

**IMPLEMENTASI NETRALITAS APARATUR SIPIL  
NEGARA DALAM POLITIK PRAKTIS PADA  
PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI  
LABUHAN BATU SELATAN**

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Memenuhi Syarat  
Mendapatkan Gelar Sarjana Hukum**

**Oleh:**

**Amin Rais**

**NPM: 1806200018**



**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA  
MEDAN  
2022**



**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH

**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**

**FAKULTAS HUKUM**

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<https://fahum.umsu.ac.id> [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id) [fumsumedan](https://www.facebook.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.instagram.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.youtube.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.tiktok.com/umsumedan)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Strata 1 Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, bagi:

**NAMA** : AMIN RAIS  
**NPM** : 1806200018  
**PRODI/BAGIAN** : HUKUM/ADMINISTRASI NEGARA  
**JUDUL SKRIPSI** : IMPLEMENTASI NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DALAM POLITIK PRAKTIS PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI LABUHAN BATU SELATAN


**PENDAFTARAN** : 31 Agustus 2022

Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah Lulus dari Ujian Skripsi Penulis berhak memakai gelar:

**SARJANA HUKUM (S.H)**

Diketahui  
**DEKAN FAKULTAS HUKUM**

**PEMBIMBING**

  
**Dr. FAISAL, S.H., M.Hum**  
NIDN: 0122087502

  
**BURHANUDDIN, SH., M.H**  
NIDN: 0125055901



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**BERITA ACARA  
UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA  
BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I**

Panitia Ujian Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Rabu, Tanggal 21 September 2022 Jam 08.30 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan menimbang:

**MENETAPKAN**

**NAMA** : AMIN RAIS  
**NPM** : 1806200018  
**PRODI/BAGIAN** : HUKUM/ADMINISTRASI NEGARA  
**JUDUL SKRIPSI** : IMPLEMENTASI NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DALAM POLITIK PRAKTIS PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI LABUHAN BATU SELATAN

**Dinyatakan** : ( B+ ) Lulus Yudisium dengan Predikat Sangat Baik  
( ) Lulus Bersyarat, Memperbaiki/Ujian Ulang  
( ) Tidak Lulus

Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam Bagian Hukum Administrasi Negara.

**PANITIA UJIAN**

Ketua

Sekretaris

Dr. FAISAL, SH., M.Hum  
NIDN: 0122087502

Dr. ZAINUDDIN, SH., M.H  
NIDN: 0118047901

**ANGGOTA PENGUJI:**

1. BENITO ASHDIE KODIYAT MS, SH., M.H
2. ERWIN ASMADI, SH., M.H
3. BURHANUDDIN, SH., M.H

1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_  
3. \_\_\_\_\_



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH

**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**

**FAKULTAS HUKUM**

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<https://fahum.umsu.ac.id> [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id) [umsumedan](https://www.facebook.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.instagram.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.youtube.com/umsumedan)

**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila merjawab surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

**NAMA** : AMIN RAIS  
**NPM** : 1806200018  
**PRODI/BAGIAN** : HUKUM/ADMINISTRASI NEGARA  
**JUDUL SKRIPSI** : IMPLEMENTASI NETRALITAS APARATUR SIPIL  
NEGARA DALAM POLITIK PRAKTIS PADA  
PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI LABUHAN BATU  
SELATAN

Disetujui Untuk Disampaikan Kepada  
Panitia Ujian

Medan, 25 Agustus 2022

DOSEN PEMBIMBING

**BURHANUDDIN, SH., M.H**

NIDN: 0125055901

## PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Amin Rais  
NPM : 1806200018  
Fakultas : Hukum  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Bagian : Hukum Administrasi Negara  
Judul Skripsi : Implementasi Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Politik Praktis Pada Pemilihan Kepala Daerah di Labuhan Batu Selatan.

Dengan ini menyatakan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya. Apabila ternyata di kemudian hari skripsi ini diketahui merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik sesuai ketentuan yang berlaku.

Medan, 26 Agustus 2022

Saya yang menyatakan,



Amin Rais

NPM. 1806200018



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

**UMSU**  
 Unggul | Cerdas | Terpercaya

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019  
 Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003  
<http://fahum.umsu.ac.id> [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id) [umsu](https://www.facebook.com/umsu) [umsu](https://www.instagram.com/umsu) [umsu](https://www.youtube.com/umsu)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**KARTU BIMBINGAN SKRIPSI MAHASISWA**

**NAMA** : AMIN RAIS  
**NPM** : 1806200018  
**PRODI/BAGIAN** : ILMU HUKUM/ HUKUM ADMINISTRASI NEGARA  
**JUDUL SKRIPSI** : IMPLEMENTASI NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DALAM POLITIK PRAKTIS PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI LABUHAN BATU SELATAN  
**Pembimbing** : BURHANUDDIN, S.H., M.H.,

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	TANDA TANGAN
20/03/2022	Diskusi Judul	
13/04/2022	Seminar Proposal	
15/05/2022	Perbaiki Rumusan Masalah / Latar Belakang	
30/06/2022	Perbaiki Subbab III C,	
15/07/2022	Perbaiki Penulisan sesuai petunjuk.	
12/08/2022	Perbaiki Kesimpulan / Abstrak	
25/08/2022	Berilah Buku	
	Ace untuk diujikan	

Diketahui,  
 a.n: DEKAN FAKULTAS HUKUM

(Dr. FAISAL, S.H., M.Hum)

DOSEN PEMBIMBING

(BURHANUDDIN, S.H., M.H.,)

## **ABSTRAK**

### **IMPLEMENTASI NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DALAM POLITIK PRAKTIS PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI LABUHAN BATU SELATAN**

**Amin Rais**

Aparatur Sipil Negara merupakan aset penting bagi pemerintahan untuk menjalankan tugas dan fungsi pemerintahan, oleh karena itu pemerintah perlu membangun Aparatur Sipil Negara yang berintegritas dan berkualitas sesuai dengan Good Governance, dalam upaya mencegah dan meminimalisir keterlibatan ASN dalam Politik praktis maka seharusnya aparatur penyelenggara pemilu harus bersikap lebih tegas terhadap ASN yang melanggar ketentuan yang telah ditetapkan. Sanksinya bisa berupa rekomendasi pemberhentian dari ASN, sebagai salah satu langkah tegas yang dilakukan penyelenggaraan pemilu dalam rangka mencegah berkembangnya keterlibatan ASN dalam politik praktis. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengaturan netralitas Aparatur Sipil Negara, bentuk good governance dalam lingkup ASN serta untuk mengetahui Implementasi Netralitas ASN dalam pemilihan kepala daerah di ruang Lingkup Pemerintahan Labuhan Batu Selatan.

Jenis penelitian ini adalah penelitian normatif dengan menggunakan pendekatan penelitian Hukum Yuridis normatif. Penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doctrinal, dimana hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertuliskan peraturan perundang-undangan (Law in books), sedangkan sifat penelitian yang digunakan dalam menyelesaikan penelitian ini adalah deskriptif yaitu penelitian yang hanya semata-mata melukiskan keadaan objek atau peristiwanya tanpa suatu maksud untuk mengambil kesimpulan-kesimpulan yang berlaku umum, dengan menggunakan data sekunder dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier dan analisa kualitatif.

Dari penelitian ini dapat disimpulkan bahwa pada prinsipnya konsep netralitas ASN dalam pemilu guna mendukung penyelenggaraan tata kelola pemerintah yang baik tidak dapat dinilai sebagai bentuk penyimpangan terhadap hak politik seorang ASN, oleh karena itu urgensi ASN harus menerapkan netralitas dalam mewujudkan prinsip good governance, dan Bawaslu dalam tugas dan wewenangnya sebagai pengawas pemilu dan pilkada bekerja sama dengan panwas di daerah dan kecamatan kabupaten dan kota perlu melakukan sosialisasi dan memberikan pemahaman terhadap masyarakat.

**Kata Kunci:** Implementasi, Netralitas, Aparatur Sipil Negara, Pemilihan Kepala Daerah.

## KATA PENGANTAR



**Assalamu'alaikum Warrahmatullahi Wabarakatuh**

Pertama-tama saya sampaikan rasa syukur kehadiran Allah SWT yang maha pengasih lagi penyayang atas segala rahmat dan karuniaNya sehingga skripsi ini dapat diselesaikan. Skripsi merupakan salah satu persyaratan bagi setiap mahasiswa yang ingin menyelesaikan studinya di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Sehubungan dengan itu, disusun skripsi yang berjudul Implementasi Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Politik Praktis Pada Pemilihan Kepala Daerah di Labuhan Batu Selatan.

Dengan selesainya skripsi ini, perkenankanlah saya ucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Bapak Prof. Dr. Agussani., M.AP atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada kami untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program Sarjana ini. Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Bapak Dr. Faisal, S.H., M.Hum atas kesempatan menjadi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Demikian juga halnya kepada Wakil Dekan I Bapak Dr. Zainuddin, S.H., M.H dan Ibu Wakil Dekan III Ibu Artika Rahmi, S.H., M.H.

Terimakasih yang tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya saya ucapkan kepada Bapak Burhanuddin, S.H., M.H. selaku Pembimbing, dan Bapak Benito Asdhe Kodiyat, S.H., M.H selaku Pembimbing, yang dengan penuh perhatian telah memberikan dorongan, bimbingan dan arahan sehingga skripsi ini selesai.

Disampaikan juga penghargaan kepada seluruh staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara dan juga kepada seluruh pihak yang sangat membantu dan berkontribusi memberikan bantuan dan dorongan hingga skripsi ini dapat diselesaikan.

Secara khusus dengan rasa hormat dan penghargaan yang setinggi-tingginya diberikan terima kasih kepada ayahanda Saifullah dan ibunda Nur Asiah, yang telah



mengasuh dan mendidik dengan curahan kasih sayang, juga kepada kakak Bunga Fitria yang telah memberikan bantuan materil dan moril hingga selesainya skripsi ini. Demikian juga kepada Bimbi Wardani yang penuh ketabahan selalu mendampingi dan memotivasi untuk menyelesaikan studi ini.

Tiada gedung yang paling indah, kecuali persahabatan, untuk itu, dalam kesempatan ini saya ucapkan terimakasih kepada sahabat-sahabat yang telah banyak berperan, terutama kepada Fayza Sagayo sebagai tempat motivasi selama ini, begitu juga kepada sahabatku Muliadin, Ryan Tama Putra, dan Mindya Rizki Azizi, terimakasih atas semua kebaikannya, semoga Allah SWT membalas kebaikan kalian. Kepada semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu namanya, tiada maksud mengecilkan arti pentingnya bantuan dan peran mereka, dan untuk itu disampaikan terimakasih yang setulus-tulusnya.

Akhirnya tiada gading yang tak retak, retaknya gading karena alami, tiada orang yang tak bersalah, kecuali Ilahi Robbi. Mohon maaf atas segala kesalahan selama ini, begitupun disadari bahwa skripsi ini jauh dari sempurna. Untuk itu, diharapkan ada masukan yang membangun untuk kesempurnaannya. Terima kasih semua, tiada lain yang diucapkan selain kata semoga kiranya mendapat balasan dari Allah SWT dan mudah-mudahan semuanya selalu dalam lindungan Allah SWT, Amin. Sesungguhnya Allah mengetahui akan niat baik hamba-hambanya.

**Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh**

Medan, 25 Agustus 2022

**Hormat Saya**

**Penulis,**



**AMIN RAIS**

**NPM. 1806200018**

## DAFTAR ISI

Pendaftaran Ujian.....	
Berita Acara Ujian.....	
Persetujuan Pembimbing.....	
Pernyataan Keaslian .....	
Abstrak .....	i
Kata Pengantar .....	ii
Daftar Isi.....	iv

### **BAB I PENDAHULUAN**

<b>A. Latar Belakang.....</b>	<b>1</b>
1. Rumusan Masalah .....	9
2. Faedah Penelitian .....	10
<b>B. Tujuan Penelitian.....</b>	<b>10</b>
<b>C. Definisi Operasional .....</b>	<b>10</b>
<b>D. Keaslian Penelitian .....</b>	<b>12</b>
<b>E. Metode Penelitian .....</b>	<b>13</b>
1. Jenis dan Pendekatan Penelitian.....	13
2. Sifat Penelitian .....	14
3. Sumber Data.....	14
4. Alat Pengumpulan Data .....	15
5. Analisis Data .....	15

### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

1. Netralitas .....	17
---------------------	----

2. Aparatur Sipil Negara .....	22
3. Pemilihan Umum .....	24
4. Pemilihan Kepala Daerah .....	30
5. Pengawasan.....	33

### **BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

A. Pengaturan Netralitas Aparatur Sipil Negara.....	37
a. Netralitas ASN dalam Pemilihan Kepala Daerah .....	37
b. Hak Memilih Dan Di Pilih Dalam Pemilu Sebagai Hak Politik Dalam Sistem Hukum Di Indonesia .....	42
c. Pengaturan Netralitas ASN .....	52
B. Good Governance di Ruang Lingkup ASN .....	65
a. Keterkaitan Birokrasi untuk Mewujudkan Good Governance...65	
b. Netralitas ASN sebagai Pondasi Terwujudnya Good Governance.....	69
c. Good Governance di Ruang Lingkup Pemerintahan Labuhan Batu Selatan.....	71
C. Implementasi Netralitas ASN di Labuhan Batu Selatan.....	80
a. Kewenangan Bawaslu Terhadap Netralitas ASN .....	80
b. Hambatan dan Upaya yang di lakukan oleh Bawaslu dalam hal Netralitas ASN pada Pilkada Kab. Labuhan Batu Selatan.....	87

### **BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN**

A. Kesimpulan .....	95
B. Saran .....	96

<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>97</b>
-----------------------------	-----------

### **LAMPIRAN**

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Politik adalah cara, upaya, langkah atau siasat yang dilakukan seseorang atau kelompok untuk mencapai tujuan. Politik praktis adalah upaya yang dilakukan organisasi politik dalam rangka menyusun kekuatan politik dan menggunakan kekuatan. Lawan dari politik praktis adalah politik pembangunan, yaitu sebuah upaya, langkah atau strategi yang dilaksanakan oleh suatu bangsa guna mewujudkan cita-cita yang ingin diraihinya, sesuai dengan nilai-nilai idealisme, nasionalisme dan patriotisme yang dikandungnya.

Tujuan dari politik praktis adalah memegang kekuasaan negara atau untuk mendapatkan kedudukan di dalam kekuasaan negara. Politik praktis sangat berbahaya karena menghalalkan segala cara untuk menjegal taktik dan strategi lawan politik. Hal tersebut banyak terjadi pada saat ini. Hendaknya berpolitik kebangsaan dengan sehat agar demokrasi juga berjalan sehat.<sup>1</sup>

Aparatur Sipil Negara merupakan aset utama instansi pemerintah. Instansi pemerintah perlu membangun Aparatur Sipil Negara yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi dan neportisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat. Pemerintah dalam melaksanakan fungsinya senantiasa menetapkan

---

<sup>1</sup> Muhammad Rysad, dkk, *Patologi Birokrasi: Dampak Buruk dari Politik Praktis ASN'* Artikel, <https://osf.io/hgmfu/download/?format=pdf>, diakses tanggal 22 Maret 2022, pukul 19.00 WIB.

kebijakan-kebijakan serta peraturan-peraturan. Aparatur Sipil Negara sebagai alat pemerintah memiliki peran penting sebagai pegawai yang berkewajiban menyalurkan komponen kebijakan-kebijakan dan peraturan-peraturan pemerintah. Menurut Logeman, pegawai adalah setiap pejabat yang mempunyai suatu hubungan dinas dengan negara. Menurut hubungan dinas itu mereka wajib melakukan jabatan-jabatan yang ditugaskan kepada mereka.

Dalam fungsi pelayanan terkandung tujuan untuk menciptakan keadilan dalam masyarakat. Artinya bahwa siapapun dalam masyarakat itu harus mendapatkan perlakuan yang sama, tidak memandang apakah dia kaya atau rakyat biasa, harus mendapatkan perlakuan yang sama.<sup>2</sup>

Aparatur Sipil Negara sebagai abdi negara telah diatur batasan hubungannya dengan aktivitas-aktivitas politik praktis untuk memperkuat eksistensi dari netralitas Aparatur Sipil Negara terhadap pelanggaran netralitas. Pada dasarnya netralitas Aparatur Sipil Negara hanya diarahkan untuk melaksanakan tugas dan fungsinya dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat, tanpa ikut serta dalam kegiatan politik praktis.<sup>3</sup> Netralitas Aparatur Sipil Negara merupakan bentuk nyata dari pemisahan hak politik dengan tugas dasar sebagai petugas negara.

---

<sup>2</sup> Tim Suara Pembaruan, 2018. *Otonomi Peluang dan Tantangan*. Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, halaman 5.

<sup>3</sup> Nurrani, dkk, *Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi Protecting. Negara Hukum*. Dalam Jurnal Perdana Gema, Vol. 4 No.1, 2020. halaman 109.

Berikut contoh larangan terhadap politik praktis pada Aparatur Sipil Negara:

1. ASN dilarang melakukan pendekatan terhadap partai politik terkait rencana pengusulan dirinya atau orang lain sebagai bakal calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah;
2. ASN dilarang memasang spanduk/baliho yang mempromosikan dirinya atau orang lain sebagai bakal calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah;
3. ASN dilarang mendeklarasikan dirinya sebagai bakal calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah;
4. ASN dilarang menghadiri deklarasi bakal calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan atau tanpa menggunakan atribut bakal pasangan calon/atribut partai politik;
5. ASN dilarang mengunggah, menanggapi atau menyebarkan gambar/foto bakal calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah;
6. ASN dilarang melakukan foto bersama dengan bakal calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan mengikuti simbol tangan/gerakan yang digunakan sebagai bentuk keberpihakan.
7. ASN dilarang menjadi pembicara/narasumber pada kegiatan pertemuan partai politik.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> M. Agus Yozam, *Larangan dan Sanksi Bagi PNS yang Terlibat Politik Praktis*, <https://www.hukumonline.com/berita/a/ini-larangan-dan-sanksi-bagi-pns-yang-terlibat-politik-praktis-lt5a4b2f8e1d353/?page=2>, diakses tanggal 25 Maret 2022, pukul 19.00 WIB

Keterlibatan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam politik praktis acap kali muncul menjelang digelarnya Pemilu dan Pilkada. Meskipun larangan keterlibatan ASN ini sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), nyatanya masih ada ASN yang mengabaikan netralitas mereka dalam Pemilu dan Pilkada.

Keterlibatan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam politik praktis tentunya karena ASN dianggap sebagai cara yang paling mudah untuk mempengaruhi masyarakat. Posisi ASN cukup strategis dan dipandang di masyarakat tentunya akan memudahkan calon dalam meraih dukungan dan berharap besar dalam pilkada.

Untuk menjadi pelayanan publik yang berkesinambungan maka ASN harus netral dari politik namun dalam realitas politik, sulit untuk menghilangkan pengaruh politik dari birokrasi. Terlebih ada 2 pola yang sering terjadi dalam politisasi birokrasi. “Pertama elit politik yang melibatkan birokrasi atau birokrasi itu sendiri yang menawarkan diri untuk terlibat”. Demi membangun birokrasi yang profesional sudah seharusnya elit politik tidak melibatkan dirinya dalam birokrasi maupun sebaliknya.

Terlebih Indonesia telah mengalami masa orde baru ketika para ASN dipaksa sedemikian rupa untuk memilih salah satu peserta pemilu. Baru setelah era reformasi, reformasi birokrasi mulai dilakukan seperti reformasi dibidang Sumber Daya Manusia, budaya dan yang paling penting reformasi dibidang politik.

Dalam reformasi politik inilah ASN tidak lagi dilibatkan dalam kampanye politik yang mengusung calon kandidat tertentu. Ketidaknetralan ASN tentu menjadi sorotan di tengah harapan masyarakat agar ASN mampu menjadi pilar contoh jalannya demokratisasi jujur dan adil. Hal ini sejalan dengan harapan dari Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014. Akan tetapi masih banyak ASN-ASN yang melanggar dari Undang-Undang yang telah ditetapkan sebelumnya. Masih banyak ASN yang melakukan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Gerakan reformasi yang berlangsung 21 tahun lalu sejak tahun 1998 telah menjadi awal perubahan sistem pemerintahan di Indonesia. Perubahan tersebut di antaranya pada bidang kelembagaan politik dalam rangka konsolidasi demokrasi dan desentralisasi pemerintahan. Untuk mewujudkan sebuah negara yang demokratis, diperlukan sinkronisasi berbagai elemen termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan menata sistem kepegawaian. Diperlukan transformasi melalui reformasi birokrasi yang berorientasi membentuk aparatur negara yang kompeten dan profesional menuju pemerintahan yang baik (good governance).

Subjek utama dalam reformasi birokrasi adalah pegawai negeri sipil (PNS) yang bertugas bukan hanya pada tujuan-tujuan instansional yang ditetapkan oleh atasan melainkan juga kepada masyarakat demokratis (democratic polity). Peran PNS yang strategis dalam menyelenggarakan kebijakan pelayanan publik menjadi kunci keberhasilan pembangunan secara berkelanjutan. Hal ini akan terwujud apabila negara memiliki sumber daya manusia (SDM), dalam hal ini PNS, yang profesional.



Berdasarkan Undang-Undang saat ini, PNS merupakan bagian dari Aparatur Sipil Negara (ASN). Salah satu persoalan yang menjadi perhatian saat ini adalah adanya politisasi terhadap ASN. Kondisi ini berpengaruh terhadap kualitas kinerja ASN, karena berpotensi terjadi konflik kepentingan. ASN yang diharapkan memiliki profesionalitas dalam menjalankan peran dan fungsi sebagai pelayan masyarakat yang profesional menjadi sulit terwujud karena dibenturkan dengan berbagai kepentingan. Pihak yang berpotensi melakukan politisasi pada ASN dapat berasal dari internal ataupun eksternal yaitu berasal dari atasan ataupun pihak lain yang dapat mempengaruhi seorang ASN.

Secara praktis, permasalahan politisasi birokrasi dapat terlihat jika terjadi adanya keterkaitan politis antara PNS dengan kepala daerah terpilih melalui penempatan jabatan yang tidak berdasar kompetensi, namun lebih karena faktor marriage sistem bukan merit sistem. Salah satu faktor kenapa ASN tunduk terhadap segala arahan petahana meskipun hal tersebut melanggar netralitas ialah kedudukan kepala daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). PPK berwenang melakukan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian ASN. Hal inilah yang kemudian menjadi awal dari persoalan dalam pembentukan karakter seorang ASN, sehingga tujuan dari ASN yang memiliki independensi, objektivitas dan transparan dalam pelayanan publik menjadi sulit atau bahkan tidak dapat tercapai.

Fenomena lain adalah keterlibatan ASN dalam penyusunan program kerja dan/atau materi kampanye yang akan digunakan oleh petahana dalam pemilihan kepala daerah. Seorang ASN karena telah bekerja pada pemerintahan daerah, dapat dipastikan mengetahui segala potensi yang ada di daerahnya. Pengetahuan dan

pengalaman tersebut digunakan bekerja sama dengan petahana dalam penyusunan visi dan misi kandidat yang berasal dari petahana, sehingga desain kebijakan dan anggaran untuk kegiatan sosialisasi dan/atau kampanye dapat dilakukan secara terselubung bersamaan dengan program kerja pemerintah. Hal ini akan sangat menguntungkan petahana karena dapat dengan mudah mensosialisasikan program melalui perangkat daerah dan dengan anggaran daerah.

Fenomena keterlibatan oknum ASN dalam serangkaian kegiatan kampanye dan sosialisasi untuk memenangkan petahana peserta pemilihan kepala daerah di berbagai daerah juga mengindikasikan bahwa peraturan perundang-undangan terkait netralitas ASN belum ditegakkan untuk mencegah penyelewengan pada birokrasi. Larangan dengan jelas dipahami, namun tidak disertai dengan penegakan sanksi akan menciptakan zona nyaman bagi oknum ASN untuk terlibat dalam pemilihan kepala daerah. Diakui atau tidak, banyak ASN yang memanfaatkan momentum pemilihan kepala daerah untuk mengubah nasib. ASN dan petahana sama-sama tertarik untuk bekerjasama memenangkan pemilihan kepala daerah.

Pasal 2 UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN menyatakan bahwa penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN berpegang teguh salah satunya pada asas, prinsip, nilai dasar, serta kode etik dan kode perilaku yaitu sebuah netralitas. Netralitas birokrasi merupakan sebuah sistem di mana birokrasi tidak akan berubah dalam melakukan dan menjaga pelayanannya kepada publik, walaupun pimpinannya berganti ataupun jika ada daya upaya yang berusaha meniadakan netralitas pada seorang ASN. Tugas birokrasi sebagai pelayanan tidak boleh berkurang kualitasnya, walaupun pemimpinnya berganti. Didalam ajaran

Islam diperintahkan supaya berlaku adil sebagaimana disebutkan dalam Al-Quran Surat Al-Maidah ayat 8 yang berbunyi:

يٰۤاَيُّهَا الَّذِيْنَ ءَامَنُوْا كُوْنُوْا قَوّٰمِيْنَ لِلّٰهِ شُهَدَآءَ بِالْقِسْطِ وَلَا يَجْرِمَنَّكُمْ  
شَتَانُ قَوْمٍ عَلٰٓى اَلَّا تَعْدِلُوْا اَعْدِلُوْا هُوَ اَقْرَبُ لِلتَّقْوٰى وَاتَّقُوا اللّٰهَ اِنَّ اللّٰهَ  
خَبِيْرٌۢ بِمَا تَعْمَلُوْنَ ﴿٨﴾

Artinya: Wahai orang-orang yang beriman! Jadilah kamu sebagai penegak keadilan karena Allah, (ketika) menjadi saksi dengan adil. Dan janganlah kebencianmu terhadap suatu kaum mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlaku adillah. Karena (adil) itu lebih dekat kepada takwa. Dan bertakwalah kepada Allah, sungguh, Allah Mahateliti terhadap apa yang kamu kerjakan.<sup>5</sup>

Dari uraian tersebut, maka sangat jelas bahwa seorang ASN seharusnya memegang teguh netralitas sehingga segala tindakan yang dilakukan merupakan tindakan objektif semata-mata dilakukan sesuai jabatannya dalam rangka menjalankan tugas dan fungsi sebagai pelayanan publik. Dengan demikian tujuan dari gerakan reformasi dalam segala bidang termasuk reformasi birokrasi akan terwujud. Berdasarkan fenomena-fenomena tersebut maka sangat penting untuk dilakukan sebuah penelitian yang komprehensif untuk dapat merumuskan sebuah gagasan dan rancangan kebijakan dalam rangka mewujudkan good governance dengan ASN yang memegang teguh prinsip netralitas.

Menciptakan ASN yang Netral dan sebagai pelayan masyarakat untuk menciptakan pemilu yang bersih dan transparansi di kabupaten Labuhan Batu Selatan. Dengan terwujudnya pemerintahan yang bersih (*Good Governance*) di

<sup>5</sup> Departemen Agama RI, 2016, *Al-Qur'an dan Terjemahannya*, Jakarta, Yayasan Penerjamah Al-Qur'an, halaman 159.

ruang lingkup pemerintahan Labuhan Batu Selatan maka tidak ada lagi keterlibatan pelayanan publik dalam pemilihan kepala daerah. Keterlibatan ASN akan menyebabkan kemunduran bagi daerah sebab banyak dalam pilkada pasangan calon yang akan mengikuti pilkada selanjutnya adalah pasangan calon dari petahana atau kepala daerah yang telah habis masa jabatannya sebagai kepala daerah.

Dalam upaya mencegah dan meminimalisir keterlibatan ASN dalam Politik praktis maka seharusnya aparaturnya penyelenggara pemilu harus bersikap lebih tegas terhadap ASN yang melanggar ketentuan yang telah ditetapkan. Sanksinya bisa berupa rekomendasi pemberhentian dari ASN, sebagai salah satu langkah tegas yang dilakukan penyelenggaraan pemilu dalam rangka mencegah berkembangannya keterlibatan ASN dalam politik praktis.

Berkaitan dengan problematika tersebut, dirasa sangat menarik untuk penulis ambil permasalahan tersebut sebagai Judul Penelitian yang berjudul ***“Implementasi Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Politik Praktis Pada Pemilihan Kepala Daerah di Labuhan Batu Selatan”***.

### **1) Rumusan Masalah**

Dari latar belakang yang telah disampaikan diatas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

- a. Bagaimana Pengaturan Netralitas Aparatur Sipil Negara?
- b. Bagaimana Bentuk Good Governance di ruang lingkup ASN?
- c. Bagaimana Implementasi Netralitas Aparatur Sipil Negara di Labuhan Batu Selatan?

## 2) Faedah Penelitian

- a. Secara teoritis, melatih kemampuan untuk melakukan penelitian secara ilmiah dan hasil penelitian ini di harapkan dapat memberikan masukan bagi pengembang ilmu pengetahuan di bidang Hukum Adminitrasi Negara, juga dapat memberikan manfaat di kalangan akademisi dan daerah khususnya wilayah Labuhan Batu Selatan dalam ruang lingkup ASN Labuhan Batu Selatan.
- b. Secara praktis, dengan berhasilnya penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan pemerintah daerah Labuhan Batu Selatan Khusus nya dan juga seluruh ASN di Indonesia untuk mewujudkan ASN yang Netral dalam politik praktis pada pemilihan kepala daerah.

### B. Tujuan Penelitian

1. Untuk Mengetahui Pengaturan Netralitas Aparatur Sipil Negara
2. Untuk mewujudkan Asas Good Governance dalam ruang lingkup ASN Labuhan Batu Selatan
3. Untuk mengimplementasikan Netralitas ASN dalam pemilihan kepala daerah di ruang Lingkup Pemerintahan Labuhan Batu Selatan

### C. Definisi Operasional

Definisi Operasional atau kerangka konsep adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara definisi-definisi/konsep-konsep khusus yang akan diteliti.<sup>6</sup> Maka dari itu judul proposal ini adalah: “Implementasi

---

<sup>6</sup> Ida Hanifah dkk, 2018, *Pedoman Penulisan Tugas Akhir*, Medan, CV Pustaka Prima, halaman 17.

Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Politik Praktis Pada Pemilihan Kepala Daerah di Labuhan Batu Selatan”. Maka penjelasan definisi operasionalnya adalah:

1. Implementasi adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci. Implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap sempurna.<sup>7</sup>
2. Netralitas ASN menurut Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 berarti setiap Pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun<sup>8</sup>
3. Politik praktis adalah kegiatan secara langsung yang dilakukan oleh seorang warga negara atau bentuk kelompok sosial tertentu masyarakat termasuk partai dalam melaksanakan hak-hak politiknya sebagai warga negara untuk memperoleh kekuasaan yang diinginkannya<sup>9</sup>.
4. Pemilihan Kepada Daerah adalah Pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Novi Yuliana Inkiriwang. *Implementasi Baruan Pemasaran Melalui Kegiatan Sales E-Commerce Pada OTA (Online Travel Agent)*, Yogyakarta, Universitas Mercu Buana, 2019, halaman 15.

<sup>8</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Pasal 4 huruf F.

<sup>9</sup> Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia Widisarana Indonesia, 2017, halaman 140.

<sup>10</sup> Joko J. Prihatmoko, 2015, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, halaman 3.

#### **D. Keaslian Penelitian**

Berdasarkan penelusuran kepustakaan bahwa penelitian tentang Implementasi Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Politik Praktis pada Pemilihan Kepala Daerah ini merupakan bukanlah hal yang baru. Berdasarkan kepustakaan baik melalui searching via internet maupun penelusuran kepustakaan dari lingkungan Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara dan perguruan tinggi lainnya, berikut ini adalah penjabaran skripsi/tesis yang berkaitan dengan judul penelitian yang dilakukan oleh penulis, antara lain:

1. Skripsi Siti Nurcholidah NPM, 5116500180, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Pancasakti Tegal Tahun 2019 Yang Berjudul “Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) di Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal. Penelitian Skripsi ini menjabarkan tentang Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) Di Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal serta bentuk pengawasan yang dilakukan dalam kaitannya dengan Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam pemilukada di Sekretariat daerah Kabupaten Tegal
2. Skripsi Agus Prasetyo NIM SIP.151912, Mahasiswa Program Studi Ilmu Pemerintahan Fakultas Syari’ah Universitas Islam Negeri Sulthan Thaha Saifuddin Jambi Tahun 2019, Yang Berjudul, Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan memahami netralitas Aparatur Sipil Negara pada pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Muaro Jambi tahun 2017. Serta untuk mengetahui dan memahami pelaksanaan mekanisme penjatuhan sanksi kepada

Aparatur Sipil Negara yang tidak netral dalam Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Muaro Jambi.

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara, dokumentasi. Pendekatan dilakukan penelitian lapangan dengan melihat dan mengamati apa yang terjadi dilapangan serta penerapan peraturan perundang-undangan dalam prakteknya dalam masyarakat.

#### **E. Metode Penelitian**

Metode atau metodeologi diartikan sebagai dari penelitian ilmiah, studi terhadap prosedur dan teknik penelitian. Penelitian pada hakikatnya adalah rangkaian kegiatan ilmiah dan karena ini menggunakan metode-metodi ilmiah untuk menggali dan memecahkan permasalahan, atau untuk menemukan sesuatu kebenaran dari fakta-fakta yang ada. Metode penelitian bertujuan untuk menjelaskan bagaimana penelitian itu dilakukan agar didapat hasil yang maksimal, maka metode yang dipergunakan dalam penelitian ini terdiri dari.

##### **1. Jenis dan Pendekatan Penelitian**

Jenis penelitian ini adalah penelitian normatif dengan menggunakan pendekatan penelitian Hukum Yuridis normatif. Penelitian hukum normatif disebut juga penelitian Hukum Doctrinal, dimana hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (Law in books), dan penelitian terhadap



sistematika hukum dapat dilakukan pada peraturan perundang-undangan tertentu atau hukum tertulis.<sup>11</sup>

## **2. Sifat Penelitian**

Sifat penelitian yang digunakan dalam menyelesaikan penelitian ini adalah deskriptif yaitu penelitian yang hanya semata-mata melukiskan keadaan objek atau peristiwanya tanpa suatu maksud untuk mengambil kesimpulan-kesimpulan yang berlaku umum dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif yang menggambarkan secara sistematis data mengenai masalah yang akan dibahas. Data yang terkumpul kemudian dianalisis secara sistematis sehingga dapat ditarik kesimpulan dari keseluruhan hasil penelitian.<sup>12</sup>

## **3. Sumber Data**

Sumber data yang diperoleh dalam penelitian ini adalah:

- a. Data yang bersumber dari Hukum Islam: yaitu Al-Qur'an yang disebut juga dengan kewahyuan.<sup>13</sup> Bahwa dalam penelitian ini penulis mencantumkan berupa ayat Al-Quran sebagai dasar mengkaji, menganalisa dan menjawab permasalahan yang akan diteliti.
- b. Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan yang terdiri dari peraturan perundang-undangan, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

---

<sup>11</sup> Ida Hanifah, dkk, *Op.Cit.* halaman 19.

<sup>12</sup> *Ibid.*, halaman 20.

<sup>13</sup> *Ibid.*,

- c. Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang berupa karya ilmiah, buku, serta yang berhubungan dengan permasalahan ini.
- d. Bahan hukum tersier yaitu berupa bahan-bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum, internet, dan sebagainya yang ada hubungannya dengan permasalahan yang sesuai dengan judul ini.<sup>14</sup>

#### **4. Alat Pengumpulan Data**

Dalam penelitian ini, alat pengumpul data yang dipergunakan dapat dilakukan dengan dua cara yaitu:

- a. *Offline* yaitu menghimpun data studi kepustakaan secara langsung dengan mengunjungi toko-toko buku dan perpustakaan (baik didalam kampus Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara), guna menghimpun data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian.
- b. *Online* yaitu studi kepustakaan (*library research*) yang dilakukan dengan cara searching melalui media internet guna menghimpun data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian dimaksud.
- c. Dan juga di dukung dengan metode wawancara.

#### **5. Analisis Data**

Data pelaksanaan Implementasi Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Politik Praktis Pada Pemilihan Kepala Daerah di Labuhan Batu Selatan Yang di

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, halaman 21.

harapkan dapat memaksimalkan implementasi ASN tidak terlibat dalam politik praktis kepala daerah. Penelitian yang kejelasan unsur penjelasannya masih fleksibel, tidak menggunakan populasi dan sample, tidak menggunakan hipotesis sebelumnya, dan analisis data dilakukan dengan bersamaan dengan pengumpulan data, adalah penelitian normatif.<sup>15</sup> Maka dari itu, analisis yang di gunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif.

---

<sup>15</sup> Suharsimi Arikunto, 2006, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktis*, Jakarta: Rineka Cipta, halaman 13.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **1. Netralitas**

Netralitas dapat diartikan sebagai perilaku tidak memihak, atau tidak terlibat yang ditunjukkan birokrasi pemerintahan dalam masa kampanye kandidat kepala daerah diajang pilkada baik secara diam-diam maupun terang-terangan. Adapun indicator untuk mengukur netralitas adalah sebagai berikut: (a) Tidak terlibat, dalam arti tidak menjadi tim sukses calon kandidat pada masa kampanye atau menjadi peserta kampanye baik dengan menggunakan atribut partai atau atribut ASN. (b) Tidak memihak, dalam arti tidak membantu dalam membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan salah satu pasangan calon, tidak mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap salah satu pasangan calon kepala daerah/wakil kepala daerah pada masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada ASN dalam lingkup unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat, serta tidak membantu dalam menggunakan fasilitas negara yang terkait dengan jabatan dalam rangka kemenangan salah satu calon pasangan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah.<sup>16</sup>

Menurut Marbun, bahwa yang dimaksud dengan netralitas adalah: (1) bebasnya ASN dari pengaruh kepentingan partai politik tertentu atau tidak memihak untuk kepentingan partai tertentu atau tidak berperan dalam proses politik. Namun, ASN masih mempunyai hak politik untuk memilih dan berhak

---

<sup>16</sup> Amin, 2016, *Netralitas Birokrat Pemerintahan pada Dinas Pendidikan Kota Makassar dalam Pemilukada di Kota Masakar Pemilihan Walikota Makassar Tahun 2012* (Skripsi), Fak.Isipol, *Universitas Hasanuddin, Makassar*, halaman 16-17.

untuk dipilih dalam pemilihan umum, namun tidak diperkenankan aktif menjadi anggota dan pengurus partai politik. (2) ASN 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.<sup>17</sup>

Netralitas pada hakekatnya merupakan sikap tidak memihak terhadap sesuatu apapun. Dengan demikian netralitas diartikan sebagai tidak terlibatnya Aparatur Sipil Negara dalam pemilihan Kepala Daerah baik secara aktif maupun pasif. Bahwa netralitas merupakan kondisi terlepasnya birokrasi *spoil system* yang berarti birokrasi bekerja berdasarkan profesionalisme dan kemampuan teknis yang dibutuhkan.

Disisi lain, Rouke, mengatakan netralitas birokrasi dari politik hampir tidak mungkin, sebab jika partai politik tidak mampu memberikan alternatif program pengembangan dan mobilisasi dukungan, maka birokrasi akan melaksanakan tugas-tugas itu sendiri dan mencari dukungan politik di luar partai politik yang bisa membantunya dalam merumuskan kebijakan politik. Dukungan politik itu, menurut Rouke dapat diperoleh melalui tiga konsentrasi yakni: (1) Pada masyarakat luar (2) Pada legislatif (3) Dan pada diri birokrasi sendiri (*executive brauch*).<sup>18</sup> Sehingga

---

<sup>17</sup> S.F. Marbun, 2017, *Reformasi Hukum Tata Negara, Netralitas Pegawai Negeri Dalam Kehidupan Politik Di Indonesia*, Yogyakarta, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, halaman. 74

<sup>18</sup> Watunglawar, 2015. *Perwujudan Asas Netralitas Birokrasi dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara*, Tesis, Universitas Negeri Jember, halaman 26.

dengan demikian Netralitas Aparatur Sipil Negara adalah persoalan yang sangat besar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, karena secara teoritis sulit ditemukan landasan teoritis yang dapat memberikan alasan pembenaar bagi dimungkinkannya aparatur negara untuk terlibat dalam kegiatan-kegiatan politik praktis.

Netralitas Aparatur Sipil Negara terhadap pengaruh dan intervensi politik tidak bisa dianggap ringan, seyogianya tidak memihak atau sengaja dibuat memihak kepada salah satu kekuatan politik atau partai politik. Apabila Pegawai Negeri Sipil netral maka rakyat secara keseluruhan akan bisa dilayani dengan baik dengan kata lain tidak mengutamakan atau memihak pada salah salah satu kepentingan kelompok rakyat tertentu. Oleh sebab itu Dalam upaya menjaga Netralitas Aparatur Sipil Negara dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan Aparatur Sipil Negara, serta dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaga pada tugas yang dibebankan kepada Aparatur Sipil Negera dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

Ada beberapa alasan mengapa ASN dilibatkan dalam pilkada atau dimanfaatkan birokrasinya oleh politisi: (1) Birokrasi seringkali mudah dimanfaatkan sebagai personifikasi negara. Masyarakat pedesaan adalah kelompok warga atau pemilih yang sangat mudah untuk dimanipulasi pilihannya dalam pilkada. Dengan melibatkan birokrasi ataupun para birokrat dalam pilkada, menjadi tim sukses, menjadi peserta kampanye atau lainnya, mereka dapat mengatasnamakan institusi negara untuk merayu atau bahkan mengintimidasi warga. Dengan kepatuhan warga untuk melakukan apa yang harus dilakukan oleh

mereka atas perintah birokrasi/birokrat selama Orde Baru, ini menunjukkan pada calon kandidat peserta pilkada bahwa membawa institusi ini ke dalam percaturan politik adalah keuntungan. Oleh karena itu, ini adalah salah satu alasan mengapa mereka mudah terlibat atau diundang untuk terlibat dalam pilkada, (2) Birokrasi dianggap perlu dimanfaatkan karena memegang akses informasi di daerah. Tidak dapat dipungkiri bahwa keberhasilan birokrasi ialah kemampuannya untuk mengumpulkan informasi dari dan di wilayah kemasyarakatannya (teritorinya).

Lembaga manapun, baik legislatif, yudikatif, maupun lembaga privat nirlaba tidak memiliki kemewahan akses informasi sebagaimana birokrasi miliki, maka birokrasi dianggap sebagai sumber kekuatan yang tidak terperi oleh para kandidat pilkada. Sulit kiranya apabila birokrasi tidak diundang dalam percaturan politik daerah karena birokrasi memiliki sekumpulan data mengenai besaran pemilih, basis massa partai, pemilih pemula (early voters), kelompok Golput, dan lain sebagainya yang dapat dimanfaatkan oleh calon-calon penguasa, terutama incumbent, (3) Kemungkinan dimanfaatkannya keahlian teknis yang dimiliki oleh birokrat dalam birokrasi merupakan alasan lain mengapa mereka pantas untuk dilibatkan dalam kontestasi politik di daerah. Keahlian teknis dalam formulasi dan implementasi kebijakan. (4) Untuk faktor internal berupa kepentingan yang partisan untuk mobilitas karir. Adanya vested-interest berupa kepentingan memelihara dan meningkatkan posisi karir/jabatan menjadi alasan beberapa birokrasi berpolitik dalam pilkada. Dan dari itu, sebagian birokrat berpolitik berspekulasi dengan harapan jika kandidat yang didukung menang, maka birokrat tersebut akan mendapat posisi yang lebih penting dikemudian hari. (5) Masih kuatnya budaya

patron-client menyebabkan ASN yang loyal akan membela habis-habisan atasannya yang menjadi kandidat dalam pilkada.<sup>19</sup>

Netralitas ASN merupakan suatu kewajiban yang harus dimiliki ASN karena sifatnya Imperatif. Konsekuensi dari sifat imperatif adalah sanksi dan jika ketentuan tersebut tidak dilakukan atau melakukan apa yang harusnya tidak dilakukan itulah yang disebut sebagai Pelanggaran dalam konteks ini pelanggaran netralitas dalam kegiatan politik yang dilakukan oleh ASN.

Ketidaknetralan Birokrasi dapat menimbulkan implikasi terhadap:

- 1) Diskriminasi dalam pelayanan birokrasi. Birokrasi berfungsi sebagai alat pengendali masyarakat dan alat mobilisasi masyarakat.
- 2) Terlalu banyak political appointment pada jabatan karier birokrasi dan munculnya birokrasi yang bersifat partisan.
- 3) Pengabaian prinsip meritokrasi dan berkembangnya praktek koneksi dan praktek rekrutmen, promosi dan demosi yang lebih didasarkan pada faktor askriptif, dan
- 4) Pelembagaan conflict of interest dan munculnya birokrasi berbisnis.<sup>20</sup>

Dalam sejarahnya, pengaturan netralitas Pegawai Negeri Sipil dapat dilihat dari masa Orde Lama, Orde Baru, Orde Reformasi dan pasca Orde Reformasi. Pada masa Orde Lama ditandai dengan diberlakukannya Undang-Undang Darurat No.25 tahun 1950 tentang Hak Mengangkat Pegawai Negeri Sipil,

---

<sup>19</sup> Patria, A, *Op., Cit.*, halaman 21.

<sup>20</sup> Wulandari, *Akuntabilitas Sosial Pada Pemerintahan Lokal (Studi Terbentuknya Akuntabilitas Sosial Masyarakat Kelurahan Kalisoro Kecamatan Tawangmangu, Jurnal, The Indonesian Jufnral Of Publik Administrasian (IJPA), Vol 1 No.2 Tahun 2015, halaman 6.*



selanjutnya diterbitkan Undang-Undang No.20 tahun 1952 tentang Pensiun Pegawai Negeri Sipil dan Undang-Undang No.21 tahun 1952 yang menyempurnakan Undang-Undang Darurat No.25 tahun 1950 tentang Hak Mengangkat Pegawai Negeri Sipil.

Sampai dengan tahun 1960, pemerintah lebih banyak menerbitkan aturan-aturan kepegawaian dalam bentuk peraturan pemerintah. Hal ini mengakibatkan aparat pemerintah mengalami kesulitan untuk mendapatkan landasan hukum dalam menyelesaikan permasalahan kepegawaian dengan tepat. Oleh sebab itu, pemerintah berinisiatif menyusun Undang-Undang kepegawaian yang bersifat menyeluruh. Pada tahun 1958, pemerintah membentuk panitia yang diketuai Prajudi Atmosoedirjo untuk menyusun Undang-Undang kepegawaian. Pada tahun 1961, melalui proses politik berhasil diundangkan Undang-Undang No.18 tahun 1961 tentang Ketentuan Pokok Kepegawaian.

## **2. Aparatur Sipil Negara**

Aparatur Sipil Negara adalah Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pegawai Negeri Sipil adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat untuk menduduki jabatan pemerintahan dan memiliki Nomor Induk Pegawai secara nasional. Pengangkatan PNS dalam suatu jabatan dilaksanakan dengan memperhatikan jenjang pangkat yang ditetapkan untuk suatu jabatan tersebut.

Pasca dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur sipil Negara, sebutan Pegawai pemerintah yang dahulunya PNS (pegawai Negeri Sipil) berubah menjadi Aparatur Sipil Negaran disingkat ASN. Sebelumnya, ketentuan mengenai pegawai pemerintah diatur Dalam Undang-Undang nomor 43 tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang nomor 8 tahun 1974 tentang pokok-pokok Kepegawaian.

Dalam aturan ini disebutkan bahwa Aparatur Sipil Negara merupakan salah satu sarana tata usaha negara yang diangkat dan digaji oleh pemerintah untuk melaksanakan tugas negara tertentu berdasarkan peraturan yang telah dibuat dan ditetapkan oleh negara.

Dalam menjalankan tugasnya, Aparatur Sipil Negara mempunyai kewajiban yang harus ditaati yaitu:

- a. Wajib setia dan taat kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintah, serta wajib menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (pasal 4)
- b. Wajib menaati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepadanya dengan penuh pengabdian, kesadaran dan tanggung jawab (pasal 5)

- c. Wajib menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan kepada dan atas perintah pejabat yang berwajib atas kuasa Undang-Undang (pasal 6). (UU ASN).<sup>21</sup>

### **3. Pemilihan Umum**

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, pasal 1 ayat (1) menegaskan Pemilihan Umum, selanjutnya disingkat Pemilu, adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Selanjutnya Amiruddin mengatakan bahwa pengertian dari pemilihan umum adalah pemilihan umum secara langsung oleh rakyat merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam perkembangannya penentuan siapa yang akan menduduki pejabat pemerintahan dalam hal ini Kepala Negara dan Kepala Daerah, setiap negara dipengaruhi oleh sistem politik yang dianut, sistem Pemilu, kondisi politik masyarakat, pola pemilihan, prosedur-prosedur dan mekanisme politik. Dalam sistem politik yang demokratis, pencalonan dan pemilihan pejabat pemerintahan

---

<sup>21</sup> Yandi Asda Mustika, 2021, Rasyidin, Suadi. Jurnal “*Netralitas Aparatur Sipil Negara Daam Pemilihan Kepala Daerah Di Kabupaten Bener Meriah*”, halaman 45-46.

lebih didasarkan pada aspirasi politik masyarakat apakah melalui jalur partai politik maupun melalui jalur perseorangan.

Dasar hukum penyelenggaraan pemilihan umum dan pemilihan umum Kepala Daerah serta Wakil Kepala Daerah secara langsung adalah berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 tentang penyelenggara pemilu dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah serta Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Peraturan pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 yang berlandaskan atas Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) sehingga memiliki kekuatan konstitusional dalam pelaksanaannya.

Dalam pelaksanaan pemilihan umum asas-asas yang digunakan diantaranya sebagai berikut:

a. Langsung

Langsung, berarti masyarakat sebagai pemilih memiliki hak untuk memilih secara langsung dalam pemilihan umum sesuai dengan keinginan diri sendiri tanpa ada perantara.

b. Umum

Umum, berarti pemilihan umum berlaku untuk seluruh warga negara yang memenuhi persyaratan, tanpa membeda-bedakan agama, suku, ras, jenis kelamin, golongan, pekerjaan, kedaerahan, dan status sosial yang lain.

c. Bebas

Bebas, berarti seluruh warga negara yang memenuhi persyaratan sebagai pemilih pada pemilihan umum, bebas menentukan siapa saja yang akan dicoblos untuk membawa aspirasinya tanpa ada tekanan dan paksaan dari siapa pun.

d. Rahasia

Rahasia, berarti dalam menentukan pilihannya, pemilih dijamin kerahasiaan pilihannya. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa pun suaranya diberikan.

e. Jujur

Jujur, berarti semua pihak yang terkait dengan pemilu harus bertindak dan juga bersikap jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

f. Adil

Adil, berarti dalam pelaksanaan pemilu, setiap pemilih dan peserta pemilihan umum mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

Pemilihan Umum Menurut Prihatmoko pemilu dalam pelaksanaannya memiliki tiga tujuan yakni:<sup>22</sup>

- a. Sebagai mekanisme untuk menyeleksi para pemimpin pemerintahan dan alternatif kebijakan umum (Public Policy).

---

<sup>22</sup> Prihatmoko, J. Joko. 2003. *Pemilu 2004 dan Konsolidasi Demokrasi*. Semarang: LP2I halaman 7.

- b. Pemilu sebagai pemindahan konflik kepentingan dari masyarakat kepada badan-badan perwakilan rakyat melalui wakil wakil yang terpilih atau partai yang memenangkan kursi sehingga integrasi masyarakat tetap terjamin.
- c. Pemilu sebagai sarana memobilisasi, menggerakkan atau menggalang dukungan rakyat terhadap Negara dan pemerintahan dengan jalan ikut serta dalam proses politik.

Selanjutnya tujuan pemilu dalam pelaksanaannya berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 tahun 2012 pasal 3 yakni pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Menurut C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil Fungsi Pemilihan Umum sebagai alat demokrasi yang digunakan untuk:

- a. Mempertahankan dan mengembangkan sendi-sendi demokrasi di Indonesia.
- b. Mencapai suatu masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila (Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia).
- c. Menjamin suksesnya perjuangan orde baru, yaitu tetap tegaknya Pancasila dan dipertahankannya UUD 1945

Indonesia merupakan negara yang menjunjung demokrasi sehingga dalam menentukan pemerintah baik itu anggota legislatif ataupun Presiden akan lewat cara Pemilihan Umum dan Pemilihan Legislatif. Pemilihan legislatif adalah pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang nantinya akan

bertugas menjadi anggota lembaga legislatif. Pemilihan legislatif diadakan setiap 5 tahun sekali.

Pemilihan legislatif sendiri di Indonesia telah dilakukan sebanyak 3 kali yaitu pada tahun 1999, 2004, 2009 dan yang keempat akan terjadi pada tahun ini dan pemilihan ini akan memutuskan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk 33 provinsi dan 497 kota.

Untuk anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sendiri akan dipilih 560 anggota yang diambil dari 77 daerah pemilihan bermajemuk yang dipilih dengan cara sistem proporsional terbuka. Nantinya tiap pemilih di pemilu legislatif akan mendapatkan satu surat suara yang bertujuan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Di kertas suara tersebut akan ada berbagai partai politik serta calon anggota legislatif yang mencalonkan diri di daerah dimana tempat pemilih tersebut berada. Cara memilihnya adalah dengan mencoblos satu lubang pada gambar calon anggota legislatif yang dipilih atau di gambar partai politik yang anda pilih.

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) mempunyai 132 anggota, 132 anggota tersebut merupakan 4 perwakilan dari setiap provinsi yang ada di Indonesia. Sistem memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah memakai sistem Single Non Transferable Vote. Saat pemilu legislatif pemilih akan diberi satu surat yang berisi semua calon independent yang telah mencalonkan diri di provinsi di mana pemilih tersebut berada. Cara memilihnya dengan mencoblos satu lubang pada nama calon

anggota legislatif yang sudah anda pilih. Nantinya 4 nama kandidat yang mengumpulkan suara terbanyak di tiap provinsi akan secara otomatis terpilih menjadi anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) akan dipilih di 34 provinsi yang setiap provinsi akan mempunyai 35-100 anggota, jumlah anggota disesuaikan dengan berapa banyak penduduk yang ada di provinsi tersebut. Tentunya dalam memilih anggota DPR, DPD, DPRD dalam pemilu legislatif kalian harus memilih calon anggota legislatif yang memenuhi kriteria pemimpin yang baik agar negara Indonesia dipimpin oleh orang-orang yang memang benar mau memajukan bangsa Indonesia.

Negara Indonesia dalam pemilihan legislatif memakai sistem multi partai. Undang-Undang No 8/2012 mewajibkan masing-masing partai politik mengikuti proses pendaftaran yang mana nanti akan diverifikasi oleh KPU bila ingin mengikuti pemilihan umum. Penyelenggaraan pemilihan umum di Indonesia termasuk pemilihan legislatif baik itu bersifat nasional merupakan tanggung jawab dari Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang telah diatur dalam Undang-Undang No 15/2011. Selain Komisi Pemilihan Umum (KPU) lembaga yang bertanggung jawab akan berlangsungnya pemilihan umum adalah Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) adalah lembaga yang mempunyai tugas untuk mengawasi Pemilu termasuk Pemilihan Legislatif agar berjalan dengan benar. Selain KPU dan Bawaslu, ada pula lembaga yang dikenal dengan nama Dewan Kerhormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). DKPP mempunyai tugas untuk



memeriksa gugatan atau laporan atas tuduhan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU atau Bawaslu.

#### **4. Pemilihan Kepala Daerah**

Pemilihan Kepala Daerah adalah Pemilu untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemilihan langsung Kepala Daerah menjadi consensus politik nasional, yang merupakan salah satu instrument penting penyelenggaraan pemerintahan setelah digulirkannya otonomi daerah di Indonesia. Sedangkan Indonesia sendiri telah melaksanakan pilkada secara langsung sejak diberlakukannya Undang-Undang nomor 32 tahun 2004, tentang pemerintahan daerah. Hal ini apabila dilihat dari perspektif desentralisasi, Pilkada langsung tersebut merupakan sebuah terobosan baru yang bermakna bagi proses konsolidasi demokrasi di tingkat lokal. Pilkada langsung akan membuka ruang partisipasi yang lebih luas bagi masyarakat dalam proses demokrasi untuk menentukan kepemimpinan politik di tingkat lokal. Sistem ini juga membuka peluang bagi masyarakat untuk mengaktualisasi hak-hak politiknya secara lebih baik tanpa harus direduksi oleh kepentingan-kepentingan elit politik, seperti ketika berlaku system demokrasi perwakilan. Pilkada langsung juga memicu timbulnya figure pemimpin yang aspiratif, kompeten, legitimate, dan berdedikasi.

Pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh penduduk daerah administrative setempat yang memenuhi syarat. Pemilihan kepala daerah dilakukan

satu paket bersama dengan wakil kepala daerah. Sebelum tahun 2005, kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sejak berlakunya Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat tanpa melalui Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah atau disingkat Pilkada. Pilkada pertama kali diselenggarakan pada bulan Juni 2005. Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang penyelenggaraan Pemilihan Umum, pilkada dimasukkan dalam rezim pemilu, sehingga secara resmi bernama Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah atau disingkat Pilkada. Pemilihan kepala daerah pertama yang diselenggarakan berdasarkan Undang-Undang ini adalah Pilkada DKI Jakarta 2007. Pada tahun 2011, terbit Undang-Undang baru mengenai Penyelenggara pemilihan umum yaitu Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011. Di dalam Undang-Undang ini, istilah yang digunakan adalah Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali Kota.<sup>23</sup>

Kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dimaksud mencakup Gubernur dan wakil gubernur untuk provinsi, Bupati dan wakil bupati untuk kabupaten, Wali kota dan wakil wali kota untuk kota. Sebagaimana Pilkada diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dengan diawasi oleh Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota.

---

<sup>23</sup> Eko Prasajo, dkk, 2016. *Desentralisasi & Pemerintahan daerah: Antara Model Demokrasi Lokad & Efisiensi Struktural*. Jakarta: Sinar Katya, halaman 40.

Pada pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menyatakan gubernur, bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, kota dipilih secara demokratis. Dalam pembukaan Alinea keempat UUD 1945 sebagai salah satu acuan berdemokrasi di Indonesia menyatakan bahwa kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan social maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu UUD 1945 yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan perwakilan, keadilan social bagi seluruh rakyat Indonesia.

Berdasarkan 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 2013 tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota d idalam pasal 1 ayat 1 menjelaskan yang dimaksud dengan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota yang selanjutnya disebut dengan pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi, dan kabupaten/kota untuk memilih gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati dan walikota dan wakil walikota secara langsung dan demokratis.

Secara umum dalam pengisian jabatan kepala daerah menggunakan dua jalur. Pertama adalah melalui jalur partai politik dan kedua adalah jalur independen. Hal ini sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 jo Undang-Undang nomor 10 tahun 2016 tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota pasal 1 ayat (3) yang berbunyi: Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur adalah peserta pemilihan yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik atau perseorangan yang didaftarkan atau mendaftar di Komisi Pemilihan Umum Provinsi, kemudian Pasal 1 ayat (4) yang berbunyi: Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota adalah peserta pemilihan yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik atau perseorangan yang didaftarkan atau mendaftar di Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota. Dalam system Demokrasi Kehadiran Partai politik sebuah keharusan untuk mewujudkan cita-cita bernegara. Oleh karena itu partai politik tidak dapat dilepaskan dari peran dan fungsinya, tidak juga hanya kepada konsituen yang dikelola, tetapi juga kepada bangsa dan negara. Karena, organisasi partai politik yang dapat menempatkan orang-orang dalam jabatan politis berarti akan menentukan kebijakan publik yang berdampak luas pada konsituen mereka.

## **5. Pengawasan**

Pengawasan merupakan proses dalam menetapkan ukuran kinerja dan pengambilan tindakan yang dapat mendukung pencapaian hasil yang telah ditetapkan tersebut. Controlling is the process of measuring performance and taking action to ensure desired results. Pengawasan adalah proses untuk memastikan

bahwa segala aktivitas yang terlaksana sesuai dengan apa yang telah direncanakan.

The process of ensuring that actual activities the planned activities.

Pengawasan adalah semua aktivitas yang dilaksanakan oleh pihak manajer dalam upaya memastikan bahwa hasil aktual sesuai dengan hasil yang direncanakan. Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan, melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauh mana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan.

Dalam kaitannya dengan akuntabilitas publik, pengawasan merupakan salah satu cara untuk membangun dan menjaga legitimasi warga masyarakat terhadap kinerja pemerintahan dengan menciptakan suatu system pengawasan yang efektif, baik pengawasan intern (internal control) maupun pengawasan ekstern (external control), disamping mendorong adanya pengawasan masyarakat (social control).

Lord Acton mengatakan bahwa setiap kekuasaan sekecil apapun cenderung untuk disalahgunakan. Oleh sebab itu, dengan adanya keleluasaan bertindak kadang-kadang dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Maka wajarlah bila diadakan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan, yang merupakan jaminan agar jangan sampai keadaan negara menjurus ke arah diktator tanpa batas yang berarti bertentangan dengan ciri di negara hukum.

Selanjutnya, John Salindeho, menyatakan bahwa, kegiatan pengawasan terutama ditujukan untuk menemukan secara dini kesalahan-kesalahan atau penyimpangan-penyimpangan agar segera dapat diadakan perbaikan dan pelurusan kembali sekaligus menyempurnakan prosedur, baik yang bersifat preventif, pengendalian maupun represif. Kemudian George R Terry memberikan pandangan bahwa pengawasan adalah proses penentuan apa yang harus dicapai yaitu standar, apa yang sedang dilakukan, yaitu menilai pelaksanaan dan bila perlu melakukan perbaikan-perbaikan sehingga pelaksanaan sesuai dengan rencana yaitu selaras dengan standar.<sup>24</sup>

Kewenangan adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu, maupun kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat yang berasal dari kekuasaan legislatif maupun dari kekuasaan pemerintah, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu bidang tertentu saja. Jadi, kewenangan merupakan kumpulan dari wewenang-wewenang. Misalnya wewenang menandatangani suatu surat keputusan oleh seorang pejabat menteri sedangkan kewenangannya tetap berada ditangan menteri. Dalam hal yang demikian yang terjadi adalah pemberian mandat, dimana tanggung jawab dan tanggung gugat berada pada pemberi mandate.<sup>25</sup>

Lebih lanjut dikatakan bahwa wewenang merupakan kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik atau secara yuridis wewenang adalah

---

<sup>24</sup> May Rahmadi, "Teori Pengawasan", <http://www.negarahukum.com/hukum/teori-pengawasan.html>, diakses tanggal 29 Maret 2022, pukul 19.00 WIB.

<sup>25</sup> Marbun, SF. Dan Moh. Mahfud, et.al., 2001. (Ed.) *Dimensi-dimensi Pemilihan Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta.

kemampuan bertindak yang diberikan oleh UU yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum Menurut H. D. Stout, wewenang tak lain adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik didalam hubungan hukum publik. Menurut Bagirmanan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (macht). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Di dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (rechten en plichten). Dalam kaitannya dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (zelfregelen) dan mengelola sendiri (zelfbesturen), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Secara vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan Negara secara keseluruhan.

### **BAB III**

#### **PEMBAHASAN**

##### **A. Pengaturan Netralitas Aparatur Sipil Negara**

###### **a. Netralitas ASN dalam Pemilihan Kepala Daerah**

Ketentuan terkait dengan Netralitas ASN telah diatur sedemikian rupa melalui beberapa perundang-undangan, antara lain Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara juga dilaksanakan dengan asas netralitas, netralitas yang artinya bahwa setiap ASN sebagai ASN tidak berpihak kepada segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun dalam kegiatan politik. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik, dalam Undang-Undang ini secara tegas melarang segala bentuk keterlibatan ASN dalam Partai Politik, karena jika seorang ASN terlibat dalam Partai Politik maka sama saja ASN tersebut telah berpihak secara politik dan telah melanggar prinsip netralitas.

Pemerintah daerah merupakan penyelenggara pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah menurut Asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam system dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 18. Urusan pemerintah berdasarkan Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah pasal 9 terdiri dari urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintah konkuren, dan urusan pemerintahan umum.



Urusan pemerintah absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut, pemerintah pusat dapat melaksanakan sendiri atau melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan asas dekonsentrasi. Instansi Vertikal disini adalah perangkat kementerian dan lembaga pemerintah non kementerian yang mengurus urusan Pemerintah yang tidak diserahkan kepada daerah otonom dalam wilayah tertentu dalam rangka Dekonsentrasi. Urusan pemerintah absolut meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiscal nasional dan agama.

Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Daerah dan Daerah provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota dan menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah serta didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategi nasional. Urusan pemerintah konkuren yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.

Urusan pemerintah wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan Dasar. Urusan pemerintah wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi; Pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan permukiman, ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat, sosial. Urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi: tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan

pelindungan anak, pangan pertahanan, lingkungan hidup, administrasi, kependudukan dan pencatatan sipil, pemberdayaan masyarakat dan desa, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, perhubungan, komunikasi dan informatika, koperasi, UMKM, penanaman modal, kepemudaan dan olahraga, statistik, persandian, kebudayaan, perpustakaan, dan kearsipan. Sedangkan urusan pemerintahan pilihan meliputi: kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian dan transmigrasi.

Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan. Urusan pemerintahan umum dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/walikota di wilayah kerja masing-masing di bantu oleh Invansi Vertikal. Dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum, gubernur bertanggung jawab kepada presiden melalui menteri dan bupati/wali kota bertanggung jawab kepada menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Pemerintah Daerah Labuhan Batu Selatan merupakan penyelenggaraan urusan pemerintah oleh Pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara kesatuan Republik Indonesia di Kabupaten Labuhan Batu Selatan. Di dalam Pemerintah Kabupaten Labuhan Batu Selatan terdiri dari Pemerintah Kabupaten Labuhan Batu Selatan (Pemda Labuhan Batu Selatan) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Labuhan Batu

Selatan (DPRD Labuhan Batu Selatan). Dalam melaksanakan tugasnya sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah, keduanya oleh perangkat daerah.

Kepala daerah dan wakil kepala daerah, gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, dan wali kota dan wakil wali kota, adalah jabatan politik atau jabatan public yang di dalamnya melekat mekanisme dan nilai-nilai demokratis (terbuka dan akuntabelitas) dalam proses pemilihan, pertanggung jawaban tugas, serta pemberhentiannya.

Pilkada merupakan rekrutmen politik yaitu penyeleksiaan rakyat terhadap tokoh-tokoh yang mencalonkan diri sebagai kepala daerah, baik Gubernur/wakil Gubernur maupun Bupati/wakil Bupati atau Wali Kota/wakil Wali Kota. Kehidupan politik daerah, pilkada merupakan salah satu kegiatan, yang nilai equivalen dengan pemilihan anggota DPRD. Equivalen tersebut di tujukan dengan kedudukan yang sejajar antara kepala daerah dengan DPRD. Hubungan kemitraan dijalankan dengan cara melaksanakan fungsi masing-masing sehingga terbentuk mekanisme check and balance. Oleh sebab itu, pilkada sesungguhnya bagian dari sistem politik di daerah. Sistem pilkada juga bagian dari sistem politik di daerah.

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, pada dasarnya merupakan konsekuensi pergeseran konsep otonomi daerah, berikut di ajukan tinjauan hukum tentang pemilihan kepala daerah menurut peraturan Perundang-undangan, baik menurut Undang-Undang maupun aturan pelaksanaannya. Berdasarkan pasal 56 Undang-Undang No 9 tahun 2015 disebutkan bahwa Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah di pilih dalam satu pasangan calon yang di

laksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Pemilihan umum kepala daerah atau biasa disingkat pilkada, bisa dilakukan secara langsung atau tidak langsung yang dilakukan oleh dewan perwakilan rakyat atau tidak langsung yang dilakukan oleh dewan perwakilan rakyat daerah. Pilkada langsung pertama kali diselenggarakan pada bulan juni 2005 dengan dasar hukum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, pilkada langsung dinilai lebih demokratis dan dianggap sebagai cita-cita reformasi yang ingin mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat. Karena itu, Pilkada langsung dianggap sebagai hak warga Negara yang dijamin konstitusi. Pada tahun 2014 yang lalu terjadi polemik di Indonesia dengan adanya usulan untuk merubah pilkada langsung menjadi tidak langsung, tetapi polemik itu berhasil diredam dengan keluarnya 2 peraturan pengganti Undang-Undang (perppu) yaitu, pertama perppu nomor 1 tahun 2014 tentang pemilihan gebenur, Bupati dan wali kota. Yang sekaligus mencabut Undang-Undang nomor 22 tahun 2014 tentang pemilihan gubernur, wali kota, Dan yang kedua perppu k yang terkait dengan Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemeritahan daerah yang isinya menghapus kewenangan DPRD untuk melaksanakan pemilihan kepala daerah.

Pada tahun 2015 Pemilihan Kepala daerah secara langsung dan serentak dilakukan diseluruh Indonesia, Tetapi terdapat polemik baru yaitu munculnya calon tunggal di beberapa daerah, walaupun di dalam Undang-Undang Nomor 8 tahun 2015 tentang perubahan 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, telah telah di tetapkan dalam pasal 49 ayat 9, pasal 50 ayat 9 yang pada intinya menyebutkan bahwa Komisi Pemilihan Umum (KPU) membuka kembali pendaftaran dan penundaan pemilihan umum selama 3 hari dan pasal 51 ayat 2 dan pasal 52 ayat 2 yang pada intinya menyebutkan bahwa Komisi Pemilihan Umum menempatkan 2 pasangan calon kepala daerah.

Pada 27 September 2010 di kabupaten Labuhan Batu Selatan Melaksanakan Pemilukada berdasarkan data KPU Labuhan Batu Selatan Jumlah DPT pilkada labusel sebanyak 177.754 Jiwa, sedangkan jumlah surat suara yang di distributorkan 182.198 Lembar di 5 kecamatan dan 2 kelurahan serta 52 desa dengan luas wilayah 3.596.00 Km.

#### **b. Hak Melilih Dan Di Pilih Dalam Pemilu Sebagai Hak Politik Dalam Sistem Hukum Di Indonesia**

Negara merupakan sebuah organisasi kekuasaan, sedangkan sebuah kekuasaan itu sendiri berpotensi untuk disalahgunakan oleh pemegang kekuasaan pemerintahan Negara.<sup>26</sup> Guna untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan pemerintahan Negara maka muncul konstitusi sebagai instrument yang membatasi kekuasaan pemerintahan Negara.

Hubungan antara konstitusi dengan HAM dapat dilihat dari keberadaan konstitusi yang merupakan instrument penjamin bagi tegaknya HAM. Perlindungan

---

<sup>26</sup> Oki Wahyu Budijanto, "Pemenuhan Hak Politik Warga Negara Dalam Proses Pemilihan Kepala Daerah Langsung," *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* vol. 16, no. 3 (2017) halaman 294, doi: <http://dx.doi.org/10.30641/dejure.2016.V16.291-307>.

HAM terhadap sebuah Negara sangat tergantung pada pengakuan terhadap HAM pada rumusan ketentuan dalam konstitusi Negara. UUD 1945 mengakui keberadaan HAM dalam beberapa rumusan pasal yang salah satunya merupakan hak politik.

Hak politik dalam tataran teori merupakan hak yang di miliki oleh setiap orang secara legal untuk meraih kekuasaan, kedudukan atau kekayaan yang bermanfaat bagi seorang warga Negara. Salah satu bentuk hak politik yang di atur dalam UUD 1945 adalah hak untuk memilih dan dapat di pilih dalam pemilu. Hak untuk memilih dan dapat dipilih di dalam pemilu telah di uraikan di dalam ketentuan pasal 28D ayat (3) UUD 1945.

Hak untuk memilih dan dipilih dalam pemilu sebagai bagian dari hak politik yang di akui oleh UUD 1945 dalam perkembangannya pada tataran internasional juga di atur dalam deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (selanjutnya di sebut DUHAM) pada pasal 21 ayat (1),(2),dan (3). Konsep hak politik untuk memilih dan dipilih dalam pemilu menurut DUHAM merupakan bentuk dari HAM untuk menduduki jabatan Publik yang menunjukkan telah tercapainya suatu kebebasan rakyat di suatu Negara untuk mengimplementasikan hak politik dan sipil yang di milikinya.<sup>27</sup> Lebih lanjut ketentuan di dalam DUHAM tersebut dalam perkembangannya direalisasikan kedalam *International Covenant of Civil and Political Rights* (ICCPR) yang telah di ratifikasi di dalam Undang-Undang Nomor

---

<sup>27</sup> Oki Wahyu Budijanto, Op.cit., halaman. 297.

12 Tahun 2005 tentang pengesahan *International Covenant of Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik).<sup>28</sup>

Konsep hak memilih dan dipilih dalam pemilu menurut sistem hukum di Indonesia juga telah mendapatkan basis legalitas dalam pengaturan pada Undang-Undang No 29 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Ada pun didalam pengaturan pasal 43 Undang-Undang HAM di jelaskan Bahwa;

“Setiap warga Negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan peraturan perundang-undangan.”<sup>29</sup>

Pasal 43 Undang-Undang HAM tersebut jelas menunjukkan bahwa setiap WNI tanpa kecuali memiliki hak yang sama untuk di pilih dan memilih dalam pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Menurut Jimly Asshiddiqie pemilu merupakan sebuah sarana untuk dapat menyalurkan hak asasi warga negara yang bersifat paling prinsip.<sup>30</sup> Sebagai sebuah sarana untuk menjaga agar warga negara dapat menggunakan Hak Asasinya tersebut maka konstitusi harus membebankan kewajiban kepada negara melalui lembaga untuk menjamin terpenuhnya hak-hak warga negara untuk ikut serta dalam proses pemilu.<sup>31</sup> Hal tersebut menjelaskan bahwa dalam hal kepemiluan, hak untuk dipilih dan memilih dalam pemilu merupakan hak asasi dari tiap warga negara

---

<sup>28</sup>Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Civil and Political Rights (LN No. 119 Tahun 2005, TLN No. 4558)

<sup>29</sup> Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (LN No. 165 Tahun 1999, TLN No. 3886) Pasal 43.

<sup>30</sup> Bawamenewi, Adrianus. “*Implementasi Hak Politik Warga Negara.*” *Majalah Ilmiah Warta Dharmawangsa* Vol. 13, No. 3 (2019) halaman 43–56. Doi: <https://doi.org/10.46576/wdw.v0i61.434>.

<sup>31</sup> *Ibid*,

Indonesia, sedangkan agar pemenuhan hak memilih dan dipilih dalam pemilu dapat terlaksana maka hal tersebut menjadi kewajiban bagi negara sebagai entitas yang melindungi warga negara.

Hak memilih dan dipilih dalam Pemilu sebagaimana diamanatkan di dalam UUD NKRI 1945 dan dirumuskan oleh beragam Undang-Undang sebagai bagian dari hak asasi manusia merupakan bentuk kewajiban hukum yang harus dijaga oleh negara. Penyimpangan terhadap hak WNI untuk dapat memilih dan dipilih melalui pemilu adalah bentuk perlawanan terhadap konstitusi. Akan tetapi, perlu untuk dipahami bahwa pengimplementasian hak memilih dan dipilih melalui pemilu juga harus didasarkan atas pengaturan oleh peraturan perundang-undangan yang ada. Pengaturan mengenai mekanisme pengimplementasian hak memilih dan dipilih dalam pemilu adalah wujud dari prinsip negara hukum yang dianut oleh negara Indonesia.

Menurut perspektif HAM terdapat dua jenis HAM yang digolongkan sebagai hak yang dapat dibatasi (*derogable rights*) dan hak yang tidak dapat dibatasi (*non derogable rights*). Ada pun maksud dari hak yang dapat dibatasi (*derogable rights*) adalah hak-hak masyarakat yang dalam penerapannya dapat dilakukan pembatasan oleh peraturan perundang-undangan yang mengatur dengan pertimbangan-pertimbangan tertentu yang dimiliki oleh negara.<sup>32</sup> Lebih lanjut mengenai hak yang tidak dapat dibatasi (*underogable rights*) dapat dimaknai

---

<sup>32</sup> Hakki Fajriando, "Masalah Hukum Implementasi Pemenuhan Hak Atas Layanan Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin," *Jurnal HAM* vol 7, no. 2 (2016) halaman 127, doi: <http://dx.doi.org/10.30641/ham.2016.7.125-140>



sebagai hak yang bersifat mutlak dan tidak dapat dibatasi pengimplementasiannya oleh negara dalam keadaan apapun.<sup>33</sup> Keberadaan dua jenis HAM ini adalah sebagai sebuah standar mengenai legalitas negara melalui lembaganya untuk dapat membatasi hak-hak tertentu dalam hal penerapannya.

UUD 1945 mengatur mengenai kelompok hak yang tidak dapat di batasi penerapannya kedalam pasal 28I ayat (1) UUD 1945. Sedangkan dalam hal implementasian hak-hak warga negara yang ada, UUD 1945 memberikan amanat sesuai dengan pasal 28 J ayat (2) bahwa dalam menjelaskan kebebasannya setiap warga Negara wajib untuk menaati pembatasan yang di lakukan oleh Negara melalui peraturan perundang-undangan yang ada. Pembatasan terhadap kebebasan warga Negara untuk mengimplementasikan haknya didasarkan atas pertimbangan bahwa kebebasan yang tidak di arahkan untuk mengganggu hak asasi orang lain.<sup>34</sup>

Menurut Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dalam pemeriksaan atas perkara Nomor 42/PUU-XIII/2015, dijelaskan bahwa pembatasan terhadap seseorang dalam hal untuk mendaftarkan diri sebagai calon peserta pemilu melalui syarat-syarat yang dijelaskan Undang-Undang merupakan suatu pengaturan yang konstitusional.<sup>35</sup> Hal ini didasarkan atas tujuan bahwa dalam pemilu dan pemilukada akan terjaring pemimpin atau pemangku kebijakan publik yang baik, memiliki integritas, kapasitas, moral yang memadai dan kepercayaan dari

---

<sup>33</sup> *Ibid*,

<sup>34</sup> Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 28J ayat (2)

<sup>35</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIII/2015 Terkait Pengujian 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.

masyarakat. Lebih lanjut pembatasan terhadap mekanisme pencalonan dalam pemilu bertujuan agar proses pemilu yang dilaksanakan di Indonesia berjalan sesuai dengan tujuannya, yaitu untuk menjaring pemimpin yang bersih, berwibawa, jujur, dan memiliki integritas moral yang terjaga.<sup>36</sup>

Pembatasan hak untuk dapat dipilih atau dalam pemaknaan lain merupakan syarat pendaftaran sebagai calon peserta pemilu diatur di dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Ada pun syarat-syarat untuk mendaftarkan diri sebagai calon Presiden dan calon Wakil Presiden di antaranya berdasarkan ketentuan:<sup>37</sup>

1. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
2. Warga Negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain atas kehendaknya sendiri;
3. Suami atau istri calon Presiden dan suami atau istri calon Wakil Presiden adalah Warga Negara Indonesia;
4. Tidak pernah mengkhianati negara serta tidak pernah melakukan tindak pidana korupsi dan tindak pidana berat lainnya;
5. Mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden serta bebas dari penyalahgunaan narkoba;
6. Bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;

---

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (LN No. 182 Tahun 2017, TLN No. 6109) Pasal 169

7. Telah melaporkan kekayaannya kepada instansi yang berwenang memeriksa laporan kekayaan penyelenggara negara;
8. Tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;
9. Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan;
10. Tidak pernah melakukan perbuatan tercela;
11. Tidak sedang dicalonkan sebagai anggota DPR, DPD, atau DPRD;
12. Terdaftar sebagai Pemilih;
13. Memiliki nomor pokok wajib pajak dan telah melaksanakan kewajiban membayar pajak selama 5 (lima) tahun terakhir yang dibuktikan dengan surat pemberitahuan tahunan pajak penghasilan wajib pajak orang pribadi;
14. Belum pernah menjabat sebagai Presiden atau Wakil Presiden selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama;
15. Setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
16. Tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
17. Berusia paling rendah 40 (empat puluh) tahun;

18. Berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah atas, madrasah aliyah, sekolah menengah kejuruan, madrasah aliyah kejuruan, atau sekolah lain yang sederajat;
19. Bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung dalam G.30.S/PKI; dan
20. Memiliki visi, misi, dan program dalam melaksanakan pemerintahan negara Republik Indonesia.

Berikut adalah Tabel Data anggota DPRD Labuhan Batu Selatan dan Partai Politik yang menjabat Priode 2019-2024:

<b>Nama Anggota</b>	<b>Partai Politik</b>	<b>Daerah Pemilihan</b>	<b>Suara Sah</b>	<b>Keterangan</b>
H. Efendi	PKB	Labuhanbatu Selatan 1	1.697	
Sangkot	PKB	Labuhanbatu Selatan 3	2.860	
Lahmuddin	PKB	Labuhanbatu Selatan 5	2.291	
Yusmahdi	Gerindra	Labuhanbatu Selatan 1	1.713	
Abdul Jubir Siregar	Gerindra	Labuhanbatu Selatan 2	1.388	
Syahdian Purba	Gerindra	Labuhanbatu Selatan 3	1.785	Wakil Ketua DPRD
Muhammad Amin Batubara	Gerindra	Labuhanbatu Selatan 4	1.135	

Armyn Dalimunthe	Gerindra	Labuhanbatu Selatan 5	2.064	
Hj. Laila Hanum	PDI-P	Labuhanbatu Selatan 1	1.907	
H. Zainal Harahap	PDI-P	Labuhanbatu Selatan 2	2.372	Wakil Ketua
Imam Firmadi	PDI-P	Labuhanbatu Selatan 3	1.226	Di berhentikan 2019-2021
Muhammad Hasir	PDI-	Labuhanbatu Selatan 3	881	PAW atas nama Imam Firmadi 2021-sekarang
Mbelamin Surbakti	PDI-P	Labuhanbatu Selatan 4	1.839	
Jamal Harahap	PDI-P	Labuhanbatu Selatan 4	1.327	
Hajali Sagala	PDI-P	Labuhanbatu Selatan 5	2.032	
Muhammad Romadon Nasution	Golkar	Labuhanbatu Selatan 11	1.974	
H. Sutiman	Golkar	Labuhanbatu Selatan 2	1.932	
Riswanto	Golkar	Labuhanbatu Selatan 3	1.606	
SabitHabib Dasopang	Golkar	Labuhanbatu Selatan 5	3.900	
H. Lahmuddin	PKS	Labuhanbatu Selatan 1	1.579	
Ginanda Siregar	Perindo	Labuhanbatu Selatan 5	2.224	

Ahmad Damhuri Parapat	PPP	Labuhanbatu Selatan 5	2.625	
Adelyna	PAN	Labuhanbatu Selatan 1	3.205	
Afandi	PAN	Labuhanbatu Selatan 2	2.840	
Muhammad Dharma Hakim Nasution	PAN	Labuhanbatu Selatan 3	2.580	Di Berhentikan (2019-2021)
Elfidayanti Siregar	PAN	Labuhanbatu Selatan 3	833	PAW atas nama Muhammad Dharma Hakim Nasution (2021-Sekarang)
Gindo Tongam Pasaribu	PAN	Labuhanbatu Selatan 4	1.158	
Eddy Parapat	PAN	Labuhanbatu Selatan 5	5.675	Ketua DPRD
Zam Annur	PAN	Labuhanbatu Selatan 5	3.749	
H. Jabaluddin	PAN	Labuhanbatu Selatan 5	3.648	
H. Edimin	Hanura	Labuhanbatu Selatan 2	3.238	Mengundurkan diri karena mengikuti Pilbup Labuhanbatu Selatan 2020
Irma Yanti Br. Siregar	Hanura	Labuhanbatu Selatan 2	1.054	PAW atas nama H. Edimin
Bak Juang Ginting	Hanura		1.183	
Bayanuddin Dalimunthe	Demokrat	Labuhanbatu Selatan 4	801	

Ayu Safitri	PKPI	Labuhanbatu Selatan 1	983	
Arwi Winata	PKPI	Labuhanbatu Selatan 2	1.715	
H. Zahrul	PKPI	Labuhanbatu Selatan 3	1.242	
H. Hefrin Harahap	PKPI	Labuhanbatu Selatan 4	2.093	

### c. Pengaturan Netralitas ASN

Pada konstitusi Republik Indonesia, konsep hak dasar dan hak asasi tidak bisa dilepaskan dari prinsip kebebasan. Prinsip kebebasan yang bersifat universal meliputi bidang sosial, ekonomi, budaya dan politik dituangkan dalam berbagai deklarasi dan perjanjian Internasional. Hak-hak dasar seringkali berhubungan dengan pengakuan hukum nasional yang melandasi hak-hak lain yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, sedangkan hak-hak asasi manusia biasanya memperoleh pengakuan internasional. Hak-hak dasar sering kali berhubungan dengan pengakuan hukum nasional yang melandasi hak-hak lain yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, sedangkan hak-hak asasi manusia biasanya memperoleh pengakuan internasional. Soewoto berpendapat

bahwa hak-hak dasar dicantumkan dalam konstitusi, sedangkan hak-hak asasi dibicarakan dalam literasi hukum internasional.<sup>38</sup>

Persoalan netralitas ASN merupakan bagian dari salah satu isu hukum yang bersinggungan dengan esensi dari kebebasan berserikat sebagaimana telah diatur pada UUD NKRI Tahun 1945. Oleh sebab itu, pemerintah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menggunakan kewenangannya membuat sebuah pembatasan aktivitas ASN yang salah satu pokoknya ialah pembatasan aktivitas ASN atau disebut dengan netralitas. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan sebuah bentuk kepastian hukum, kedayagunaan dan keadilan guna membatasi kekuasaan terhadap kemungkinan bergeraknya kekuasaan atas naluri atau kepentingan pribadi yang berujung pada sebuah penyalahgunaan kekuasaan (abuse of power). Seperti dikatakan oleh S.F. Marbun dan M. Mahfud MD bahwa salah satu persoalan besar bangsa ini dalam kehidupan bernegara adalah persoalan netralitas pegawai negeri, karena secara teoritis sulit ditemukan landasan yang dapat memberikan alasan pembenar bagi dimungkinkannya pegawai negeri untuk terlibat dalam kegiatan-kegiatan politik praktis.<sup>39</sup>

Untuk memperjelas perkembangan pengaturan netralitas ASN dalam kedudukannya sebagai birokrat pemerintah, akan diuraikan 4 fase, yaitu awal kemerdekaan dan rezim orde lama (1945–1965), rezim orde baru (1965-1998),

---

<sup>38</sup> 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, halaman 89.

<sup>39</sup> Marbun, S.F dan M. Mahfud MD, 2016, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty, cetakan ke-4, halaman 69.



Reformasi (1998-2014), dan rezim UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, sebagai berikut;

### **1. Kedudukan ASN Pada Awal Kemerdekaan dan Rezim Orde Lama (1945-1965)**

Sebelum kemerdekaan, birokrat pemerintah dikenal dengan sebutan pangreh praja yang kedudukannya selalu dimanfaatkan oleh pemerintah kolonial Belanda untuk berhubungan dengan masyarakat lokal, sementara administrasi pemerintah kolonial dijalankan melalui semacam departemen dalam negeri yang disebut dengan *Binenlandsch Bestuur* (BB). Pasca-kemerdekaan, istilah pangreh praja diganti dengan sebutan pamong praja dan kemudian diperluas menjadi pegawai negeri sipil. Secara struktural keberadaan pegawai negeri melanjutkan birokrasi yang telah dibuat oleh pemerintah kolonial Belanda.<sup>40</sup>

Hingga tahun 1948, birokrasi tidak dapat berjalan dengan lancar. Hal ini karena masih banyaknya kegiatan-kegiatan revolusi fisik sehingga fokus kegiatan administrasi menjadi tidak kondusif, sehingga pemerintah tidak melakukan perubahan terhadap organisasi birokrasi peninggalan Belanda kecuali menambahkan Komite Nasional dalam mekanisme pemerintahan di daerah (KND).<sup>41</sup> Pada perkembangannya, pembinaan PNS, baik pada masa demokrasi liberal maupun demokrasi terpimpin, belum mendapatkan perhatian secara khusus.

---

<sup>40</sup> Afan Gaffar, 2009, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, halaman 230.

<sup>41</sup> *Ibid.*,

Akibat tidak adanya pembinaan, sering terjadi di antara pegawai yang berada pada satu kantor tetapi tidak satu partai atau golongan, terjadi saling mencurigai dan saling mencari kesalahan, sehingga sulit untuk diciptakan suasana kerja sama. Terjadinya hierarki disiplin dan loyalitas ganda, yaitu di satu pihak seorang pegawai harus tunduk kepada kepala unit kerja sebagai atasan resmi, di lain pihak harus tunduk kepada atasan yang tidak langsung yaitu pimpinan partai politik. Lantaran adanya permainan politik dari partai/golongan tertentu dalam birokrasi pemerintahan menimbulkan kekacauan yang berlarut-larut di bidang kepegawaian. Partai/ golongan tertentu berusaha memengaruhi dan menarik PNS untuk menjadi anggotanya, karena PNS pada umumnya mempunyai jabatan atau kecakapan unggul yang berpengaruh pada masyarakat secara luas.<sup>42</sup>

Hal ini menjadi dilema bagi seorang aparatur negara, karena dia seharusnya memiliki monoloyalitas terhadap atasan kerjanya dalam rangka melakukan kebijakan yang maksud dan tujuannya semata-mata untuk kepentingan pelayanan publik negara, tetapi terdapat kewajiban tunduk dan mengikuti perintah atasan lain yaitu partai politik. Untuk mengatasi persoalan tersebut maka dikeluarkanlah Peraturan Presiden (Perpres) No. 2 Tahun 1959 tentang Larangan Keanggotaan Partai Politik bagi Pejabat Negara Warga Negara Republik Indonesia. Pasal 2 Perpres tersebut menyebutkan bahwa pejabat-pejabat negara sebagaimana pada Pasal 1 ayat (1) dilarang menjadi anggota ataupun pengurus partai politik. Konsekuensi yang diberikan jika ada yang melanggar ketentuan tersebut adalah diberhentikan dengan hormat dari jabatan-jabatan negeri/perusahaan dan

---

<sup>42</sup> Korpri DKI Jakarta, 1988, *Korpri dan Perkembangannya*, Jakarta: Korpri, halaman 4.

sebagainya. Dalam pelaksanaannya, pemerintah mengeluarkan kebijakan melalui Surat Edaran (SE) Presiden No. 2 Tahun 1959 tentang Larangan Keanggotaan Partai Politik bagi Pejabat Negara yang Mendjalankan Kewajiban Negara di Luar Djabatan yang Dipangkunja.<sup>43</sup>

Dengan adanya pengaturan tersebut maka Presiden sudah jelas mengharapkan adanya sebuah monoloyalitas dari PNS kepada negara. Hal ini merupakan bentuk pembatasan kebebasan berserikat dan berkumpul dari PNS sebagai warga negara. Terdapat beberapa pendapat yang menyatakan bahwa hal ini telah melanggar ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 28 UUD 1945. Menurut Mahfud MD bahwa keadaan pada masa Demokrasi Terpimpin juga dipengaruhi oleh produk hukum saat itu. Menurut penulis pada masa Demokrasi Terpimpin ini tentunya Presiden saat itu yang ikut dalam konflik kepentingan sebagai single power mengharapkan PNS memihak dan menjalankan segala keputusan dan kebijakan yang dilakukan untuk kepentingan negara, sehingga segala kebijakan yang diputuskan turut dilaksanakan hingga level terbawah.

Soewoto berpendapat bahwa politik hukum menyebabkan lahirnya hukum-hukum sesuai dengan apa yang dikehendaki oleh pembuat hukum saat itu. Presiden saat itu menghendaki adanya demokrasi terpimpin yang menempatkan dirinya yang paling berkuasa di Indonesia sehingga di bidang kepegawaian dalam rangka rekrutmen pegawai pun ditentukan oleh Presiden. Akibatnya, kebebasan berserikat

---

<sup>43</sup> *Op.cit*, Afan Gaffar halaman 8.

pegawai negeri sipil yang seharusnya mencerminkan asas demokrasi, justru dibatasi dengan dalih penyederhanaan.

## **2. Kedudukan ASN Pada Rezim Orde Baru (1966-1998)**

Sejak berakhirnya Gerakan G-30S/PKI, dimulailah penyusunan Orde Baru, yaitu suatu tatanan yang bertekad mengamalkan dan melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Orde Baru berupaya melakukan penataan lembaga-lembaga negara yang didukung kembali kepada fungsi semula sesuai dengan UUD 1945. Atas dasar tersebut, dipandang perlu untuk mengambil langkah-langkah guna mewujudkan keutuhan dan kekompakan PNS.

Pada masa rezim Orde Baru, Pemerintah beranggapan bahwa PNS harus diberikan kebebasan untuk berserikat dan berkumpul dalam partai politik. Hal ini berpedoman teguh pada Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya, serta mengacu pada Pasal 28 UUD 1945 bahwa kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan Undang-Undang.

Gagasan untuk mempersatukan PNS dimulai oleh Menteri Dalam Negeri untuk membuat suatu wadah Korps Pegawai Republik Indonesia (KORPRI) dengan keputusan Presiden No. 82 Tahun 1970. Maksud utama Keppres tersebut adalah mempersatukan PNS agar kembali ke peran semula, yaitu sebagai aparatur pemerintah, abdi negara, dan abdi masyarakat sebagai pelaksana pemerintahan

dalam mencapai pembangunan. Peranan KORPRI mendukung pemerintahan sangat besar, hal ini tidak dapat dipungkiri, namun dalam mendukung pemerintahan tersebut menimbulkan penyalahgunaan dimana organisasi PNS yaitu KORPRI dijadikan alat untuk mendukung Golongan Karya dalam setiap pemilihan umum, padahal segala akses dan fasilitas sarana prasarana KORPRI berasal dari negara.

Dengan adanya UU No. 2 Tahun 1970 menjadi terbukanya kembali kesempatan bagi PNS yang selama ini diberikan batasan untuk ikut berpartisipasi pada bidang politik menjadi sangat terbuka lebar. Hal ini dibuktikan dengan adanya kebijakan dari Pemerintah melalui Perpres No. 26 Tahun 1970 tentang Keanggotaan PNS dalam Partai Politik dan Golongan Karya. Jika kita melihat pada UU No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya maka pada saat itu terdapat dua partai politik yaitu Partai Persatuan Pembangunan dan Partai Demokrasi Indonesia serta satu Golongan Karya, yang pada saat berlakunya Undang-Undang ini bernama Golongan Karya.

Dalam pelaksanaannya, terdapat pula Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 1975 tentang wewenang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian PNS. Seorang PNS yang hendak berpartisipasi untuk menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik harus mendapatkan ijin dari atasan/pejabat yang berwenang. PP No. 20 Tahun 1975 kemudian diperkuat dengan adanya UU No. 3 Tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golongan karya yang di dalamnya mengatur juga bahwa PNS dapat menjadi anggota partai politik atau golongan karya dengan sepengetahuan pejabat yang berwenang; PNS yang memegang jabatan-jabatan tertentu tidak dapat

menjadi anggota partai politik atau golongan karya, kecuali dengan ijin tertulis dari pejabat yang berwenang.

Jika kita amati bahwa segala bentuk kebijakan regulasi yang dibuat oleh pemerintah rezim Orde Baru dalam rangka untuk memperkuat legitimasi dengan menuntut monoloyalitas dari PNS. Hal ini dapat diketahui dengan adanya kebijakan pembentukan Golongan Karya sebagai satu-satunya wadah ataupun ruang aspirasi bagi PNS. Pembentukan Golongan Karya sebagai wadah tunggal bagi PNS dijadikan sebagai alat untuk melanggengkan kekuasaan pada saat dilaksanakannya pemilihan umum. Hal ini dapat kita cermati, jika seorang PNS yang tergabung dalam Golongan Karya yang sudah memiliki keluarga dan memiliki hak memilih dalam Pemilu diwajibkan untuk memilih Golongan Karya hal ini akan menjadi sangat mudah untuk mendapatkan suara mayoritas masyarakat.

Terbukti selama terselenggaranya Pemilu di rezim Orde Baru tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992 dan 1997 selalu di menangkan oleh Golongan Karya, karena adanya kewajiban bagi PNS untuk memilih Golongan Karya. Meskipun dalam UU No. 3 Tahun 1985 mengatur kebebasan seorang PNS untuk memilih dan bergabung/berafiliasi dengan partai politik namun pada kenyataannya jika seorang PNS yang bergabung pada partai politik selain Golongan Karya akan mendapatkan kesulitan secara prosedural yang tidak jarang harus berakhir dengan tidak disetujuinya permohonan tersebut. Dimungkinkan mendapatkan persetujuan tetapi selanjutnya PNS tersebut sulit untuk mendapatkan jenjang karier terbaik dan/ atau dapat dimutasi di daerah yang jauh dari keinginannya.

Kebijakan ini dirasa sangat merugikan masyarakat pada umumnya, lantaran seorang PNS yang seharusnya menjadi bagian dari transformasi penentuan arah kebijakan nasional yang baik harus terkekang/ tersandera dengan kebijakan atas arahan dari atasan dalam rangka mempertahankan kekuasaan. Optimalisasi pelayanan pada masyarakat menjadi terkendala. Kebijakan monoloyalitas pada PNS sangat baik jika hal tersebut ditujukan untuk kepentingan bangsa dan negara. UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian khususnya Pasal 3 menyebutkan bahwa pegawai negeri adalah unsur aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat yang dengan penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintah menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan. Dalam praktiknya digunakan untuk mendukung dan menjadi motor penggerak kemenangan Golongan Karya melalui Korpri.

Dinyatakan oleh Afan Gafar bahwa kehadiran birokrasi sebagai instrumen kekuasaan dapat diwujudkan dalam bentuk memberi dukungan langsung kepada Golongan Karya pada setiap kali pemilihan umum diadakan. Pada pemilihan umum 1977, PNS memberikan suaranya buat Golkar. Jika kemudian ditambah dengan suara dari keluarga, seperti istri/suami, atau anak yang sudah berhak memilih Golkar akan mendapat sekitar 10 juta suara dari PNS dan keluarganya. Dengan demikian PNS menyumbang suara yang sangat berarti bagi Golkar. Hal ini menjadi sangat jelas bahwa keberadaan Korpri pada saat rezim orde baru turut digunakan sebagai upaya untuk melanggengkan kekuasaan, dengan memanfaatkan ketentuan

Pasal 27 dan Pasal 28 UUD 1945 sebagai landasan yang kemudian membuat pengaturan yang lebih spesifik dengan menerapkan sistem monoloyalitas.<sup>44</sup>

Selama rezim Orde Baru, pegawai negeri sipil dalam partai politik selalu dikaitkan dengan monoloyalitas. Monoloyalitas sangat positif jika dilaksanakan dengan konsisten sesuai dengan UU No. 8 Tahun 1974 tentang pokok-pokok kepegawaian khususnya Pasal 3. Maksud loyalitas Pasal 3 tersebut adalah pegawai negeri sipil untuk kepentingan negara dan pemerintah, namun realitanya digunakan untuk mendukung golongan atau partai tertentu.

### **3. Kedudukan ASN pada Reformasi (1998- 2013)**

Reformasi menjadi gerbang bagi bangsa Indonesia untuk bertransformasi, termasuk transformasi dalam bidang aparatur sipil negara. Belajar dari berbagai bentuk pengaturan PNS yang dilakukan pada rezim Orde Baru yang digunakan untuk melanggengkan kekuasaan dan memicu konflik dalam partai politik maka pemerintah membentuk peraturan yang lebih demokratis. Hal ini dimaksudkan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, berwibawa dan bersih termasuk di dalamnya mengatur tentang kedudukan PNS dalam kehidupan politik.

Pengaturan tentang kepegawaian diatur dalam UU No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Pada Pasal 3 ayat (2) dinyatakan bahwa “dalam kedudukan dan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), pegawai negeri sipil harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan

---

<sup>44</sup> *Op.Cit.*, halaman 8.



kepada masyarakat”. Hal ini menjadi sangat bertolak belakang dengan UU No. 8 Tahun 1974. UU No. 43 Tahun 1999 secara tegas mengatur bahwa seorang PNS harus netral dalam menjalankan tugasnya termasuk netral di ranah politik.

Semasa Orde Baru, persoalan PNS sering menjadi perdebatan dalam kehidupan demokrasi di Indonesia. Peraturan Pemerintah No. 5 Tahun 1999 yang kemudian diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 1999 tentang PNS yang Menjadi Anggota Partai Politik ini dimaksudkan untuk menjawab permasalahan yang selama ini terjadi. Peraturan tersebut dimaksudkan agar PNS netral dalam partai politik. Peraturan ini diharapkan pula dapat memberi angin segar dalam kehidupan partai politik di Indonesia karena selama ini PNS digunakan untuk mendukung salah satu partai politik.

Hal ini menjadikan PNS sebagai berikut: Pertama, birokrasi dipandang sebagai instrumen teknis (technical instrument); Kedua, birokrasi dipandang sebagai kekuatan yang independen dalam masyarakat, sepanjang birokrasi mempunyai kecenderungan yang melekat (inherent tendency) pada penerapan instrumen teknis tersebut; Ketiga, pengembangan dari sikap ini dikarenakan birokrat yang tidak mampu memisahkan perilaku mereka dari kepentingan sebagai suatu kelompok yang partikular. Oleh karena itu, syarat-syarat yang ditetapkan dalam birokrasi hanya akan melihat dalam organisasi itu sendiri (in world looking), bukannya melihat faktor-faktor di luar (out world looking) yang bisa memengaruhi sistem birokrasi.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> A. Dwiyanto, 2015, *Reformasi Birokrasi Konstektual*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, halaman 117.

Sebagai bentuk penegasan netralitas PNS, maka dibentuklah PP No. 37 Tahun 2004 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil menjadi Anggota Partai Politik. Pada bagian diktum disebutkan bahwa pegawai negeri sebagai unsur aparatur negara harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik, tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, dan dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik. Hal tersebut diperjelas pada bagian penjelasan PP No. 37 Tahun 2004 bahwa kekompakan, dan persatuan pegawai negeri, serta agar dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaganya pada tugas yang dibebankan kepadanya maka pegawai negeri dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus Partai Politik”.

Pada masa ini, pemerintah berupaya memberikan batasan yang tegas bagi para PNS untuk tidak ikut serta dalam partai politik. Tentunya ini didasarkan pada rezim Orde Baru yang memberikan kebebasan yang tentunya berdampak buruk pada sistem demokrasi dan perkembangan kualitas pelayanan yang dilakukan oleh PNS kepada masyarakat. Pada dasarnya yang ditekankan pada peraturan ini adalah netralitas seorang PNS terhadap partai politik, sehingga tidak mengurangi hak-hak dasar sebagaimana tercantum pada Konstitusi UUD NKRI Tahun 1945. S.F. Marbun berpendapat bahwa jika seorang PNS aktif menjadi pengurus partai politik atau anggota legislatif, maka ia harus mengundurkan diri. Dengan demikian birokrasi pemerintahan akan stabil dan dapat berperan mendukung serta

merealisasikan kebijakan atau kehendak politik manapun yang sedang berkuasa dengan pemerintahan.<sup>46</sup>

#### **4. Kedudukan ASN pada rezim UU No. 5 Tahun 2014**

Dalam rangka mewujudkan optimalisasi pelayanan publik untuk mewujudkan good governance, bagian yang tak terpisahkan adalah adanya optimalisasi kinerja dari ASN sebagai unsur pelaksana yang menjadi bagian penting tak terpisahkan. UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara sebagai pengganti dari UU No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, menempatkan profesional, profesionalisme atau profesionalitas sebagai bagian penting dalam materi muatannya. Salah satu yang berbeda dari UU No. 5 Tahun 2014 adalah istilah Aparatur Sipil Negara yang mana jika merujuk pada Pasal 1 angka (1) disebutkan bahwa Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah, sehingga ruang lingkup Undang-Undang ini menjadi lebih luas tidak hanya pada PNS.

Pada bagian diktum UU No. 5 Tahun 2014 dinyatakan perlu dibangun ASN 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 UUD NKRI

---

<sup>46</sup> S. F. Marbun, 2015, *Reformasi Hukum Tata Negara, Netralitas Pegawai Negeri dalam Kehidupan Politik di Indonesia*, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, halaman 74.

Tahun 1945. Pada UU No. 5 Tahun 2014 memberikan penegasan kembali bahwa seorang ASN harus menjaga independensi dan netralitasnya. Hal ini dapat dilihat pada bagian penjelasan bahwa dalam upaya menjaga netralitas ASN dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan ASN, serta dapat memusatkan segala perhatian, pikiran dan tenaga pada tugas yang dibebankan, ASN dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik. Seorang ASN diharapkan memiliki karakter/budi pekerti dan profesionalitas sebagai modal utama untuk mewujudkan netralitas. Profesionalisme tinggi perlu dikembangkan, bukan hanya untuk meningkatkan kompetensi birokrasi dalam melayani masyarakat, tetapi juga meningkatkan kemandirian birokrasi dalam menghadapi tekanan dan intervensi politik. UU No. 5 Tahun 2014 merupakan produk hukum yang berorientasi strategis untuk membangun Aparatur Sipil Negara lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam mengemban tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional didasari dengan semangat reformasi.

## **B. Good Governance di Ruang Lingkup ASN**

### **a. Keterkaitan Birokrasi untuk Mewujudkan Good Governance**

Secara etimologis atau asal katanya, kata "birokrasi" berasal dari kata "biro", dan Peristilahan birokrasi ternyata telah digunakan sejak awal abad ke-18 di Eropa Barat untuk merujuk kantor, yaitu, tempat kerja, di mana para pejabat bekerja. Dalam bahasa Perancis, kata didefinisikan sebagai "baize" yang berarti penutup meja.

Peristilahan birokrasi mulai digunakan sebelum Revolusi Perancis tahun 1789 yang kemudian menyebar ke banyak negara. Idealnya, birokrasi ditandai dengan hubungan otoritas hierarkis, aturan intrapersonal, perekrutan berdasarkan kompetensi, dan memiliki penghasilan tetap. Sedangkan secara terminologi, istilah birokrasi dikenalkan oleh Vincent de Gourmay yang menyatakan: <sup>47</sup>

“Sejak diperkenalkan, birokrasi cenderung berkonotasi negatif. Tampaknya sebagai kontradiksi dari istilah 'laissez faire' yang juga memperkenalkan untuk membangun citra kebebasan bertindak dan efisiensi. Dalam konteks ini istilah "birokrasi" dikaitkan dengan rutinitas, terkait dengan perilaku dan inefisiensi.”

Jadi pada mulanya malah birokrasi memiliki makna yang cenderung berkonotasi negatif. Hal ini tentunya berkontradiksi dengan istilah 'laissez faire' yang diperkenalkan membangun citra kebebasan bertindak dan efisiensi. Dalam konteks ini, dulu istilah 'birokrasi' malah dikaitkan dengan rutinitas perilaku dan inefisiensi.

Namun dalam negara administrasi modern saat ini, birokrasi dimaksudkan untuk mengorganisir secara teratur suatu pekerjaan yang harus dilakukan oleh banyak orang. Wewenang tersebut diberikan kepada suatu pemerintahan negara dalam rangka melaksanakan berbagai peraturan perundang-undangan. Hal ini menyebabkan birokrasi, khususnya ASN bekerja berdasarkan pendekatan legalistik.

---

<sup>47</sup> O. Tierean and G.Braticu, “*The Evolution of the Concept of Bureaucracy,*” *Bulletin of the Transilvania University of Brasov* 2, No. 51, 2009, halaman 245.

Nazaruddin Sjamsuddin menyatakan bahwa birokrasi memiliki kelebihan dibandingkan pola organisasi lainnya. Ketepatan, kecepatan, kejelasan dan pengetahuan tentang kearsipan, kontinuitas, penyimpangan, kesatuan, subordinasi yang ketat, pengurangan fiksi, biaya material, dan personal, semuanya merupakan prinsip-prinsip optimum yang menjadi pegangan organisasi birokratis.<sup>48</sup> Meskipun begitu, ternyata sejarah perkembangan birokrasi di berbagai negara di dunia menunjukkan bahwa birokrasi diciptakan lebih untuk menanggapi kebutuhan akan pengendalian, bukan semata-mata sebagai akibat dari kompleksitas fungsional masyarakat modern. Bahkan, tidak dapat dipungkiri seringkali terdengar keluhan mengenai sikap birokrat yang justru ingin dilayani, bukan melayani masyarakat. Hal ini membuktikan bahwa birokrasi tidak selalu dapat bekerja secara profesional dalam menerapkan prinsip-prinsip good governance, sehingga mungkin berpotensi untuk menyimpang misalkan tidak netral dalam melaksanakan tugas.

Birokrasi berkaitan erat dengan keinginan untuk membangun good governance sehingga birokrasi itu sendiri tentunya tidak dapat dilepaskan dari good governance. Menurut Sedarmayanti hal ini dikarenakan adanya tuntutan gencar yang dilakukan oleh masyarakat kepada pemerintah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang baik adalah sejalan dengan meningkatnya tingkat pengetahuan dan pendidikan masyarakat, selain adanya pengaruh globalisasi.

Mewujudkan pemerintahan yang baik tentunya tidak dapat dilepaskan dari ciri negara hukum modern yaitu adanya jaminan terhadap masyarakat dari

---

<sup>48</sup> Nazaruddin Sjamsuddin dan Alfian, 1991, *Profil Budaya Politik Indonesia*, Jakarta: Pustaka Grafiti Utama, halaman. 224.

tindakan-tindakan pemerintahan yang terdiri atas pengawasan terhadap kegiatan administrasi negara dan peradilan yang menyelesaikan sengketa antara pemerintah dan warga masyarakat. Dalam melaksanakan pemerintahan negara perlu ada faktor pengawasan baik pengawasan yang dilakukan secara eksternal maupun internal. Pengawasan merupakan suatu lembaga/institusi penting dalam suatu kegiatan agar tujuan dari kegiatan dapat terwujud dan apabila terdapat kendala-kendala yang dapat menghambat proses kegiatan tersebut dapat dihindarkan. Birokrasi dalam menyelenggarakan good governance merupakan prasyarat agar dapat mencapai negara hukum modern tersebut.

Menurut Sadijijono, dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik itu, sangat dipengaruhi oleh sikap dan keinginan para pemegang kekuasaan atau lembaga pemerintahan (ambt) atau alat perlengkapan negara. Dikarenakan tugas dan wewenang pejabat administrasi tersebut walaupun secara teoritik bersifat netral, akan tetapi dalam pelaksanaannya sangat potensial untuk penyalahgunaan wewenang (*detournement du pouvoir*), sewenang-wenang (*abuse de droit*), dan bahkan digunakan bertentangan dengan hukum (*onrechtmatige overheiddaad*).<sup>49</sup> Sadu Wasistiono mengemukakan bahwa tuntutan adanya good governance timbul karena adanya penyimpangan dalam penyelenggaraan demokratisasi sehingga mendorong kesadaran warga negara untuk menciptakan sistem atau paradigma baru untuk mengawasi jalannya pemerintahan agar tidak melenceng dari tujuan semula. Tuntutan untuk mewujudkan administrasi negara yang mampu mendukung

---

<sup>49</sup> Sadijijono, 2020, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, Yogyakarta: LaksBangPRESSindo, halaman. 151.

kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan dapat diwujudkan dengan mempraktekan good governance.<sup>50</sup> Ghambir Bhatta sebagaimana dikutip Sedarmayanti mengungkapkan “unsur-unsur utama governance yaitu akuntabilitas (accountability), transparansi (transparacy), keterbukaan (openess), dan aturan hukum (rule of law) ditambah dengan kompetensi manajemen (management competence) dan hak-hak asasi manusia (human right). Tidak jauh berbeda, Ganie Rahman, menyebutkan ada empat unsur utama yaitu accountability, adanya kerangka hukum (rule of law), informasi, dan transparansi.

Berdasarkan penjelasan di atas terlihat jelas bahwa birokrasi dalam pemerintahan memiliki keterkaitan dengan prinsip good governance. Prinsip pemerintahan yang baik merupakan pondasi dalam pelaksanaan setiap tindakan dan kerja dari birokrasi. Selain itu, prinsip-prinsip tersebut juga menjadi upaya untuk mengarahkan birokrasi tetap sesuai dengan tujuan dan kewenangannya, sehingga terhindar dari penyalahgunaan kewenangan. Terkait dengan kajian ini, prinsip yang menjadi landasan utama adalah prinsip ketidakberpihakan atau netralitas dari birokrasi terhadap setiap pihak yang berhak mendapatkan pelayanan.

#### **b. Netralitas ASN sebagai Pondasi Terwujudnya Good Governance**

Konsep dasar netralitas dalam konteks Negara, cenderung terkait dengan prinsip-prinsip dasar struktur umum pemerintahan dan proses politik: legislatif, eksekutif, dan yudikatif, lingkup kekuasaan mayoritas dan masyarakat. Dalam arti

---

<sup>50</sup> Sadu Wasistiono, 2003 *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Bandung: Fokus Media, halaman 28.



ini, ada hak-hak dasar dan kebebasan kewarganegaraan yang sama, yang harus dihormati seperti hak untuk memilih dan untuk berpartisipasi dalam politik, kebebasan hati nurani, kebebasan berpikir dan asosiasi, serta perlindungan hukum.

Salah satu prasyarat legitimasi kekuasaan negara adalah apabila melalui birokrasi pemerintahan, negara dapat mewujudkan kesejahteraan umum bagi seluruh rakyat. Kewenangan aparatur negara untuk membebaskan kewajiban tertentu kepada rakyat dinilai absah hanya apabila mayoritas rakyat dapat merasakan peningkatan kesejahteraan yang merata. Dengan begitu, pejabat birokrasi pemerintah harus memiliki komitmen yang bukan didasarkan pada amanat yang diberikan atau dibayar oleh negara. Dasar komitmen tersebut merupakan tanggapan bagi pemenuhan kebutuhan pokok dan kesejahteraan warga negara pada umumnya.<sup>51</sup> Berkaitan dengan posisi strategis birokrasi dalam politik, maka netralitas birokrasi itu sendiri menjadi hal yang sangat krusial. Tanggung jawab netralitas birokrasi tidak dapat dilepaskan dari posisinya sebagai higher civil service. Jika birokrasi bertindak dalam kepentingan publik, hal itu harus diserap oleh kesadaran baik secara legal maupun status sosial tersebut secara sistemik.<sup>52</sup>

Secara substansial harus dibangun pemahaman untuk mewujudkan pelayanan publik (public service) yang sesuai dengan koridor tata kelola pemerintahan yang baik (good governance). Pemahaman demikian secara tematik merupakan alasan fundamental dari kehendak publik untuk menyusun perangkat

---

<sup>51</sup> Ali Maschan Moesa, 2013 *Etika Birokrasi dalam Perspektif Good Governance*, Surabaya: Jengala Pustaka Utama, halaman 90-91.

<sup>52</sup> Joseph Lapalombara, 1963, *Bureaucracy and Political Development*, (New Jersey: Princeton University Press, halaman. 16.

hukum dalam rangka membangun pelayan-pelayan publik (public servant) yang mengedepankan prinsip-prinsip demokrasi, transparansi, akuntabilitas, responsibilitas, dengan paradigma baru (the new paradigm) berubahnya birokrasi dari pangreh menjadi abdi alias pelayan masyarakat. Terkait dengan lembaga penyelenggara pelayanan publik ke depan, nampaknya sangat dibutuhkan adanya “reformasi birokrasi”.

Berdasarkan konsep dan praktik yang diuraikan di atas, terlihat urgensi ASN harus menerapkan netralitas dalam mewujudkan prinsip good governance. ASN sebagai pelaksana birokrasi pemerintahan di Indonesia diharuskan melandaskan seluruh penyelenggaraan berdasarkan pemerintahan yang baik. Sedangkan netralitas merupakan salah satu prinsip dasar dalam good governance yang harus dipegang tegus oleh setiap ASN dalam pemberian pelayanan publik.

### **c. Good Governance di Ruang Lingkup Pemerintahan Labuhan Batu Selatan**

Good governance menjadi sebuah konsep yang sudah lama di kemukakan. Meskipun konsep good governance diartikan berbeda beda, konsep ini di terapkan untuk mewujudkan kualitas pemerintah yang baik. Sebelum mengetahui lebih jauh mengenai konsep good governance, penting mengetahui konsep good governace terlebih dahulu. Devinisi dari good governance dapat di artikan berbeda-beda sesuai dengan konteks dan dasar ke ilmunan yang di jadikan dasar. Secara umum, governance di artikan sebagai sebuah tindakan untuk mengatur (governing), baik

dalam sector publik maupun sector swasta.<sup>53</sup> Bevir berpendapat bahwa governance mengacu pada semua proses pemerintahan, baik yang dilakukan oleh pemerintah, pasar, atau jaringan.<sup>54</sup> Jaringan yang dimaksud di sini adalah pemerintahan yang berhubungan dengan suku, perusahaan atau wilayah dan apakah berdasarkan hukum, norma, kekuasaan atau bahasa. Oleh karena itu, bevir menjelaskan bahwa governance adalah istilah yang lebih luas dari pada government karena tidak hanya berfokus pada negara dan institusi formal, namun juga pada penciptaan peraturan dan ketertiban dalam praktek sosial.

Pemerintah Kabupaten Labuhan Batu Selatan adalah pemerintah daerah yang mengatur dan melaksanakan tugas di daerah terdiri dari perangkat daerah yaitu Bupati dan Wakil Bupati serta ketenagakerjaan Pemerintah daerah yaitu Aparatur Sipil Negara yang menentukan arah kebijakan dan pembangunan daerah di Labuhan Batu Selatan. Sebagai pemerintah daerah perlunya menciptakan lingkungan pemerintah yang baik dan Netral terhadap segala keputusan dan kebijakan yang dikeluarkan pemerintah daerah. Menciptakan lingkungan pemerintah yang bersih dan baik adalah salah satu tujuan bernegara untuk memakmurkan rakyatnya dengan menciptakan good governance di ruang lingkup pemerintahan Labuhan Batu Selatan adalah bentuk bahwa pemerintah daerah telah mengalami kemajuan dalam dunia birokrasi, berikut adalah kendala dan strategi

---

<sup>53</sup> Wisnu Juwono, 2019, *Birokrasi dan Governance*, PT Raja Grafindo Persada, Depok, halaman 63.

<sup>54</sup> *Ibid.*,

yang di lakukan pemerintah daerah Labuhan Batu Selatan dalam menciptakan Good Governance dalam Ruang lingkup Pemerintahan daerah;

#### 1. Kendala Menciptakan Good Governance di Ruang Lingkup Pemerintahan Labuhan Batu Selatan

Era otonomi daerah yang di tandai dengan di berikannya kewenangan yang besar bagi daerah untuk mengatur urusan pengelolaan pemerintah secara mandiri dalam lingkup wilayahnya baik secara ekonomi, politik maupun administrasi memberikan ruang yang besar bagi pelaku atau agen pelaksana otonomi di daerah (Pemerintah Daerah) untuk berkreasi dalam mewujudkan cita-cita otonomi daerah dan tujuan dari pemekaran wilayah yang secara normative memiliki tujuan besar yakni demokratisasi di tingkat local baik demokrasi ekonomi yang bertitik tolak dari nilai kesejahteraan sosial. Maupun demokrasi politik yang memiliki nilai kebebasan.<sup>55</sup>

Praktek pelaksanaan peimplementasi otonomi daerah ataupun desentralisasi memiliki dua pemaknaan yang cukup tajam yang kususny mengenai persepsi di kalangan para elit pelaksana atau pemerintah daerah yakni penekanan pada kedaerahan di suatu sisi dan penekanan pada masyarakat local di sisi lain nya. Perbedaan persepsi ini mengakibatkan lahirnya proses penyelenggaraan pemerintah daerah yang berbeda-beda pula, di mana ketika persepsi di tekankan pada domain kedaerahaan maka memunculkan pandangan mengenai peran pemerintah daerah yang besar yang memiliki legitimasi untuk mewakili kepentingan masyarakat

---

<sup>55</sup> Abas, 2017, *Biroksasi dan dinamika politik Lokal*, Alta Utama, depok halaman 117.

daerah prinsip keterwakilan ini telah menjadi bagian dari mekanisme demokrasi perwakilan yang sedang berlangsung. Asumsi ini umumnya di temukan dalam pandangan atau persepsi elit pemerintah daerah. Sedangkan ketika penekanan pada dimensi masyarakat lokal maka public konsen dalam berbagai ajang kebijakan pembangunan menjadi persyaratan utamanya. Dalam hal ini Benyamin Housen seorang pakar di bidang desentralisasi dan otonomi daerah mengatakan dengan tegas bahwa otonomi daerah adalah otonomisasi masyarakat. Perbedaan penekanan dan persepsi tersebut juga memiliki implikasi pada tataran model pengambilan keputusan di mana jika yang pertama bersipat top-down sedangkan yang kedua bersifat bottom-up.<sup>56</sup>

Munculnya tindakan korupsi, manipulasi, kesewenang-wenangan, penyalahgunaan kedudukan, kepentingan politik, pungutan liar, ketidakadilan, dan tindakan lain yang merugikan negara dan masyarakat sebenarnya adalah wujud dari sikap mental dari pelakunya. Tindakan tersebut lebih merupakan wujud dari adanya hambatan bagi upaya menciptakan good governance. Ibarat pusing, demam, dan sakit kepala sebenarnya bukan merupakan penyakit tetapi gejala yang muncul akibat adanya penyakit.

Oleh karena itu apabila dicermati lebih mendalam maka dapat diambil suatu pengertian bahwa hambatan bagi upaya menciptakan good governance adalah sikap mental dari sebagian rakyat Indonesia lebih khusus dari para pengelola negara dan mitra yang terkait. Dalam hal ini sikap mental dan kultural dari pengelola negara,

---

<sup>56</sup> *Ibid.*,

corporate, dan masyarakat. Secara lebih rinci ada beberapa penyebab munculnya tindakan tersebut antara lain ialah:<sup>57</sup>

1. Mengendornya dimensi kerohanian dalam pola hidup ‘modern’ yang materialistik;
2. ‘Pengkawulaan’ rakyat kepada penguasa;
3. Tradisi upeti, baik secara paksa oleh penguasa; dan
4. Gengsi dan harga diri.

Hambatan dalam menciptakan good governance dalam pemerintah daerah Labuhan Batu selatan berdasarkan dari inventigasi lapangan dan wawancara dengan Bapak Heri Wahyudi Sekretaris Daerah Labuhan Batu Selatan, hambatan yang menyebabkan good governance terhambat di terapkan di salah satunya masih banyak Oknum ASN yang tidak di siplin dengan waktu, semisalnya seperti waktu jam kerja seharusnya ASN sebagai pelayan masyarakat harus tepat waktu hadir di Kantor untuk melayani masyarakat agar hak-hak masyarakat dapat di penuhi, dan masih banyak oknum ASN yang nakal terlibat dalam politik praktis secara diam-diam, hal ini masi dalam pengupayaan untuk ASN dapat bersih dalam hal yang seperti ini. Agar penciptaan good governance di ruang lingkup pemerintah daerah kususnya Labuhan Batu Selatan dapat terlaksana.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Hasil Wawancara dengan Sekretaris Korpri Labuhan Batu Selatan, Bapak Hasnan Hajar, tanggal 20, Juli 2022 jam 09.00 WIB

<sup>58</sup> Hasil Wawancara dengan Sekretaris Korpri Labuhan Batu Selatan, Bapak Hasnan Hajar, tanggal 20, Juli 2022 jam 09.00 WIB

Berdasarkan data wawancara dengan Tokoh Masyarakat Labuhan Batu Selatan Bapak Muhammad Yunus sebagai pengamat Politik di Labuhan Batu Selatan menjelaskan hambatan yang ia lihat selama ini mengapa pemerintah daerah Labuhan Batu selatan Masih belum mencapai *good governance*, hal ini dikarenakan pengisian jabatan kepala dinas yang ditetapkan oleh bupati tidak sesuai dengan kriteria ASN nya dan akhirnya timbul ketidakpahaman terhadap tugas yang di embannya. Diduga adanya praktek suap-menyuap dalam penempatan posisi kepala dinas di ruang lingkup Pemerintah daerah hal ini juga menjadi citra buruk untuk pemerintah daerah yang seharusnya bersih dan transparansi, dengan memilih kepala dinas yang layak dan memiliki kapasitas untuk menduduki kursi kepala dinas.<sup>59</sup>

## 2. Upaya yang Dilakukan Untuk Mewujudkan *Good Democratic Governance* di Ruang Lingkup Pemerintahan Labuhan Batu Selatan

Konsep *democratic Governance* memiliki perbedaan dengan *democratic regime*. *Democratic Governance* digambarkan sebagai sebuah proses di mana pemerintah menerapkan dan membuat kebijakan yang mengikat secara hukum, sedangkan *democratic regime* di pandang sebagai sebuah akses pemerintahan dan berhubungan dengan berkelanjutan pada kedudukan pemimpin. Berikut ini table konsep untuk memahami kedua konsep tersebut.

---

<sup>59</sup> Hasil Wawancara dengan Pengamat Politik, Bapak Muhammad Yunus, tanggal 20 Juli 2022 Jam 15:00 WIB

Konsep	democratic regime	democratic Governance
Aspek dalam politik	Akses menuju kekuasaan dalam pemerintah	Mengenai cara membuat keputusan dan impelemntasinya oleh pemerintah
Elemen elemen yang berkaitan	Pemilihan umum, inklusivitas, keadilan, kompetisi antar kandidat, dan sistem pemilihan	Hubungan antara eksekutif dan legislative, birokrasi, lembaga peradilan

Table 1

Pada table di atas terlihat ringkasan penjelasan mengenai *democratic regime* dan *democratic governance*. *Democratic regime* melibatkan lingkup yang lebih besar dengan keterlibatan aspek kepemimpinan dalam pemerintah. Elemen-elemen yang berkaitan juga lebih luas dengan berfokus pada sistem pemilihan. Di sisi lain, *democratic governance* condong pada cara pemerintah membuat kebijakan hingga mengimpelemntasikannya. Hubungan antara lembaga di dalam pemerintah menjadi fokus dalam pembahasan konsep ini. Dari penjelasan tersebut dapat di ambil kesimpulan bahwa apabila membicarakan *good democratic governance* harus memperhatikan bagaimana pemerintah menjalankan fungsinya. Oleh karna itu, perlu penjelasan mengenai kriteria *democratic governance* untuk memberikan gambaran secara utuh dan memudahkan dalam pembahasan.

UNDP menerapkan Sembilan kriteria yang mencirikan *democratic governance*, antara lain partisipasi, supremasi Hukum, Tranparansi, responsipitas, orentasi kepada consensus, kesamaan, efektivitas dan evisiensi, akuntabilitas, dan



visi strategis. Kesembilan kriteria tersebut menjadi acuan bagi UNDP dalam menilai demokrasi di sebuah pemerintah secara umum. Partisipasi masyarakat menjadi kriteria pertama dalam ciri-ciri *democratic governance* milik UNDP. Terhadap dua dimensi utama dari *democratic governance*. Pertama, *democratic governance* penting untuk memastikan bahwa demokrasi ada di dalam pemerintah. Hal ini berdampak pada munculnya beberapa prinsip dari demokrasi di pemerintah, seperti keadilan, kesempatan yang sama, transparansi, partisipasi, dan hak bagi pegawai untuk mendapatkan sistem merit dari mulai proses rekrutmen hingga pensiun. Dimensi kedua, *democratic governance* berarti juga pemerintah yang mendukung demokrasi. Hal ini ditandai dengan adanya struktur pemerintah yang mendukung kebebasan hak sipil, kebebasan ber ekspresi, kebebasan media, dan perhatian kepada, kebutuhan ekonomi.

*Good democratic governance* ditandai dengan keterlibatan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembuatan kebijakan. Pemerintah memberikan ruang dan kesempatan bagi masyarakat untuk menyalurkan aspirasi. Skelcher dan Torfing mengklasifikasikan bentuk ataupun cara pemerintah dalam mengumpulkan aspirasi masyarakat di *democratic governance* menjadi 4 bagian. Berikut penjelasannya:

1. *Data gathering through public surveys*. Bentuk ini merupakan komunikasi atau saran antara pemerintah dan masyarakat. Pemerintah menggunakan *voting* melalui *website* ataupun lembaga survei lainnya dalam mengumpulkan data mengenai apa saja kebutuhan masyarakat yang akan kemudian di transpormasikan menjadi kebijakan.

2. *Opinion seeking through public consultation.* Opini masyarakat juga dapat di kaji melalui lembaga survei maupun kelompok-kelompok masyarakat yang memiliki kompetensi. Bentuk pengumpulan aspirasi ini mencakup prosedur tertulis yang dapat terbuka atau tertutup dengan di selenggarakannya pertemuan public yang besar dengan semua pemangku kepentingan masyarakat sipil.
3. *Policy exploration through deliberative forums.* Pemerintah mengumpulkan aspirasi masyarakat dengan menumpulkan kelompok masyarakat secara acak atau kelompok organisasi masyarakat sipil yang di pilih secara politik. Kelompok-kelompok tersebut di undang untuk berpartisipasi dalam dialog dengan para ahli maupun pembuat kebijakan terkait isu-isu kebijakan yang sensitive untuk menghasilkan nasihat kebijakan yang relevan dan terinformasi. Contohnya, saat komisi IV dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) mengundang para ketua adat dari 39 desa di bali untuk membicarakan rencana pembangunan reklamasi teluk benoa.
4. *Interactive dialogue through governance networks.* Pemerintah memiliki kerjasama dengan pihak lain yang dapat membantu dalam mengumpulkan aspirasi masyarakat. Kemudian, dialog di lakukan untuk menggali informasi lebih dan mendapatkan pertimbangan mengenai kebijakan apa yang seharusnya di ambil. Bentuk ini dapat merupakan pertemuan tatap muka, ataupun komunikasi via media elektronik.

Pembagian bentuk di atas di gunakan untuk memfasilitasi pembahasan lebih rinci mengenai tata pemerintah di masyarakat kontemporer yang efektif dan demokratis.

### **C. Implementasi Netralitas ASN di Labuhan Batu Selatan**

#### **a. Kewenangan Bawaslu terhadap netralitas ASN**

Berkaitan dengan netralitas ASN dalam penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada, telah dijelaskan pada bagian pertama bab pembahasan terkait regulasi yang membatasi keberpihakan ASN dalam dunia politik. Pembatasan tersebut berdasarkan atau bersandar pada regulasi, tetapi didalam lingkup praktek ada beberapa lembaga yang diberi kewenangan untuk mengawasi bahkan melakukan penindakan terhadap ASN yang terbukti melakukan pelanggaran netralitas. Lembaga tersebut adalah Bawaslu.

Dalam hal ini, Bawaslu adalah lembaga penyelenggara Pemilu dan Pilkada yang memiliki fungsi melakukan pencegahan, pengawasan, dan penindakan pelanggaran netralitas ASN. Berdasarkan Hasil Wawancara dengan Bawaslu Labuhan Batu Selatan, Bapak Ayatullah Hasibuan sebagai divisi Staf penanganan Pelanggaran menyampaikan,<sup>60</sup> sebagaimana yang diatur didalam Undang-Undang yang mengatur tentang Pemilu dan Pilkada atau Peraturan Bawaslu. Adapun fungsi Bawaslu tersebut akan dijelaskan sebagai berikut;

#### **1. Fungsi Pencegahan**

---

<sup>60</sup> Hasil Wawancara dengan Staf Divisi Penanganan Pelanggaran Bawaslu Labuhan Batu Selatan, Bapak Ayatullah Hasibuan, tanggal 19, Juli 2022, jam 11:00 WIB

2. Fungsi Pengawasan
3. Fungsi Penindakan
1. Fungsi Pencegahan

Berbicara mengenai kewenangan, sebenarnya merupakan domain dari hukum acara (hukum formil), oleh karenanya pengaturannya lebih banyak diatur oleh lembaga yang menjalaninya, seperti Bawaslu berarti diatur oleh Bawaslu sendiri melalui Peraturan Bawaslu, namun pada dasarnya tetap mengacu pada Undang-Undang sebagai payung hukum yang memberikan kewenangan secara murni (atributif).

Berkaitan dengan hal tersebut diatas, Undang-Undang Pemilu dan Pilkada telah mengatur dan membagi fungsi Bawaslu dengan menggunakan diksi tugas, wewenang dan kewajiban yang sebenarnya ketiga diksi tersebut dalam tinjauan hukum administrasi sama-sama bermakna kewenangan meskipun Penulis yakin ketiganya memiliki pengertian filosofis yang berbeda namun secara yuridis administratif ketiganya sama-sama bermakna kewenangan atau wewenang.

Kewenangan pencegahan pelanggaran netralitas ASN pada Undang-Undang Pemilu diatur dalam Pasal 93 huruf b, Pasal 77 huruf a, Pasal 101 huruf a, dan Pasal 105 huruf a Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Sementara itu, kewenangan pencegahan pelanggaran netralitas ASN pada Undang-Undang Pilkada tidak diatur secara jelas namun Bawaslu tetap memiliki kewenangan melakukan pencegahan pelanggaran netralitas ASN karena berdasarkan Pasal 22B huruf c Undang-Undang Pilkada memberikan amanah

kepada Bawaslu untuk mengoordinasikan dan memantau tahapan pengawasan penyelenggaraan pemilihan. Bentuk pengkoordinasian yang diamanahkan oleh Undang-Undang tersebut telah mengejawantahkan Bawaslu untuk melakukan pencegahan sejak dini. Dari kedua ketentuan Undang-Undang ini telah menunjukkan bahwa Bawaslu beserta jajaran telah diberi amanah yang kuat berdasarkan Undang-Undang untuk melakukan pencegahan pelanggaran terutama pelanggaran Netralitas ASN. Selain sebagaimana yang diatur didalam Undang-Undang Pemilu dan Undang-Undang Pilkada, Bawaslu juga mengatur tugas, kewenangan, dan kewajibannya dalam melakukan pencegahan pada Peraturan Bawaslu.

## 2. Fungsi pengawasan

Fungsi pengawasan ialah fungsi yang terakhir dari suatu proses manajemen. Melalui pengawasan, standar keberhasilan program yang dituangkan dalam bentuk target, prosedur kerja dan sebagainya harus selalu dibandingkan dengan hasil yang telah dicapai atau yang mampudikerjakan oleh jajaran.<sup>61</sup> Fungsi pengawasan bertujuan supaya penggunaan sumber daya dapat lebih diefisiensikan dan tugas-tugas untuk mencapai program dapat lebih diefektifkan.<sup>62</sup> Pengawasan yang dilakukan oleh Bawalsu dapat dilakukan secara langsung dan tidak langsung.

Adapun yang menjadi dasar tugas, kewenangan, dan kewajiban Bawaslu dalam melakukan pengawasan netralitas ASN berdasarkan Undang-Undang Pemilu adalah pada Pasal 93 huruf f, Pasal 97 huruf d, Pasal 101 huruf d, Pasal 105 huruf

---

<sup>61</sup> Azrul Azwar, 1990, *Pengantar Administrasi Kesehatan*, Jakarta: Binarupa Aksara Pablisher, halaman 90.

<sup>62</sup> Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, 1994, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat*, Jakarta: PT Rineka Cipta, halaman 26.

d, Pasal 108 huruf c, dan Pasal 111 huruf c Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

Kemudian dari pada itu, adapun dasar tugas, kewenangan, dan kewajiban Bawaslu dalam melakukan pengawasan netralitas ASN berdasarkan Undang-Undang Pilkada terdapat dalam Pasal 23 ayat 1 jo. Pasal 71 ayat 1 Undang-Undang Pilkada.

Berdasarkan hasil pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu terhadap netralitas ASN, maka pada bagian ini akan disampaikan dan disajikan jumlah data pelanggaran netralitas ASN pada Pemilu dan Pilkada. Data yang disajikan adalah data penyelenggaraan Pilkada Tahun 2018, Pemilu Tahun 2019 dan Pilkada Tahun 2020 pertanggal 27 September 2020.

Pada Pilkada Tahun 2018 terdapat 817 pelanggaran netralitas ASN yang telah ditindaklanjuti oleh Bawaslu dengan meneruskan kepada instansi yang berwenang.<sup>63</sup> Adapun klasifikasi perbuatan pelanggaran netralitas ASN yaitu netralitas ASN pada pemilihan sebanyak 372 (tiga ratus tujuh puluh dua) pelanggaran, ASN berfoto, mengunggah, dan/atau memposting foto bersama pasangan calon di media sosial sebanyak 384 (tiga ratus delapan puluh empat) pelanggaran, Kepala Desa dan Pejabat Desa mengikuti kampanye sebanyak 40 (empat puluh) pelanggaran, netralitas Pejabat dan Pejabat Negara dalam pemilihan sebanyak 16 (enam belas) pelanggaran, melanggar asas, prinsip, nilai dasar serta kode etik dan kode perilaku sebanyak 4 (empat) pelanggaran, dan menghadiri

---

<sup>63</sup> Dokumen Laporan Akhir Bagian TLP Bawaslu RI dalam Pemilihan Tahun 2018.

acara/kegiatan bakal pasangancalon yang berbau sosialisasi sebanyak 1 (satu) pelanggaran.<sup>64</sup> Terkait mengenai pelanggaran Netralitas ASN di Provinsi Kepulauan Riau bahwa tidak terdapat pelanggaran netralitas ASN di Provinsi Kepulauan Riau pada penyelenggaraan Pilkada Tahun 2018.

Pada Pemilu Tahun 2019 terdapat 732 (tujuh ratus tiga puluh dua) kasus netralitas ASN. 158 Pelanggaran melalui media sosial yakni sebanyak 66 (enam puluh enam) kasus, ASN menghadiri deklarasi dukungan terhadap peserta pemilu sebanyak 8 (delapan) kasus, terlibat dalam kampanye dan mengadakan kegiatan yang menunjukkan keberpihakan sebanyak 8 (delapan) kasus, mobilisasi orang lain untuk mendukung peserta pemilu sebanyak 4 (empat) kasus, menjadi narasumber pada acara yang diselenggarakan oleh peserta pemilu sebanyak 2 (dua) kasus, dan memasang alat peraga kampanye sebanyak 1 (satu) kasus.<sup>65</sup> Dari 732 kasus netralitas ASN, 6 (enam) diantaranya terjadi di Provinsi Kepulauan Riau. Klasifikasi pelanggaran tersebut adalah 5 (lima) kasus ASN berpihak dan terlibat dalam kampanye Pemilu dan 1 (satu) kasus Kepala Desa melanggar peraturan perundang-undangan tentang Desa.<sup>66</sup>

Pada Pilkada Tahun 2020 per tanggal 27 September 2020, Bawaslu telah menemukan 700 (tujuh ratus) kasus dan menerima laporan sebanyak 61 (enam puluh satu) kasus.<sup>67</sup> Dari 761 (tujuh ratus enam puluh satu) dugaan pelanggaran,

---

<sup>64</sup> Fritz Edward Siregar, 2020, *Aparatur Sipil Negara Dalam Perebutan Kekuasaan di Pilkada*, Jakarta: Konstitusi Press, halaman 74.

<sup>65</sup> Fritz Edward Siregar, *Op. Cit*, halaman 75.

<sup>66</sup> Data Bagian Penanganan Pelanggaran Bawaslu Provinsi Kepulauan Riau pada Pemilu Tahun 2019.

<sup>67</sup> Data Bagian TLP Bawaslu RI terkait Dugaan Pelanggaran Netralitas ASN pada Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota Tahun 2020, 27 September 2020.

tren pelanggaran netralitas ASN tertinggi adalah ASN memberikan dukungan melalui media sosial atau media massa sebanyak 252 (dua ratus lima puluh dua) rekomendasi. Selanjutnya, ASN melakukan pendekatan/mendaftarkan diri pada salah satu partai politik sebanyak 105 (seratus lima). Sebanyak 104 (sertaus empat) terkait ASN menghadiri kegiatan silaturahmi atau menguntungkan bakal calon. ASN mendukung salah satu bakal calon sebanyak 63 (enam puluh tiga). ASN mendeklarasikan diri sebagai calon kepala daerah sebanyak 42 (empat puluh dua). 26 (dua puluh enam) rekomendasi terkait ASN yang mempromosikan diri sendiri atau orang lain. 37 (tiga puluh tujuh) rekomendasi terkait ASN mensosialisasikan bakal calon melalui APK. 10 (sepuluh) rekomendasi terkait ASN mendaftar diri bakal calon perseorangan. 4 (empat) rekomendasi terkait ASN mendampingi bakal calon melakukan pendaftaran dan fit and proper test. ASN mengajak atau mengintimidasi untuk mendukung salah satu calon sebanyak 10 (sepuluh) rekomendasi. ASN menggunakan atribut pada saat melakukan fit and proper test sebanyak 4 (empat) rekomendasi. Adapula 1 (satu) rekomendasi yang dilayangkan terhadap Bupati yang kedapat melakukan penggantian pejabat dalam waktu 6 (enam) bulan sebelum penetapan calon.<sup>68</sup>

Dari 761 (tujuh ratus enam puluh satu) kasus skala Nasional, 11 (sebelas) kasus diantaranya terjadi di Provinsi Kepulauan Riau. Terdapat 1 (satu) kasus ASN mendeklarasikan diri menjadi kepala Daerah, 4 (empat) kasus ASN memberikan dukungan lewat media sosial, 2 (dua) kasus ASN hadir dalam kegiatan calon kepala daerah, 2 (dua) kasus ASN berfoto bersama calon kepala daerah, dan terdapat 2

---

<sup>68</sup> Fritz Edward Siregar, Op. Cit, halaman 77- 78



(dua) kasus ASN menyatakan diri mendukung calon kepala daerah secara langsung.<sup>69</sup>

### 3. Fungsi penindakan

Fungsi penindakan merupakan fungsi tindak lanjut dari suatu bentuk kejadian dugaan pelanggaran. Pada fungsi ini terlihat bahwa Bawaslu bukanlah penyelenggara Pemilu yang biasa. Hal ini dapat dibuktikan dengan diberikan dan diamanakkannya Bawaslu melakukan penindakan terhadap dugaan pelanggaran Pemilu dan Pilkada termasuk pelanggaran netralitas ASN.

Proses penindakan yang dilakukan oleh Bawaslu merupakan bagian dari proses penegakan hukum pemilu. Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Jika melihat pada standar terakhir (kepatuhan dan penegakan hukum pemilu), adalah penting untuk memastikan pelaksanaan pemilu yang adil.

Dasar dari Bawaslu melakukan penindakan pelanggaran netralitas ASN dalam Undang-Undang Pemilu terdapat pada Pasal 93 huruf b jo. Pasal 94 ayat (2), Pasal 97 huruf a jo. Pasal 98 ayat (2), Pasal 101 huruf a jo. 102 ayat (2), dan Pasal 105 huruf a Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Sementara dasar dari Bawaslu melakukan penindakan pelanggaran netralitas ASN

---

<sup>69</sup> Data Bagian Penanganan Pelanggaran Bawaslu Provinsi Kepulauan Riau pada Pemilu Tahun 2019

dalam Undang-Undang Pilkada terdapat pada Pasal 22B huruf i, Pasal 28 ayat (1) huruf e, Pasal 30 huruf e, dan Pasal 33 huruf e Undang-Undang Pilkada.

Berbagai inovasi telah dibuat oleh Bawaslu untuk melakukan penindakan pelanggaran netralitas ASN, mulai dari kerja sama dengan instansi Pemerintah Daerah maupun Pemerintah Pusat, pembuatan hotline untuk memudahkan pelaporan serta membuat sebuah aplikasi untuk melaporkan dugaan pelanggaran Pemilihan yaitu Gowaslu.

**b. Hambatan dan Upaya Dilakukan oleh Bawaslu dalam hal Netralitas ASN Pada Pilkada Kab. Labuhan Batu Selatan**

1. Hambatan Bawaslu Labuhan Batu Selatan dalam Implementasi Netralitas ASN pada Pilkada Labuhan Batu Selatan

Adapun hambatan-hambatan yang dihadapi oleh Bawaslu Kabupaten Labuhan Batu Selatan dalam Implementasi Netralitas ASN dalam Pemilihan Kepala Daerah di Labuhan Batu Selatan adalah sebagai berikut:<sup>70</sup>

- a. Kurangnya Pengawasan dan Pencegahan Pada Masa Kampanye
- b. Promosi Jabatan oleh Calon Petahana
- c. Kurangnya Laporan dari Masyarakat.
- d. Tidak Maksimalnya sosialisasi mengenai alat bukti.

---

<sup>70</sup> Hasil Wawancara dengan Staf Divisi Penanganan Pelanggaran Bawaslu Labuhan Batu Selatan, Bapak Ayatullah Hasibuan, tanggal 19, Juli 2022, jam 11:00 WIB

a. Kurangnya pengawasan dan pencegahan Pada Masa Kampanye

Kurangnya Pengawasan dan Pencegahan dalam Masa Kampanye, Pengawasan merupakan proses dalam menetapkan ukuran kinerja dan pengambilan tindakan yang dapat mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan kinerja yang telah ditetapkan tersebut, dalam hal pengawasan juga merupakan tugas dari Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagai lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu serta mencegah adanya pelanggaran Pemilu sebagaimana ketentuan yang diatur pada Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 tentang penyelenggara Pemilu. Tahapan yang sangat ringkas dalam sebuah penyelenggaraan pemilu adalah tahapan kampanye, dalam tahapan ini sangat memungkinkan para Aparatur Sipil Negara menunjukkan arah pilihannya, arah dukungannya, terutama bilamana ada calon petahana yang mencalonkan diri.

b. Promosi jabatan oleh calon Petahana

Ambisi promosi jabatan dan alasan senioritas di lingkungan serta kedekatan personal antara ASN dengan calon petahana membuat persoalan promosi jabatan saat pilkada ini masih sering terjadi. Lebih lagi dengan ciri birokrasi dengan sentralitas yang kuat, menilai tinggi keseragaman dalam birokrasi dan pendelegasian wewenang. Dengan adanya ambisi promosi jabatan tersebut, sangat memungkinkan ASN melanggar asas Netralitas yang telah ditetapkan.

c. Kurangnya laporan dari masyarakat

Masyarakat adalah sekumpulan individu-individu yang hidup bersama, bekerja sama untuk memperoleh kepentingan bersama yang telah memiliki tatanan

kehidupan, norma-norma, dan adat istiadat yang ditaati dalam lingkungannya. Dalam hal ini banyak dari masyarakat yang mengetahui adanya pelanggaran-pelanggaran pemilukada, namun sebagian kurang berkenan untuk berpartisipasi dalam melaporkan pelanggaran-pelanggaran yang ada disekitarnya. Dalam hal ini masyarakat yang dapat melaporkan adanya dugaan pelanggaran pemilukada adalah yang termasuk dalam daftar pemilih setempat.

d. Tidak maksimalnya sosialisasi mengenai alat bukti

Sosialisasi merupakan proses penanaman atau transfer kebiasaan atau nilai dan aturan dari suatu generasi ke generasi lainnya dalam sebuah kelompok atau masyarakat, sosialisasi bertujuan sebagai penyebarluasan dan mewariskan nilai, norma serta kepercayaan yang terdapat di dalam masyarakat. Dalam hal ini kurangnya sosialisasi mengenai apa saja yang dimaksudkan sebagai alat bukti guna melengkapi laporan seputar pelanggaran. Pilkada juga merupakan hal yang harus diperhatikan karena jika pelapor memberikan laporan terhadap Bawaslu mengenai dugaan pelanggaran Pilkada terlebih yang dilakukan oleh Aparatur Sipil Negara (ASN) setempat tanpa disertai alat bukti maka bisa dianggap laporan tersebut tidak sah.

2. Upaya yang dilakukan Oleh Bawaslu dalam Implementasi Neteralitas ASN

Pada Pilkada di Labuhan Batu Selatan

Pada hambatan yang telah dijelaskan sebelumnya dari hasil wawancara dengan tokoh masyarakat Labuhan Batu Selatan, maka dalam hal ini adalah mengenai upaya Bawaslu Labuhan Batu Selatan dalam hal Implementasi netralitas

Pegawai Negeri Sipil pada Pemilihan Kepala Daerah di Labuhan Batu Selatan dalam menangani hambatan-hambatan yang telah disebutkan sebelumnya pada Pilkada Kabupaten Labuhan Batu Selatan adalah sebagai berikut:

a. Kurangnya Pengawasan dan Pencegahan dalam Masa Kampanye

Dalam menangani hambatan yang sebelumnya telah dijelaskan mengenai kurangnya pengawasan serta pencegahan dalam masa kampanye adalah dengan mengadakan pelaksanaan pengawasan dan pencegahan pada tahapan kampanye.

*Pertama*, Menggelar Deklarasi Tolak Dan Lawan Politik Uang Dan Politisasi SARA Untuk Pilkada, diikuti Pasangan Calon, Partai Pengusung, Tokoh Masyarakat, Tokoh Pemuda, Ormas, dan elemen masyarakat lainnya. Melakukan pencermatan dokumen daftar timkampanye/petugas kampanye pasangan calon untuk memastikan tidak terdapat pihak-pihak yang dilarang terlibat.

*Kedua*, Memastikan Tahapan Kampanye berjalan sesuai dengan Undang-Undang dan Peraturan yang berlaku Melakukan koordinasi dengan stakeholders (KPU, Paslon atau tim kampanye/petugas kampanye, Kepolisian, PEMDA, dll).

*Ketiga*, Mengadakan Rapat Koordinasi dengan Satpol PP, dan Kepolisian, secara rutin di tingkat Panwas kecamatan untuk melakukan penertiban terhadap APK yang di pasang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan berlaku. Memasang spanduk anti politik uang di tempat-tempat strategis di setiap kecamatan dengan mencantumkan pasal ancaman pidana bagi pelaku politik uang baik bagi pemberi maupun penerima. Melakukan pengawasan melekat terhadap pelaksanaan kampanye yang dilakukan Paslon, dan Memastikan Pasangan calon

mendaftarkan tim kampanye dan penghubung paslon, petugas kampanye, orang seorang dan relawan dan media social yang digunakan kepada KPU.

*Keempat*, Memastikan Pasangan calon/tim kampanye tidak melakukan kampanye diluar jadwal kampanye yang telah ditetapkan oleh KPU, dan Pelaksana kampanye adalah tim kampanye yang didaftarkan. Memastikan kampanye tidak dilakukan di tempat ibadah, di tempat pendidikan, ditempat yang tidak memiliki ijin oleh pemiliknya, ditempat yang dilarang untuk dilakukan kampanye, dan adanya keterlibatan pejabat yang dilarang dalam kampanye (seperti lurah/kepala desa, TNI/POLRI/ dan pejabat struktural lainnya tanpa memiliki ijin cuti). Memastikan tidak ada mobilisasi PNS dalam kegiatan kampanye, keterlibatan Aparatur Sipil Negara, penggunaan sarana pemerintah (kantor, mobil dan fasilitas lainnya).

Berdasarkan penjelasan di atas tersebut menjelaskan bahwa Bawaslu Labuhan Batu Selatan telah melaksanakan tahapan pengawasan sebagai bentuk upaya dan tanggung jawab terhadap pelaksanaan Pilkada Labuhan Batu Selatan dilakukan sebelum, pada saat dan sesudah terjadinya Pilkada tersebut.<sup>71</sup> Tugas pengawasan dan pencegahan merupakan aspek strategis dalam mencegah segala bentuk pelanggaran sebelum menimbulkan masalah. Sehingga pelaksanaan seluruh tahapan Pilkada Labuhan Batu Selatan di wilayah Kabupaten Labuhan Batu Selatan dapat berjalan sesuai peraturan perundang-undangan berlaku.

---

<sup>71</sup> Hasil Wawancara dengan Staf Divisi Penanganan Pelanggaran Bawaslu Labuhan Batu Selatan, Bapak Ayatullah Hasibuan, tanggal 19, Juli 2022, jam 11:00 WIB

b. Promosi jabatan oleh calon Petahana

Upaya yang dilakukan dalam menangani ambisi promosi jabatan ASN pada Pilkada oleh Bawaslu adalah sebagai berikut:

Dalam pasal 93 UU Pemilu, selain bertugas mengawasi semua tahapan pemilu dan mencegah adanya pelanggaran pemilu Bawaslu juga bertugas mengawasi Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN), dalam hal pemberian sanksi secara langsung memang bukan termasuk dalam tugas Bawaslu. Namun bukan berarti Bawaslu tidak berhak memberikan peringatan terhadap ASN yang terbukti melanggar ketentuan Netralitas pada pilkada tersebut adalah dengan cara teguran hingga sanksi berat berupa penundaan kenaikan gaji atau pangkat, penurunan pangkat, hingga pemberhentian dengan tidak hormat sesuai PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil yang diajukan kepada pembina Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) dalam hal ini adalah Sekretaris Daerah (SEKDA) Kabupaten Labuhan Batu Selatan.<sup>72</sup>

c. Kurangnya Partisipasi Masyarakat Dalam Melaporkan Dugaan Pelanggaran

Dalam menangani kurangnya partisipasi masyarakat untuk melaporkan adanya dugaan pelanggaran kepada Bawaslu adalah sebagai berikut:

*Perama*, Keberadaan jajaran panwaslu yang mumpuni dan cekatan, jajaran panwaslu tersebut dimaksudkan agar melakukan tugasnya sebagai penanganan

---

<sup>72</sup> Hasil Wawancara dengan Staf Divisi Penanganan Pelanggaran Bawaslu Labuhan Batu Selatan, Bapak Ayatullah Hasibuan, tanggal 19, Juli 2022, jam 11:00 WIB

setiap laporan pelanggaran Pilkada yang diterima masyarakat setempat serta memberikan pemahaman terhadap masyarakat mengenai partisipasi terhadap pelanggaran pilkada yang harus dilaporkan kepada Bawaslu. Dalam hal tersebut ada 2 macam kasus yang di akan di proses oleh Bawaslu, yaitu temuan dan laporan.

*Kedua*, TEMUAN yang dilakukan oleh pengawas pemilu dengan jajaran melalui pengawasan luar ruangan atau media sosial dan di perkuat 2 alat bukti, jika alat bukti kurang, dapat ditelusuri melalui proses kajian awal yang biasa disebut investigasi.

*Ketiga*, LAPORAN dari para pemilih yang punya hak pilih, peserta pemilu dan pemantau pemilu yang dilaporkan kepada pengawas tingkat kecamatan maupun tingkat kota dengan mengisi Form B2 yang diberikan petugas penerima laporan, syarat formil harus dilengkapi yaitu KTP, alat bukti, uraian kejadian dan terlapor.

#### d. Kurangnya sosialisasi mengenai Alat Bukti

Sosialisasi Mengenai Alat Bukti Secara Langsung, dalam hal penyelenggaraan sosialisasi ini yang menjadi tujuan utama yaitu seluruh masyarakat yang terdiri dari berbagai kalangan dengan bertujuan agar sosialisai yang diberikan dapat menambah pengetahuan bagi masyarakat agar pada saat mereka menemukan tindakan yang mengarah kepada pelanggaran Pilkada dapat segera melaporkan kepada Bawaslu serta membawa alat bukti yang telah dijelaskan. Sosialisasi tersebut dibuat dengan cara mengadakan seminar sosialisasi yang langsung dihadiri oleh peserta dari kalangan mahasiswa, masyarakat dan tokoh masyarakat serta tenaga pendidik dsb. Karena suksesnya Penyelenggaraan



Pilkada bukan hanya menjadi tanggung jawab Penyelenggara Pilkada, melainkan keterlibatan masyarakat dari berbagai unsur diharapkan dapat mewujudkan Pilkada yang aman, jujur, adil dan berkualitas.

Dengan belum adanya laporan khusus mengenai Pegawai Negeri Sipil yang dinyatakan terlibat mendukung pasangan calon bupati dan wakil bupati tersebut sehingga harapannya dalam pemilihan umum dan legislatif mendatang Pegawai Negeri Sipil tetap menjaga netralitas mereka sesuai ketentuan pada perundang-undangan yang ada dan hambatan-hambatan yang terjadi dalam pemilihan kepala daerah tersebut dapat menjadi sebuah proses untuk pembelajaran bagi Bawaslu Kabupaten Labuhan Batu Selatan kedepannya.

## **BAB IV**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. Kesimpulan**

1. Dari penelitian ini dapat disimpulkan bahwa hak warga negara untuk memilih dan dipilih dalam pemilu merupakan hak yang dapat dibatasi menurut ketentuan UUD NKRI 1945. Dalam hal ini pembatasan terhadap hak politik ASN dalam kaitannya dengan kepemiluan tidak serta merta dengan melarang seorang ASN untuk menggunakan hak pilihnya dalam pemilu atau melarang seorang ASN untuk dapat mendaftarkan diri sebagai calon peserta pemilu. Ada pun pembatasan yang dimaksud hanya terbatas pada pelarangan ASN dalam kegiatan kampanye pemilu yang berpotensi mengganggu netralitas ASN.
2. Urgensi ASN harus menerapkan netralitas dalam mewujudkan prinsip good governance. Hal ini dikarenakan ASN sebagai pelaksana birokrasi pemerintahan di Indonesia diharuskan melandaskan seluruh penyelenggaraan berdasarkan pemerintahan yang baik. Sedangkan netralitas merupakan salah satu prinsip dasar dalam good governance.
3. Bawaslu dalam tugas dan wewenangnya sebagai pengawas pemilu dan pilkada bekerja sama dengan panwas di daerah dan kecamatan kabupaten dan kota perlu melakukan sosialisasi dan memberikan pemahaman terhadap masyarakat dan perangkat pemerintah bahwa ASN perlu netral dalam pemilihan kepala daerah.

## **B. Saran**

1. Perlunya pengaturan yang terperinci perihal disiplin pegawai mengenai tindakan apa yang dapat digolongkan sebagai tindakan yang melanggar netralitas ASN dalam masa pemilu;
2. Netralitas bagi ASN harus terus menjadi paradigma pelayanan publik di Indonesia, khususnya dalam penyelenggaraan pemilihan umum. Untuk itu, pembinaan secara terus menerus kepada para ASN untuk menegakan netralitas oleh dirinya dan lingkungan di sekitarnya harus menjadi program utama yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat khususnya Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi melalui pengawasan dan evaluasi rutin.
3. Memantapkan peranan birokrasi dalam melaksanakan tugas utamanya sebagai abdi masyarakat, sehingga tidak menimbulkan persoalan apabila beralih kepemimpinan. Dengan begitu, politisasi birokrasi akan minim terjadi karena mindset birokrat bukan untuk terlibat dalam politik praktis melainkan menjalankan tugas yang mulia melayani kepentingan masyarakat

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- A. Dwiyanto, 2015, Reformasi Birokrasi Konstektual, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Abas, 2017, Biroksasi dan dinamika politik Lokal, Alta Utama, Depok.
- Afan Gaffar, 2006, Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Ali Maschan Moesa, 2013 Etika Birokrasi dalam Perspektif Good Governance, Surabaya: Jengala Pustaka Utama.
- Departemen Agama RI, 2016, Al-Qur'an dan Terjemahannya, Jakarta, Yayasan Penerjamah Al-Qur'an.
- Eko Prasoj, dkk, 2016. Desentralisasi & Pemerintahan daerah: Antara Model Demokrasi Lokal & Efisiensi Struktural. Jakarta: Sinar Katya.
- Fritz Edward Siregar, 2020, Aparatur Sipil Negara Dalam Perebutan Kekuasaan di Pilkada, Jakarta: Konstitusi Press.
- Ida Hanifah dkk, 2018, *Pedoman Penulisan Tugas Akhir*, Medan, CV Pustaka Prima.
- Joko J. Prihatmoko, 2015, Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Joseph Lapalombara, 1963, Bureaucracy and Political Development, (New Jersey: Princeton University Press.
- Korpri DKI Jakarta, 1988, Korpri dan Perkembangannya, Jakarta: Korpri.
- Marbun, S.F dan M. Mahfud MD, 2016, Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara, Yogyakarta: Liberty, cetakan ke-4.
- Marbun, SF. Dan Moh. Mahfud, et.al., (Ed.) Dimensi-dimensi Pemilihan Hukum Administrasi Negara, UII Press, Yogyakarta, 2001.
- Nazaruddin Sjamsuddin dan Alfian, 1991, Profil Budaya Politik Indonesia, Jakarta: Pustaka Grafiti Utama.

- Novi Yuliana Inkiriwang. Implementasi Baruan Pemasaran Melalui Kegiatan Sales E-Commerce Pada OTA (Online Travel Agent), Yogyakarta, Universitas Mercu Buana, 2019.
- Prihatmoko, J. Joko. 2003. Pemilu 2004 dan Konsolidasi Demokrasi. Semarang: LP2I.
- Ramlan Surbakti, Memahami Ilmu Politik, Jakarta: PT. Gramedia Widisarana Indonesia, 2017.
- S.F. Marbun, 2017, Reformasi Hukum Tata Negara, Netralitas Pegawai Negeri Dalam Kehidupan Politik Di Indonesia, Yogyakarta, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
- Sadijijono, 2008, Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi, Yogyakarta: LaksBangPRESSindo, 2008.
- Sadu Wasistiono, 2003 Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Bandung: Fokus Media.
- Suharsimi Arikunto, 2006, prosedur penelitian: suatu pendekatan praktis, Jakarta: Rineka Cipta.
- Tim Suara Pembaruan, 2018. Otonomi Peluang dan Tantangan. Jakarta, Pustaka Sinar Harapan.
- Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, 1994, Aspek Hukum Pengawasan Melekat, Jakarta: PT Rineka Cipta, 1994.
- Wisnu Juwono, 2019, Birokrasi dan governance, PT Raja Grafindo Persada, Depok.
- Wulandari, Akuntabilitas Sosial Pada Pemerintahan Lokal (Studi Terbentuknya Akuntabilitas Sosial Masyarakat Kelurahan Kalisoro Kecamatan Tawangmangu, Jurnal, The Indonesian Jufrnal Of Publik Administrasian (IJPA), Vol 1 No.2 Tahun 2015.
- Yandi Asda Mustika, 2021, Rasyidin, Suadi. Jurnal “Netralitas Aparatur Sipil Negara Daam Pemilihan Kepala Daerah Di Kabupaten Bener Meriah”

## **B. Jurnal**

- Bawamenewi, Adrianus. “Implementasi Hak Politik Warga Negara.” Majalah Ilmiah Warta Dharmawangsa Vol. 13, No. 3 (2019).

Hakki Fajriando, “Masalah Hukum Implementasi Pemenuhan Hak Atas Layanan Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin,” Jurnal HAM vol 7, no. 2 (2016).

Nurrani, dkk, Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi Protecting. Negara Hukum. Dalam Jurnal Perdana Gema, Vol. 4 No.1 2020.

O. Tieren and G, Bratucu, “The Evolution of the Concept of Bureaucracy,” Bulletin of the Transilvania University of Brasov 2, No. 51, 2009.

Oki Wahyu Budijanto, “Pemenuhan Hak Politik Warga Negara Dalam Proses Pemilihan Kepala Daerah Langsung,” Jurnal Penelitian Hukum De Jure vol. 16, no. 3 (2017).

### **C. Skripsi/Tesis**

Amin, 2016, Netralitas Birokrat Pemerintahan pada Dinas Pendidikan Kota Makassar dalam Pemilukada di Kota Masakar Pemilihan Walikota Makassar Tahun 2012, (Skripsi), Fak.Isipol, Universitas Hasanuddin, Makassar.

Watunglawar, 2015. Perwujudan Asas Netralitas Birokrasi dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Tesis, Universitas Negeri Jember.

### **D. Artikel**

Muhammad Rysad, dkk, Patologi Birokrasi : Dampak Buruk dari Politik Praktis ASN’ Artikel, <https://osf.io/hgmfu/download/?format=pdf>. diakses tanggal 22 Maret 2022, pukul 19.00 WIB.

### **E. Undang-undang**

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIII/2015 Terkait Pengujian 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 Pemilih.

Undang-Undang Dasar Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Civil and Political Rights

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

**LAMPIRAN****DOKUMENTASI WAWANCARA**

Gambar I. Bersama Bapak Ayatullah



Gambar II. Bersama Bapak Hasnan Hajar





Gambar III. Bersama Bapak Muhammad Yunus