Undang-undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil)**

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh

**(iv, 56) pp.,bibl.,**

**Muhammad Heikal Daudy, S.H., M.H**

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara menyatakan salah satu asas penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN adalah “netralitas”. Asas netralitas ini berarti bahwa setiap pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Namun dalam kenyataannya ada ASN tidak netral dalam pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Nagan Raya.

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui Pengaturan Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Kegiatan Politik Menurut Undang-Undang. No 5 Tahun 2014, mengetahui Praktek Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Nagan Raya serta mengetahui Pelaksanaan Mekanisme Penjatuhan Sanksi Kepada Aparatur Sipil Negara yang tidak Netral dalam Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Nagan Raya.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis empiris dimana melakukan penelitian lapangan dengan melihat dan mengamati apa yang terjadi dilapangan serta penerapan peraturan perundang-undangan dan prakteknya dalam kehidupan masyarakat. Data dikumpulkan melalui penelitian lapangan dan kepustakaan.

Dari hasil penelitian penerapan aturan-aturan yang telah diberlakukan kepada Aparatur Sipil Negara yang harus bersikap netral. Namun, pelanggaran tetap kian marak terjadi sebagaimana data yang peneliti temukan. Dimana terdapat 54 (lima puluh empat) orang ASN yang melanggar secara administrasi. Tentu ini menjadi bahan renungan bagi penegak hukum, karena dengan telah dibentuknya sebuah aturan akan tetapi tidak bisa berjalan dengan baik. 54 (lima puluh empat) orang ASN yang melanggar administrasi tersebut tidak dijatuhkan hukuman karena dalam pendalaman Bawaslu tidak ada bukti yang mengikat dan akurat sehingga dinyatakan bersalah. Akan tetapi para ASN yang melanggar secara administrasi tersebut hanya diberikan peringatan atau sanksi ringan.

Disarankan dalam mengurangi atau meminimalisir keterlibatan Pegawai Aparatur Sipil Negara pada tahap-tahap pelaksanaan Pilkada, perlu adanya upaya untuk membentuk birokrasi yang netral dengan aturan baru berupa penghapusan hak suara ASN pada Pemilihan Kepala Daerah.

## KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Wr.Wb

Segala puji dengan penuh rasa syukur di panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan berkah, rahmat, hidayah, dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **TINJAUAN YURIDIS ANALISIS NETRALITAS APARATUL SIPIL NEGARA DALAM PENYELENGGARAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH KABUPATEN NAGAN RAYA (Kajian Dari Perspektif Undang-undang No. 5 Tahun 2014 Tentang aparatur Sipil Negara)** dengan tepat waktu sebagai syarat untuk menyelesaikan studi Progam Sarjana (S1) Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh (UNMUHA).

Shalawat serta salam juga di sampaikan kepada junjungan kita semua Nabi besar Muhammad SAW beserta keluarganya yang senantiasa kita nantikan syafaatnya di yaumul akhir nanti.

Penulis tentu saja mengalami berbagai rintangan dan hambatan selama proses penulisan skripsi ini, namun dengan dukungan, motivasi, bantuan, serta doa-doa terbaik dari berbagai pihak penulis dapat melakukan usaha yang terbaik guna menyelesaikan penulisan skripsi ini. Oleh karena itu ingin sampaikan terimakasih kepada yang terhormat:

1. Bapak Muhammad Heikal Daudy, S.H., MH selaku Dosen Pembimbing yang senantiasa meluangkan waktunya dan selalu penuh dengan motivasi, kesabaran, nasehat, kebijaksanaan, serta semangat sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik dan tepat waktu.
2. Bapak Dr. H. Rizanizarli, S.H., MH selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh.
3. Bapak Dr. H. Yusri Z. Abidin, S.H., M.H selaku Dosen Wali yang telah memberikan pengarahan dan masukan guna tulisan skripsi ini mendapatkan hasil yang baik.

4. Juga teristimewa kepada adik perempuan ku, Dina Ramadhana yang selalu memberikan semangat dan doa kepada penulis.
5. Sahabatku Ressi Marlinda A. Gani, Intan, Muharil Al-Asyari dan Aditia Ramadhana yang selalu mendampingi dan mendorong saat pembuatan tugas akhir ini, serta seluruh teman seperjuangan Fakultas Hukum UNMUHA angkatan 2017 yang telah memberikan motivasi, semangat, pembelajaran hidup dan menghabiskan hari selama masa perkuliahan penulis dari awal hingga akhir masa penulisan skripsi.

Terimakasih teristimewa kami sampaikan kepada Ibunda tercinta Supriati dan Ayahnda Misran, adik tercinta Dina Ramadhana yang senantiasa mencurahkan kasih sayang, perhatian, semangat, motivasi, serta doa-doa terbaik sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik dan tepat waktu.

Akhir kata penulis mengucapkan maaf dan terimakasih apabila terdapat kesalahan di dalam penulisan skripsi ini kepada seluruh pihak yang membaca, penulis telah berusaha semaksimal mungkin untuk memberikan hasil penulisan skripsi yang baik. Besar harapan semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi semua pihak.

Wasalamualaikum Wr. Wb.

Banda Aceh, 01 Juli 2021

Penulis

**Doni Alizar Rantika**

## DAFTAR ISI

<b>ABSTRAK .....</b>	<b>i</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>ii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>iv</b>
<b>BAB I : PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Ruang Lingkup dan Tujuan Penelitian.....	6
C. Metode Penelitian.....	7
D. Sistematika Pembahasan .....	9
<b>BAB II : TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Aparatur Sipil Negara.....	11
B. Pemilihan Umum Kepala Daerah.....	14
C. Netralitas Aparatur Sipil Negara .....	16
<b>BAB III : ANALISIS DAN PEMBAHASAN</b>	
A. Pengaturan Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Kegiatan Politik Menurut Undang-Undang. No 5 Tahun 2014 .....	21
B. Praktek Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Nagan Raya.....	27
C. Pelaksanaan Mekanisme Penjatuhan Sanksi Kepada Aparatur Sipil Negara yang tidak Netral dalam Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Nagan Raya .....	39
<b>BAB IV: PENUTUP</b>	
A. Kesimpulan.....	50
B. Saran.....	51
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>53</b>

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Negara Indonesia merupakan Negara Hukum (*rechtsstaat*), bukan negara kekuasaan (*machtsstaat*).<sup>1</sup> Paham Negara Hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kedaulatan rakyat (demokrasi).<sup>2</sup> Oleh karena itu, perlu ditegaskan bahwa “*kedaulatan berada di tangan rakyat yang dilaksanakan menurut Undang- Undang Dasar (contitutional democracy)*”. Dalam pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 Republik Indonesia disebutkan, “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”.

Penegasan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat atau demokratis (*demokracy rechtsstaat*) dan sekaligus Negara Demokrasi yang berdasarkan atas hukum (*constitutional democracy*). Dengan demikian dalam konsep demokrasi, pemerintahan suatu negara merupakan pemerintah dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.<sup>3</sup>

Dalam konsep dunia demokrasi tersebut, pada pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah atau disingkat dengan Pilkada. Berdasarkan pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan, “*Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis*”.

---

<sup>1</sup>Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika: Jakarta, 2011, hlm. 57.

<sup>2</sup>Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Ed Revisi, Cet. 8, Rajawail Pers: Jakarta, 2013. hlm. 267-268.

<sup>3</sup>Ibid. hlm.120.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Pengertian Pilkada menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 menyebutkan bahwa:

*“Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi, kabupaten dan kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis”.*

Di dalam pelaksanaan pemilu dan pemilihan kepala daerah fenomena yang selalu terjadi adalah adanya pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN). Aparatur Sipil Negara sebagai aparat birokrasi yang bertugas pada pelayanan publik harus profesional dan terhindar dari pengaruh atau ajakan untuk berpolitik praktis pada saat diselenggarakan pemilu atau pilkada. Profesionalisme tinggi perlu dikembangkan, bukan hanya untuk meningkatkan kompetensi birokrasi dalam melayani masyarakat, tetapi juga meningkatkan kemandirian birokrasi dalam menghadapi tekanan dan intervensi politik.<sup>4</sup> Birokrasi harus menjadi perekat bangsa dan memperkokoh Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Maka dengan demikian, netralitas ASN pada pemilu dan pemilihan kepala daerah (pilkada) sangat perlu diterapkan. Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu.

---

<sup>4</sup>Tatang Sudrajat, “Netralitas PNS dan Masa Depan Demokrasi dalam Pilkada Serentak 2015”, *Jurnal Ilmu Administrasi*, Vol. XII No. 3 Tahun 2015, hlm. 358.

Di dalam berbagai kesempatan menjelang pemilu termasuk pemilu kepala daerah (Pilkada), Aparatur Sipil Negara (ASN) yang meliputi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang bekerja pada instansi pemerintah, selalu diingatkan agar tidak terlibat atau menjaga netralitas dalam kampanye untuk pemenangan salah satu pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden ataupun calon anggota legislatif pada pemilu serentak seperti yang digelar pada tanggal 17 April 2019 demikian juga pada saat pemilu serentak kepala daerah (pilkada) yang sudah dilaksanakan sejak tahun 2015, 2017 dan tahun 2018. Netralitas ASN merujuk pada Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang ASN, Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan PP No.1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang serta Undang-Undang No.7 tahun 2017 tentang Pemilu. Didalam pelaksanaannya Menteri Pendayagunaan Aparatur dan Reformasi Birokrasi (Menpan RB) mengingatkan kepada semua Kementerian/Lembaga, Pemerintah Provinsi/Kabupaten agar ASN bersikap netral pada penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (pilkada) serentak, pemilihan legislatif dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

Regulasi yang mengatur kenetralan ASN sudah ada namun masih terjadi bias di lapangan meski sudah ada himbuan dari Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia (Bawaslu RI). Tidak mengherankan jika banyak proses politik dalam Pilkada dicerai karena adanya keterlibatan

ASN secara langsung dalam mendukung salah satu paslon kepala daerah. Dengan hal ini, netralitas ASN pada saat penyelenggaraan pilkada sangat dibutuhkan oleh masyarakat agar pelaksanaan pemerintahan dapat berjalan secara efektif dalam melayani masyarakat secara adil dan merata.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 pasal (2) Tentang Aparatur Sipil Negara menyatakan salah satu asas penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN adalah “netralitas”. Asas netralitas ini berarti bahwa setiap pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Namun, pada kenyataan peraturan yang terdapat dalam Undang-Undang tersebut belum mampu mencegah segala bentuk pelanggaran yang terjadi dilapangan.

Selain itu dalam Peraturan Pemerintah Kalau kita melihat Undang-Undang No.7 tahun 2017 memang sudah jelas bahwa posisi ASN dalam menghadapi pemilu dan rangkaianannya secara jelas mengatur tentang netralitas ASN yaitu dalam pemilu ASN tidak boleh terlibat politik praktis. Bila dicermati keadaan dilapangan, aspek netralitas terasa sulit untuk diterapkan karena ASN masih mempunyai hak untuk memilih dalam pemilu apalagi jika yang maju dalam pasangan politik tersebut adalah petahana. Oleh karena demikian, maka politik praktis seakan menjadi rahasia publik dalam pemilu.

Pada tahun 2017, Kabupaten Nagan Raya termasuk sebagai wilayah yang ikut dalam Pemilihan Kepala Daerah serentak. Sehingga hal ini menarik untuk diamati, karena berdasarkan hasil laporan penelitian BAWASLU

“Indeks Kerawanan Pemilu (IKP)” Provinsi Aceh termasuk sebagai wilayah yang berada pada kerawanan tinggi dengan presentase 3,32.<sup>5</sup> Sedangkan untuk wilayah kabupaten yang ada di Aceh, Nagan Raya berada pada peringkat ke-24 dengan Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) 2,295 sebagai kategori sedang.<sup>6</sup>

**Tabel 1. Kabupaten/Kota dengan Tingkat Kerawanan Sedang<sup>7</sup>**

Peringkat	Kabupaten/ Kota	Total IKP	Dimensi Penyelenggaraan	Dimensi Kontestasi	Dimensi Partisipasi
	Peringkat IKP	(Bobot 100%)	(Bobot 30%)	(Bobot 35%)	(Bobot 35%)
	Tertinggi- Terendah	Range 0-5	Range 0-5	Range 0-5	Range 0-5
24	Nagan Raya	2,295	2,400	2,375	1,909

Data dari tabel tersebut, memperlihatkan wilayah Nagan Raya berada pada kategori sedang, namun nilai yang presentase IKP yang diperoleh hampir mencapai 3 maka wilayah Nagan Raya saat melakukan pesta demokrasi serentak termasuk wilayah yang diperhitungkan. Salah satu indikator kerawanan tersebut adalah persoalan netralitas.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka permasalahan hukum yang akan dibahas dalam studi kasus ini adalah :

1. Bagaimana pengaturan netralitas Aparatur Sipil Negara dalam kegiatan politik menurut Undang-undang No 5 Tahun 2014 dan peraturan perundang-undangan ?

---

<sup>5</sup>BAWASLU Republik Indonesia, “*Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2017*”, Hasil Penelitian BAWASLU RI Dalam Melakukan Pemetaan, 2017, hlm. 9

<sup>6</sup>Ibid, hlm. 17

<sup>7</sup>Data diolah, dari hasil penelitian IKP Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2017.

2. Bagaimana praktek netralitas Aparatur Sipil Negara dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Nagan Raya ?
3. Bagaimana pelaksanaan mekanisme penjatuhan sanksi kepada Aparatur Sipil Negara yang tidak netral dalam Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Nagan Raya ?

## **B. Ruang Lingkup dan Tujuan Penelitian**

### **1. Ruang Lingkup Penelitian**

Penelitian ini merupakan kajian Hukum Perdata yang pembahasannya difokuskan pada penelitian netralitas Aparatur Sipil Negara berdasarkan peraturan Pasal (2) Undang-undang No. 5 Tahun 2014 tentang netralitas Aparatur Sipil Negara. Penelitian dilakukan di wilayah Kabupaten Nagan Raya.

### **2. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan dan uraian diatas, maka dapat disimpulkan yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah untuk menguraikan lebih rinci pembahasan mengenai permasalahan diatas yaitu:

- a. Untuk mengetahui pengaturan netralitas Aparatur Sipil Negara dalam kegiatan politik menurut Undang-Undang dalam penjelasan pasal 2 No 5 Tahun 2014 tentang netralitas Aparatur Sipil Negara serta Undang-Undang No 7 Tahun 2017 tentang pemilu.
- b. Untuk mengetahui praktek netralitas Aparatur Sipil Negara dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Nagan Raya.

- c. Untuk mengetahui pelaksanaan mekanisme penjatuhan sanksi kepada Aparatur Sipil Negara yang tidak netral dalam Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Nagan Raya.

## C. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Perbandingan penelitian hukum adalah suatu proses cita-cita hukum untuk pendekatan menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.<sup>8</sup> Penelitian hukum berbeda dengan penelitian ilmu sosial lainnya. Penelitian ilmu sosial berhubungan dengan apa yang ada, meneliti kebenaran fakta, bukan pada seharusnya.<sup>9</sup> Berbeda dengan penelitian hukum yang memiliki metode kajian yang khas atau alat lain bersifat *sui generis* yang berfokus pada telaah kaidah atau norma, sesuatu yang seharusnya.

Penelitian hukum empiris adalah pendekatan dilakukan penelitian lapangan dengan melihat dan mengamati apa yang terjadi dilapangan serta penerapan peraturan perundang-undangan dan prakteknya dalam kehidupan masyarakat. Berdasarkan hal diatas, maka penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis empiris dengan menganalisa Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Nagan Raya.

---

<sup>8</sup>Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Pranada Media Group, Jakarta, 2010. hlm. 34.

<sup>9</sup>Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Edisi Revisi, Pena Pustaka, Yogyakarta, 2007, hlm. 36.

Jenis data yang digunakan adalah sebagai berikut:

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari:
  - 1) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota
  - 2) Undang-undang No. 5 Tahun 2014 Tentang ASN
- b. Bahan hukum skunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil penelitian pakar hukum, doktrin, buku-buku hukum, karya tulis ilmiah ataupun buku-buku lain yang berkaitan dengan ini.

## **2. Defenisi Operasional Variabel**

- a. Badan Pengawas Pemilihan Umum (BAWASLU) adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bawaslu diatur dalam bab IV Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.
- b. Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) adalah instansi pemerintahan yang dibentuk setelah otonomi daerah tahun 1999.
- c. Aparatur Sipil Negara yang disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.
- d. Netralitas ASN Adalah bebasnya Pegawai Negeri Sipil dari pengaruh kepentingan partai politik tertentu atau tidak memihak untuk review

kepentingan partai politik tertentu atau tidak berperan dalam Proses politik.

### **3. Sumber Data**

Sumber data dalam penelitian adalah subjek darimana data diperoleh. Sumber data dapat diperoleh tindakan, pengamatan, ataupun data-data yang didapat pada saat penelitian berlangsung. Sumber data penelitian ini diperoleh dari:

- a. BKPSDM Nagan Raya
- b. BAWASLU Nagan Raya
- c. ASN yang ada dilingkungan pemkab. Nagan Raya
- d. Buku, jurnal, dokumen dan sumber data yang berkaitan dengan penelitian.

### **D. Sistematika Pembahasan**

Sistematika pembahasan dibagi menjadi empat bab. Masing-masing bab akan diuraikan dalam beberapa sub yang dimaksudkan untuk mempermudah dalam menyusun dan mempelajarinya. Pada akhirnya dapat dicapai sasaran yang sesuai dengan tujuan pembahasan dalam penelitian ini. Adapun sistematikanya adalah sebagai berikut:

*Pertama*, Bab I Pedahuluan, yang isinya meliputi: Latar belakang masalah, Ruang Lingkup dan Tujuan penelitian Kegunaan penelitian, Metode penelitian dan Sistematika pembahasan.

*Kedua*, Bab II Landasan Teori, yang berisi mengenai teori-teori berkaitan dengan penelitian secara rinci, yaitu pengertian tentang Aparatur Sipil Negara, Pemilihan Umum Kepala Daerah serta Netralitas Aparatur Sipil Negara.

*Ketiga*, Bab III Analisis dan Pembahasan, yang isinya meliputi: (a) Pengaturan netralitas Aparatur Sipil Negara dalam kegiatan politik menurut Undang-Undang No. 5 Pasal (2) Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara; (b) Praktek netralitas ASN terhadap pelaksanaan pilkada di Kabupaten Nagan Raya; (c) Pelakasanaan Mekanisme Penjatuhan Sanksi Kepada Aparatur Sipil Negara yang tidak Netral dalam Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Nagan Raya.

*Keempat*, Bab IV Penutup, yang isinya meliputi: (a) Kesimpulan, yang merupakan rumusan singkat sebagai jawaban atas permasalahan yang ada dalam penelitian; dan (b) Saran yang berkaitan dengan topik pembahasan penelitian ini.

## BAB II KAJIAN PUSTAKA DAN LANDASAN TEORI

### A. Aparatur Sipil Negara

Sebagai abdi negara dan masyarakat, aparatur pemerintah merupakan alat pelaksana atau kelengkapan negara yang mempunyai tanggung jawab dibidang pemerintahan.<sup>1</sup> Pegawai Negeri Sipil, Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, “Pegawai” berarti “orang yang bekerja pada pemerintah (perusahaan dan sebagainya) sedangkan “Negeri” berarti negara atau pemerintah, jadi PNS merupakan orang yang bekerja pada pemerintah atau Negara.<sup>2</sup>

Menurut Kranenburg, pengertian tentang Pegawai Negeri, yaitu pejabat yang ditunjuk, jadi pengertian tersebut tidak termasuk mereka yang memangku jabatan mewakili seperti anggota parlemen, presiden dan sebagainya.<sup>3</sup> Sedangkan Menurut logeman atas dasar ukuran materil pegawai adalah setiap pejabat yang mempunyai suatu hubungan dinas dengan negara.<sup>4</sup> Hubungan dinas yang dimaksudkan merupakan mereka wajib melakukan jabatan-jabatan yang di tugaskan kepada mereka.

Mahfud M.D dalam buku Hukum Kepegawaian, pengertian Pegawai Negeri dibagi menjadi dua bagian yaitu:

---

<sup>1</sup>Astomo, “Penerapan Prinsip-Prinsip Pemerintahan yang Baik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan”, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol 16 No. (3), 2014, hlm. 401

<sup>2</sup>W.J.S. Poerwadarminta. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka, 1986, hlm. 478

<sup>3</sup>Hartini, S. Dkk. *Hukum kepegawaian di indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2008, hlm. 46

<sup>4</sup>Ninik Maryanti dan Bastri Salipi, *Perkembangan sistem penggajian pegawai negeri sipil*, Jakarta: Bina Aksara, 1988, hlm. 87

## 1. Pengertian Stipulatif

Pengertian yang bersifat stipulatif (penetapan tentang makna yang diberikan oleh Undang-Undang tentang Pegawai Negeri terdapat dalam pasal 1 angka 1 dan Pasal 3 ayat ( 1 ) Undang-Undang No. 43 Tahun 1999. Pengertian yang terdapat dalam Pasal 1 angka 1 berkaitan dengan hubungan Pegawai Negeri dengan hukum (administrasi), sedangkan dalam Pasal 3 ayat ( 1 ) berkaitan dengan hubungan Pegawai Negeri dengan Pemerintah, atau mengenal kedudukan Pegawai Negeri. Pengertian stipulatif tersebut selengkapnya berbunyi sebagai berikut: “Pasal 1 angka 1: Pegawai Negeri merupakan setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. “Pasal 3 ayat (1): Pegawai Negeri berkedudukan sebagai aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan”.

Pengertian di atas berlaku dalam pelaksanaan semua peraturan-peraturan kepegawaiaan dan pada umumnya dalam pelaksanaan semua peraturan perundang- undangan, kecuali diberikan definisi lain.

## 2. Pengertian Ekstensif

Selain dari pengertian stipulatif sebenarnya ada beberapa golongan yang bukan Pegawai Negeri menurut UU Nomor 43 Tahun 1999. Tetapi

dalam hal tertentu dianggap sebagai dan diperlakukan sama dengan Pegawai Negeri, artinya bahwa pengertian ini hanya berlaku pada hal-hal tertentu. Pengertian tersebut terdapat pada:

- a) Ketentuan yang terdapat dalam pasal 415-437 KUHP mengenai kejahatan jabatan.
- b) Ketentuan Pasal 92 KUHP yang berkaitan dengan status anggota dewan rakyat, anggota dewan daerah dan kepala desa.
- c) Ketentuan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 jo Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- d) Ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1974 tentang Pembatasan Kegiatan Pegawai Negeri dalam tata usaha swasta.

Pengertian stipulatif dan ekstensif merupakan penjabaran atas maksud dari keberadaan pegawai negeri dalam Hukum Kepegawaian artinya bahwa pengertian tersebut terbagi dalam bentuk dan format yang berbeda, namun pada akhirnya dapat menjelaskan maksud pemerintah dalam memposisikan penyelenggara negara dalam sistem hukum yang ada, karena pada dasarnya jabatan negeri akan selalu berkaitan dengan penyelenggara negara yaitu Pegawai Negeri.<sup>5</sup>

Sebelum berlakunya UU ASN, Peraturan Perundang-undangan dalam bidang kepegawaian yakni Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang

---

<sup>5</sup> M. Amir. *Konsep Netralitas Terhadap Ketentuan Pelanggaran Disiplin Aparat Sipil Negara*. Jurnal, *PETITUM*. Vol 16. No 2. Oktober 2018, hlm. 91

Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok- Pokok Kepegawaian, tidak menjelaskan istilah pengertian mengenai Aparatur Sipil Negara (ASN).<sup>6</sup>

Berdasarkan teori-teori diatas, bisa disimpulkan dimaksud dengan Aparatur Sipil Negara adalah setiap orang yang terikat dengan instansi pemerintahan dengan sebuah ikatan dan aturan. Dimana setiap aturan yang telah diberlakukan apabila dilanggar maka akan memperoleh sanksi sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan.

## **B. Pemilihan Umum Kepala Daerah**

Pengisian lembaga perwakilan dalam praktek ketatanegaraan lazimnya dilaksanakan melalui Pemilihan Umum. Pasca perubahan amandemen UUD 1945, semua anggota lembaga perwakilan dan bahkan presiden serta Kepala Daerah dipilih dengan mekanisme Pemilihan Umum. Pemilihan umum menjadi agenda yang diselenggarakan secara berkala di Indonesia.

Pemilihan Umum / pemilu merupakan konsekuensi logis dari negara demokrasi, dan demokrasi adalah cara aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum.<sup>7</sup> Pada Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menjelaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum yang demokratis. Demokratis berarti kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

---

<sup>6</sup>Ibid, hlm. 92

<sup>7</sup>Arief Hidayat, *Bernegara Itu Tidak Mudah (Dalam Perspektif Politik dan Hukum)*, Dalam Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum, Semarang, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 2010, hlm. 32

Demokrasi, negara hukum, dan negara kesejahteraan menjadi dasar filosofis dari penyelenggaraan pemilu.<sup>8</sup> Menurut Satjipto Rahardjo, Pemilu yang demokratis ialah lembaga yang mereproduksi kontrak sosial baru antara rakyat dengan pemimpin pemerintahan.<sup>9</sup> Sedangkan menurut Jimly Asshiddiqie, pemilu selain sebagai perwujudan demokrasi dan Hak Asasi Manusia (HAM), juga bertujuan untuk mengisi dan melaksanakan suksesi kepemimpinan secara tertib.<sup>10</sup> Dalam melaksanakan pemilihan umum yang demokratis, dapat dijalankan secara langsung maupun tidak langsung.<sup>11</sup>

Definisi di atas menjelaskan bahwa pemilihan umum merupakan instrumen untuk mewujudkan kedaulatan rakyat, membentuk pemerintahan yang sah serta sebagai sarana mengartikulasi aspirasi dan kepentingan rakyat. Negara Indonesia mengikutsertakan rakyatnya dalam rangka penyelenggaraan negara. Kedaulatan rakyat dijalankan oleh wakil rakyat yang duduk dalam parlemen dengan sistem perwakilan (*representative democracy*) atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*). Wakil-wakil rakyat ditentukan sendiri oleh rakyat melalui Pemilu (*general election*) secara berkala agar dapat memperjuangkan aspirasi rakyat.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup>Harry S Nugraha, “Gagasan Amandemen Ulang Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, Jurnal *Lex Renaissance*, Vol. 3, (No. 1), 2018, hlm. 68

<sup>9</sup>Ida Budhiati, “*Quo Vadis Demokrasi Prosedural dan Pemilu: Sebuah Refleksi Teoritis*” Jurnal *Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 42, (No. 2), 2013, hlm. 268

<sup>10</sup>Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, hlm. 17

<sup>11</sup>W. Melfa, “*Penataan Hukum Menuju Hukum Ideal Dalam Pengaturan Pemilu*”, *Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 42, (No. 2), 2013, hlm. 211

<sup>12</sup>Cruz, A. P. S. *Pemilihan Umum*. *Journal of Country Information*, vol. 53 (no. 9), 2013, hlm. 168

Penjelasan di atas menyebutkan bahwa pemilihan umum merupakan syarat minimal adanya demokrasi yang bertujuan memilih wakil-wakil rakyat, wakil daerah, presiden untuk membentuk pemerintahan demokratis. Kedaulatan rakyat dijalankan oleh wakil-wakil rakyat yang duduk di dalam lembaga perwakilan. Kedaulatan rakyat atas penyelenggaraan pemerintahan dijalankan oleh presiden dan Kepala Daerah yang juga dipilih secara langsung. Anggota legislatif maupun Presiden dan Kepala Daerah karena telah dipilih secara langsung, maka semuanya merupakan wakil-wakil rakyat yang menjalankan fungsi kekuasaan masing-masing. Kedudukan dan fungsi wakil rakyat dalam siklus ketatanegaraan yang begitu penting dan agar wakil-wakil rakyat benar-benar bertindak atas nama rakyat, maka wakil rakyat tersebut harus ditentukan sendiri oleh rakyat, yaitu melalui pemilihan umum.

### **C. Netralitas Aparatur Sipil Negara**

Netralitas berasal dari kata “netral” yang artinya tidak membantu atau tidak mengikuti salah satu pihak. Sedangkan Netralitas adalah keadaan dan sikap netral (tidak memihak, bebas). Netral juga dapat diartikan sebagai:

- a) Sikap tidak memihak dan tidak berpihak terhadap salah satu kelompok/golongan.
- b) Tidak diskriminatif.
- c) Steril dari kepentingan kelompok.
- d) Tidak terpengaruh dari dari kepentingan partai politik.

Dalam Pasal 2 huruf f Undang-undang ASN dijelaskan bahwa penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN didasarkan pada asas

netralitas. Dalam penjelasannya disebutkan bahwa “asas netralitas” adalah bahwa setiap pegawai ASN tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Terlepas dari Pasal tersebut, Undang-undang ASN menegaskan bahwa PNS yang merupakan bagian dari ASN tetap diberikan hak untuk memilih dalam pemilihan umum.<sup>13</sup>

Maka, ketika kita berbicara tentang netralitas tentunya kita berbicara mengenai kedudukan seseorang yang tidak memihak dan menunjukkan keadaan atau sikap independen terhadap kondisi yang diperhadapkan kepadanya. Menurut Azhari, Netralitas merupakan kondisi terlepasnya birokrasi *spoil system* yang berarti birokrasi bekerja berdasarkan profesionalisme dan kemampuan teknis yang dibutuhkan.<sup>14</sup> Tidak bisa dipungkiri bahwa keberadaan ASN cukup strategis dan memiliki pengaruh besar dalam pencitraan figur para calon pemimpin ditengah masyarakat.

Keberadaan ASN merupakan patron yang kata-kata dan perbuatannya menjadi panutan bagi masyarakat lingkungannya. Masyarakat beranggapan bahwa para ASN lebih banyak tahu tentang sepak terjang dan kredibilitas para calon, terutama calon petahana dan pejabat pemerintah, karena ASN inilah yang dianggap telah merasakan langsung akan kepemimpinan mereka. Untuk sebuah negara demokrasi, tuntutan netralitas total bagi ASN tidak mungkin

---

<sup>13</sup>Budiono, *Asas Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pemilu (Studi Penerapan Pasal 2 Huruf F UU RI Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Netralitas ASN di Kabupaten Tulungagung)*, Jurnal Ilmu Hukum, Volume 8 Nomor 2, Desember 2019, hlm. 130.

<sup>14</sup>Watunglahar. Tesis, *perwujudan asas netralitas birokrasi dalam Undang- Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN*: <https://repository.unej.ac.id>, 2015, hlm 8. dikutip pada tanggal 10 Juni 2021.

dapat berjalan sempurna. Sebab ASN juga memiliki hak politik dan sudah barang tentu hak politik tersebut harus benar-benar tersalurkan dengan baik.

Pada dasarnya, semangat dari pada pembentukkan aturan-aturan terkait ASN dalam rangka pelaksanaan cita-cita bangsa dan mewujudkan tujuan negara sebagaimana tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, perlu dibangun aparatur sipil negara yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penegasan tersebut dapat kita temui pada konsideran menimbang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.<sup>15</sup>

Dewasa ini dalam perhelatan pemilu, netralitas ASN merupakan suatu hal sangat perlu untuk diperhatikan dan semestinya inilah yang menjadi pusat perhatian pemerintah serta masyarakat, dimana para Aparatur Sipil Negara (ASN) harus mengedepankan kedisiplinan sebab disiplin merupakan salah satu faktor yang sangat penting karena merupakan cerminan besarnya tanggung jawab dalam melakukan tugas-tugas yang diberikan kepadanya untuk mendorong gairah dan semangat kerja.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup>A. Jamrah, *Inovasi Pelayanan Publik sebagai Wujud Mengisi Otonomi Daerah*. Jurnal *Teori dan Riset Administrasi Publik*, vol. 1, no. (1), 2017, hlm. 9

<sup>16</sup>M. Amir. *Konsep Netralitas Terhadap Ketentuan Pelanggaran Disiplin Aparat Sipil Negara*. Jurnal, *PETITUM*. Vol 16. No 2. Okteober 2018, hlm. 88

Di era modernisasi seperti sekarang ASN diharapkan mampu melakukan pelayanan publik dengan menggunakan pola-pola sikap dan perilaku untuk membangun hubungan dengan pihak manapun serta mampu berlaku adil dan merata.<sup>17</sup> Etika bagi ASN ini sangatlah penting untuk dikembangkan agar mampu membangkitkan kepekaan birokrasi (pemerintah) dalam melayani kepentingan masyarakat.

Indonesia yang merupakan Negara Hukum itu mengakui dan melindungi hak asasi setiap individu tanpa ada pembedaan latar belakang. Begitupun seorang Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai warga negara Indonesia dan juga sebagai pelayan masyarakat seharusnya memiliki hak yang sama dengan warga yang lain agar terlibat dalam persoalan hukum dan demokrasi, maka semua orang sama di hadapan hukum (*equality before the law*).

Namun pada kenyataannya terdapat aturan-aturan yang telah diterapkan pemerintah yang melarang Aparatur Sipil Negara untuk berdemokrasi seperti melakukan pose menggunakan jari, berkampanye dan sebagainya yang menyangkut persoalan politik. Terlebih lagi ketika seorang ASN diketahui berbeda pilihan dengan atasannya (pemangku otoritas) akan dieksklusi dari tugas atau jabatan struktural pun fungsional birokrasi.<sup>18</sup> Netralitas ASN dalam pemilu ditekan untuk tidak berkomentar, hanya untuk mengabdikan pada kata “netralitas”.

---

<sup>17</sup>Wardiyanto, B., & Hendrati, D. W. B. *Konstruksi profesionalisme aparat: Dukungan pimpinan dan perbaikan kesejahteraan*. Jurnal: *Masyarakat, Kebudayaan dan Politik*, Vol. 28 No. (3), (2015), hlm. 125

<sup>18</sup>H. Hayat, *Peneguhan Reformasi Birokrasi melalui Penilaian Kinerja Pelayanan Publik*. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, vol. 20 no. (2), (2016), hlm. 178

Pada kenyataanya, kita dihadapkan pada situasi yang agak rumit. Semangat undang- undang yang mesti dijunjung dengan hak sipil yang juga merupakan amanat konstitusi yang perlu diperhatikan. Mengabaikan salah satu aspek dari kedua sisi tersebut hanya akan menimbulkan masalah lain. Dari beragam kasus yang menjerat ASN tentang pelanggaran pemilu adalah akibat aturan-aturan terkait netralitas ASN yang mengabaikan satu sisi. Jika kita cermati semua aturan yang ada maka kita akan menemukan bahwa pembatasan hak politik ASN sangat rumit sehingga mengabaikan aspek kemanusiaan seorang abdi negara.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup>A. Arifulloh, *Pelaksanaan Pilkada Serentak yang Demokratis, Damai dan Bermartabat*. *Jurnal Pembaharuan Hukum*, vol. 3 (no. 3), 2016, hlm. 311.

### **BAB III**

#### **ANALISIS DAN PEBAHASAN**

#### **A. Pengaturan Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Kegiatan Politik Menurut Undang-Undang. No 5 Tahun 2014**

Indonesia sebagai Negara yang menganut asas demokrasi, tentu dalam pemilihan umum baik dari Presiden, Gubernur dan Bupati/Wali Kota melibatkan seluruh elemen masyarakat termasuk ASN yang juga memperoleh hak pilih.

Dalam Konsitusi Negara Republik Indonesia Pasal 28 D ayat (3) menyebutkan; *“Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”*, dan Pasal 28 J ayat (2) *“Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat”*.

Ini berarti bahwa setiap orang berhak memperoleh hak-haknya serta persamaan kedudukan dalam pemerintahan sesuai aturan yang telah ditetapkan dan menghormati kebebasan stiap individu yang telah diberikan tugas dan fungsinya untuk melaksanakan pekerjaannya sesuai SOP yang telah ditetapkan dengan ketentuan secara adil dan menghormati nilai-nilai serta kode etik dalam masyarakat birokrasi.

Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagaimana yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN Pasal 2 huruf f,

menyebutkan “*Asas penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN adalah Netralitas*” Asas netralitas ini berarti bahwa setiap pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah serentak Tahun 2018, diharapkan setiap Pegawai ASN dapat bersikap netral. Hal tersebut dikarenakan netralitas ASN merupakan pilar penting dalam kelangsungan terselenggaranya tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Oleh karena itu, pegawai ASN sebagai unsur aparatur negara yang dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata.

Peran pegawai ASN sebagaimana yang dimaksud untuk mewujudkan ASN yang bersih dalam upaya menciptakan *good governance*. Makna *good* dalam *good governance* mengandung 2 (dua) pengertian. *Pertama*, nilai yang menjunjung tinggi keinginan atau kehendak rakyat, dan nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam mencapai tujuan nasional, kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. *Kedua*, aspek fungsional dan pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut.

Sedangkan untuk makna *Governance*, *World bank* mendefinisikan sebagai penyelenggaraan manajemen pembangunan yang bertanggung jawab, sejalan dengan demokrasi serta pasar yang efisien dan penghindaran salah alokasi dana investasi langkah pencegahan korupsi, baik secara politik

maupun - administratif serta menjalankan disiplin dengan anggaran serta penciptaan ilegal dan *political framework*.<sup>1</sup>

Namun selama ini ASN tidak bisa bersikap netral, karena mudah terbawa arus politik dan perlu melakukan lobi untuk mendapatkan promosi jabatan. Perbuatan oknum ASN dalam mendukung pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menjadi berita sering sekali muncul dalam pemberitaan seputar Pilkada.<sup>2</sup>

Dimana dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Korps dan Kode Etik PNS Pasal 11 huruf c, yang berbunyi: Dalam hal etika terhadap diri sendiri PNS wajib menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok ataupun golongan, maka PNS dilarang melakukan perbuatan yang mengarah pada keberpihakan salah satu calon atau perbuatan yang mengindikasikan terlibat dalam politik praktis atau berafiliasi dengan partai politik, misalnya:

- a. Pendekatan kepada Parpol terkait rencana pengusulan.
- b. Memasang spanduk atau baliho yang mempromosikan dirinya atau orang lain
- c. Mendeklarasikan dirinya sebagai Balon
- d. Menghadiri deklarasi.

---

<sup>1</sup>Nuryadi dan Tolib, *Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan/ Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan*, Edisi Revisi Jakarta: tahun 2017, hlm 128.

<sup>2</sup>Observasi Peneliti tentang ketidaknetralan ASN dalam Pilkada serentak di Kabupaten Nagan Raya tahun pada tanggal 15 Juli 2021.

- e. Mengunggah, menanggapi (like, komentar, share dsb) atau menyebarkan gambar atau foto calon atau paslon melalui media online atau medsos.

Berfoto bersama calon calon balon atau calon paslon dengan simbol keberpihakan sebagaimana dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah No 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Didalam Pasal (4) angka 14 dimana disebutkan, setiap PNS dilarang memberikan dukungan disertai foto kopi KTP atau Surat Keterangan Tanda Penduduk. Sedangkan dalam Pasal 4 angka 15 dengan memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dengan cara:

- a. Terlibat dalam kegiatan kampanye
- b. Menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan
- c. Membuat Keputusan dan tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu paslon selama masa kampanye.
- d. Mengadakan kegiatan atau tindakan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu, sebelum, selama dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota, keluarga dan masyarakat.

Selain banyaknya peraturan-peraturan yang mengharuskan ASN netral pada tahapan-tahapan pelaksanaan Pilkada sebelum, selama dan sesudah kampanye. Adapun juga bentuk pencegahan pelanggaran terkait Netralitas ASN yang dilakukan oleh BAWASLU Nagan Raya dan Badan

Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Daerah (BKPSDMD) Nagan Raya sampai tahapan memasuki masa kampanye pada pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Nagan Raya adalah sebagai berikut: Menyebarkan atas instruksi Bupati kabupaten Nagan Raya Nomor : 800-918-BKPSDMD, tentang Netralitas Pegawai Negeri Sipil Lingkup Pemerintah Kabupaten Nagan Raya.<sup>3</sup>

- 1) Menyebarkan surat Edaran atas instruksi Bupati Kabupaten Nagan Raya Nomor : 800-918-BKPSDMD, tentang Netralitas Pegawai Negeri Sipil Lingkup Pemerintah Kabupaten Nagan Raya
- 2) Mengadakan pertemuan dengan unsur kepegawaian dan pengawasan dalam rangka penyatuan persepsi tentang pengawasan netralitas ASN.
- 3) Mengagendakan pertemuan rutin dan duduk bersama Bupati Nagan Raya dengan unsur pengawasan Pilkada.
- 4) Mengajak dan mengimbau setiap ASN pada setiap Upacara, apel dan pertemuan ASN untuk selalu menjaga netralitas baik sebelum, selama maupun setelah Pilkada.
- 5) Mensosialisasikan betapa pentingnya Aparatur Sipil Negara harus Netral dalam pilkada dan tidak terintervensi oleh arus politik praktis.

Dengan berbagai bentuk pencegahan pelanggaran netralitas ASN tersebut, tetapi tetap saja terdapat oknum ASN yang berada Lingkungan

---

<sup>3</sup>Menyebarkan surat Edaran atas instruksi Bupati Kabupaten Nagan Raya Nomor : 800-918-BKPSDMD, tentang Netralitas Pegawai Negeri Sipil Lingkup Pemerintah Kabupaten Nagan Raya.

Pemerintah Kabupaten Nagan Raya yang ditemukan Bawaslu Kabupaten Nagan Raya maupun laporan dari masyarakat bahkan ada yang mencalonkan diri sebagai legislatif dalam masa aktif sebagai ASN. Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan dengan Bambang Surya Bakti yang merupakan Kepala Dinas BKPSDMD Kabuapten Nagan Raya yang mengatakan:

*“Bentuk pengawasan terhadap netralitas ASN masih bersifat pasif di karenakan personil dan tugas dan banyaknya fungsi dan kami pun berkolaborasi dengan panwaslu terkait ASN yang tidak netral atau terbukti terlibat dalam politik praktis, karena kami hanya menerima laporan dari lembaga terkait yang menangani pengawasan tentang netralitas”.*<sup>4</sup>

Memasuki kampanye 2019 terdapat salah satu calon legislatif yang melakukan pelanggaran administrasi. Berdasarkan Berita Acara Nomor: 129/BA/KIP-NR/VIII/2018 tentang rapat pleno tindak lanjut dan penetapan hasil klarifikasi terhadap masukan dan/atau tanggapan masyarakat atas daftar calon tetap sementara (DCS) anggota DPRK Nagan Raya Pemilihan Umum tahun 2019. Kasus tersebut telah ditangani BAWASLU Provinsi Aceh dengan temuan bertanggal 22 ktober 2018 dan dicatat dalam penerimaan berkas temuan dugaan pelanggaran administrasi pemilu Nomor: 003/ADM/BWSL.PROV.AC/PEMILU/X/2018.

Dimana T. Jamalul Alamuddin mengajukan diri sebagai calon anggota DPRK Nagan Raya sedangkan statusnya masih sebagai PNS aktif. Berdasarkan surat permohonan dini yang diajukan tidak diterima oleg

---

<sup>4</sup>Wawancara dengan Bambang Surya Bakti, selaku Anggota Pembinaan Disiplin Pegawai dan Kesejahteraan Pegawai BKPSDMD, Kabupaten Nagan Raya. Pada Tanggal 20 Juli 2021.

Buptra Nagan Raya karena yang bersangkutan masih dibutuhkan mengingat PNS yang ada di pemerintahan Nagan raya masih kurang. Namun setelah didalami, Panwaslih Provinsi Aceh mengadili dengan menyatakan KIP Kabupaten Nagan raya tidak terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan pelanggaran perbuatan pelanggaran administrasi pemilu.

#### **B. Praktek Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Nagan Raya**

Dalam perwujudannya ASN hanya dapat menjalankan pekerjaan kalau pekerjaan tersebut untuk kepentingan kelancaran pemerintahan sesuai dengan peraturan perundangan, juga kalau untuk kepentingan bangsa dan negara, bukanlah untuk kepentingan subjektif dari seseorang walaupun yang bersangkutan adalah pimpinan. Dalam hal ini, loyalitas tidaklah hanya diukur dari segi kepatuhan seseorang pada pribadi pimpinan, tetapi kepatuhannya menjalankan tugas-tugas pemerintahan yang dibebankan kepadanya, serta ketaatannya dalam menjalankan dan menegakkan peraturan perundangan.

Netralitas ASN sangat dibutuhkan bagi organisasi pemerintahan yang misi utamanya adalah mengatur, melayani dan memberdayakan masyarakat agar terwujud kesejahteraan masyarakat. Maka dengan demikian penanaman sikap netralitas pada seorang ASN sangat perlu guna bisa menjalankan fungsi dan tanggung jawabnya dengan baik.

Melalui peran pemerintah dalam upaya tujuan pembangunan nasional maka perlu juga dilakukan Reformasi birokrasi yang merupakan program

prioritas nasional yang dicantumkan sebagai agenda utama pembangunan nasional yang dicanangkan sejak tahun 2010 dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dan di implementasikan dalam program Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Dasar Hukum pelaksanaan Reformasi Birokrasi.<sup>5</sup>

1. Kepres Nomor 81 tahun 2010 tentang Grand Desain Reformasi Birokrasi tahun 2010- 2025
2. Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor:PER/15/M.PAN/7/2008 Tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi
3. Permenpan & Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2010 tentang Roadmap Reformasi Birokrasi 2010- 2014. Menetapkan delapan(8) area perubahan adalah sebagai berikut :
  - a) Pola Pikir dan Budaya Kerja (Manajemen Perubahan),
  - b) Penataan Peraturan perundang-undangan,
  - c) Penataan dan penguatan organisasi,
  - d) Penataan Tatalaksana,
  - e) Penataan Sistem Manajemen SDM Aparatur,
  - f) Penguatan Pengawasan,
  - g) Penguatan Akuntabilitas Kinerja
8. Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik.

---

<sup>5</sup>Fahrii Surayanto, *Pelayanan Dan Mekanisme Informasi Publik*, Universitas Negeri Semarang, 2013, hlm.39. 73

UU ASN dalam upaya menghasilkan sebuah manajemen Aparatur Sipil dengan sistem merit diharapkan dapat mengaplikasikan semua tuntutan reformasi birokrasi terkait tuntutan 8 point diatas maka sedapatnya pegawai ASN diharuskan terlepas dari pengaruh baik dalam maupun luar birokrasi itu sendiri dikarenakan intervensi politik dapat mengganggu ketidakstabilan kinerja setiap ASN, maka seyogyanya harus dapat mengedepankan landasan dari apa yang telah dicantumkan dalam UU ASN bab II yakni Asas, prinsip, Nilai Dasar, Kode Etik serta Kode Perilaku yang mana didalamnya substansi pasal-pasal yang menguraikan akan kenetralan bagi setiap pegawai ASN yang harus ditaati, sebagaimana yang dijelaskan dalam Undang-Undang No 5 Tahun 2014 tentang ASN:

Pasal 1 ayat (5), Manajemen ASN adalah pengelolaan ASN untuk menghasilkan pegawai ASN yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Pasal 1 ayat (19), Komisi ASN yang selanjutnya disingkat KASN adalah lembaga nonstruktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik. Pasal 1 ayat (22), Sistem Merit adalah kebijakan dan Manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur atau kondisi kecatatan.

Pasal 2 huruf a, b, c dan d. Penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen ASN berdasarkan pada asas ;

- a. netralitas
- b. nondiskriminatif

- c. persatuan dan kesatuan
- d. keadilan dan kesetaraan

Pasal 3 huruf a; ASN sebagai profesi berlandaskan pada prinsip sebagai berikut ;

- a. jaminan perlindungan hukum dalam melaksanakan tugas.

Pasal 4 huruf d, f, g, n dan o nilai dasar sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 huruf (a) meliputi:

- d. Menjalankan tugas secara profesional dan tidak berpihak
- f. Menciptakan lingkungan kerja yang nondiskriminatif
- g. Memelihara dan menjunjung tinggi standar etika yang luhur
- n. Mendorong kesetaraan dalam pekerjaan
- o. Meningkatkan efektifitas sistem pemerintahan yang demokratis sebagai perangkat sistem karier.

Pasal 5 ayat (1), Kode etik dan kode perilaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf b bertujuan untuk menjaga martabat dan kehormatan ASN. Pasal 5 ayat (2), kode etik dan kode perilaku sebagaimana dimaksud pada Pasal 5 ayat (1) berisi pengaturan perilaku agar Pegawai ASN: d.melaksanakan tugasnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 9 ayat (2), Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik.

Pasal 12 Pegawai ASN berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggara tugas umum pemerintah dan pembangunan nasional melalui pelaksana kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme.

Pasal 31

1) KASN bertugas Menjaga netralitas Pegawai ASN;

#### Pasal 72

(1). Promosi PNS dilakukan berdasarkan perbandingan objektif antara kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan yang dibutuhkan oleh jabatan, penilaian atas prestasi kerja, kepemimpinan, kerja sama, kreativitas, dan pertimbangan dari tim penilai kinerja PNS pada Instansi Pemerintah, tanpa membedakan jender, suku, agama, ras dan golongan. (2). Setiap PNS yang memenuhi syarat mempunyai hak yang sama untuk dipromosikan ke jenjang jabatan yang lebih tinggi.

Pasal-pasal tersebut yakni Pasal (5) ayat (2) berisi pengaturan perilaku agar Pegawai ASN; (e) melaksanakan tugasnya sesuai dengan perintah atasan atau pejabat yang berwenang sejauh tidak bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan dan etika pemerintahan, dan (h) menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugasnya namun dalam peraturan pelaksanaannya tidak sejalan dengan ketentuan dengan peraturan pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS yakni Pasal 3 ayat 5 menyebutkan “setiap PNS wajib; “melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepada PNS dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggung jawab”; dalam penjelasannya menurut ayat tersebut tugas kedinasan yang dimaksud adalah tugas yang diberikan oleh atasan yang berwenang dan berhubungan dengan;

a. perintah kedinasan;

- b. peraturan perundang-undangan dibidang kepegwaian atau peraturan yang berkaitan dengan kepegwaian;
- c. peraturan kedinasan
- d. tata tertib di lingkungan kantor; atau
- e. standard prosedur kerja (Standard Operasional Procedur atau SOP)

Kedua ayat dalam Undang-undang ASN tersebut mau mengharuskan bahwa seorang bawahan diharuskan untuk melaksanakan perintah atasan, sejauh tidak bertentangan dalam perundang-undangan dan sedapat mungkin menghindari terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugasnya namun tidak sejalan dengan PP 53 Tahun 2010 tentang disiplin PNS Pasal 3 ayat 5 yang dipertegas dalam tugas kedinasan sesuai penjelasan diatas. Upaya menjaga kenetralitas bukan sebaliknya diterapkan oleh pimpinan melainkan bawahanlah yang harus menjaga agar tidak terjadi perbedaan sikap yang menimbulkan kerenggangan kepada atasan mengingat tugas kedinasan dilaksanakan dengan penuh pengabdian, kesadaran dan tanggung jawab sebagaimana terkait Pasal 3 ayat 5 (PP 53 Tahun 2010).Ini berarti seseorang bawahan tidak dapat mempunyai wewenang lebih pada saat telah diintervensi oleh atasan apabila sudah adanya perintah kedinasan dengan kewenangan yang dimilikinya untuk mengambil langkah pengamanan diluar ketentuan perundang-undangan dalam menangani persoalan disiplin PNS dan bawahan diwajibkan untuk diam.

Apa yang dituangkan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang ASN Pasal (2) *“Asas penyelenggaraan kebijakan dan manajemen*

*ASN adalah Netralitas*” maka terkait kenetralitas tidak dapat ditegakkan mengingat dan Pasal 5 ayat 2, (e) dan (h) menjadi disharmoni dengan Pasal 3 ayat (5) Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS, jika dikaitkan dengan fenomena iklim birokrasi Pemerintah pada saat Pilkada serentak, terutama wilayah Kabupaten Nagan Raya yang tidak sejalan sesuai aturan karena atasan yang berhak menghukum, dalam penegakan disiplin sebagaimana telah dikemukakan diawal, tentu proses penegakan disiplin pada kenyataannya akan terjadi tebang pilih dan tidak sesuai dengan proses penjatuhan hukuman disiplin, akibat intervensi politik dan kedekatan emosional oknum pegawai dengan atasan dan juga pertimbangan-pertimbangan lain yang dibuat sehingga terjadi kemandegan penjatuhan hukuman sesuai peraturan pemerintah No 53 tahun 2010. Padahal didalam Undang-Undang No 7 tahun 2017 tentang pemilu telah dijelaskan bahwa posisi ASN dalam menghadapi pemilu dan rangkaianannya secara jelas mengatur tentang netralitas ASN yaitu dalam pemilu ASN tidak boleh terlibat politik praktis.

Dilain pihak seorang bawahan harus dapat menjaga kenetralannya, agar tidak bersinggungan atau menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan dengan atasan dikarenakan posisinya yang taat kepada perintah atasan sehingga tidak dapat melampaui kehendak atasan.

Perwujudan asas netralitas yang ingin diaplikasikan dalam undang-undang ASN agar tidak terjadi konflik kepentingan dan intervensi politik baik dari luar maupun dari dalam pemerintahan sendiri, tidak terlepas

dari bagaimana membentuk hukum serta peraturan perundang-undangan. Pembentukan hukum yang praktis, perlu berorientasi pada asas-asas hukum tersebut dengan kata lain, asas hukum adalah dasar-dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif, berkenaan dengan asas hukum, dimana fungsi asas hukum dapat dilihat atas tiga fungsi sebagaimana dijelaskan oleh Achmad Ali adalah sebagai berikut.<sup>6</sup>

a. Fungsi Taat Asas (konsisten) Fungsi taat asas dari hukum itu adalah bagaimana konsistensi dapat terjamin dalam sistem hukum. Contohnya dalam hukum asas perdata dianut asas pasif bagi hakim, artinya hakim hanya memeriksa dan mengadili pokok persengketaan yang ditentukan oleh para pihak yang berperkara.

b. Fungsi Mengatasi Konflik Fungsi ini merupakan fungsi penting dari asas hukum, Asas *lex superior derogat legi inferiori* adalah asas yang mengatur bahwa peraturan hukum yang lebih tinggi hirarkinya harus didahulukan dari pada peraturan hukum yang lebih rendah. Jika suatu peraturan walikota bertentangan dengan peraturan-peraturan Gubernur maka harus diberlakukan peraturan Gubernur.

c. Fungsi Rekayasa Sosial

UUD 1945 pasal 28d angka 3 dan Pasal 28j angka 2 mempunyai tingkatan yang lebih tinggi dalam hirarki tata perundang-undangan sesuai pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Perundang-Undangan, apabila terjadi konflik akibat ketidak harmonisasi antara

---

<sup>6</sup>Ali. Achmad., *Peranan Pengadilan sebagai Pranata sosial*, Suatu Tinjauan Sosiologi Hukum, Ujungpandang, Lepas Unhas, 1999, hlm.55

pasal 5 ayat 2 (e) dan (h) dalam UU ASN dan Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS, sehingga kekuatan setiap aparatur penegak disiplin yang mempunyai kewenangan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya itu dapat menggunakan konstitusi sebagai landasan hukum tertinggi guna mewujudkan asas netralitas dalam birokrasi apabila terjadi kesewenang-wenang oleh atasan dalam penegakan disiplin dan terjadi intervensi politik dari dalam dan luar pemerintah itu sendiri yang mengabaikan perundang-undangan yang berlaku. Fungsi ini merupakan fungsi penting dari asas hukum, Asas *lex superior derogat legi inferiori* adalah asas yang mengatur bahwa peraturan hukum yang lebih tinggi hirarkinya harus didahulukan dari pada peraturan hukum yang lebih rendah.

Untuk mewujudkan kentralitasan setiap pegawai ASN belum sepenuhnya mehami perilakunya dalam organisasi secara baik karena dalam UU ASN terdapat beberapa pasal yang masih menunjukkan kesewenang-wenangan atasan dalam pengambilan keputusan, tidak terdapat kecocokan dengan apa yang diundangkan dengan keadaan yang terjadi dilapangan sesuai isu yang telah dikemukakan diawal. Oleh karena itu untuk mengetahui sinkronisasi kebijakan netralitas PNS dalam UU ASN, perlu dikaji berdasarkan kriteria pembatasan hak asasi manusia yang ditetapkan dalam norma hukum dasar (UUD 1945), yaitu : pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum, sehingga pada

akhirnya kontitusi sebagai landasan pijak dapat dipertahankan dalam problem legalitas perundang-perundangan yang tidak searah.<sup>7</sup>

Ketidaknetralan ASN dalam Pilkada menjadi suatu keniscayaan apabila sistem politik dan birokrasi di Indonesia tidak diperbaiki. Terlebih lagi bagi ASN di daerah yang lemah terhadap kekuasaan politik, terutama intervensi politik oleh petahana yang mencalonkan diri dalam Pilkada. Hal ini tidak dapat dilepaskan dari kedudukan kepala daerah sebagai Pejabat Pembinaan Kepegawaian (PPK) yang memiliki kewenangan dan kekuasaan yang dapat mempengaruhi posisi ASN di birokrasi. Oleh karena itu, pemerintah perlu meninjau kembali UU Pemilu terkait Pejabat Pembinaan Kepegawaian (PPK) dan mengangkat Pejabat Pembinaan Kepegawaian (PPK) dari pejabat karier tertinggi, yaitu sekretaris daerah. Selain itu, permasalahan netralitas birokrasi juga disebabkan oleh struktur birokrasi yang hirarkis. Dalam kenyataannya, birokrasi sering digunakan sebagai mesin politik untuk memobilisasi dukungan kepada rezim penguasa untuk melanggengkan kekuasaannya. Pemerintah juga perlu meningkatkan sistem merit Dalam manajemen ASN. Hal ini untuk meminimalisasi terjadinya KKN dalam pengangkatan jabatan seperti promosi dan mutasi pegawai ASN.<sup>8</sup>

Berdasarkan penjelasan di atas, bahwa ASN sering terlibat dalam ranah perpolitikan. Hal itulah yang terjadi di kabupaten Nagan Raya, yang menjadi

---

<sup>7</sup>Matias Neis Watunglawar, *Perwujudan Asas Netralitas Birokrasi Dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara*. Jurnal, *UnJem*. Vol, 33. 2014, hlm. 70–88.

<sup>8</sup>Dharmaningtias, D. S. *Netralitas Aparatur Sipil Negara*. Jurnal: *Info Singkat Bidang Politik Dalam Negeri*, Vol. XII/No. (17)/September/2020, hlm. 29.

salah satu daerah yang merayakan pesta demokrasi pada pilkada Tahun 2017, yaitu dalam pemilihan bupati dan wakil bupati. Penyelenggara pemilukada di kabupaten Nagan Raya yang melibatkan lima pasangan calon, dimana pasangan calon nomor urut 1 (satu) yakni TR. Keumangan dan H. Said Junaidi, pasangan nomor 2 (dua) yakni Faisal A Qubsy dan Mustafar, pasangan nomor urut 3 (tiga) yakni Muhammad Zahed dan Samsul Bahari, pasangan nomor urut 4 (empat) yakni Nurchalis dan Suyanto sedangkan pasangan no urut 5 (lima) yakni Jamin Idham dan Chalidin.

Dalam pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah di wilayah Kabupaten Nagan Raya tersebut, terdapat beberapa ASN yang tidak netral. Berikut adalah daftar ASN yang diduga tidak netral sampai memasuki tahapan kampanye dalam pelaksanaan Pilkada di Kabupaten Nagan Raya, antara lain:<sup>9</sup>

**Tabel. 1**  
**Daftar ASN Diduga tidak Netral yang tersebar di Lingkungan Pemkab Nagan Raya sampai Tahapan Kampanye**

NO	NAMA	JUMLAH
1	DISPERINDAGKOP & UKM	3 Orang
2	DINAS KEPENDUDUKAN DAN PENCATATAN SIPIL	5 Orang
3	DINAS LINGKUNGAN HIDUP	1 Orang
4	DINAS KESEHATAN	2 Orang
5	KEC. DARUL MAKMUR	6 Orang
6	KEC. KUALA PESISIR	3 Orang
7	KEC. KUALA	6 Orang
8	KEC. BEUTONG	2 Orang
9	BAPPEDA	2 Orang
10	DINAS TENAGA KERJA & TRANSMIGRASI	4 Orang

---

<sup>9</sup>Dokumentasi Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Daerah (BKPSDMD) Kabupaten Nagan Raya. Data diperoleh Pada Tanggal 20 Juli 2021.

11	DINAS SYARIAT ISLAM	4 Orang
12	SATPOL PP	6 Orang
13	DINASPERTANIAN,KELAUTAN,PERIKNAN	2 Orang
14	DINAS PERPUSTAKAAN	3 Orang
15	DINAS PEMUDA DAN OLAH RAGA	1 Orang
16	DINAS PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN	2 Orang
17	DINAS PERHUBUNGAN	2 Orang
	<b>JUMLAH</b>	<b>54</b>

Berdasarkan tabel. 1 terdapat 54 (lima puluh empat) oknum ASN yang telah diperiksa oleh pihak Bawaslu Kabupaten Nagan Raya. 54 (lima puluh empat) ASN tersebut hanya terbukti melakukan pelanggaran administrasi yaitu datang kerumah pasangan calon tanpa adanya surat izin dari atasan dan mengunggah foto pasangan calon di media sosial (medsos). 54 (lima puluh empat) ASN tidak ditindak lanjuti karena karena tidak ada bukti yang kuat untuk ditindak lanjuti sehingga hanya mendapatkan sanksi moral serta disiplin pegawai.

Berikut wawancara dengan Adam Sani, selaku ketua Bawaslu divisi penegakan-hukum dan pelanggaran, dia mengatakan:

*“suatu hal yang harus dipahami seorang ASN mereka harus mampu menempatkan diri sebagai abdi Negara dalam pelayan publik yang profesional dan berkualitas, bukan melayani kepentingan pribadi, kelompok atau calon tertentu. ASN yang bekerja di birokrasi seharusnya lebih ditempatkan sebagai penjaga aturan pemain yang disepakati lewat proses demokrasi. Oleh karena itu, birokrasi seharusnya bersifat netral, bersih, dan profesional.”<sup>10</sup>*

Berdasarkan wawancara diatas dapat dicermati bahwa pelanggaran-pelanggaran terhadap netralitas ASN dalam tahapan Pilkada di Indonesia sudah

---

<sup>10</sup>Wawancara dengan Adam Sani, selaku Ketua Bawaslu Kabupaten Nagan Raya. Pada Tanggal 18 Juli 2021

lama terjadi, apalagi dalam Pilkada serentak, pemberitaan tentang perlibatan ASN misalnya dalam proses sebelum dan sesudah masa kampanye. Di sisi lain, mereka paham bahwa ada peraturan tegas yang mengharuskan ASN netral dan tidak boleh berpihak pada salah satu pasangan calon Pilkada. Karena apabila mereka (ASN) melanggar peraturan-peraturan tersebut akan dikenakan sanksi sesuai dengan jenis pelanggaran yang mereka (ASN) lakukan.

### **C. Pelaksanaan Mekanisme Penjatuhan Sanksi Kepada Aparatur Sipil Negara yang tidak Netral dalam Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Nagan Raya**

Keterlibatan oknum Aparatur Sipil Negara (ASN) Lingkungan Pemerintah Kabupaten Nagan Raya dengan melanggar aturan yang ada, dimana setiap ASN tidak boleh terlibat dalam tahapan-tahapan pelaksanaan Pemilihan kepala daerah (Pilkada) baik sebelum, selama dan sesudah kampanye. Berdasarkan hasil wawancara dengan anggota dibagian penindakan pelanggaran Bawaslu Kabupaten Nagan Raya, Adam Sani Mengatakan sebagai berikut:

*“bahwa terdapat 54 (lima puluh empat) oknum ASN Pemerintah Kabupaten Nagan Raya yang ditemukan oleh pihak Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Kabupaten Nagan Raya, Panitia pengawas kecamatan (Panwascam) Kabupaten Nagan Raya maupun laporan dari masyarakat atas dugaan pelanggaran netralitas ASN, selanjutnya perlu diketahui mengenai bagaimana pelaksanaan mekanisme atau prosedur penjatuhan sanksinya.”*

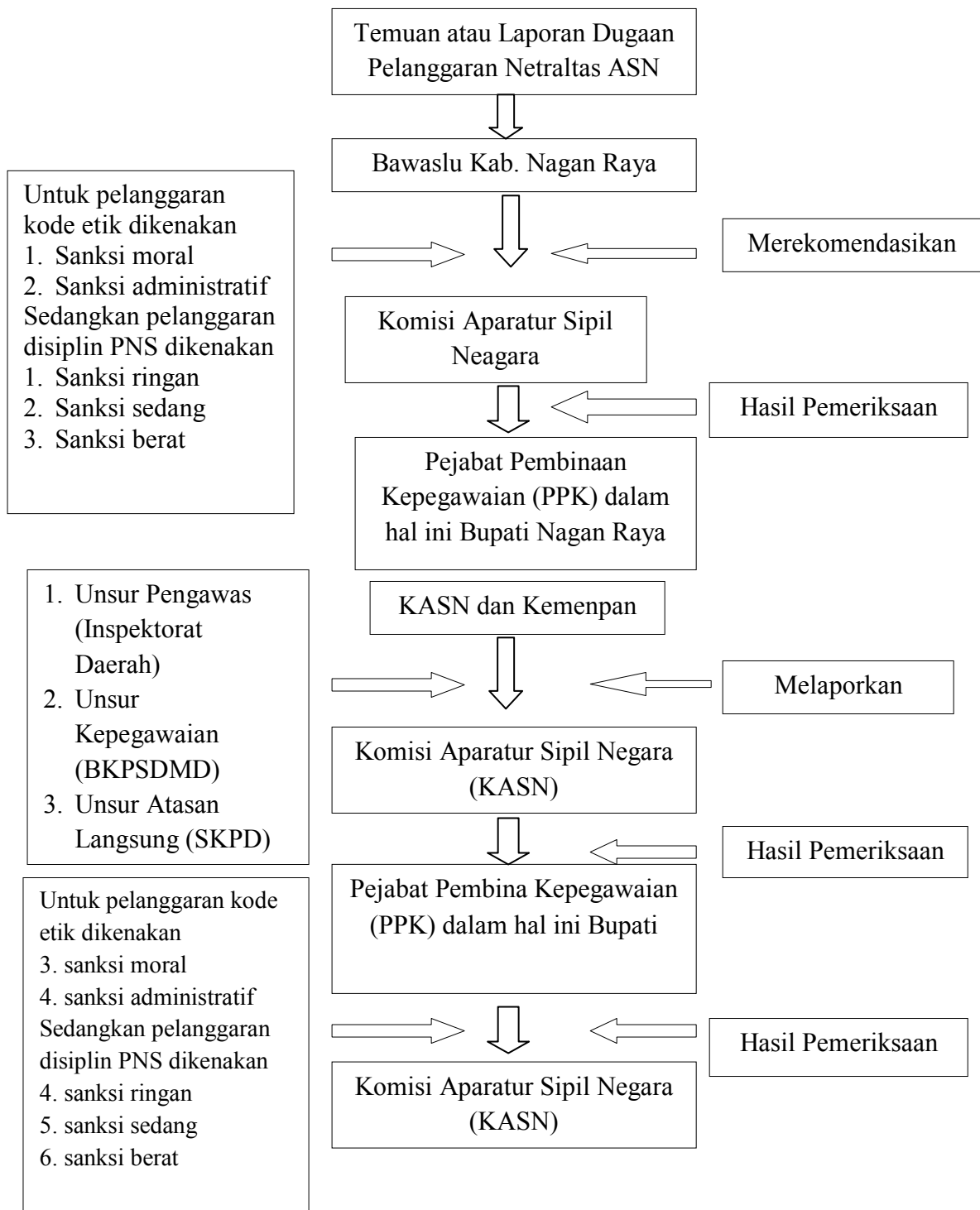
Pada dasarnya penanganan pelanggaran oleh oknum ASN Pemkab Nagan Raya terkait netralitas ASN dilakukan Bawaslu Kabupaten Nagan Raya dimana lembaga ini menjadi lembaga yang berhak menerima laporan dan mempunyai kewenangan untuk melakukan kajian terhadap laporan atau temuan dugaan

pelanggaran netralitas ASN untuk memastikan apakah hal tersebut benar mengandung pelanggaran. selanjutnya hasil pemeriksaan oleh Bawaslu Kabupaten Nagan Raya diteruskan kepada instansi yang berwenang untuk menjatuhkan sanksi.

Sebagaimana dijelaskan dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang, Pasal 30 huruf (e) yang berbunyi: “*meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang*”.

Dari temuan kasus ASN yang tidak netral tersebut dapat diartikan bahwa hasil dari temuan akan diteruskan kepada bagian bidang kepegawaian dan kode etik ASN yang ada dalam hal ini KASN dan pejabat pembina untuk ditindak lanjuti hasil temuan Bawaslu Kabupaten di lingkungan Pemkab Nagan Raya dan masih banyak ASN yang tidak netral dan melakukan pelanggaran dan kode etik ASN. Berikut adalah mekanisme penjatuhan sanksi terkait ASN tidak netral pada pelaksanaan Pilkada serentak 2017 khususnya Kabupaten Nagan Raya, sebagai berikut:

**Gambar. 2**  
**Mekanisme Penjatuhan Sanksi**



Berikut penjelasan Gambar. 2 diatas, yakni:

1. Pemanggilan

Tahap pertama dalam proses pemeriksaan terhadap 54 (lima puluh empat) oknum ASN Pemerintah Kabupaten Nagan Raya diduga tidak netral tersebut dilakukan oleh pihak Bawaslu Kabupaten Nagan Raya dengan cara melakukan pemanggilan dilakukan 7 (tujuh) hari jam kerja sebelum tanggal pemeriksaan. Dalam pemanggilan ini, 54 (lima puluh empat) oknum ASN Pemerintah Kabupaten Nagan Raya yang diduga tidak netral tersebut semuanya memenuhi syarat pada tahap pemanggilan. Tahapan yang dilakukan ini telah sesuai dengan Pasal 23 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

## 2. Pemeriksaan

Pada tahap pemeriksaan ini setelah adanya pemanggilan yang dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Nagan Raya, 54 (lima puluh empat) oknum ASN Pemerintah Kabupaten Nagan Raya diduga tidak netral tersebut diperiksa oleh pihak Bawaslu Kabupaten Nagan Raya yakni pemeriksaan dilakukan dengan tanya jawab untuk pembuktian jika mereka melakukan pelanggaran.

Dalam tahap pemeriksaan ini dilakukan secara tertutup, ASN tersebut mengakui bahwa ia melakukan keberpihakan terhadap salah satu bakal calon dan calon Kepala Daerah Kabupaten Nagan Raya dan tidak ada pembelaan dari masing-masing ASN tersebut.

Jika ada yang tidak netral dan melakukan penggalan nya sangat berat berada dalam lingkungan Pemerintah Kabupaten Nagan Raya maka diteruskan ke KASN dalam hal ini lembaga yang wewenang untuk

menjatuhkan sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan sudah sampai pada tahap akhir namun tetap mengkoordinasikan dengan Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dalam hal ini Bupati.

Pada tahap ini terdapat perbedaan mengenai prosedur penjatuhan sanksi ASN yang tidak netral sebelum adanya penetapan calon Bupati dan Wakil Bupati dengan setelah ditetapkan calon Bupati dan Wakil Bupati Dimana untuk pelanggaran yang dilakukan ASN sebelum adanya penetapan pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati atau sebelum tanggal pemilihan.

Hasil pemeriksaan 54 (lima puluh empat) ASN yang tidak netral dan oleh Bawaslu diteruskan ke Komisi Aparatur Sipil Negara untuk dijatuhi sanksi tetap mengkoordinasikan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian dalam hal ini Bupati dalam langkah tindak lanjut. Setelah itu, PPK atau Bupati menindaklanjuti rekomendasi KASN tersebut yang tetap diawasi langsung oleh KASN dan Kemenpan RB. Sedangkan apabila pelanggaran dilakukan ASN setelah penetapan pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati, yakni:

- a) Hasil Pemeriksaan dari Panwaslu diteruskan ke KASN
- b) Sebelum KASN menjatuhi sanksi, dikembalikan lagi ke Pejabat Pembina Kepegawaian untuk memeriksa kembali dengan membentuk tim pemeriksa, diantaranya:
  1. Unsur pengawas atau Inspektorat Daerah
  2. Unsur Kepegawaian atau BKPSDMD

3. Unsur atasan langsung atau SKPD PNS
  4. Pejabat yang lain yang ditunjuk
- c) Hasil pemeriksaan PPK tersebut, diteruskan Ke KASN untuk menjatuhkan sanksi paling lama 14 (empat belas) hari.
  - d) Setelah itu, PPK atau walikota menindaklanjuti rekomendasi KASN yang diawasi langsung oleh KASN dan Kemenpan Reformasi Birokasi.

Dari tahapan pemeriksaan tersebut telah sesuai dengan Pasal 24 ayat (2) dan 25 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil dan Peraturan Badan Kepegawaian Negara Nomor 21 Tahun 2010 Tentang Ketentuan Pelaksanaan PP Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

### 3. Penjatuhan sanksi

Berdasarkan aturan hukum yang berlaku, penjatuhan sanksi dilakukan oleh pejabat atau instansi yang berwenang. Adapun yang berwenang menjatuhkan sanksi yaitu Komisi Aparatur Sipil Negara yang tetap menkoordinasikan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian dalam hal ini Bupati Kabupaten Nagan Raya dalam langkah tindak lanjut. Adapun sanksi yang diberikan kepada ASN tidak netral sesuai dengan tingkat pelanggaran ASN tersebut. Dimana jika ASN melakukan pelanggaran kode etik maka dikenakan sanksi moral maupun sanksi administratisi. Sedangkan ASN melakukan pelanggaran terkait disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS) maka dijatuhkan hukuman disiplin PNS, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 24

ayat (2) dan 25 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil dan Perka Badan Kepegawaian Negara Nomor 21 Tahun 2010 Tentang Ketentuan Pelaksanaan PP Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, yakni:

1. Tingkat hukuman disiplin terdiri dari:

- a) hukuman disiplin ringan;
- b) hukuman disiplin sedang; dan

2. Jenis hukuman disiplin ringan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf

a terdiri dari:

- e. teguran lisan;
- f. teguran tertulis; dan

3. Jenis hukuman disiplin sedang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf

(b) terdiri dari:

- a. penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun;
- b. penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun; dan
- c. penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 (satu) tahun.

4. Jenis hukuman disiplin berat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c

terdiri dari:

- a. penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun;
- b. pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah;
- c. pembebasan dari jabatan;
- d. pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS; dan

e. pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.

Dari penjelasan diatas bisa dipahami, bahwa ASN yang melakukan tindakan tidak netral akan ditindak lanjuti sesuai dengan tingkat kesalahannya masing-masing. Tindakan tegas akan diambil jika pelanggaran yang dilakukan sampai memasuki tahap kampanye. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang disiplin pegawai negeri sipil Pasal 4 angka 12,13,14 dan angka 15 sudah di atur larangan terlibat dalam kegiatan politik dan apabila melanggar dari pasal tersebut akan dapat dijatuhi sanksi sesuai pelanggaran yang dilakukan adapun sanksi menurut PP 53 tahun 2010 pasal 7 tentang tingkat dan jenis hukuman disiplin adalah sebagai berikut :

- 1). Tingkat hukuman disiplin terdiri dari:
  - a. Hukuman disiplin ringan
  - b. Hukuman disiplin sedang; dan
  - c. Hukuman disiplin berat
- 2). Jenis hukuman disiplin ringan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terdiri dari:
  - a. Tegurab lisan
  - b. Tegurab tertulis; dan
  - c. Pernyataan tidak puas secara tertulis
- 3). Jenis hukuman disiplin Berat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c terdiri dari:
  - a. Penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama (3) tahun;
  - b. Pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah;
  - c. Pembebasan dari jabatan;
  - d. Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai ASN

Berdasarkan peraturan pemerintah diatas dapat dilihat bahwa setiap pelanggaran yang dilakukan oleh ASN kategori PNS sudah diatur pemberian sanksi sesuai pelanggaran yang dilakukan, artinya instansi yang terkait yang di berikan rekomendasi untuk memberikan sanksi tidak memerlukan kajian yang panjang.

Tujuan demikian, untuk memberikan sanksi dapat secepatnya dikeluarkan akan bisa memberikan efek jera kepada ASN yang ingin melibatkan dirinya untuk ikut serta secara langsung ataupun tidak langsung dalam politik praktis yang dilakukan oleh oknum ASN yang telah terbukti dan mendapatkan sanksi dan hukuman. penulis beranggapan bahwa lambatnya proses bagi ASN yang melanggar dikarenakan kurangnya bukti dan kurangnya sumber daya manusia (SDM) yang ada di KASN sehingga hanya sebagian yang diproses dan juga dikarenakan pelanggaran yang lumayan banyak sehingga bukti yang valid jika dikaji akan memakan waktu cukup lama. Sehingga penurunan sanksi dan proses yang hanya diberikan kebeberapa ASN yang melanggar, sebagaimana hasil pemeriksaan hanya dikategorikan dalam pelanggaran ringan oleh KASN.

Namun, dari sisi yang lain dikarenakan banyaknya daerah yang mengikuti pilkada serentak tahun 2017, dengan di ikuti 101 Pemilihan Kepala Daerah yang terdiri dari Pemilihan Kepala Daerah Tingkat I (provinsi) dan 94 Pemilihan Kepala Daerah Tingkat II (Kabupaten/Kota). Dari hasil skor akhir yang merangkum nilai dari keseluruhan dimensi (Penyelenggaraan, Kontestasi, dan Partisipasi), terdapat tiga daerah yang berada pada kategori

kerawanan tinggi (skor  $\geq 3$ ). Daerah tersebut secara berurutan dari yang tertinggi yaitu Papua Barat (3,38), Aceh (3,32) kemudian Banten (3,13).<sup>11</sup> Dimana dalam setiap Pemilihan Kepala Daerah memiliki pelanggarannya masing-masing, begitu juga pelanggaran keterlibatan ASN dalam politik. Sehingga penulis juga beranggapan bahwa hal ini juga menjadi kendala terbesar KASN dalam memberikan sanksi terhadap ASN yang telah direkomendasikan oleh Bawaslu/Panwaslu di masing-masing daerah.

Sementara sisanya adalah daerah dengan kategori kerawanan sedang (skor antara 2,00–2,99), daerah tersebut secara berurutan adalah Sulawesi Barat (2,36), Jakarta (2,29), Bangka Belitung (2,29) dan Gorontalo (2,01). Secara keseluruhan, tingkat kerawanan bagi Pilkada tingkat Provinsi terbagi dalam dua kerawanan yaitu kerawanan tinggi dan kerawanan sedang.<sup>12</sup>

Berdasarkan data diatas, apabila hampir disetiap daerah memiliki pelanggaran keterlibatan ASN dalam pemilu/pemilukada hal ini yang menjadikan KASN sangat sulit untuk cepat memberikan sanksi terhadap ASN dalam kegiatan politik praktis. Dan dapat dianalisis bahwa masih kurangnya Sumber Daya Manusia (SDM) memungkinkan KASN begitu lamban dalam memproses ASN yang terbukti tidak netral. Banyaknya perolehan informasi terkait ketidak netralan ASN dalam pemilihan kepala Bupati dan wakil bupati, namun setelah dilakukan pendalaman dan dilaporkan ke Bawaslu kabupaten Nagan Raya jumlah 54 (lima puluh empat) ASN yang tidak netral dalam masa Pilkada Kabupaten Nagan Raya mereka hanya

---

<sup>11</sup>BAWASLU Republik Indonesia, “*Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2017*”, Hasil Penelitian BAWASLU RI Dalam Melakukan Pemetaan, 2017, hlm. 9

<sup>12</sup>Ibid, hlm. 9

dikategorikan melanggar administrasi tidak terbukti melakukan pelanggaran berat. Pengambilan keputusan ini sesuai dengan penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang disiplin pegawai negeri sipil Pasal 4 angka 12,13,14 dan angka 15.

Maka menurut penulis, rekomendasi yang diberikan oleh lembaga yang terakait harus memiliki kajian yang mendalam, sehingga rekomendasi yang diberikan sudah jelas pelanggaran agar tidak menduga-duga dan dilakukan dengan tepat, baik pelanggaran ringan, sedang maupun berat.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil pembahasan sebagaimana penulis kemukakan diatas, dapat disimpulkan:

1. Pengaturan mengenai netralitas ASN sangat diperlukan dalam wadah perpolitikan Indonesia, yang menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi. Sebagaimana dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN Pasal 2 huruf f, menyebutkan "*Asas penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN adalah Netralitas*". Maka dengan kenetralan ASN tersebut bisa ikut memberikan penjelasan tentang pentingnya pemilu. Dimana tatanan kehidupan politik yang demokratis melalui pemilu, salah satu indikatornya adalah netralitas ASN pada birokrasi pemerintah. Dengan sosok ASN yang netral inilah demokrasi akan terwujud dengan kokoh.
2. Praktek Netralitas Aparatur Sipil Negara pada Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Nagan Raya belum terlaksana dengan baik. Karena masih banyak ditemukan ASN yang tidak netral. Hal tersebut disebabkan karena adanya Iming-iming jabatan yang tinggi jika yang dukung oleh ASN yang terlibat itu bisa menang. Bisa kita lihat Dimana sampai memasuki tahapan kampanye jumlah ASN yang diduga tidak netral sebanyak 54 (lima puluh empat) orang. Meski setelah didalami ASN yang melanggar tidak terbukti melakukan pelanggaran berat yang hanya dikatakan melakukan pelanggaran administrasi. Namun bagaimana

pun kenyataan yang terjadi sikap untuk netral saat berlangsungnya pemilihan umum sulit untuk berjalan dengan baik.

3. Dalam pelaksanaan mekanisme penjatuhan sanksi kepada Aparatur Sipil Negara yang tidak netral pada pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Nagan Raya belum sepenuhnya terealisasi. Hal ini terjadi karena pada tahap penjatuhan sanksi Komisi Aparatur Sipil Negara cepat merespon mengenai laporan dari Panwaslu terhadap 54 (lima puluh empat) oknum Pegawai ASN diduga melakukan pelanggaran. Bila dilihat yang melakukan pelanggaran administrasi termasuk nilai yang sangat fantastis tentu hal ini memberikan kesan yang tidak baik.

## **B. Saran**

Melalui kesimpulan diatas, adapun saran yang penulis sampaikan:

1. Pembentukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN, penulis berharap setiap ASN mampu menjadikan aturan tersebut sebagai sebuah acuan bagi setiap ASN, guna memperoleh informasi dan pemahaman bahwa dalam penegakan diruang lingkup pemerintahan Indonesia sebagai Negara hukum sangat serius dalam melakukan penegakan aturan.
2. Untuk mengurangi atau meminimalisir keterlibatan Pegawai Aparatur Sipil Negara pada tahap-tahap pelaksanaan Pilkada, perlu adanya upaya untuk membentuk birokrasi yang netral dengan aturan baru berupa penghapusan hak suara ASN pada Pemilihan Kepala Daerah. Karena

ASN yang masih diberi kesempatan memiliki hak suara untuk memilih, maka selama itu ASN rentan terpolitisasi dan akan terus bersikap tidak netral pada pelaksanaan pilkada.

3. Perlunya Komisi Aparatur Sipil Negara segera menindak tegas dan secara cepat ditindak lanjuti laporan dari hasil pemeriksaan Bawaslu terkait oknum ASN Pemerintah Kabupaten Nagan Raya yang diduga tidak netral agar memberikan sanksi yang sesuai bagi ASN sehingga ada efek jera. Bagi mereka selaku birokrat pemerintahan di Kabupaten Nagan Raya jika ingin terjun dalam dunia politik tinggalkan terlebih dahulu jabatan mereka sebagai ASN.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. BUKU

- Ali. Achmad, *Peranan Pengadilan sebagai Pranata sosial*, Suatu Tinjauan Sosiologi Hukum, Ujungpandang, Lephass Unhas, 1999.
- Andi Hamzah, *KUHP dan KUHP*, Jakarta, Rineka Cipta, 1996.
- Budiarjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Prima Grafika, Jakarta, 2009.
- BAWASLU Republik Indonesia, "*Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2017*", Hasil Penelitian BAWASLU RI Dalam Melakukan Pemetaan, 2017.
- Fahrii Surayanto, *Pelayanan Dan Mekanisme Informasi Publik*, Universitas Negeri Semarang, 2013.
- Faisal Abdullah, *Hukum Kepegawaian Indonesia*, Rangkang Education Yogyakarta & PUKAP-Indonesia, 2012.
- Hartini, S. Dkk. *Hukum kepegawaian di indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- Huda Ni"Matul, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Ed Revisi, Cet. 8, Rajawail Pers: Jakarta, 2013.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Konstitusi Press, 2011.
- , *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Edisi 1, Cetakan 6, Jakarta, Rajawali Pers, 2014.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Pranada Media Group, Jakarta, 2010.
- Marbun, S.F dan M. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty, 1987.
- Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Edisi Revisi, Pena Pustaka, Yogyakarta, 2007.
- Mukti Aro, *Praktek Perkara Perdata Pada Pengadilan Agama*. Cet V. Yogyakarta. Pustaka Pelajar. 2004.
- Ninik, M. dan Salipi, B. *Perkembangan sistem penggajian pegawai negeri sipil*. Jakarta: Bina Aksara. 1988.

Nuryadi dan Tolib, *Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan/ Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan*, Edisi Revisi Jakarta: tahun 2017.

Philipus M.Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 2005.

Ramlan Surbaki, *Sistem Pemilu dan Tatanan Politik Demokrasi*, Pustaka Pelajar: Yogyakarta, 2008.

Marbun S.F. , *Reformasi Hukum Tata Negara, Netralitas Pegawai Negeri Dalam Kehidupan Politik Di Indonesia*, Yogyakarta, Fakultas Hukum Universitas Islam: Indonesia, 1998.

Sri Hartini, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008.

W,J,S Poerwadarminta, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1986.

## **B. JURNAL**

Arief Hidayat, *Bernegara Itu Tidak Mudah (Dalam Perspektif Politik dan Hukum)*, Dalam Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum, Semarang, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 2010.

Arifulloh, A. Pelaksanaan Pilkada Serentak yang Demokratis, Damai dan Bermartabat. *Jurnal Pembaharuan Hukum*, vol. 3 no. 3, 2016.

Astomo, *Penerapan Prinsip-Prinsip Pemerintahan yang Baik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*. *Kanun: Jurnal Ilmu Hukum*, vol 16 no. 3, 2014.

Cruz, A. P. S. *Pemilihan Umum*. *Journal of Coutry Information*, vol. 53 no. 9, 2013.

Dharmaningtias, D. S. *Netralitas Aparatur Sipil Negara. Info Singkat Bidang Politik Dalam Negeri*, vol. XII no. 17, 2020.

Harry S Nugraha, “Gagasan Amandemen Ulang Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, *Jurnal Lex Renaissance*, vol. 3 No. 1, 2018.

Hayat, H. Peneguhan Reformasi Birokrasi melalui Penilaian Kinerja Pelayanan Publik. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, vol. 20 no. 2, 2016.

Ida Budhiati, “Quo Vadis Demokrasi Prosedural dan Pemilu: Sebuah Refleksi Teoritis” *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, vol. 42, no. 2, 2013.

- Jamrah, A. Inovasi Pelayanan Publik sebagai Wujud Mengisi Otonomi Daerah. *Jurnal Teori dan Riset Administrasi Publik*, vol. 1, no. 1, 2017.
- M. Amir. *Konsep Netralitas Terhadap Ketentuan Pelanggaran Disiplin Aparat Sipil Negara*. *Jurnal, PETITUM*. vol 16. no 2. Okteober 2018.
- Matias Neis Watunglawar, *Perwujudan Asas Netralitas Birokrasi Dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara*. *Jurnal, UnJem*. vol, 33, 2014.
- Matias Neis Watunglawar, *Perwujudan Asas Netralitas Birokrasi Dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara*. *Jurnal, UnJem*. vol, 33, 2014.
- Soewoto, “*Hak Asasi Manusi Masalah Konsep, Penjabaran, Pelaksanaan dan Pengawasan di Indonesia*”, Makalah pada Dies Natalis Universitas Brawijaya Ke 31 pada *Jurnal Media Hukum*, vol 23 no. 1 Tahun 2016.
- Sri Hartini, *Penegakan Hukum Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS)*, *Jurnal Dinamika Hukum*. Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto, Vol. 9 Nomor 3, September 2009.
- Tatang Sudrajat, “*Netralitas PNS dan Masa Depan Demokrasi dalam Pilkada Serentak 2015*”, *Jurnal Ilmu Administrasi*, Vol. XII No. 3 Tahun 2015.
- W. Melfa, “*Penataan Hukum Menuju Hukum Ideal Dalam Pengaturan Pemilukada*”, *Masalah-Masalah Hukum*, vol. 42 no. 2, 2013.
- Wardiyanto, B., & Hendrati, D. W. B. *Konstruksi profesionalisme aparat: Dukungan pimpinan dan perbaikan kesejahteraan*. *Jurnal: Masyarakat, Kebudayaan dan Politik*, vol. 28 no. 3, 2015.

### **C. Undang-Undang**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang- Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

Undang- Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-undang

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum