

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara hukum yang memiliki konsep dan mekanisme dalam menjalankan negara, konsep ini berakar dari konsep teori kedaulatan hukum yang menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi dalam suatu negara adalah hukum, sebab seluruh alat pelengkap negara termasuk warga negara harus tunduk dan patuh serta menjunjung tinggi hukum tanpa kecuali.¹ Hakikat negara adalah untuk kepentingan warga negara yang bersangkutan agar mereka dapat hidup baik dan bahagia. Berdasarkan perkembangan dunia modern, dalam prosesnya setiap individu akan berinteraksi dalam masyarakat yang semakin meluas dan perkembangan berikutnya adalah dimulainya konsep organisasi yang melingkupi bidang pemerintahan, sehingga manusia dapat dikatakan sebagai *homo administrativus* dan *organization man*.²

Negara tidak bisa terlepas dari unsur pemerintah sebagai kepala yang menjalankan roda pemerintahan. Pemerintah merupakan alat bagi negara dalam menyelenggarakan segala kepentingan rakyatnya dan merupakan alat dalam mewujudkan tujuan yang sudah ditetapkan. Pemerintah dapat diartikan secara luas yang mencakup seluruh badan-badan

¹ B. Hestu Cipto Handoyo, 2020, *Demokrasi Desentralistik dalam Belenggu Bikameral Semu*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, hlm. 58.

² Sondang P Siagian, *Filsafat administrasi*, Gunung Agung, Jakarta, 2011, hlm. 9

negara. Hal terpenting mengenai pemerintah yang dimaksud adalah pemerintah yang berkuasa harus diakui oleh rakyatnya karena pada hakikatnya pemerintah merupakan pembawa suara dari rakyat sehingga pemerintahan dapat berdiri dengan stabil.³ Demi terciptanya pemerintah yang diakui oleh masyarakat negara maka diperlukan pemilihan umum yang bersasal dari masyarakat itu sendiri. Di Indonesia sistem pemilihan pemerintah sebagai kepala negara dilaksanakan secara demokratis melalui sistem pemungutan suara secara langsung oleh masyarakat atau biasa disebut sebagai Pemilihan Umum. Demokrasi dan peraturan hukum merupakan senyawa yang keterkaitan antara satu dengan yang lainnya sebagaimana yang dikatakan oleh salah satu pakar hukum tata negara Indonesia Jimly Asshiddiqie dalam bukunya yang menyatakan:

“Demokrasi tanpa adanya peraturan hukum dalam suatu negara tidak akan berjalan secara stabil dan akan kehilangan bentuk serta arahnya, sebaliknya hukum tanpa sistem demokrasi akan kehilangan maknanya karena dalam negara yang berdasarkan atas hukum menghendaki adanya supremasi konstitusi, selain merupakan konsekuensi dari negara hukum, supremasi konstitusi merupakan pelaksanaan dari demokrasi karena konstitusi adalah wujud perjanjian sosial tertinggi.”⁴

³ Moh. Kusnadi, Bintan R. Sargih, *Ilmu Negara*, Penerbit Gaya Media Pratama, Jakarta, 1993, hlm. 112

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 152

Pemilihan Presiden/Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA) secara langsung merupakan jalan demokrasi dan amanat konstitusi Indonesia yang harus terselenggara secara demokratis. Pilkada yang demokratis dapat menjadi lambang sekaligus salah satu tolak ukur demokrasi modern di Indonesia apabila hasilnya menjadi cerminan partisipasi dan aspirasi masyarakat serta diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan berserikat. Suatu Pemilu yang demokratis adalah pemilu yang memenuhi tiga prasyarat demokrasi berikut:

- 1) adanya kompetisi memperebutkan dan mempertahankan kekuasaan;
- 2) adanya partisipasi masyarakat,
- 3) adanya jaminan hak-hak sipil dan politik.⁵

Partisipasi masyarakat merupakan salah satu hal yang harus dihadirkan dalam pemilu karena apabila partisipasi masyarakat tidak atau kurang hadir maka pemilu yang dilaksanakan bukan Pemilu yang demokratis. Pemilu demokratis akan terwujud apabila kompetisi elite, partisipasi masyarakat maupun liberalisasi politik berupa jaminan hak-hak politik dilaksanakan secara demokratis yang artinya dilaksanakan secara terbuka, bebas, jujur, adil, tanpa tekanan, tanpa intimidasi, dan lain-lain. Pilkada sebagai bagian dari Pemilu juga harus dilaksanakan dengan hadirnya partisipasi politik warga negara.⁶

⁵ <https://dkpp.go.id/ini-ciri-pemilu-yang-demokratis/>, Diakses pada 18 Juni 2022.

⁶ Cucu Sutrisno, *Partisipasi Warga Negara Dalam Pilkada*, Jurnal Pancasila dan Kewarganegaraan. Vol. 2, No. 2, Juli 2017, hlm.36

Pada demokrasi yang terjadi setiap 5 tahun ini ditandai dengan perkembangan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia melalui Amandemen Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 (UUD RI 1945) yang telah meletakkan dasar-dasar kehidupan berbangsa dan bernegara serta kedaulatan berada di tangan rakyat yang kemudian diaplikasikan melalui pengembangan sistem politik dalam negeri dan pengembangan sistem pemerintahan termasuk sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah dan juga sistem Pemilihan Umum Kepala Daerah guna menunjang pelaksanaan pemerintahan berjalan lebih demokratis. Dalam proses penyelenggaraan pemilu diharapkan mampu menjaring calon-calon pemimpin yang berkualitas dan sesuai dengan keinginan rakyat, serta pemimpin yang mementingkan kepentingan rakyat yang mana menjadi salah satu tujuan demokrasi. Penyelenggaraan Pilkada secara langsung telah membawa perubahan terhadap budaya pemerintahan di tingkat daerah, dalam hal ini reposisi relasi birokrasi dengan politik, khususnya masalah netralitas birokrasi terhadap politik.⁷

Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Pemilihan kepala daerah yang diadakan mengharuskan masyarakat yang telah memenuhi kriteria sebagai pemilih untuk

⁷ Sudiman Dalim, *Politisasi Birokrasi Netralitas dan Mobilitas PNS dalam Pilkada*, Titian Pena Abadi, Jakarta, 2010, hlm. 5

menggunakan hak suaranya guna memilih Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota. Hal ini diperjelas dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Hak dalam memilih juga tentunya dimiliki oleh masyarakat yang secara hukum sudah menjadi Aparatur Sipil Negara (ASN) dimana ASN juga memiliki hak pilih seperti masyarakat biasa lainnya, namun yang menjadi pembedanya adalah ASN harus bersikap netral dan tidak mengumbar pasangan calon yang didukungnya. Keberpihakan ASN kepada salah satu kontestan hanya bisa dibenarkan pada sesaat berada di bilik suara saja yang mana keberpihakan tersebut hanya diketahui oleh dirinya sendiri saja. Sebagai abdi negara yang ditugaskan untuk melayani masyarakat secara profesional, maka ASN dituntut agar dapat bersikap netral dalam pelaksanaan pemilu, apalagi dewasa ini banyak opini di tengah masyarakat dalam setiap perhelatan pemilu selalu saja ada pandangan yang mengidentikkan bahwa ASN tidak dapat bersikap netral.⁸

Dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 dijelaskan bahwa ASN dilarang memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, calon anggota DPR, DPD, dan DPD dengan cara:

⁸ Tedi Sudrajat, Agus Mulya Karsona, "Menyoal Makna Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara" *jurnal Media Hukum*, Fakultas Hukum UMY, hlm.88.

1. ikut kampanye;
2. menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS;
3. sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain;
4. sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara;
5. membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye;
6. mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye, meliputi pertemuan, ajakan, imbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat; dan/atau
7. memberikan surat dukungan disertai fotokopi KTP atau Surat Keterangan Tanda Penduduk.

Data terbaru KASN per 20 Agustus 2021 memperlihatkan bahwa KASN telah menerima 232 aduan terkait netralitas PNS sepanjang tahun ini. Sebanyak 85 PNS telah dijatuhi sanksi dengan merujuk kepada rekomendasi KASN. Sementara itu, pada pilkada serentak 2020 lalu, ditemukan 1.575

pelanggaran netralitas yang dilakukan PNS. Total 34,7 persen pelanggaran berupa melakukan kampanye atau sosialisasi di media sosial.⁹

Secara spesifik Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menegaskan bahwa dalam upaya menjaga netralitas ASN dari partai politik serta menjamin keutuhan, kekompakan dan persatuan ASN serta dapat memfokuskan segala perhatian, pemikiran, dan tenaga dalam menjalankan tugasnya, ASN dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik. Dalam kedudukan dan tugas sebagaimana dimaksud pada angka 1, jelas dikatakan bahwa ASN harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.¹⁰ Salah satu upaya untuk menjaga profesionalisme ASN adalah diberlakukannya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2004 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil menjadi Anggota Partai Politik, yang intinya adalah ASN dilarang menjadi anggota dan atau pengurus Parpol. ASN yang menjadi anggota dan atau pengurus parpol harus diberhentikan sebagai ASN, yaitu diberhentikan dengan hormat sebagai ASN apabila telah memberitahukan terlebih dahulu kepada pejabat yang berwenang dan diberhentikan tidak dengan hormat sebagai ASN apabila tidak memberitahukan terlebih dahulu kepada pejabat yang berwenang.

⁹ <https://www.kasn.go.id/id/publikasi/aturan-baru-disiplin-pns-tidak-beri-sanksi-bawahan-yang-tak-netral-atasan-bisa-dihukum>, Diakses pada 19 Mei 2022

¹⁰ Sri Hartini, S, atiajeng Kadrasih dan Tedi Sudrajat, Hukum Kepegawaian di Indonesia, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 33

ASN tentunya berada dalam posisi yang dilematis oleh kepentingan politik. Di satu sisi, mereka adalah pegawai yang diangkat, ditempatkan, dan dipindahkan dan diberhentikan oleh pejabat pembina kepegawaian (PPK) yang bersatus pejabat politik. Kondisi seperti ini membuat karir mereka sering dikaitkan dengan kepentingan politik PPK. Di sisi lain, ASN harus netral untuk menjaga profesionalismenya dalam menjalankan tata kelola pemerintahan dan pelayanan publik. Sebagai pelaksana kebijakan dan pemegang kekuasaan dan kewenangan dalam pengelolaan anggaran dan sumberdaya di dalam birokrasi, ASN sangat dimungkinkan dijadikan “alat” bagi pejabat politik untuk dapat mempertahankan/mendapatkan kewenangan dan kekuasaannya. Netralitas merupakan asas yang penting dalam penyelenggaraan tugas dan pelayanan publik, tugas pemerintahan dan tugas pembangunan. W.G.F. Hegel berpendapat bahwa birokrasi pemerintah merupakan jembatan yang menghubungkan antara negara (*the state*) dengan masyarakat/rakyat (*the civil society*). Dalam domain masyarakat ini terdapat berbagai kepentingan khusus (*particular interest*) yang membawa kepentingan para profesi dan pengusaha, sedangkan negara mewakili kepentingan umum (*general interest*).¹¹ Netralitas birokrasi merupakan sebuah sistem di mana birokrasi tidak akan berubah dalam melakukan dan menjaga pelayanannya kepada publik, walaupun

¹¹ Tatang Sudrajat, “Netralitas PNS dan Masa Depan Demokrasi dalam Pilkada Serentak 2015”, Jurnal Ilmu Administrasi, Vol. XII No. 3 Tahun 2015, hlm. 358.

pimpinannya berganti ataupun jika ada daya upaya yang berusaha meniadakan netralitas pada seorang ASN.¹²

Pada tanggal 9 Desember 2020 silam telah dilaksanakan Pilkada serentak yang diikuti oleh 270 daerah yang terdiri dari 9 Provinsi, 224 kabupaten dan 37 kota. Kabupaten Humbang Hasundutan merupakan salah satu kabupaten yang mengikuti perhelatan pilkada serentak silam. Dalam kontestasi pilkada pada saat itu hanya terdapat 1 pasangan calon, pasangan calon tunggal tersebut adalah Dosmar Banjarnahor dan Oloan Panieran Nababan yang merupakan petahana. Dilansir dari media Waspada.id terdapat 128. 683 DPT di Kabupaten Humbang Hasundutan dengan perincian DPT di Kec. Baktiraja sebanyak 5.104 pemilih, Doloksanggul 31.974 pemilih, Lintongnihuta 21.549 pemilih, Onanganjang 7.497 pemilih, Pakkat 16.115 pemilih, Paranginan 9.678 pemilih, Parlilitan 13. 678 pemilih, Pollung 13.670 pemilih, Sijama Polang 4.115 pemilih, dan Tarabintang 5.303 pemilih. Tidak dapat dipungkiri bahwa euforia pesta demokrasi dalam pilkada di Kabupaten Humbang Hasundutan tahun 2020 masih saja diwarnai dengan banyak penyimpangan. Kurang terciptanya kondusifitas dalam pelaksanaan hajatan pilkada tersebut masih kurang efektif dan optimalnya penerapan asas dari pemilu itu sendiri. Terjadinya ketidaknetralan oleh oknum ASN, Perangkat Desa dan para Kepala Desa yang masih secara terang-terangan memihak kepada calon yang akan

¹² M. Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Rajawali Pres, Jakarta, 2007, hlm. 168.

bertarung merupakan salah satu contoh bahwa asas-asas pemilu hanya cap bualan teori yang tidak menyeimbangkan dengan praktek di lapangan.¹³

Perlu diingat kembali bahawa dibuatnya segala bentuk aturan agar para ASN fokus bekerja untuk pelayanan masyarakat. Setiap warga negara punya pilihan masing-masing dan merupakan hak dasar termasuk ASN, akan tetapi untuk melakukan politik praktis dan ketidaknetralan atau keberpihakan kepada salah satu calon itu bagi ASN tidak dibenarkan.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“NETRALITAS PEGAWAI NEGERI SIPIL DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI KABUPATEN HUMBANG HASUNDUTAN BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA.”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan apa yang telah diuraikan di latar belakang masalah, maka penulis membatasi pokok permasalahan yang akan dibahas di dalam penelitian, antara lain

¹³ <https://medialokal.co/news/detail/13457/sinergitas-terhadap-netralitas-asn-kades-dan-perangkat-desa-pada-pilkada-2020> , Diakses pada 19 Mei 2022

1. Apakah netralitas Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Humbang Hasundutan sudah sesuai dengan apa yang diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara ?
2. Apakah ada pelanggaran terhadap asas netralitas Pegawai Negeri Sipil selama masa Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Humbang Hasundutan ?
3. Faktor-faktor apa saja yang mengakibatkan ketidaknetralan Pegawai Negeri Sipil selama masa Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Humbang Hasundutan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui apakah netralitas Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Humbang Hasundutan sudah sesuai dengan apa yang diatur dalam Undang-undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara pada saat Pemilihan Kepala Daerah .
2. Untuk mengetahui bentuk pelanggaran Pegawai Negeri Sipil selama masa Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Humbang Hasundutan,
3. Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang mengakibatkan ketidaknetralan Pegawai Negeri Sipil selama masa Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Humbang Hasundutan

D. Manfaat Penelitian

Penulisan hukum ini diharapkan dapat bermanfaat, baik secara teoritis maupun praktis. Manfaat tersebut di antaranya :

1. Manfaat teoritis dari penelitian ini dapat digunakan sebagai rujukan atau acuan bagi penulis selanjutnya. Selain itu dapat menjadi bahan bacaan bagi masyarakat secara umum agar mengerti seputar netralitas aparatur sipil negara maupun pegawai negeri sipil.
2. Manfaat praktis :
 - a. Untuk masyarakat, penelitian ini dapat meningkatkan pengetahuan masyarakat terhadap asas netralitas Aparatur Sipil Negara disaat Pemilihan Kepala Daerah.
 - b. Untuk Pemerintah/lembaga terkait penelitian ini dapat menjadi acuan koreksi terhadap netralitas Aparatur Sipil Negara pada saat diselenggarakannya Pemilihan Kepala Daerah.
 - c. Bagi peneliti, ini merupakan langkah yang baik dalam pembelajaran peneliti dan merupakan sebuah karya intelektual yang sangat berguna dalam pemenuhan persyaratan untuk mencapai kelulusan derajat strata 1 di bidang Ilmu Hukum.

E. Keaslian Penelitian

Penulisan dengan judul Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Kepala Daerah Di Kabupaten Humbang Hasundutan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil

Negara merupakan hasil karya saya sendiri selaku penulis. Sebagai pembanding dengan penulis lainnya sebagai berikut :

1. Implementasi Asas Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Bantul Tahun 2020

a. Identitas Penulis

- 1) Nama : Yohanes Rangga Cordana
- 2) NPM : 170512895
- 3) Fakultas : Ilmu Hukum
- 4) Universitas : Universitas Atma Jaya Yogyakarta

b. Rumusan Masalah

- 1) Bagaimana implementasi asas netralitas Aparatur Sipil Negara pada pelaksanaan Pilkada Kabupaten Bantul pada tahun 2020?
- 2) Bagaimana pelaksanaan mekanisme penjatuhan sanksi kepada oknum Aparatur Sipil Negara yang tidak netral dalam Pilkada Kabupaten Bantul Tahun 2020?

c. Hasil Penelitian

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan pada Implementasi Asas Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Bantul Tahun 2020, Netralitas Aparatur Sipil Negara pada Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Bantul dapat terlaksana dengan baik, dari data yang didapat jumlah

pelanggaran netralitas pada Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Bantul 2020 lebih sedikit daripada Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Bantul 2015, namun masih ditemukan Aparatur Sipil Negara yang tidak netral. Penurunan kasus dapat menunjukkan bahwa Aparatur Sipil Negara di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bantul telah mengalami peningkatan kesadaran akan pentingnya Asas Netralitas, namun di sisi lain faktor Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati *incumbent* juga dapat sebagai faktor yang menyebabkan Asas Netralitas tidak dapat dijalankan secara maksimal. Walau telah sering dihimbau oleh KPU Kabupaten Bantul dan telah dilakukan langkah preventif oleh Bawaslu Kabupaten Bantul tetap saja ada yang melakukan pelanggaran terhadap Asas Netralitas.

Dengan adanya mekanisme penjatuhan sanksi kepada Aparatur Sipil Negara yang tidak netral dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah di Kabupaten Bantul, hal tersebut dapat dicapai. Pasalnya, pada tahap penjatuhan sanksi, Komisi Aparatur Sipil Negara bereaksi cepat terhadap laporan Bawaslu tentang oknum Aparatur Sipil Negara yang melakukan pelanggaran, serta terhadap pelanggaran oknum Aparatur Sipil Negara tersebut telah

dikenakan sanksi sedang sesuai dengan peraturan yang berlaku.

d. Perbedaan dengan Skripsi ini :

Penulisan skripsi tersebut dengan tulisan skripsi penulis sama-sama membahas mengenai Netralitas Aparatur Sipil Negara saat masa pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah, namun yang membedakan penulisan skripsi tersebut dengan tulisan skripsi ini adalah bahwa tulisan skripsi tersebut memfokuskan pada pengimplementasian Asas Netralitas Aparatur Sipil Negara di daerah Kabupaten Bantul sedangkan penulisan skripsi ini lebih berfokus kepada Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Kepala Daerah Di Kabupaten Humbang Hasundutan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

2. Perilaku Pegawai Negeri Sipil Dan Netralitas Birokrat Dalam Pemilihan Kepala Daerah Provinsi Sumatera Utara 2018 (Studi PNS kabupaten Humbang Hasundutan)

a. Identitas Penulis

- | | |
|----------------|------------------------------|
| 1) Nama | : Jhon Flider M. Silaban |
| 2) NPM | : 160906072 |
| 3) Fakultas | : Departemen Ilmu Politik |
| 4) Universitas | : Universitas Sumatera Utara |

b. Rumusan Masalah

- 1) Bagaimana netralitas pegawai negeri sipil (PNS) dalam pemilihan Gubernur Sumatera utara di kabupaten Humbang Hasundutan?
- 2) Bagaimana bentuk pengawasan yang dilakukan BAWASLU dalam kaitannya dengan netralitas pegawai negeri sipil (PNS) dalam pemilihan Gubernur Sumatera utara di kabupaten Humbang Hasundutan?

c. Hasil Penelitian

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan menunjukkan bahwa, Netralitas Pegawai Negeri Sipil pada pelaksanaan pemilihan Gubernur di Kabupaten Humbang Hasundutan sudah lumayan baik, karena jika dibandingkan dari jumlah PNS di Kabupaten Humbang Hasundutan yang berjumlah 4117, hanya 2 orang PNS yang tidak netral, dimana terdapat dua orang PNS yang melanggar kode etik yakni Kepala Sekolah SMA Negeri 1 Baktiraja atas nama Wolden Pardede, dan Rinto Johan Simamora Bendahara Dinas Pariwisata Pemerintah Kabupaten Humbang Hasundutan yang diteruskan kepada Komisi ASN dan Bupati Humbang Hasundutan, sementara satu orang lagi merupakan pelanggaran administrasi yang diteruskan kepada Komisi Pemilihan Umum Daerah Humbang

Hasundutan. 9 (Sembilan) kasus dugaan pelanggaran terkait dengan ijin Cuti Kampanye tidak dapat ditindaklanjuti dan dihentikan dikarenakan sembilan kasus tersebut tidak memenuhi unsur dan bukan merupakan pelanggaran pemilihan.

Dalam pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu Humbang Hasundutan sudah cukup baik mengingat Bawaslu telah melakukan kerjasama dengan membuat MoU dengan KASN, Kemendagri, BKN, dan KemenPANRB yang berhubungan dengan tugas pengawasan yang berkaitan dengan Netralitas PNS, sementara dalam mekanisme penjatuhan sanksi kepada PNS yang tidak netral tidaklah sepenuhnya ditangani oleh pihak Bawaslu, melainkan Bawaslu meneruskan kasus pelanggaran tersebut kepada Komisi ASN dan KPUD Humbang Hasundutan. Meskipun terdapat beberapa dalam penanganan kasus tindakan pelanggaran yang dilakukan PNS, namun Bawaslu bisa menyelesaikan mekanisme penjatuhan sanksi sesuai dengan fungsi Bawaslu itu sendiri.

d. Perbedaan dengan skripsi ini :

Penulis skripsi tersebut dengan penulisan skripsi tersebut sama-sama membahas mengenai Netralitas Aparatur Sipil Negara saat pemilihan Kepala Daerah, namun

yang membedakan skripsi tersebut dengan tulisan skripsi ini adalah bahwa tulisan skripsi tersebut lebih berfokus kepada Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam pemilihan kepala daerah Provinsi yaitu Gubernur sedangkan skripsi ini membahas mengenai Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam pemilihan kepala daerah kabupaten yaitu bupati terkhususnya Pemilihan Kepala Daerah Serentak tahun 2020. Walaupun kedua penelitian ini terdapat kesamaan pada daerah yang diteliti namun permasalahan yang diteliti dapat dilihat dari konteks dan tahun kasus pemilihan yang diteliti memiliki perbedaan.

3. Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Kepala Daerah Di Kota Tangerang Berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

a. Identitas Penulis

- 1) Nama : Devi Nurhidayati
- 2) NPM : A.111.15.0109
- 3) Fakultas : Fakultas Hukum
- 4) Universitas : Universitas Semarang

b. Rumusan Masalah

- 1) Bagaimanakah Netralitas PNS dalam Pemilihan Kepala Daerah di Kota Tangerang berdasarkan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang
Aparatur Sipil Negara ?

- 2) Bagaimanakah hambatan-hambatan dan upaya yang
dilakukan oleh Bawaslu dalam hal menjaga
Netralitas PNS pada Pemilihan Kepala Daerah di
Kota Tangerang?

c. Hasil Penelitian

Hasil penelitian yang dilakukan menunjukkan bahwa
dengan belum adanya laporan khusus mengenai Pegawai
Negeri Sipil yang dinyatakan terlibat mendukung pasangan
calon wali kota dan wakil wali kota 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 kota Tangerang ke depannya,
terlebih jika kemudian terjadi lagi Pilkada petahana melawan
kolom kosong. Perbedaan dengan skripsi ini :

Penulis skripsi tersebut dengan tulisan skripsi ini
sama-sama membahas mengenai Netralitas Aparatur Sipil
Negara saat Pemilihan Kepala Daerah, namun yang
membedakan penulisan skripsi tersebut dengan tulisan

skripsi ini adalah bahwa tulisan skripsi lebih terfokus pada Netralitas Aparatur Sipil Negara di daerah Kota Tangerang sedangkan penulisan skripsi ini lebih berfokus kepada Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Kepala Daerah Di Kabupaten Humbang Hasundutan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

F. Batasan Konsep

Sesuai dengan judul penelitian ini, maka batasan konsep yang digunakan sebagai berikut :

1. Netralitas

Netralitas adalah keadaan dan sikap netral atau tidak memihak/bebas.¹⁴

2. Aparatur Sipil Negara

Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN menurut Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh

¹⁴ KBBI, *Pengertian Netralitas*, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/Netralitas>, Diakses 19 April 2022

pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.

3. Pegawai Negeri Sipil

Menurut Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 5 tahun 2014, Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.

4. Pemilihan Umum

Pemilihan Umum adalah pemilihan yang dilakukan serentak oleh seluruh rakyat suatu negara (untuk memilih wakil rakyat dan sebagainya)¹⁵

Pemilihan Umum menurut Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum merupakan sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

¹⁵ KBBI, *Pengertian Pemilihan Umum*, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/Pemilihan%20Umum>, Diakses 19 April 2022

berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

5. Kepala Daerah

Menurut Undang-undang No. 23 tahun 2014 Pemerintah Daerah, kepala daerah adalah unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian hukum yang digunakan adalah penelitian hukum empiris yang berfokus pada fakta sosial. Penelitian ini menggunakan data primer sebagai data utama yang didukung oleh data sekunder sebagai pendukung.

2. Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan sekunder.

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari responden atau narasumber

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari hasil penelaahan kepustakaan atau penelaahan terhadap berbagai

literatur atau bahan pustaka yang berkaitan dengan masalah atau materi penelitian. Data ini terdiri atas:

1) Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan :

- a) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 (UUD RI 1945)
- b) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota
- c) Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
- d) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.
- e) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum
- f) Peraturan Pemerintah nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

2) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan pendapat hukum dan pendapat non hukum yang diperoleh dari bahan pustaka yang memberikan petunjuk maupun penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder diperoleh dari buku, jurnal, hasil penelitian, dan internet.

3. Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam memperoleh data dapat dilakukan dengan cara :

- a. Studi kepustakaan, yaitu dengan melakukan studi kepustakaan dan mengelompokkan dan mempelajari bahan hukum primer yang berupa peraturan perundang-undangan dengan bahan hukum sekunder yang diperoleh dari buku, jurnal, hasil penelitian, dan internet.
- b. Wawancara, yaitu dilakukan dengan melakukan perbincangan dan tanya jawab berdasarkan draft pertanyaan yang telah disiapkan. Tujuannya untuk mendapatkan informasi yang tepat dan terpercaya.

4. Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan di Kabupaten Humbang Hasundutan, Provinsi Sumatera Utara

5. Responden dan Narasumber

Narasumber adalah seseorang yang berperan dalam pengambilan data yang akan digali dan menguasai persoalan yang ingin diteliti dan berwawasan cukup. Narasumber dalam penelitian penulis sebagai berikut Bapak Binsar Pardamean Sihombing selaku Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Humbang Hasundutan.

Responden adalah pihak yang terkait secara langsung dengan masalah penelitian. Responden dalam penelitian ini adalah:

- a. Dewanto Hutasoit, S.H dan Tota Situmorang, S.H selaku Divisi Hukum Badan Pengawas Pemilu Kabupaten Humbang Hasundutan
- b. Irma Sinambel selaku Analis Sumber Daya Manusia Aparatur Muda Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) Kabupaten Humbang Hasundutan

7. Analisis Data

Data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif yang dilakukan dengan cara memahami dan merangkai secara sistematis data-data yang telah dikumpulkan, sehingga mendapat suatu gambaran mengenai suatu keadaan yang diteliti untuk selanjutnya diambil kesimpulan dengan menggunakan metode berfikir induktif yaitu cara berfikir dari suatu pengetahuan yang bersifat khusus kepada pengetahuan yang bersifat umum dengan menggunakan penalaran.