

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Aparatur Sipil Negara merupakan profesi yang terdiri atas pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah sebagai abdi masyarakat dan abdi negara<sup>1</sup>. Pegawai ASN adalah orang-orang yg direkrut oleh pemerintah untuk menyelenggarakan atau melaksanakan kebijakan yang ditetapkan pemerintah dan menyelenggarakan pelayanan publik. Pegawai ASN berfungsi sebagai perekat dan pemersatu bangsa. Oleh sebab itu, dalam melaksanakan tugasnya pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi golongan dan partai politik. Tujuannya adalah untuk menjamin keadilan dan memberi perlindungan kepada masyarakat. Dalam rangka menciptakan ASN yang profesional sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, maka pemerintah menekankan bagi ASN harus mengedepankan asas netralitas yakni dengan tidak memihak kepada kepentingan suatu golongan maupun pada kelompok politik manapun. Sehingga ASN benar-benar netral dan bebas dari segala pengaruh kepentingan dan intervensi politik. ASN juga memiliki hak-hak konstitusional yang dilindungi oleh UUD 1945. Hak yang dimaksud adalah hak berpolitik, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 28 E ayat (3) UUD RI 1945 bahwa "*setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat*". Hak politik tersebut pada prinsipnya merupakan hak yang diakui secara universal oleh negara-negara didunia yang berlandaskan pada nilai-nilai demokrasi.

Berbicara netralitas dalam birokrasi pemerintahan masih menjadi polemik dan perdebatan. Sebagaimana perdebatan yang terjadi antara Karl Marx dan Hegel. Hegel menginginkan adanya kenetralan dalam kekuatan birokrasi, yakni sebagai perwakilan kepentingan masyarakat umum yang terdiri atas kaum profesi dan pengusaha dengan negara atau masyarakat.

---

<sup>1</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Sedangkan disatu sisi, Karl Marx menekankan bahwa birokrasi tidak mampu untuk netral karena mempunyai kepentingan pribadi dan lebih kecenderungan untuk memihak pada kelompok atau golongan tertentu yang mempunyai pengaruh yang sangat besar<sup>2</sup>. Netralitas merupakan bentuk sikap dan tindakan untuk tidak terlibat pada suatu urusan atau masalah yang seharusnya tidak perlu dicampuri. Dalam hal ini, ASN menempatkan pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik yang tidak dipengaruhi oleh kekuasaan politik. Netral adalah sikap dengan tidak melakukan keberpihakan kepada siapapun atau pihak manapun. Pada dasarnya netralitas ASN 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>. Sehingga dapat disimpulkan bahwa netralitas merupakan asas atau prinsip yang dianut dan dipegang teguh oleh ASN dengan tidak memihak pada kelompok atau golongan politik.

Keterlibatan netralitas ASN dalam Pemilu, telah diatur di dalam Pasal 2 huruf F UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) yang menyebutkan bahwa "*penyelenggaraan kebijaksanaan dan manajemen ASN berdasarkan pada asas netralitas*". Asas netralitas yang dimaksud adalah bahwa setiap pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh mana pun dan tidak memihak kepada kepentingan siapa pun<sup>4</sup>. Selain itu, ASN tidak boleh menggunakan kekuatan atau sumber daya pemerintah untuk mendukung atau menghambat calon atau partai politik tertentu. Prinsip ini ditegaskan dalam peraturan Undang-Undang No 5 Tahun 2014, PP No 42 Tahun 2004 dan No 53 Tahun 2010. Aturan mengenai netralitas ASN juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun

---

<sup>2</sup> Delly Mustafa, "Birokrasi Pemerintahan," in *Birokrasi Pemerintahan*, revisi (Bandung: Alfabeta, 2014), 214.

<sup>3</sup> Gema Perdana, "Menjaga Netralitas ASN Dari Politisasi Birokrasi (Protecting The ASN Neutrality From Bureaucracy Politicization)," *Negara Hukum: Membangun Hukum Untuk Keadilan Dan Kesejahteraan* 10, no. 1 (2019): 109–28, <https://doi.org/10.22212/jnh.v10i1.1177>.

<sup>4</sup> Abdhy Walid Siagian et al., "Asas Netralitas Pada Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2024 Bagi Aparatur Sipil Negara," *Civil Service Journal* 16, no. 2 (2023): 43–55, <https://doi.org/10.61133/pns.v16i2.375>.

2010 Tentang Disiplin PNS pasal 4 ayat (12-15), aturan tersebut secara garis besar menyatakan bahwa ASN dilarang memberikan dukungan dengan segala bentuk macam kegiatan dalam pemilu baik Pilpres, Pileg maupun Pilkada. Selain itu, dalam upaya menjaga netralitas ASN dalam Pemilu Tahun 2019, Kementerian Pendayaan Aparatur Negara Reformasi Birokrasi, mengeluarkan surat edaran Nomor: B/94/M.SM.00.00/2019 tentang Pelaksanaan Netralitas ASN Pada Penyelenggaraan Pemilihan Presiden Dan Wakil Presiden Serta Pemilihan Legislatif Tahun 2019. Aturan tersebut merupakan bentuk keseriusan pemerintah untuk menjaga netralitas ASN untuk fokus akan tugas dan perannya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. selain itu, untuk menciptakan kekondusifan suhu politik yang terjadi serta tidak mencederai demokrasi

Namun, dengan segala peraturan yang sudah ada, masih banyak ditemukan permasalahan pelanggaran asas netralitas oleh ASN dalam Pemilu, Hal ini tergambarkan pada saat pemilu 2019, dimana Bawaslu mendapati dugaan pelanggaran netralitas ASN sebanyak 634 dari 29 provinsi<sup>5</sup>. Sedangkan di Provinsi Lampung sendiri, sejak tahun 2022-2023, total ada tujuh kasus pelanggaran netralitas ASN dalam Pemilu<sup>6</sup>, tidak menutup kemungkinan hal serupa dapat terjadi di Kota Metro. Pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan dapat berupa adanya dukungan yang diberikan melalui media sosial, terlibat dalam kampanye, ikut mencalonkan diri tanpa diikuti dengan pengunduran dalam rentang waktu yang seharusnya. Hal inilah yang kemudian dapat mengakibatkan ketidaksetaraan dalam persaingan politik, merusak integritas pemilu, dan merongrong kepercayaan masyarakat pada proses demokratis serta mencederai asas netralitas dan menunjukkan keberpihakan seorang ASN yang sejatinya sangat bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014<sup>7</sup>. Berdasarkan permasalahan di atas, kemudian muncul pertanyaan tentang bagaimana

---

<sup>5</sup> Siagian et al.

<sup>6</sup> Asrul Septian Malik, "Bawaslu Tindak 7 Kasus Pelanggaran Netralitas ASN Sepanjang 2022-2023," 2023, <https://m.lampost.co/berita-bawaslu-ditindak-7-kasus-pelanggaran-netralitas-asn-sepanjang-2022-2023.html>.

<sup>7</sup> Sri Hartini, "Penegakan Hukum Netralitas Pegawai Negeri Sipil (Pns)," *Jurnal Dinamika Hukum* 9, no. 3 (2009): 258–67, <https://doi.org/10.20884/1.jdh.2009.9.3.237>.

implementasi netralitas ASN dalam pemilu khususnya di Kota Metro dan apakah yang menjadi faktor penghambat pada implementasi netralitas ASN dalam pemilu tersebut. Atas hal tersebutlah yang membuat penulis tertarik untuk melakukan penelitian dalam hal ini bertujuan untuk menganalisa sejauh mana upaya yang dilakukan baik oleh pemerintah, masyarakat, maupun ASN itu sendiri dalam meningkatkan implementasi netralitas aparatur sipil negara pada pemilu khususnya di Kota Metro menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara serta apa saja yang menjadi faktor penghambatnya.

Persoalan keterlibatan ASN yang memihak dalam pemilu bukanlah suatu hal baru di Indonesia, hal ini bisa dilihat dari masa orde baru. Keberpihakan yang dilakukan oleh ASN yakni dengan terlibat secara langsung dalam kampanye Partai Golkar. Adapun motif yang dilakukan karena semata-mata untuk memudahkan kariernya di kemudian hari<sup>8</sup>. Menurut Max Weber, birokrasi yang ideal seharusnya dijalankan dengan cara yang baik, dimana pejabat tidak diperbolehkan menggunakan jabatannya untuk keperluan pribadi, dalam hal ini setiap pegawai berada dibawah pengawasan sistem yang dijalankan secara disiplin<sup>9</sup>.

Menurut La Ode Muh. Yamin, terdapat dua indikator utama dari netralitas politik. Pertama, seorang ASN tidak dapat terlibat dengan menjadi bagian langsung dari tim sukses calon peserta pemilu. Selain itu, ASN dilarang menggunakan seragam kerja atau seragam partai yang menunjukkan keberpihakan pada partai politik tertentu. Kedua, dalam pengambilan sikap dan tindakannya, ASN dilarang memiliki kecenderungan dengan menguntungkan kepada salah satu pasangan calon alih-alih menggunakan fasilitas negara. ASN juga dilarang mengadakan pertemuan atau obrolan dengan memberikan ajakan dalam lingkup kerja, keluarga, dan masyarakat. serta tidak membantu dalam menggunakan fasilitas negara yang terkait dengan jabatan dalam rangka pemenangan salah satu calon pasangan pada masa kampanye.

---

<sup>8</sup> Mustafa, "Birokrasi Pemerintah."

<sup>9</sup> Aqzal Maulana Yunandi, "Teori Birokrasi Max Weber," [Http://Eprints.Pknstan.Ac.Id/](http://Eprints.Pknstan.Ac.Id/), 2021, 1–25.

## **B. Rumusan Masalah**

### **1. Permasalahan**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka penulis dapat merumuskan permasalahan dalam penulisan ini, yaitu sebagai berikut :

- a. Bagaimana implementasi netralitas ASN pada Pemilu di Kota Metro menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara?
- b. Apakah faktor penghambat pada implementasi netralitas ASN pada pemilu di Kota Metro menurut undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara?

## **C. Tujuan Penelitian**

Bedasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan, tujuan utama yang hendak dicapai oleh penulis dalam penelitian ini adalah:

- a. Mengetahui bagaimana implementasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Terhadap Netralitas ASN dalam Pemilihan Umum di Kota Metro.
- b. Mengetahui apa saja Faktor Hambatan dalam mengimplementasikan Netralitas ASN pada Pemilihan Umum di Kota Metro.

## **D. Ruang Lingkup Penelitian**

Dalam menjaga efektifitas dan efisiensi kepenulisan dalam penelitian yang dilakukan supaya tidak keluar atau menyimpang dari konteks semula, maka dalam penelitian ini penulis perlu membatasi ruang lingkup penelitian pada Netralitas ASN dalam Pemilu di Kota Metro menurut Undang-Undang No 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

## **E. Manfaat Penelitian**

Kegunaan penelitian ini terdiri dari kegunaan secara teoritis dan kegunaan secara praktis, yaitu :

- a. Kegunaan Teoritis

Dalam hasil penelitian ini, penulis berharap dapat memberikan manfaat bagi banyak orang sehingga bisa memperkaya wawasan Hukum Tata Negara terhadap implementasi Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilu di Kota Metro menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014.

b. Kegunaan Praktis

- 1) Hasil penelitian ini sebagai sumber bacaan dan informasi bagi masyarakat luas mengenai netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilu.
- 2) Upaya peningkatan keterampilan menulis bagi penulis
- 3) Sebagai salah satu syarat penulis untuk memperoleh gelar sarjana pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Metro

## **F. Kerangka Teoritis dan Konseptual**

### **1. Kerangka Teoritis**

Kerangka teoritis adalah kerangka teori yang akan dijadikan landasan dalam suatu penelitian tersebut, yaitu teori-teori hukum yang telah dikembangkan oleh para ahli hukum dalam berbagai kajian dan temuan. Hasil dari pemikiran atau kerangka acuan digunakan untuk mengkaji suatu hubungan hukum terkait dengan Birokrasi. Teori hukum yang digunakan sebagai pisau analisis dalam kajian ini adalah Teori Demokrasi dan Teori Birokrasi. Berikut Penjelasan teori yang digunakan oleh penulis sebagai berikut :

#### **a. Teori Demokrasi**

Menurut Prof. Manfred MD, dalam konsep Konfigurasi Politik Demokratis adalah konfigurasi yang membuka peluang bagi berperannya potensi rakyat secara maksimal untuk turut aktif menentukan kebijakan negara. Di dalam konfigurasi yang demikian, pemerintah merupakan "komite" yang harus melaksanakan kehendak-kehendak rakyatnya yang dirumuskan secara demokratis, sementara badan perwakilan rakyat dan parpol berfungsi secara proporsional dan lebih menentukan dalam pembuatan kebijakan

negara, dan dunia pers dapat melaksanakan fungsinya dengan bebas tanpa ancaman pembredelan.<sup>10</sup> Secara singkat penulis menggambarkan bahwa peran rakyat dalam demokrasi memiliki peran penting dalam menentukan kebijakan negara, baik rakyat yang memiliki keterbatasan (penyandang disabilitas) maupun tidak.

#### **b. Teori Birokrasi**

Menurut Max Weber, birokrasi seharusnya dijalankan dalam sistem hierarki vertikal yang ketat dan komunikasi antar pekerja yang terbatas. Layaknya mesin yang memiliki suku cadang yang berbeda fungsi, maka sistem birokrasi harus dirancang berdasarkan pembagian kerja dengan spesifikasi kerjanya masing-masing. Birokrasi juga harus memiliki karakteristik bahwa alur kekuasaannya terpusat karena dianggap menjadi lebih efektif dalam proses pengambilan keputusan dan spesifikasi para pekerja. Menurutnya juga birokrasi adalah sistem yang tertutup karena lingkungan dianggap dapat mengganggu kinerja organisasi. Dan yang paling penting, menurutnya peraturan adalah hal utama dalam sistem birokrasi.

#### **c. Teori Peraturan Perundang-Undangan**

Menurut Bagir Manan, pengertian Perundang-undangan dalam arti materil memiliki esensi sebagai keputusan tertulis (*geschrevenceht, written law*), undang-undang dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan yang mempunyai wewenang membuat peraturan yang berlaku atau mengikat umum dalam artian peraturan perundang-undangan tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang, mengikat umum hanya menunjukkan bahwa undang-undang tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Mahendra Kurniawan, *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif*, 1st ed. (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007).

## 2. Kerangka Konseptual

Kerangka Konseptual merupakan alat yang digunakan untuk memperjelas dan memperkuat penemuan hasil agar tidak terjadi penyimpangan dalam penelitian ini. Oleh sebab itu, keperluan untuk membentuk dan menggunakan konsep merupakan salah satu dari hal-hal yang dirasa penting dalam penelitian ini. Dalam suatu penelitian konsep merupakan suatu usaha yang membawa abstrak menuju suatu yang konkret, pada hal ini disebut sebagai definisi operasional. Pentingnya definisi operasional yaitu guna untuk menghindari perbedaan pengertian atau penafsiran mendua (dubius) dari suatu istilah yang dipakai. Oleh karena itu dalam penelitian ini penulis merumuskan kerangka konsep sebagai berikut :

### a. Hak Politik

Hak politik dalam tataran teori merupakan hak yang dimiliki oleh setiap orang secara legal untuk meraih kekuasaan, kedudukan dan/atau kekayaan yang bermanfaat bagi seorang warga negara<sup>11</sup>. Salah satu bentuk pengejawantahan dari hak politik termuat di dalam Pasal 28D ayat (3) UUD RI 1945 tentang hak untuk memilih dan dipilih dalam Pemilu. Penyelenggaraan pemilihan umum (pemilu) sudah seharusnya dilandasi dengan semangat netralitas oleh Aparatur Sipil Negara (ASN) demi melaksanakan tata kelola pemerintahan yang baik. Akan tetapi di sisi lain, ASN yang merupakan bagian dari Warga Negara Indonesia (WNI) memiliki hak politik sebagaimana dijamin oleh konstitusi.

### b. Netralitas Aparatur Sipil Negara

Undang-Undang No 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, PP No 42 Tahun 2004 dan No 53 Tahun 2010, Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin PNS pasal 4 ayat (12-15), aturan tersebut secara garis besar menyatakan bahwa ASN dilarang memberikan dukungan dengan segala bentuk macam kegiatan dalam pemilu baik Pilpres, Pileg maupun Pilkada.

---

<sup>11</sup> Adrianus Bawamenewi, "Implementasi Hak Politik Warga Negara," *Warta Dharmawangsa* 13, no. 3 (2019): 1–23.

### **c. Pemilu**

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, dan Dewan Kehormatan, Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi Penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara langsung oleh rakyat.

## **G. Sistematika Penulisan**

Untuk memberikan kemudahan dalam memahami isi dan penulisan pada Skripsi ini secara keseluruhan, maka sistematika dalam penulisan Skripsi ini adalah sebagai berikut :

### **I. PENDAHULUAN**

Bab ini berisikan tentang penjelasan terkait latar belakang masalah, perumusan masalah dan ruang lingkup, tujuan dan kegunaan peneliia, teori serta kerangka konseptual yang saling bersangkutan yang digunakan untuk memecahkan permasalahan dan diakhiri dengan sistematika penulisan.

### **II. TINJAUAN PUSTAKA**

Tinjauan pustaka merupakan bagian-bagian dari penjelasan dan pemaparan gambaran umum terhadap pokok-pkok pembahasan. Dalam bab ini di uraikan mengenai gambaran umum seperti birokrasi, pemilu demokratis, serta hak politik.

### **III. METODE PENELITIAN**

Pada bagian ini memuat terkait metode yang digunakan dalam penelitian ini, metode yang digunakan seperti pendekatan masalah, sumber data, prosedur pengumpulan dan pengolahan data serta analisis data.

### **IV. PEMBAHASAN**

Pada bagian ini berisikan tentang pembahasan berdasarkan hasil penelitian penulis terhadap permasalahan yang ada dalam penelitian ini dengan Studi Kepustakaan dan Studi Lapangan.

## **V. PENUTUP**

Pada bagian ini berisikan tentang kesimpulan pada skripsi ini yang merupakan hasil akhir dari Penelitian dan Pembahasan yang telah penulis lakukan dengan pokok permasalahan tentang Analisis Implementasi Netralitas ASN dalam Pemilu Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014.