

**PENEGAKAN HUKUM ATAS  
PELANGGARAN NETRALITAS  
APARATUR SIPIL NEGARA (ASN)  
PADA PEMILIHAN KEPALA  
DAERAH (PILKADA) DI KOTA  
SEMARANG**

**SKRIPSI**

Diajukan untuk Memenuhi Tugas dan Melengkapi Syarat  
Guna Memperoleh Gelar Sarjana Sratata Satu (S.1) Dalam  
Bidang Ilmu Hukum



Disusun Oleh:

**Jihan Farikhah**

**1902056024**

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM  
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI WALISONGO  
SEMARANG**

**2023**

# HALAMAN PERSETUJUAN



KEMENTERIAN AGAMA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI WALISONGO  
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM  
Jalan Prof. Dr. H. Hamka Semarang 50185 Telepon (024)7601291, Faksimili  
(024)7624691, Website: <http://fsh.walisongo.ac.id>

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Lamp. : 4 (empat) eks.

Hal : Naskah Skripsi

An. Sdr.  
Jihan Farikhah

Kepada Yth.  
Dekan Fakultas Syaria'ah dan Hukum  
UIN Walisongo Semarang

*Assalamu'alaikum Wr. Wb.*

Setelah saya melakukan penelitian dan mengadakan perbaikan seperlunya, bersama ini saya kirim naskah skripsi Saudara:

Nama : Jihan Farikhah  
NIM : 1902056024  
Jurusan : ILMU HUKUM  
Judul : Penegakan Hukum Atas Pelanggaran Netralitas Aparatur  
Sipil Negara (ASN) Pada Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Di Kota  
Semarang.

Dengan ini saya mohon kiranya skripsi mahasiswa tersebut dapat segera dimunaqasyahkan. Atas perhatiannya kami ucapkan terimakasih.

*Wassalamu'alaikum Wr. Wb.*

Semarang, 22 Mei 2023

Pembimbing I

Pembimbing II

**Dr. Novita Dewi Masvithoh, S.H., M.H.**  
NIP. 197910222007012011

**Dr. Arina Hukmu Adila, S.H., M.H.**  
NIP. 199401182019032022

# HALAMAN PENGESAHAN



KEMENTERIAN AGAMA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI WALISONGO  
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM

Alamat: Jl. Prof. Dr. Hamba Kampus III Nralian Telp. Fax. (024) 7601291-7624691 Semarang 50185

## PENGESAHAN

Skripsi Saudari : Jihan Farikhah  
NIM : 1902056024  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Judul : Penegakan Hukum Atas Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Pada Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Di Kota Semarang

Telah dimunaqosahkan oleh Dewan Penguji Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Walisongo Semarang dan telah dinyatakan lulus dengan predikat cumlaude, pada tanggal 13 Juni 2023 dan dapat diterima sebagai syarat guna memperoleh gelar Sarjana Strata 1 (satu) tahun akademik 2023/2024.

Ketua Sidang

Riza Fibriani, M.H.  
NIP. 198902112019032015

Semarang, 4 Juli 2023

Sekretaris Sidang

Arina Hukmu Adila, S.H., MH.  
NIP. 199401182019032022

Penguji I

Ali Maskur, S.H., M.H.  
NIP. 197603292016011901



Penguji II

Ismail Marzuki, MA., HK.  
NIP. 198308092015031002

Pembimbing I

Novita Dewi Masithoh, S.H., MH.  
NIP. 197910222007012011

Pembimbing II

Arina Hukmu Adila, S.H., M.H.  
NIP. 199401182019032022

# HALAMAN DEKLARASI

## HALAMAN DEKLARASI

### DEKLARASI

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Jihan Farikhah

NIM : 1902056024

Jurusan : Ilmu Hukum

Fakultas : Syari'ah dan Hukum

Program Studi : SI

Judul Skripsi : *Penegakan Hukum terhadap Pelanggaran Netralitas ASN*

*Pada Pilkada Tahun 2020 di Kota Semarang*

Dengan penuh kejujuran dan tanggung jawab, peneliti menyatakan bahwa skripsi ini tidak berisi materi yang pernah ditulis oleh orang lain atau diterbitkan. Demikian juga dengan skripsi ini tidak berisi satupun pikiran-pikiran orang lain kecuali informasi yang terdapat dalam referensi yang dijadikan bahan rujukan.

Semarang, 22 Mei 2023



**Jihan Farikhah**

NIM 1902056024

## **MOTTO**

فَلَا تَغُرَّنَّكُمُ الْحَيَاةُ الدُّنْيَا

"Maka janganlah sekali-kali kehidupan dunia memperdaya  
kamu." (QS. Luqman [31]: 33)

## **PERSEMBAHAN**

Skripsi ini peneliti persembahkan untuk:

1. Kedua orang tua, bapak Muhammad Ridlo dan ibu Navissaturrizqy, yang telah mendokan dengan tulus, mendukung dan memberi semangat sehingga peneliti dapat menyelesaikan skrpsi hingga akhir, bekerja keras untuk membesarkan dan mendidik peniliti agar menjadi orang yang baik, dan sebagai anak harus menaati dan mematuhi orang tua karena ridhoallahi fi ridho walidain. semoga beliau diberi keselamatan dan perlindungan dan rezeki yang melimpah dari Allah SWT.
2. Kedua kakak laki-laki, mas Khozinatul Azror dan mas Fahmi Syafi'udin yang peneliti sayangi, yang menjadi motivasi peneliti untuk segera menyelesaikan skripsi hingga akhir. Mudah-mudahan diberikan segala kelancaran dalam hidupnya.
3. Kepada keponakan peneliti, dek naufal, dek kia, dek Arsy dan dek Arzam yang sudah menghibur peneliti.
4. Seluruh keluarga, sahabat, dan teman-teman yang menjadi tempat keluh kesah peneliti. Serta segenap Civitas Akademika Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang.

## PENDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN

### A. Konsonan

Fonem konsonan Bahasa Arab yang dalam system tulisan Arab di lambangkan dengan huruf, dalam transliterasi ini sebagian dilambangkan dengan huruf dan sebagian di lambangkan dengan tanda ,dan sebagian lagi dengan huruf dan tanda sekaligus. Berikut daftar huruf arab dan transliterasinya dengan huruf Latin :

No	Arab	Nama	Huruf Latin
1.	ا	Alif	Tidak dilambangkan
2.	ب	Ba	B
3.	ت	Ta	T
4.	ث	Sa	Š
5.	ج	Jim	J
6.	ح	Ha	Ĥ
7.	خ	Kha	Kh
8.	د	Dal	D
9.	ذ	Zal	Ẓ
10.	ر	Ra	R
11.	ز	Zai	Z

12.	س	Sin	S
13.	ش	Syin	Sy
14.	ص	Sad	Ş
15.	ض	Dad	Ḍ
16.	ط	Ta	Ṭ
17.	ظ	Za	Ẓ
18.	ع	‘Ain	‘
19.	غ	Gain	G
20.	ف	Fa	F
21.	ق	Qof	Q
22.	ك	Kaf	K
23.	ل	Lam	L
24.	م	Mim	M
25.	ن	Nun	N
26.	و	Wau	W
27.	ه	Ha	H
28.	ء	Hamzah	’
29.	ي	Ya	Y

## B. Vocal

Vokal bahasa Arab, seperti vokal bahasa Indonesia yang terdiri dari vokal tunggal atau monoftong dan vokal rangkap atau diftong.

### 1. Vokal Tunggal

Tanda	Nama	Huruf lain
َ	Fathah	A
ِ	Kasroh	I
ُ	Dhammah	U

### 2. Vokal Rangkap

Tanda	Nama	Contoh
َ...ي	Fathah dan ya	كَيْفَ
َ...و	Fathah dan wau	مَوْءٍ

## C. Ta'Marbutah

Transliterasi untuk ta marbutah ada dua, yaitu: ta marbutah yang hidup atau mendapat fathah, kasrah, dammah, transliterasinya adalah (t). Sedangkan ta marbutah yang mati atau mendapat harakat sukun, transliterasinya adalah (h).

## D. Syaddah (Tasydid).

Syaddah atau tasydid yang dalam ulisan Arab dilambangkan dengan sebuah tanda, tanda syaddah atau tasydid, dalam transliterasi ini tanda syaddah tersebut

dilambangkan dengan huruf, yaitu huruf yang sama dengan huruf yang diberi tanda syaddah itu.

Contoh:

نَزَّلَ :Nazzala

رَبَّنَا :Rabbana

### E. Kata Sandang (ال).

1. Bila diikuti huruf qamariyah ditransliterasikan sesuai aturan yang digariskan di depan dan sesuai dengan bunyinya (al) ketika dibaca.

الْفُرْقَانُ	Ditulis	Al-Furqon
الْحَمْدُ	Ditulis	Al-Hamdu

2. Bila diikuti huruf Syamsiyah ditulis dengan menggunakan huruf Syamsiyah yang mengikutinya, serta menghilangkan huruf (al) ketika dibaca nya.

الشَّمْسُ	Ditulis	As-Samsu
السَّيِّدُ	Ditulis	As-Sayyidu

## ABSTRAK

Pemilihan kepala daerah tahun 2020 di Kota Semarang dilaksanakan pada masa pandemi Covid-19. Calon pasangan kandidat Walikota merupakan seorang petahan dan calon tunggal. Hal ini sangat memungkinkan ASN melakukan pelanggaran netralitas pada Pilkada. Terdapat 14 oknum ASN tidak netral yang ditemukan Bawaslu dalam penyelenggaraan Pilkada. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana penegakan hukum Bawaslu dan KASN terhadap pelanggaran netralitas ASN dalam Pilkada di kota Semarang.

Jenis penelitian ini yaitu penelitian *non doctrinal* atau hukum empiris dengan pendekatan implementasi hukum, untuk melihat dan mengamati apa yang terjadi untuk mengetahui ASN yang tidak netral pada Pilkada. Penelitian ini menggunakan sumber data primer berupa wawancara dengan staf Bawaslu yang menangani perkara netralitas ASN. Teknik pengumpulan data menggunakan wawancara dan dokumentasi. Teknik analisis data penelitian ini menggunakan analisis data kualitatif.

Hasil Penelitian ini adalah pengawasan Bawaslu terhadap netralitas ASN di Kota Semarang sudah sesuai dengan Perbawaslu Nomor 6 tahun 2018 tentang Pengawasan Netralitas ASN. Bawaslu telah melakukan upaya pengawasan, penanganan, dan pencegahan untuk menimalisir pelanggaran netralitas pada pelaksanaan Pilkada. Dengan melakukan sosialisasi, membentuk Panwaslu, dan melakukan kerjasama dengan KASN. Sedangkan, KASN diharapkan mampu menerapkan sistem merit untuk ASN agar tidak terlibat dalam politik birokrasi pada Pilkada serta menjatuhkan sanksi bagi ASN tidak netral. Untuk itu ASN tidak dibenarkan mendukung salah satu calon secara terbuka dan terang-terangan, karena sudah dapat dianggap melakukan pelanggaran netralitas.

Kata Kunci: *Netralitas, ASN, Bawaslu, KASN.*

## ABSTRACT

The 2020 regional head elections in Semarang City were held during the Covid-19 pandemic. The candidate for the mayoral candidate pair is an incumbent and a single candidate. This makes it very possible for ASN to violate neutrality in the Pilkada. Bawaslu found 14 non-neutral ASN elements in the Pilkada administration. This study aims to find out how the law enforcement of Bawaslu and KASN against violations of ASN neutrality in regional elections in the city of Semarang.

This type of research is non-doctrinal research or empirical law with a legal implementation approach, to see and observe what is happening to find out ASNs who are not neutral in the Pilkada. This study uses primary data sources in the form of interviews with Bawaslu staff who handle ASN neutrality cases. Data collection techniques using interviews and documentation. The data analysis technique of this research uses qualitative data analysis.

The results of this study are that Bawaslu supervision of ASN neutrality in Semarang City is in accordance with Perbawaslu Number 6 of 2018 concerning Supervision of ASN Neutrality. Bawaslu has carried out monitoring and prevention efforts to minimize neutrality violations in the Pilkada implementation. By conducting outreach, forming Panwaslu, and cooperating with KASN. Meanwhile, KASN is expected to be able to implement a merit system for ASN so that they are not involved in bureaucratic politics in regional elections and impose sanctions on non-neutral ASN. For this reason, ASN is not justified in supporting one of the candidates openly and openly, because it can be considered a violation of neutrality.

Keywords: *Neutrality, ASN, Bawaslu, KASN.*

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, segala puji dan syukur penulis panjatkan bagi Allah Subhanahu Wa Ta'ala yang maha pengasih lagi maha penyayang yang telah memberi rahmat dan hidayahnya sehingga peneliti dapat menyelesaikan tugas akhir penyusunan skripsi dengan judul: “*Penegakan Hukum Atas Pelanggaran Netralitas ASN Pada Pilkada di Kota Semarang*” skripsi ini disusun sebagai syarat untuk menyelesaikan Program Sarjana (S1 jurusan Ilmu Hukum Fakultas Syariah dan Hukum Uin Walisongo Semarang. shalawat serta salam peneliti curhakan kepada baginda nabi Agung Muhammad SAW semoga kita mendapatkan syafa'at dihari akhir.

Dalam penyusunan skripsi ini peneliti mendapatkan banyak doa, bimbingan, dukungan, motivasi, dan bantuan baik berupa moral maupun spiritual dari berbagai pihak sehingga penulisan skripsi ini dapat terselesaikan, untuk itu peneliti dengan penuh hormat mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Prof. Dr. H. Imam Taufik, M.Ag., selaku Rektor Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang.
2. Bapak Dr. H. Muhammad Arja Imroni, M. Ag., selaku dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum Uin Walisongo Semarang dan Wakil Dekan.
3. Ibu Brilliyani Erna Wati, S.H., M. Hum., selaku Kepala Prodi Jurusan Ilmu Hukum serta Ibu Dr. Novita Dewi

Masyithoh, S.H., M.H., selaku Sekretaris Prodi Jurusan Ilmu Hukum.

4. Ibu Dr. Novita Dewi Masyithoh, S.H., M.H., selaku dosen pembimbing I dan Ibu Dr. Arina Hukmu Adila, S.H., M.H. selaku dosen pembimbingan II Yang telah meluangkan waktu, untuk memimbing, memberikan saran, arahan dan masukan dalam proses penyusunan skripsi hingga akhir.
5. Segenap bapak dan ibu dosen dilingkungan Fakultas Syari'ah dan hukum Uin Walisongo Semarang, yang telah mengajar dan berbagi ilmu dengan ikhlas selama menjalani masa perkuliahan.
6. Kepada staff Bawaslu Kota Semarang yang telah mengizinkan dan menerima peneliti dengan baik untuk melakukan penelitian.
7. Kepada kedua orang tua peneliti terutama bapak Muhammad Ridlo dan Ibu Navissaturrizqy yang telah mendokan dan selalu mendukung penulis dalam menyelesaikan skripsi.
8. Kepada saudara-saudaraku mas Khozinatul Azror, mas Fahmi Syafi'udin, dek Asri Alfaya Sayidah, mbak Lia Dini Izzati yang telah berkontribusi baik dari semangat dan segi materi kepada penulis untuk menyelesaikan skripsi
9. Kepada sahabat-sahabatku Natasya Anindya Dewanti, Shafa Nur Shefiana, Winarni, Kiki Rahmawati, Anida Fikrotul Ulya sekaligus teman seperjuang skripsi yang

telah memberikan support system dan saling menguatkan.

10. Kepada teman-teman Fakultas Syariah dan Hukum Uin Wallisongo Semarang, semua teman-teman jurusan IH 2019, keluarga besar IH-A 2019, keluarga KKN Mandiri Inisiatif Terprogram di Desa Purwondo Kecamatan Boja yang telah memberikan doa, dan dukungan semangat kepada peneliti.
11. Kepada semua pihak yang berkontribusi nyata dalam penulisan skripsi ini, penulis ucapkan banyak terimakasih. Semoga Allah SWT membalas kebaikan dari semua pihak yang telah berkontribusi untuk membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi.

Demikian penyusunan skripsi ini, penulis menyadari dalam menyusun skripsi masih banyak kekurangan, kesalahan dan ketidaksempurnaan, sehingga kritik dan saran dari pembaca sangat diharapkan oleh penulis untuk menunjang kesempurnaan penulisan skripsi ini. Semoga hasil penelitian ini sangat bermanfaat dan menambah ilmu pengetahuan bagi kita semua. Selanjutnya penulis akhiri kata pengantar dengan mengucapkan rasa syukur Alhamdulillahirobbilalamin atas kehadiran Allah SWT.

Semarang, 8 Juni 2023



Jihan Farikhah

## DAFTAR ISI

HALAMAN PERSETUJUAN .....	ii
HALAMAN PENGESAHAN .....	iii
HALAMAN DEKLARASI .....	iii
MOTTO .....	v
PERSEMBAHAN .....	vi
PENDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN .....	vii
ABSTRAK .....	xi
KATA PENGANTAR .....	xiii
DAFTAR ISI .....	xvi
DAFTAR TABEL .....	xx
DAFTAR SINGKATAN .....	xxi
BAB I .....	1
PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	11
C. Tujuan Penelitian .....	12
D. Manfaat Penelitian .....	12
E. Telaah Pustaka .....	14
F. Metode Penelitian .....	19
G. Sistematika Penelitian .....	28
BAB II .....	31

PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PELANGGARAN NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA PADA PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH.....	31
A. Tinjauan Umum tentang Penegakan Hukum.....	31
1. Pengertian Bawaslu .....	33
2. Tugas Badan Pengawas Pemilihan Umum .....	35
3. Kewenangan Badan Pengawas Pemilihan Umum.....	38
4. Kewajiban Badan Pengawas Pemilihan Umum .....	39
5. Panitia Pengawas Pemilu .....	41
B. Tinjauan Umum Tentang Aparatur Sipil Negara.....	50
1. Pengertian Aparatur Sipil Negara.....	50
2. Netralitas Aparatur Sipil Negara .....	51
3. Dasar Hukum Aparatur Sipil Negara .....	56
4. Landasan Qur'an tentang Aparatur Sipil Negara. ....	57
5. Hak dan Kewajiban Aparatur Sipil Negara .....	62
6. Asas, Prinsip Nilai-Nilai Dasar, serta Kode Etik dan Kode Perilaku Penyelenggaraan dan Kebijakan dan Manajemen Aparatur Sipil Negara.....	63
7. Definisi Komisi Aparatur Sipil Negara .....	72
8. Fungsi KASN .....	74
9. Wewenang KASN .....	74
C. Tinjauan Umum Tentang Pemilihan Kepala Daerah	
1. Definisi Pemilihan Kepala Daerah.....	75
2. Dasar Hukum Pemilihan Kepala Daerah.....	78
3. Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah .....	82

4. Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum.....	85
BAB III.....	86
PELANGGARAN NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA PADA PILKADA KOTA SEMARANG TAHUN 2020.....	86
A. Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah di Kota Semarang Tahun 2020.....	86
B. Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah di Kota Semarang Tahun 2020. ....	96
C. Pelanggaran-Pelanggaran Netralitas ASN Pada Penyelenggaraan Pilkada di Kota Semarang Tahun 2020.....	104
D. Sanksi Bagi ASN Yang Melanggar Netralitas Pada Pilkada.....	112
BAB IV .....	130
PENEGAKAN HUKUM TERHADAP NETRALITAS ASN PADA PILKADA KOTA SEMARANG .....	130
A. Peran Bawaslu Pada Pelanggaran Netralitas Pilkada di Kota Semarang .....	130
1. Pengawasan Bawaslu dalam Pelanggaran Netralitas Pilkada Kota Semarang .....	130
2. Kewenangan Bawaslu Dalam Penanganan Pelanggaran Netralitas ASN Pilkada di kota Semarang.....	153
B. Peran Komisi Aparatur Sipil Negara Untuk Mewujudkan Netralitas ASN Dalam Pemilihan Kepala Daerah.....	177
C. Pejabat Pembina Kepegawaian.....	192
D. Faktor Yang Mempengaruhi Netralitas ASN.....	204
BAB V.....	211

A. Kesimpulan.....	211
B. Saran.....	214
C. Penutup.....	216
DAFTAR PUSTAKA.....	217
LAMPIRAN .....	225

## **DAFTAR TABEL**

- Tabel 3.1 : Jumlah Suara Yang di Peroleh Pasangan Walikota dan Wakil Walikota di Semarang Pada Pilkada Tahun 2020
- Tabel3.3 : ASN yang diberian Sanksi Pada Penyelenggaran PilkadaTahun 2020 di Kota Semarang
- Tabel 4.1 : Dugaan Pelanggaran Netralitas ASN Pada Pilkada di Kota Semarang Tahun 2020
- Tabel 4.2 : Hasil Temuan dan Laporan Yang ditangani Oleh Bawaslu Kota Semarang.
- Tabel 4.3 : Jenis Pelanggaran Yang ditangani oleh Bawaslu Kota Semarang pada Tahun 2020.
- Diagram 3.2: Jumlah Pelanggaran Netralitas ASN Di Wilayah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2020.

## **DAFTAR SINGKATAN**

BAWASLU	: Badan Pengawas Pemilihan Umum
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DPD	: Dewan Perwakilan Daerah
KPU	: Komisi Pemiliha Umujm
KASN	: Komisi Aparatur Sipil Negara
PPK	: Pejabat Pembina Kepegawaian
PEMILU	: Pemilihan Umum
IKP	: Indeks Kerawanan Pemilu
DKPP	: Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilu
PANWASLU Umum	: Panitia Badan Pengawas Pemilihan Umum
PERBAWASLU	: Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum
PILKADA	: Pemilihan Kepala Daerah
TPS	: Tempat Pemungutan Suara

MOU :Memorandum Of Understanding  
KEMENTRIAN PAN-RB : Kementerian Pendayagunaan Aparatur  
Negara dan Reformasi Birokrasi.

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Hak pilih universal (Pemilu) sebagai alat demokrasi yang telah digunakan diseluruh dunia, termasuk di Indonesia. Dalam eksis konteks Indonesia, Pemilu sudah diselenggarakan secara teratur sejak kemerdekaan, tetapi proses demokrasi sampai pemilu belum sesuai dengan standar demokrasi yang matang. Dengan ini bisa disebabkan pada sistem politik yang otoriter, percaya apa yang didengar dan dirasakan tentang kebebasan berpendapat dan berpikir menegaskan bahwa negara ini mempraktikan sistem Demokrasi. Berdasarkan Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Tahun 1945 menyatakan “kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan sesuai dengan Undang-Undang Dasar.” Ini menunjukkan bahwa Indonesia adalah negara yang berdemokrasi. Menurut Undang-Undang kedaulatan itu berada ditangan rakyat. Hak untuk memilih terutama yang berkaitan dengan Pemilu di Indonesia ini. Maka demokrasi Pemilu merupakan jalan keluar yang paling efektif dalam keterlibatan rakyat untuk berpartisipasi dengan memilih langsung Presiden

atau wakil presiden, anggota dewan dan kepala daerah. Demokrasi harus dijalankan dengan sangat hati-hati agar muncul pemimpin nasional yang baik dan agar bangsa dapat ditangani dengan baik.<sup>1</sup>

Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) serentak dilaksanakan pada tahun 2020 di Indonesia dengan bertujuan untuk memilih Kepala Daerah dari 270 daerah sehingga tersebar di 9 (sembilan) provinsi, 224 (dua ratus dua puluh empat) kabupaten, dan 37 (tiga puluh tujuh) kota. Sebagai langkah awal, setiap warga negara Indonesia harus memiliki tanggung jawab yaitu untuk memilih pemimpin daerah tanpa unsur paksaan dari pihak manapun. Berdasarkan pemahaman Rogers and Storey, kampanye merupakan suatu jenis strategi komunikasi yang terorganisir yang memiliki fungsi untuk merumuskan tanggapan dan situasi tertentu dalam kerangka waktu yang relevan. Hak pilih Aparatur Sipil Negara atau bisa disebut dengan ASN, dalam hal ini dijelaskan secara terbuka yaitu , cenderung menjadi bentuk kampanye yang mengarahkan dukungan kepada salah satu pasangan.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Kurniadi, *Fungsi pengawasan Bawaslu Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Barru*, (Makassar: Universitas Muhammadiyah, 2021), 1.

<sup>2</sup> Arif Rahmasnyah Irwanda, *Analisis Terhadap Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan*

Pengertian ASN terdapat dalam Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang menyatakan, ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.” ASN merupakan profesi PNS, orang yang bekerja pada instansi pemerintah atau negara. Menurut kamus umum Bahasa Indonesia, pegawai negeri adalah seseorang untuk pemerintah. Netralitas ASN sangat diperlukan dalam proses politik, khususnya dalam pemilihan kepala daerah karena pegawai negeri yang benar-benar independen tidak memihak untuk calon Pilkada, namun terpaksa memihak partai karena salah satu calonnya adalah seorang petahana. Ketidaneutralan pegawai negeri sangat terlihat jika salah satu kandidat nya masih keluarganya sendiri, maka mengakibatkan nilai-nilai yang dimiliki oleh anggota ASN ini tersia-siakan dan terlupakan begitu saja. Oleh karena itu, tidak heran jika apabila banyak sistem politik ini masih digunakan dan berdampak hal yang buruk dalam Pilkada, karena banyaknya keterlibatan langsung atau tidak langsung pejabat pemerintah untuk mendukung

calon.<sup>3</sup>

Aparatur Sipil Negara sangat mudah untuk terlibat dalam politik atau mengikuti politik apabila ketika keadaan yang memaksa untuk mendukung kandidat calon Pilkada baru, terutama jika salah satu kandidat yang mencalonkan diri itu atasannya. Maka terwujudlah ketidaknetralitas ASN ini karena keadaan yang memaksa. Kemudian asas-asas yang harus dimiliki anggota ASN seperti asas keterbukaan, kebebasan, kerahasiaan, kesetiaan dan keadilan tidak ditaati oleh ASN dengan baik dikarenakan tidak dilakukan sebagaimana semestinya, justru karena itu tidak heran jika proses politik yang kurang sempurna dalam pemilihan kepala daerah karena banyak anggota ASN yang mempraktikkan netralitas. Oleh karena itu tidak heran apabila banyak proses politik dalam pemilihan kepala daerah yang sudah terjerumus karena banyak anggota ASN secara tidak langsung memberi dukungan kepada salah satu pasangan calon kepala daerah.<sup>4</sup>

Netralitas merupakan sistem demokrasi bagi ASN, oleh karena itu menjadi kewajiban untuk Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN)

---

<sup>3</sup> Devi Nur Hidayanti, *Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Kepala Daerah DI Kota Tangerang Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara* (Semarang: Universitas Semarang, 2018) 20.

<sup>4</sup>*Ibid.*, 451.

terhadap ASN. Selain itu dalam Pasal 29 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang menyatakan “KASN berkedudukan di ibu kota negara.” Maka kedudukan KASN yang tertulis dalam undang-undang ini masih lemah. Sebagaimana yang dimaksud dalam pasal tersebut menyatakan bahwa KASN hanya ada di ibukota Jakarta, padahal jumlah ASN yang tersebar di seluruh kota Indonesia, baik ditingkat pusat maupun di daerah, yang menjadikan KASN sebagai institusi yang memiliki peran mengawasi pelaksanaan norma dasar, kode etik dan kode perilaku ASN, serta penerapan sistem manajemen dan kebijakan ASN di instansi Pemerintahan ini. Maka dalam kebijakannya dan untuk manajemen ASN ini yang hanya pada instansi pemerintahan yang menjadikan pekerja ASN kurang produktif dan kurang efektif, misalnya dalam hal pembuatan laporan indikasi pelanggaran netralitas yang dilakukan anggota ASN, ditingkat pusat maupun di tingkat daerah, namun peraturan tentang kedudukan KASN tidak mendukung pelaksanaannya kewenangan ini. Hal ini sangat disayangkan karena KASN hanya berada di ibu kota Jakarta.<sup>5</sup>

Melihat tanggung jawab dan wewenang

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, 452.

KASN sangat jelas bahwa netralitas pegawai ASN ini bertugas dan diawasi merupakan tugas internal yang harus dijaga agar ASN tetap netral. Dalam pengawasan, sekitar 362 (tiga ratus enam puluh dua) ASN mendapatkan sanksi netralitas di daerah yang terjadi pada 5 November 2020. Ini membuktikan bahwa netralitas ASN dalam Pilkada masih menjadi isu setiap tahun. Netralitas pegawai ASN merupakan tugas yang bersifat internal yang dilakukan agar tetap terjaganya netralitas ASN tersebut. Pada 5 November 2020 sebanyak 362 (tiga ratus enam puluh dua) ASN dijatuhkan sanksi atas netralitas daerah. Hal tersebut membuktikan bahwa netralitas ASN dalam Pilkada masih menjadi masalah setiap tahunnya, pengawasan yang dilakukan KASN sangat tidak efektif, sehingga asas netralitas pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tidak dilaksanakan dengan baik.<sup>6</sup>

Dalam rangka menegakkan standar pengawasan, pencegahan, dan hal-hal terkait, Bawaslu berfungsi sebagai lembaga “pengawas” dan memantau penyelenggaraan pemilu yang dilaksanakan KPU yang memiliki tugas, wewenang, dan tanggungjawab. untuk melakukannya. Bawaslu juga menetapkan standar

---

<sup>6</sup> *Ibid.*, 452.

pengawasan yaitu pencegahan serta penindakan setiap dilaksanakan KPU selalu bertambah yaitu dengan dilakukan mengawasi pelaksanaan pemilu, pemblokiran pelaksanaan kebijakan moneter, mencegah terjadinya politik uang, mengawasi netralitas lembaga sipil negara, mengajukan pelanggaran Kode Etik.<sup>7</sup> Sedangkan KPU bertugas untuk merencanakan dan mempersiapkan pelaksanaan pemilihan umum. Umumnya pendidikan politik di masyarakat sangatlah minim, sehingga menimbulkan salah paham terhadap demokrasi. Demokrasi secara umum sebagai kebebasan tanpa batas. Sebaliknya, Bawaslu tidak dapat berperan secara efektif dalam menegakkan pemilu, sehingga membutuhkan peran masyarakat umum terutama kesadaran masyarakat kepada netralitas ASN yang harus ditekankan karena aktivitas kampanye pemilu sedang meningkat.

Ketidaknetralan ASN ini berlangsung pada tanggal 13 Oktober-1 November tahun 2020. Bahwa Bawaslu menemukan adanya dugaan melanggar netralitas bagi Aparatur Sipil Negara yakni sekitar 14 (empat belas) anggota ASN melalui akun pribadinya dengan melakukan like

---

<sup>7</sup>Rizky Hidayati Ningsih, *Peran Badan Pengawas Pemilu Dalam Menegakkan Prinsip Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) (Studi Kasus Pilkada Kota Mataram Tahun 2020)* (Mataram: Universitas Muhammadiyah, 2021), 3.

dan melakukan foto bersama dengan calon Walikota Semarang. Jenis pelanggaran hukum ini adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korp ASN, Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Sangat tegas melarang ASN berkontribusi terhadap calon Pilkada.<sup>8</sup> Isu netralitas ASN sangat banyak dalam Pilkada, karena netralitas ASN dalam konflik Politik adalah kajian hukum kepegawaian, menurut pandangan Utrecht bahwa hukum administrasi ini mengkaji hubungan hukum tertentu agar pegawai negeri sipil (*amstragers*) melakukan tugas-tugas tertentu. Sebaliknya pengertian ASN adalah PNS yang bertanggungjawab untuk melaksanakan tugas pemerintahan dalam memenuhi kebutuhan masyarakat. Selain itu, ASN memiliki struktur pemerintahan yang kuat, sehingga peneliti berharap Pemilu kurangnya rasa hormat terhadap keadilan dan kesetaraan kebutuhan tidak terancam.

ASN ini terdiri dari PNS dan PPPK, berdasarkan Pasal 9 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil

---

<sup>8</sup><https://semarangkota.bawaslu.go.id/bawaslu-lakukan-penerusan-6-kasus-dugaan-netralitas-aparatur-sipil-negara/>, Diakses pada tanggal 15 September 2022 Pukul 20.35.

Negara menegaskan bahwa pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dari partai politik. Yang dimaksud dalam pasal diatas tersebut adalah bahwa pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik, ASN dilarang melakukan pendekatan terhadap partai politik, keikut kesertaan dalam kampanye, dan mendeklarasikan dirinya atau orang lain sebagai calon kandidat, serta dilarang juga dalam mendeklarasikan calon kandidat. Maka untuk melakukan pengawasan terhadap netralitas ASN. Bawaslu didukung oleh Peraturan Bawaslu, terkait pengawasan terhadap netralitas ASN dalam pemilihan kepala daerah sudah menjadi tugas utama Bawaslu sebagaimana yang diatur didalam Peraturan Bawaslu Nomor 21 Tahun 2018 tentang Pengawasan Pemilihan Umum dan Perbawaslu Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara.<sup>9</sup>

Ketua Bawaslu Provinsi Jawa Tengah Fajar Saka menyatakan bahwa sanksi terhadap ASN yang tidak netral berasal dari rekomendasi Komisi Aparatur Sipil Negara, yang sudah dilanjutkan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian juga KASN, telah melaporkan ada 110 (seratus sepuluh) ASN,

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, 21.

pelanggaran ASN dalam netralitas pada Pilkada tahun 2020. Selanjutnya Fajar mengatakan sanksi yang dikenakan pada ASN, terdapat 67 (enam puluh tujuh) dijatuhi sanksi moral berupa pernyataan publik sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps ASN, selanjutnya 41 (empat puluh satu) ASN dijatuhi hukuman disiplin sedang, 1 (satu) ASN di jatuhi disiplin ringan, dan 1 (satu) ASN dijatuhi sanksi moral berupa laporan tertutup. Pada Bawaslu Jawa Tengah saat ini memproses 57 (lima puluh tujuh) kasus dugaan pelanggaran, termasuk 48 (empat puluh delapan) hasil pantauan pengawas pemilu dan 9 (sembilan) laporan. Pelanggaran netralitas ASN di jawa hampir terjadi kasus terbanyak terjadi pada masa kampanye Pemilu, antara lain 33 kasus, 6 kasus tahap Pilkada, 5 kasus pencalonan, 1 kasus setiap tahap untuk distribusi logistik dan masa tenang, 1 kasus setiap tahap untuk perhitungan suara, dan 1 kasus setiap tahap untuk rekapitulasi perolehan suara.<sup>10</sup>

Netralitas ASN sangat diperlukan dalam pemilu kepala daerah, karena pejabat pemerintahan negara telah berdiri sendiri dalam negara merdeka tanpa perlu adanya pemungutan suara dan tidak

---

<sup>10</sup><https://jateng.bawaslu.go.id/2021/06/25/tak-netral-di-pilkada-110-asn-di-jateng-diberi-sanksi/>.Diakses pada 13 September 2022 pukul 21.00 WIB

memihak siapapun. Terkadang ASN terhasut meskipun dengan keadaan terpaksa untuk memihak calon kandidat, ketika satu-satunya calon adalah calon kepala daerah. jabatan direktur utama (incumbent).<sup>11</sup> Netralitas PNS sangat jelas jika salah satu calon kepala daerah yang merupakan anggota keluarganya, dengan mengakibatkan nilai yang harus dimiliki tersia-sia begitu saja. Jadi jangan heran jika banyak proses politik dalam hal ini, pemilihan kepala daerah sudah sangat cacat dikarenakan keterlibatan langsung atau tidak langsung melalui ASN yang mendukung salah satu kandidat Pemilu.

Atas dasar latar belakang inilah, penulis tertarik untuk mengangkat permasalahan ini dalam penelitian skripsi yang berjudul: **“Penegakan Hukum Atas Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Pada Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Di Kota Semarang.”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang diuraikan di atas maka penulis telah merumuskan

---

<sup>11</sup> Devi Nur Hidayati, *Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Kepala Daerah di Kota Tangerang Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara* (Universitas Semarang, 2018), 3.

beberapa inti masalah yang akan menjadi pembahasan dalam skripsi ini, yaitu:

1. Bagaimana pelanggaran netralitas ASN dalam Pilkada yang terjadi di Kota Semarang pada tahun 2020?
2. Bagaimana penegakan hukum Bawaslu dan KASN terhadap pelanggaran netralitas ASN dalam Pilkada di Kota Semarang?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan uraian yang dipaparkan dalam rumusan masalah diatas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut

1. Untuk mengetahui pelanggaran netralitas ASN dalam Pilkada yang terjadi dikota Semarang pada tahun 2020.
2. Untuk mengetahui penegakan hukum Bawaslu dan KASN terhadap pelanggaran netralitas ASN dalam Pilkada di Kota Semarang.

### **D. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan uraian yang dipaparkan dalam rumusan masalah diatas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Secara Teoritis  
Hasil penelitian membantu penulis agar lebih memahami topik yang sedang dibahas, yaitu

tentang penegakan hukum atas pelanggaran netralitas ASN pada Pilkada di Kota Semarang. Sehingga penelitian ini akan sangat bermanfaat untuk pengembangan kajian Ilmu Hukum, khususnya Hukum Tata Negara yang berkaitan dengan Pemilu dan juga membantu dalam informasi yang menjadi bahan referensi bagi para peneliti lainnya.

## 2. Secara Praktis

- a. Bagi Bawaslu dan Komisi Aparatur Sipil Negara sebagai penegak hukum yang dapat mengevaluasi atau mengawasi anggota ASN supaya dapat memberikan informasi yang berguna bagi mereka, serta menegakkan kualitas asas netralitas ASN.
- b. Bagi masyarakat, yaitu masyarakat jadi tahu bahwa saat pilkada berlangsung banyak anggota ASN yang melanggar. Dengan ini masyarakat akan lebih tanggap dan berani melaporkan jika kedatangan anggota ASN tidak netral bisa melaporkan. Maka studi ini juga diharapkan dapat membantu meningkatkan kualitas penegak hukum di Indonesia. Sehingga hal-hal seperti ini tidak terulang kembali.
- c. Bagi ASN, agar ASN tidak terpengaruh dari intervensi dari partai politik dan harus bersikap netral pada pemilihan kepala

daerah dengan mematuhi asas, prinsip nilai-nilai dasar, serta kode etik dan kode perilaku penyelenggaraan dan kebijakan dan manajemen ASN serta menerapkan system merit sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

## **E. Telaah Pustaka**

Berikut ini adalah beberapa contoh penelitian yang ada kaitannya dengan pernyataan tesis penelitian ini, sesuai dengan kesimpulan yang ditarik dari sejumlah hasil peneliti terdahulu yang telah diselesaikan secara relevan:

1. Skripsi yang ditulis oleh Siti Nurcholidah, tahun 2019, Universitas Pancasakti Tegal. Yang berjudul “Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) Di Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal.” Skripsi ini menjelaskan tentang kurang efektifnya KPU sebagai penegak hukum di Kabupaten Tegal yang bersifat pasif di dalamnya yaitu kewenangan KPU hanya bersifat administratif yang masih membuka kesempatan para peserta pemilu dengan melaksanakan pelanggaran-pelanggaran lainnya. Yang sangat tidak sesuai dari harapan pemilu yaitu komponen terpenting demokrasi, KPU harus

bisa aktif untuk daerah memiliki fungsi dan kewenangan untuk mewujudkan cita-cita atau harapan dari pemilu itu sendiri.<sup>12</sup> Perbedaan dari skripsi penulis ialah, skripsi penulis membahas tentang terjadinya pelanggaran anggota ASN yang terbukti tidak netral saat Pilkada tahun 2020 di kota Semarang dan penegakan hukumnya.

2. Skripsi yang ditulis oleh Rizki Hidyatiningsi, tahun 2021, Universitas Muhammadiyah Mataram. Yang berjudul “Peran Badan Pengawas Pemilu dalam Menegakkan Prinsip Netralitas ASN.” Skripsi ini menjelaskan tentang bagaimana peran Bawaslu dalam menegakkan prinsip netralitas ASN dalam Pilkada kota Mataram 2020. Dalam Peran pengawasan dan penyelenggaraan Pilkada dan asas netralitas ASN ini kurang efektif, hal ini disebabkan peran Bawaslu dengan melaksanakan pengawasan ini masih rendah. Karena masih banyak pelanggaran pemilu yang dilakukan oleh anggota ASN maka banyak sekali yang janggal saat pilkada berlangsung karena terdapat faktor pendukung dan faktor penghambat saat pemilu

---

<sup>12</sup> Siti Nurcholidah, *Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah di Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal*, (Tegal: Universitas Pancasakti, 2019), 18.

berlangsung.<sup>13</sup> Perbedaan skripsi penulis yakni bagaimana penegakan hukum atas pelanggaran netralitas meskipun masih banyak yang dilakukan dikalangan anggota ASN.

3. Skripsi yang ditulis oleh Anisa Rizki Anggraini, tahun 2021, UIN Raden Intan Lampung. Yang berjudul “Analisis Siyasah Syar’iyah Terhadap Fungsi dan Peran Badan Pengawas Pemilihan Umum (BAWASLU) terhadap Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pemilihan Kepala Daerah Kota Bandar Lampung.” Skripsi ini menjelaskan menganalisa siyasah syar’iyah terhadap pelanggaran netralitas ASN dalam memilih kepala daerah, yang dijadikan tauladan atau panutan seperti kepemimpinan khalifur Rosyidin pemimpin yang jujur, adil, dan taat dengan menggunakan hukum Islam.<sup>14</sup> Perbedaan dari skripsi penulis ialah skripsi penulis tidak menganalisa dari sudut pandang fiqih siyasah yang berlandaskan hukum Islam dan syari’at Islam.

---

<sup>13</sup> Rizky Hidayati Ningsih, *Peran Badan Pengawas Pemilu Dalam Menegakkan Prinsip Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) (Studi Kasus Pilkada Kota Mataram Tahun 2020)*, (Mataram: Universitas Muhammadiyah, 2021), 27.

<sup>14</sup> Annisa Rizka Anggraini, *Analisis Siyasah Syar’iyah Terhadap Fungsi dan Peran Bawaslu Terhadap Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah Kota Bandar Lampung* (Lampung: Universitas Islam Negeri Raden Intan, 2021), 36.

4. Skripsi yang ditulis Devi Nurhidayanti, tahun 2018, Universitas Semarang. Yang berjudul “Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Kepala Daerah Di Kota Tangerang Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.” Skripsi ini menjelaskan tentang Halangan yang dialami bawaslu saat saat pemilihan kepala daerah dilaksanakan dikarenakan banyaknya pejabat PNS yang tidak netral. Hal-hal ini bisa terjadi karena minimnya pengawasan pada saat Pemilu, rendahnya keikutsertaan warga untuk melaporkan dugaan pelanggaran karena warga tidak ingin ikut campur atau tidak mau bermasalah.<sup>15</sup> Perbedaan skripsi penulis adalah lebih kefokus bagaimana penegakan hukum untuk mengatasi permasalahan pelanggaran netralitas dengan berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
5. Skripsi yang ditulis oleh Kurniadi, tahun 2021, Universitas Muhammadiyah Maskassar. Yang berjudul “Fungsi Pengawasan Bawaslu Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah di

---

<sup>15</sup>Devi Nur Hidayanti, *Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Kepala Daerah DI Kota Tamgerang Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara* (Semarang: Universitas Semarang, 2018), 18.

Kabupaten Baru Tahun 2020.” Skripsi ini menjelaskan tentang Sosialisasi Bawaslu yang dilakukan di Kabupaten Barru sangat kurang. Karena masyarakat tidak peduli dan tidak ikut campur dengan tidak melaporkan anggota ASN yang terbukti melakukan pelanggaran saat Pilkada berlangsung. Maka perlunya sosialisasi Bawaslu ditingkatkan, disetiap desa dan kinerja pengawasan Bawaslu juga perlu ditingkatkan.<sup>16</sup> Perbedaan dari skripsi penulis ialah, skripsi ini membahas tentang pelanggaran netralitas yang dilakukan anggota ASN saat Pilkada di kota Semarang dan bagaimana Bawaslu sebagai penegak hukum dalam menyikapi kasus ini.

Menurut beberapa penelitian diatas, masih terdapat tulisan-tulisan lain yang setelah ditelaah secara umum memiliki kesamaan satu sama lain, tetapi tidak ditemukan kesamaan pembahasan secara khusus dalam analisis penelitian skripsi peneliti. Selain itu, peneliti menemukan perbedaan tertentu dalam pembahasan karya-karya ilmiah tersebut dengan penelitian skripsi penulis sendiri. Dari latar belakang diatas peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang “Penegakan Hukum Atas Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara

---

<sup>16</sup> Kurniadi, *Fungsi pengawasan Bawaslu Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Barru Tahun*. (Makassar: Universitas Muhammadiyah, 2021), 10.

(ASN) Pada Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) di Kota Semarang.” Dan penelitian ini sangat berbeda dengan penelitian-penelitian sebelumnya.

## **F. Metode Penelitian**

Metode penelitian hukum adalah segala sesuatu yang bersumber dari metode, sistematika, dan pemikiran tertentu dalam melaksanakan penelitian yang berbentuk kegiatan ilmiah yang mempunyai fungsi untuk mempelajari masalah hukum tertentu, dengan menggunakan analisis, merumuskan, serta menyusun laporan. Sehingga metode penelitian ini sangat penting untuk menentukan suatu keberhasilan dari penelitian yang cara kerjanya untuk mengidentifikasi jawaban secara ilmiah dan keabsahannya.<sup>17</sup> Adapun metode yang digunakan dalam penyusunan skripsi ini adalah:

### **1. Jenis Penelitian.**

Jenis penelitian yang dilakukan peneliti yaitu menggunakan penelitian lapangan (*field reseach*) dan jenis penelitian kualitatif. Penelitian lapangan merupakan penelitian yang objeknya mengenai gejala-gejala atau peristiwa-peristiwa yang terjadi pada masyarakat dengan

---

<sup>17</sup> Rosady Ruslan, *Metode Penelitian*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010), 20.

data primernya berasal dari lapangan.<sup>18</sup> Peneliti menggunakan jenis penelitian lapangan *field reseach* karena data yang diambil adalah mengenai realitas penegakan hukum yang dilakukan Bawaslu terhadap pelanggaran netralitas ASN yang terjadi di Kota Semarang.

Penelitian ini juga merupakan jenis penelitian kualitatif karena penelitian ini berusaha menjelaskan, memahami pada pengamatan fenomena dan lebih meneliti ke substansi makna dari fenomena tersebut dengan fokus dari penelitiannya dalam bentuk kata-kata dengan pemaknaan hasilnya tidak menggunakan angka.<sup>19</sup> Penelitian ini dilakukan secara intensif dan terperinci dengan menggunakan variable berupa kata-kata dalam pengungkapan mengenai penegakan hukum tentang netralitas ASN.

## **2. Pendekatan Penelitian**

Pendekatan penelitian ini menggunakan implementasi hukum. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia atau KBBI pengertian implementasi merupakan pelaksanaan atau

---

<sup>18</sup> Depri Liber Sonata, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris: Karakteristik Khas Dari Metode Meneliti Hukum*, Lampung, Jurnal Ilmu Hukum Volume 8 No.1, 2014, 30.

<sup>19</sup> Farida Nugraha, *Metode Penelitian Kualitatif*, 2014, 87.

penerapan. Implementasi hukum adalah serangkaian kegiatan yang dirancang untuk menyebarkan kesadaran akan perlunya tindakan dimasyarakat sehingga kebijakan yang diambil dapat menghasilkan hasil yang diharapkan. Dengan hal ini bahwa implementasi merupakan penelitian yang mengkaji dan menganalisis tentang pelaksanaan atau penerapan hukum didalam masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam bentuk undang-undang adalah bentuk partisipasi masyarakat yang menghendaki adanya partisipasi masyarakat secara tertulis atau sering disebut dengan peraturan pelaksanaan.

Menggunakan pendekatan penelitian ini karena untuk mengetahui bagaimana implementasi hukum terkait ASN yang melakukan pelanggaran netralitas karena kurangnya integritas dan kesadaran hukum yang mengakibatkan sehingga terwujudnya perilaku ketidaknetralan yang dilakukan oleh pegawai ASN, sehingga yang dilakukan telah melanggar kode etik ASN berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Maka anggota ASN harus menaati asas netralitas ini meskipun pada kenyataannya

masih banyak pegawai ASN yang melakukan pelanggaran netralitas.<sup>20</sup>

### **3. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian adalah di Bawaslu Kota Semarang yang beralamat di Jl Taman Brotojoyo No.2 Rt 005, Panggung Kidul, Kec. Semarang Utara, Kota Semarang. Alasan mengapa penulis mengambil lokasi penelitian di Bawaslu karena Bawaslu adalah lembaga independent pengawas Pemilu. Selain itu, bawaslu sebagai penegak hukum mengatasi masalah netralitas ASN dalam Pemilu.

### **4. Sumber Data dan Jenis Data**

Sumber data merupakan bahan-bahan yang diperoleh berdasarkan dari data primer dan sekunder.

#### **a. Sumber Data Primer**

Sumber data primer adalah data yang diterima dari sumbernya langsung, dengan menggunakan wawancara ke narasumbernya dan dokumen-dokumen yang tidak resmi yang selanjutnya dikerjakan oleh

---

<sup>20</sup> Bachtiar, *Metode Penelitian Hukum*, (Banten: Universitas Pamulang, 2020), 88.

peneliti. Penelitian ini mengambil data-data dari Bawaslu Kota Semarang yang dilakukan dengan menggunakan metode wawancara.<sup>21</sup>

b. Sumber Data Sekunder

Sumber sekunder adalah data yang berasal dari sumber-sumber yang telah ada. Pengumpulan data pada bagian ini dilakukan melalui studi pustaka dan mencakup hukum yang relevan. Data yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh dari dokumen-dokumen resmi berasal dari Bawaslu, berupa data-data dokumen, buku, jurnal, dan artikel yang digunakan dalam penelitian ini yang berhubungan dengan objek penelitiannya.

c. Bahan Hukum

Bahan hukum merupakan semua prinsip dan prosedur yang berupa teknis hukum. Adapun bentuknya peraturan perundang-undangan, perjanjian, dan alat penelusuran hukum contohnya undang-undang yang terkait, seperti: literatur, catatan, laporan, hukum, panduan teknis untuk praktisi instruksi hukum, dan juga tentang informasi hukum tertulis yang bisa

---

<sup>21</sup> Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2004), 16.

digunakan untuk keperluan hukum pengkajian, baik akademis

atau praktis. Bahan hukum dibagi menjadi tiga bagian yaitu:<sup>22</sup>

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum yang utama dikenal sebagai badan hukum otoritatif, atau badan hukum dengan yang memiliki otoritas dan kewenangannya sangat mengikat untuk para pihak berkepentingan. Yang berupa, Undang-Undang dasar, Perda, Putusan Hakim dan lain sebagainya.<sup>23</sup>

- a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Kode Etik ASN.
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korp ASN

---

<sup>22</sup> Ketut Sudirta, *Pengenalan Bahan Hukum (PBH)*, (Universitas Udayana, 2017), 10.

<sup>23</sup> *Ibid.*, 14.

d. Perbawaslu Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum merupakan yang memberikan penjelasan dan terkait erat dengan suatu hukum primer yang berfungsi untuk memahami dan menganalisis bahan hukum primer tersebut, yang berupa RUU, buku-buku, artikel atau karya tulis, jurnal, pendapat para ahli atau pendapat sarjana hukum, makalah dan lain-lain yang sesuai dengan permasalahan dibahas.<sup>24</sup>

c. Bahan Hukum Tersier

Perpaduan antara bahan primer dan bahan sekunder yang menjelaskan sesuai petunjuk. Berupa kamus besar Bahasa Indonesia, ensiklopedia, kamus hukum, serta media internet.<sup>25</sup>

## 5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Wawancara

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, 17.

<sup>25</sup> *Ibid.*, 18.

Wawancara adalah suatu metode pengumpulan data yang dilakukan secara lisan dari seorang informan yang berfungsi untuk membahas penelitian dari seorang sumber atau orang yang diwawancarai. Informan akan dikaji oleh peneliti. Sehingga peneliti menggunakan, wawancara ini berbentuk structural atau terstruktur yang dilakukan oleh dua pihak yaitu pewawancara atau peneliti yang mengajukan pertanyaan dan diwawancarai sebagai yang menjawab pertanyaan dari pewawancara. Maka dalam melaksanakan wawancara ini dengan mengumpulkan data yang telah disiapkan berupa instrument penelitian yaitu membuat pertanyaan-pertanyaan yang tertulis sebagai alternatif dan jawabannya sudah disiapkan.<sup>26</sup>

Maka pada penelitian ini peneliti akan melakukan wawancara dengan ibu Ning ning Susanti, selaku koor devisi Pengawasan dan Bapak Naya Amin Zaeni selaku koor devisi Penanganan Pelanggaran dan Data Informasi Bawaslu Kota Semarang.

#### b. Dokumentasi

---

<sup>26</sup> Ida Bagus, *Teknik Wawancara Dan Observasi Untuk Pengumpulan Bahan Informasi* (Bali: Universitas Udayana, 2016), 6.

Dokumentasi ialah suatu mencari informasi tentang topic atau variable tertentu seperti gambar atau foto, buku, transkrip, kalender, surat kabar, penelitian secara relevan atau karya-karya yang momental dengan berhubungan dengan data sekunder dan bahan-bahan hukum dari skripsi penulis. Maka dalam penelitian ini, maka peneliti menggunakan data-data dokumentasi dari data sekunder dan bahan hukum yang berupa makalah, jurnal ilmiah, skripsi, artikel, dan media internet.<sup>27</sup> Dalam hal ini data-data yang dipelajari oleh peneliti adalah peraturan perundang-undangan, peraturan pemerintah, peraturan Bawaslu yang berkaitan dengan penelitian dari peneliti.

## **6. Teknik Analisis Data**

Teknik analisis data ini bertujuan untuk mendeskripsikan atau memecahkan suatu masalah dari data yang diperoleh. Analisis yang digunakan adalah analisis data kualitatif.

Analisis data kualitatif adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerjanya data, mengorganisasikan data, menyeleksi data

---

<sup>27</sup> Margono, *Metodologi Penelitian Pendidikan*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2004), 158.

menjadi unit-unit yang dapat dikelola, mencari dan menemukan pola, menemukan apa hal penting dan hal yang harus dipelajari, memutuskan apa yang dapat direkonstruksi dengan data tersebut.

Metode analisis kualitatif menggunakan data-data tertulis dan lisan dari narasumber yang diwawancarai, catatan lapangan dan dokumentasi yang bukan berupa angka.<sup>28</sup> Maka Skripsi dalam penelitian ini menggunakan metode analisis deskriptif kualitatif dimana setelah semua data terkumpul, peneliti berusaha untuk memahami dan menganalisa penegakan hukum atas pelanggaran netralitas ASN pada pada Pilkada di Kota Semarang dibantu dengan beberapa konsep dan teori, untuk dapat menjawab semua rumusan masalah yang ada dalam penelitian ini.

## **G. Sistematika Penelitian**

Sistematika penulisan dalam skripsi merupakan kerangka berfikir sistematis dalam menyusun tulisan yang dalam sebuah karya tulis untuk memberikan penjelasan secara menyeluruh dari penulisan skripsi dengan judul Penegakan

---

<sup>28</sup> Farida Nugrahani, *Metode Penelitian kualitatif* (Univet Bantara,2014), 87.

hukum atas pelanggaran netralitas ASN pada Pilkada di Kota Semarang. Untuk mempermudah pembahasan dalam skripsi ini, maka penulisan disusun dalam beberapa bab, pada masing-masing bab terdiri dari beberapa sub bab. Sistematikanya adalah sebagai berikut:

1. Pada BAB I merupakan pendahuluan yang meliputi: judul, latar belakang, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, telaah pustaka, metode penelitian, sistematika penulisan skripsi
2. Pada BAB II merupakan menggambarkan secara umum dan tinjauan teoritis yang berkaitan dengan inti pembahasan. Pada bab ini menguraikan mengenai landasan teori penegakan hukum, landasan teori tentang netralitas ASN. Pada bab ini menguraikan secara detail mengenai teori dasar yang digunakan oleh peneliti untuk menjawab permasalahan sebagaimana telah dirumuskan pada rumusan masalah.
3. Pada BAB III dalam bab ini berisi mengenai data-data pembahasan tentang pelanggaran netralitas yang dilakukan oleh Aparatur Sipil Negara dalam Pilkada yang terjadi di Kota Semarang pada tahun 2022.
4. Pada BAB IV dalam bab ini berisikan data-data dan pembahasan rumusan masalah tentang

penegakan hukum terhadap pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pilkada di Kota Semarang.

5. Pada BAB V merupakan bab terakhir berisi tentang kesimpulan dan saran atau rekomendasi, termasuk tanggapan terhadap rumusan masalah yang telah diselesaikan sebelumnya serta saran rekomendasi yang terkait atau memiliki pengalaman dengan masalah yang sedang ditangani oleh penulis.

**BAB II**

**PENEGAKAN HUKUM TERHADAP  
PELANGGARAN NETRALITAS APARATUR  
SIPIIL NEGARA PADA PEMILIHAN UMUM  
KEPALA DAERAH**

**A. Tinjauan Umum tentang Penegakan Hukum**

Penegakan hukum menurut pendapat Jimly Assiddiqie adalah proses dilakukannya untuk menegakkan atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Dilihat dari sudut subjeknya, penegakan hukum itu dapat dilakukan oleh subjek yang luas maka diartikan sebagai upaya penegakan hukum oleh subjek dalam arti yang terbatas atau sempit. Dalam arti luas, proses penegakan hukum itu melibatkan semua subjek hukum dalam setiap hubungan hukum. Siapa saja yang menjalankan aturan normatif atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan diri pada norma aturan hukum yang berlaku, berarti dia menjalankan atau menegakkan aturan hukum, maka penegak hukum juga mencakup pula nilai-nilai keadilan yang terkandung di dalamnya bunyi aturan formal maupun nilai-nilai keadilan yang

hidup dalam masyarakat. Dalam arti sempit, penegakan hukum hanya menyangkut penegakan peraturan yang formal dan tertulis saja.<sup>29</sup> Maka dari segi subjeknya, penegakan hukum hanya diartikan sebagai upaya aparaturnya penegakan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan bahwa suatu aturan hukum berjalan sebagaimana seharusnya. Dalam memastikan tegaknya hukum, apabila diperlukan, aparaturnya penegak hukum diperkenankan untuk menggunakan daya paksa.

Berdasarkan dari pengertian diatas maka dapat disimpulkan bahwa penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan sosial menjadi kenyataan. Jadi, penegakan hukum pada hakikatnya adalah proses perwujudan ide-ide, dalam hal ini penegakan hukum merupakan proses dilakukannya upaya tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman pelaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup>JimlyAsshiddiqie,[http://www.jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan\\_Hukum.pdf](http://www.jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan_Hukum.pdf), Diakses Pada 7 Oktober 2022 Pukul 07.32 WIB, hlm.1.

<sup>30</sup> Hasanudin Moho, *Penegakan Hukum Di Indonesia Menurut Aspek Kepastian Hukum Keadilan Dan Kemanfaatan* (Universitas Darmawangsa, 2019), 6.

## **B. Badan Pengawas Pemilihan Umum**

### **1. Pengertian Bawaslu**

Berdasarkan Pasal 1 Ayat (16) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, terdapat pengertian Badan Pengawas Pemilu, selanjutnya disingkat Bawaslu, adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bawaslu merupakan lembaga yang memiliki tugas untuk melaksanakan pengawasan saat pemilihan umum, yang melibatkan sekelompok anggota termasuk anggota DPR, DPD, DPRD, Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden serta pemilihan umum Kepala dan Wakil Daerah. Bawaslu yaitu lembaga yang mempunyai sifat tetap dengan masa jabatan anggotanya 5 (lima) tahun, dihitung dari sumpah jabatan atau janji.

Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang mengawasi penyelenggaraan Pemilu diseluruh wilayah negara kesatuan Republik Indonesia. Sebagai lembaga yang perannya memiliki kewenangan besar tidak hanya sebagai pengawas namun juga sebagai eksekutor hakim pemutus perkara berdasarkan amanat dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Pemilu). Bawaslu membentuk Panwaslu atau bisa disingkat dengan (Panitia

Pengawas Pemilu) adalah lembaga *ad hoc* yang dibentuk sebelum tahapan pertama pemilu, yaitu pada tahapan pendaftaran pemilih yang dimulai dan dibubarkan setelah calon yang terpilih dalam pemilu telah dilantik. Panwaslu dibentuk untuk mengawasi pelaksanaan tahapan-tahapan Pemilu, menerima pengaduan, serta menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi dan pelanggaran pidana, pelanggaran lainnya yang termasuk pelanggaran netralitas. Bawaslu atau Panwaslu sama halnya sebagaimana KPU, memiliki wilayah kerja yang tersebar diseluruh wilayah NKRI termasuk ke daerah Provinsi, Kabupaten/Kota, kecamatan, kelurahan, hingga ke pedesaan serta terdapat juga yang bertugas diluar wilayah NKRI untuk mengakomodasi hak politik warga negara yang berada di luar Indonesia.<sup>31</sup>

Adapun wilayah kerja Bawaslu tersebut diatur dalam Pasal 71 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, sebagai berikut:

- a. Bawaslu berkedudukan di ibu kota negara.
- b. Bawaslu Provinsi berkedudukan di ibu Kota Provinsi.

---

<sup>31</sup> Annisa Rizki, *Analisis Terhadap Fungsi dan Peran Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) terhadap Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah Kota Bandar Lampung*, (Lampung: Universitas Raden Intan, 2021), 21.

- c. Panwaslu Kabupaten/Kota berkedudukan di Kabupaten/Kota.
- d. Panwaslu Kecamatan berkedudukan di kecamatan.
- e. Panwaslu Kelurahan/Desa berkedudukan di desa atau nama lain PKD
- f. Panwaslu luar negeri berkedudukan di kantor perwakilan Republik Indonesia.

### **1. Tugas Badan Pengawas Pemilihan Umum**

Tugas Badan Pengawas Pemilu Kota Semarang berdasarkan Pasal 101 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum adalah sebagai berikut :

- a. Melakukan pencegahan dan penindakan di wilayah kabupaten/ kota terhadap:
  - 1) Pelanggaran Pemilu;
  - 2) Sengketa proses Pemilu.
- b. Mengawasi dalam pelaksanaan tahapan penyelenggaraan Pemilu di Wilayah Kabupaten/Kota, yang terdiri atas:
  - 1) Pemutakhiran data pemilih, penetapan daftar pemilih sementara dan daftar pemilih tetap;
  - 2) Pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara pencalonan anggota DPRD kabupaten/kota;
  - 3) Penetapan calon anggota DPRD kabupaten/kota;

- 4) Pelaksanaan kampanye dan dana kampanye;
  - 5) Pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya;
  - 6) Pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara proses penghitungan suara di wilayah kerja
  - 7) Pergerakan surat suara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;
  - 8) Proses rekapitulasi suara yang dilakukan oleh KPU Kabupaten/Kota dari seluruh kecamatan;
  - 9) Pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan;
  - 10) Proses penetapan hasil Pemilu anggota DPRD kabupaten/kota.
- c. Mencegah teradinya praktik politik uang di wilayah Kabupaten/Kota;
  - d. Mengawasi netralitas semua pihak yang dilarang ikut serta dalam kegiatan kampanye sebagaimana diatur dalam undang-undang ini;
  - e. Mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan di wilayah kabupaten/kota, yang terdiri atas:
    - 1) putusan DKPP;

- 2) putusan pengadilan mengenai pelanggaran dan sengketa Pemilu;
  - 3) putusan-putusan/keputusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/ Kota;
  - 4) keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota;
  - 5) keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas semua pihak yang dilarang ikut serta dalam kegiatan kampanye sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang ini.
- f. Mengelola, memelihara, dan merawat arsip serta melaksanakan penelurusannya berdasarkan jadwal retensi arsip sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - g. Mengawasi pelaksanaan dalam sosialisasi Penyelenggaraan Pemilu di wilayah Kabupaten /Kota;
  - h. Mengevaluasi pengawasan Pemilu di wilayah Kabupaten/Kota;
  - i. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## **2. Kewenangan Badan Pengawas Pemilihan**

### **Umum**

Kewenangan Bawaslu Kota Semarang diatur dalam Pasal 103 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum:

1. Menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemilu;
2. Memeriksa dan mengkaji pelanggaran Pemilu di wilayah kabupaten/kota serta merekomendasi hasil pemeriksaan dan pengkajiannya kepada pihak-pihak yang diatur dalam Undang-Undang ini;
3. Menerima, memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi, dan memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu di wilayah Kabupaten/Kota;
4. Merekomendasikan kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan di wilayah Kabupaten/Kota terhadap netralitas semua pihak yang dilarang ikut serta dalam kegiatan kampanye sebagaimana diatur dalam undang-undang ini;
5. Mengambil alih sementara tugas, wewenang, dan kewajiban Panwaslu Kecamatan setelah mendapatkan

- pertimbangan Bawaslu Provinsi apabila Panwaslu Kecamatan berhalangan sementara akibat dikenai sanksi atau akibat lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
6. Meminta bahan keterangan yang dibutuhkan kepada pihak terkait dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran Pemilu dan sengketa proses Pemilu di wilayah kabupaten/kota;
  7. Membentuk Panwaslu Kecamatan dan mengangkat serta memberhentikan anggota Panwaslu Kecamatan dengan memperhatikan masukan Bawaslu Provinsi;
  8. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### **3. Kewajiban Badan Pengawas Pemilihan**

#### **Umum**

Kewajiban Bawaslu Kota Semarang diatur dalam Pasal 104 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum:

- a. Bersikap adil dalam menjalankan tugas dan wewenangnya;
- b. Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas pengawas Pemilu pada tingkatan dibawahnya;

- c. menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Bawaslu Provinsi sesuai dengan tataran Pemilu secara periodik atau berdasarkan kebutuhan;
- d. Menyampaikan temuan dan laporan kepada Bawaslu Provinsi berkaitan dengan dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh KPU Kabupaten/Kota akan mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan Pemilu ditingkat Kabupaten/Kota;
- e. Mengawasi pemutakhiran dan pemeliharaan data pemilih secara berkelanjutan yang dilakukan oleh KPU Kabupaten/Kota dengan memperhatikan data kependudukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. Mengembangkan pengawasan Pemilu yang partisipatif;
- g. Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan hal tersebut proses pengawasan terhadap ASN juga terdapat pada Peraturan Bawaslu Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara, Anggota Tentara Nasional Indonesia, dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia. Selanjutnya, digunakan sebagai dasar pengawasan bagi ASN. Pengawas Pemilu dalam melakukan pengawasan ASN, berdasarkan

Peraturan Bawaslu dapat menempuh beberapa langkah yaitu:<sup>32</sup>

- a. Mengidentifikasi adanya penyalahgunaan kewenangan, penggunaan anggaran, dan penggunaan fasilitas;
- b. Identifikasi potensi keterlibatan pegawai ASN;
- c. Koordinasi secara berjenjang dengan Komisi Aparatur Sipil Negara;
- d. Bekerja sama dengan pemantau Pemilu dan media massa serta masyarakat untuk mengawasi.

Pengawasan tersebut dilakukan dalam rangka mencatat dugaan penyalahgunaan kewenangan, penggunaan anggaran, dan penggunaan fasilitas pemerintah atau pemerintah daerah dan mengawasi dugaan pelanggaran upaya mobilisasi pemilih oleh Aparatur Sipil Negara.

#### **4. Panitia Pengawas Pemilu**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu sebelum Pilkada dilaksanakan persiapan yang dilakukan Bawaslu Kabupaten/Kota untuk mengawasi Pilkada dengan membentuk Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan selanjutnya disebut sebagai Panwaslu Kecamatan

---

<sup>32</sup> Perbawaslu Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara, Anggota Tentara Nasional Indonesia, dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

adalah Panitia yang dibentuk oleh Bawaslu Kabupaten/kota untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilu di tingkat kecamatan atau sebutan lainnya yang terdiri dari 3 (tiga) anggota pengawas yang bersifat *ad hoc* artinya Panwascam sebagai penyelenggara Pemilu yang langsung bersentuhan dengan penyelenggara dan peserta Pemilu yang bekerja di tingkat bawah, bersifat sementara, sekaligus sebagai garda terdepan dalam Pengawasan tahapan Pemilu. Panwaslu Kecamatan, Panwaslu kelurahan dibentuk paling lambat 1 (satu) bulan sebelum tahapan pertama Penyelenggaraan Pemilu dimulai dan berakhir paling lambat 2 (dua) bulan setelah seluruh tahapan Penyelenggaraan Pemilu atau setelah calon yang terpilih dalam pemilu dilantik. Panwaslu kecamatan diberikan wewenang membentuk Panwaslu Kelurahan/desa. PKD yang selanjutnya disebut (Panitia Pengawas Pemilu Kelurahan/Desa) adalah petugas yang dibentuk untuk mengawasi Penyelenggaraan Pemilu di tingkat Kelurahan/Desa atau sebutan lainnya, yang terdiri dari satu anggota disetiap kelurahan/desa. Panwaslu Kecamatan membentuk PTPS (Pengawas Tempat Pemungutan Suara), berdasarkan dalam Pasal 1 Ayat (11) Perbawaslu Nomor 1 Tahun 2020 dalam peraturan tersebut menerangkan bahwa Pengawas tempat pemungutan suara adalah petugas yang dibentuk oleh Panwaslu Kecamatan untuk

membantu Panwaslu Kelurahan, yang berjumlah satu anggota disetiap Tps. Pengawas TPS dibenhrk paling lambat 23 (dua puluh tiga) hari sebelum hari pemungutan suara dan dibubarkan paling lambat 7 (tujuh) hari setelah hari pemungutan suara. Yang terdiri dari satu anggota disetiap kelurahan/desa. Pengawas Pemilu dibentuk untuk mengawasi pelaksanaan tahapan pemilu, menerima pengaduan, serta menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi dan pelanggaran pidana pemilu dan pelanggaran kode etik.

a. Tugas Panitia Pengawas Pemilu di Kecamatan. Tugas Panwaslu diatur dalam Pasal 105 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pemilu;

- 1) melakukan pencegahan dan penindakan di wilayah kecamatan terhadap pelanggaran Pemilu, yang terdiri atas;
- 2) mengidentifikasi dan memetakan potensi pelanggaran Pemilu di wilayah Kecamatan;
- 3) mengoordinasikan, menyupervisi, membimbing, memantau, dan mengevaluasi Penyelenggaraan Pemilu di wilayah Kecamatan;

- 4) melakukan koordinasi dengan instansi pemerintah daerah terkait;
  - 5) meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengawasan Pemilu di wilayah Kecamatan;
  - 6) menyampaikan hasil pengawasan di wilayah kecamatan kepada Bawaslu melalui Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota atas dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu dan/atau dugaan tindak pidana Pemilu di wilayah Kecamatan;
  - 7) menginvestigasi informasi awal atas dugaan pelanggaran Pemilu di wilayah Kecamatan;
  - 8) memeriksa dan mengkaji dugaan pelanggaran Pemilu di wilayah kecamatan dan menyampaikannya kepada Bawaslu Kabupaten/ Kota.
- b. Mengawasi dalam pelaksanaan tahapan penyelenggaraan Pemilu di wilayah Kecamatan, yang terdiri atas:
- 1) pemutakhiran data pemilih, penetapan daftar pemilih sementara dan daftar pemilih tetap;
  - 2) pelaksanaan kampanye;
  - 3) logistik Pemilu dan pendistribusiannya;

- 4) pelaksanaan pemungutan, penghitungan suara hasil Pemilu di TPS;
  - 5) pergerakan surat suara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dari TPS sampai ke PPK;
  - 6) pengawasan rekapitulasi suara di tingkat kecamatan;
  - 7) pergerakan surat tabulasi penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;
  - 8) pelaksanaan penghitungan, pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan.
- c. mencegah terjadinya praktik politik uang di wilayahkecamatan;
  - d. mengawasi netralitas semua pihak yang dilarang ikut serta dalam kegiatan kampanye sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini di wilayah kecamatan;
  - e. mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan di wilayah kecamatan, yang terdiri atas:
    - 1) putusan DKPP;
    - 2) putusan/keputusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten / Kota;
    - 3) keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota;
    - 4) keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas semua pihak yang

dilarang ikut serta dalam kegiatan kampanye sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini;

- e. mengelola, memelihara, dan merawat arsip serta dalam melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - f. mengawasi untuk pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu di wilayah Kecamatan;
  - g. mengevaluasi pengawasan Pemilu di wilayah Kecamatan;
  - h. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- a. Kewenangan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan
- Kewenangan Panwaslu Kecamatan diatur dalam Pasal 106 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Umum:
- 1) menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan;
  - 2) memeriksa dan mengkaji pelanggaran Pemilu di wilayah kecamatan serta merekomendasikan hasil pemeriksaan dan pengkajiannya kepada pihak-pihak yang diatur dalam Undang-Undang ini;

- 3) merekomendasikan kepada instansi yang bersangkutan melalui Bawaslu Kabupaten/Kota mengenai hasil pengawasan di wilayah kecamatan terhadap netralitas semua pihak yang dilarang ikut serta dalam kegiatan kampanye sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini;
- 4) mengambil alih sementara tugas, wewenang, dan kewajiban Panwaslu Kelurahan/Desa setelah mendapatkan pertimbangan Bawaslu Kabupaten/Kota, jika Panwaslu Kelurahan/Desa berhalangan sementara akibat dikenai sanksi atau akibat lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 5) meminta bahan keterangan yang dibutuhkan kepada pihak terkait dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran Pemilu di wilayah kecamatan;
- 6) membentuk Panwaslu Kelurahan/Desa dan mengangkat serta memberhentikan anggota Panwaslu Kelurahan/Desa, memperhatikan masukan Bawaslu Kabupaten/Kota;
- 7) mengangkat dan memberhentikan Pengawas TPS, dengan memperhatikan masukan Panwaslu Kelurahan/Desa;
- 8) melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- b. Tugas Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kelurahan/Desa (PKD). Tugas Panwaslu Kelurahan/Desa diatur dalam Pasal 108 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pemilu;
- 1) Mengawasi dalam pelaksanaan tahapan penyelenggaraan Pemilu di wilayah kelurahan/desa, yang terdiri atas:
    - a) pelaksanaan pemutakhiran data pemilih, penetapan daftar pemilih sementara, daftar pemilih hasil perbaikan, dan daftar pemilih tetap;
    - b) Pelaksanaan kampanye;
    - c) pendistribusian logistik Pemilu;
    - d) pelaksanaan pemungutan suara dan proses penghitungan suara di setiap TPS;
    - e) pengumuman hasil penghitungan suara di setiap TPS;
    - f) pengumuman hasil penghitungan suara dari TPS yang ditempelkan di sekretariat PPS; pergerakan surat suara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dari TPS sampai ke PPK;
    - g) pergerakan surat suara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dari TPS sampai ke PPK;
    - h) pergerakan surat tabulasi penghitungan suara dari tingkat TPS dan PPK; dan

- i) pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan;
  - 2) mencegah terjadinya praktik politik uang di wilayah kelurahan/desa;
  - 3) mengawasi netralitas semua pihak yang dilarang ikut serta dalam kegiatan kampanye sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini di wilayah kelurahan/desa;
  - 4) mengelola, memelihara, dan merawat arsip berdasarkan jadwal retensi arsip sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - 5) mengawasi dalam pelaksanaan sosialisasi Penyelenggaraan Pemilu diwilayah Kelurahan/Desa;
  - 6) melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. Kewenangan Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kelurahan/Desa

Kewenangan Panwaslu Kelurahan/Desa diatur dalam Pasal 109 Undang-Undang No 7 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum;

- 1) menerima dan menyampaikan laporan mengenai dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemilu kepada Panwaslu Kecamatan;

- 2) meminta bahan keterangan yang dibutuhkan kepada pihak terkait dan rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran Pemilu;
- 3) melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 4) melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## **C. Tinjauan Umum Tentang Aparatur Sipil Negara**

### **1. Pengertian Aparatur Sipil Negara**

Berdasarkan Pasal 1 Ayat (1) dan Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara berisikan tentang pengertian ASN, yakni: profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil (PNS) dan pegawai pemerintah dengan perjanjian (PPK) yang diangkat oleh pejabat Pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas Negara dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Maka pegawai ASN ini berperan sebagai perencana, pelaksana dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang

profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme.

Dengan demikian, maka ASN harus berdasarkan pada profesionalisme dan kompetensi, sesuai kualifikasi bidang ilmu yang dimilikinya. dituntut tidak berpartisipasi dan harus netral, keluar dari semua pengaruh golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Untuk bisa melaksanakan tugas pelayanan dengan persyaratan yang demikian, maka pegawai ASN dituntut memiliki profesionalisme yang ditunjang dengan kemampuan, pengetahuan, keterampilan, wawasan global, serta memiliki kompetensi yang tinggi. Berkenan dengan hal tersebut, dalam rangka mewujudkan sistem pemerintahan yang bersih dan berwibawah (*good governance*), serta mewujudkan pelayanan yang baik, efektif, efisien, dan berkualitas tentunya perlu didukung oleh adanya pegawai ASN yang profesional, bertanggung jawab, adil, jujur, dan kompeten dalam bidangnya. Dengan kata lain, pegawai ASN dalam menjalankan tugas tentunya.<sup>33</sup>

## **2. Netralitas Aparatur Sipil Negara**

Netralitas berasal dari kata netral yang artinya tidak berpihak (tidak ikut atau membantu

---

<sup>33</sup> Anis Ibrahim dan Sirajudin, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah* (Malang: Setara Press), 310.

salah satu pihak). Pengertian netralitas menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia versi daring adalah keadaan dan sikap netral yaitu tidak memihak atau bebas. Sehingga seseorang dapat dinyatakan netral apabila ia tidak memihak kepada dua atau lebih orang atau memihak kepada organisasi atau lembaga dalam penentuan sesuatu. Netralitas merupakan Aparatur Sipil Negara melaksanakan tugas dan memberikan pelayanan kepada masyarakat tidak memihak kepada salah satu unsur atau golongan, termasuk dalam bidang politik. Aparatur Sipil Negara bekerja sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya masing-masing. Selain itu, kata netral juga dapat diartikan sebagai sikap tidak memihak dan tidak berpihak terhadap salah satu kelompok atau golongan, untuk tidak diskriminatif, steril dari kepentingan kelompok, tidak terpengaruh dari kepentingan partai politik.<sup>34</sup>

Menurut La Ode Muhammad Yamin ada dua indikator utama dari netralitas politik pada Pilkada, antara lain:

- a. Tidak terlibat, dalam arti tidak menjadi tim sukses calon kandidat pada masa kampanye atau menjadi peserta kampanye baik dengan

---

<sup>34</sup> Sunarti Sudirman, *Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah di Kota Parepare*, (Makassar: Universitas Hasanudin, 2018), hlm 20.

menggunakan atribut partai atau atribut PNS.

- 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 PNS dalam lingkup unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat, serta tidak membantu dalam menggunakan fasilitas negara yang terkait dengan jabatan dalam rangka pemenangan salah satu calon pasangan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah pada masa kampanye.<sup>35</sup>

Adapun, menurut Marbun, bahwa yang dimaksud dengan netralitas adalah:

- a. Bebasnya PNS dari pengaruh kepentingan partai politik tertentu atau tidak memihak untuk kepentingan partai tertentu atau tidak berperan dalam proses politik. Namun, PNS masih mempunyai hak politik untuk

---

<sup>35</sup> Agus Pramusinto, *Pengawasan Penegakan Netralitas (Impartiality) Aparatur Sipil Negara* (Jakarta: Komisi Aparatur Sipil Negara, 2019), 6.

memilih dan berhak untuk dipilih dalam pemilihan umum, namun tidak diperkenankan aktif menjadi anggota dan pengurus partai politik.

- b. PNS yang aktif menjadi pengurus partai politik atau anggota legislatif, maka harus mengundurkan diri, dengan demikian birokrasi akan stabil dan dapat berperan dalam mendukung serta merealisasikan kebijakan atas kehendak politik maupun yang sedang berkuasa dalam pemerintahan.<sup>36</sup> Jika dikaitkan dengan penyelenggaraan Pilkada, netralitas dapat didefinisikan sebagai perilaku tidak memihak, atau tidak terlibat yang ditunjukkan birokrasi pemerintahan dalam masa kampanye kandidat kepala daerah di ajang Pilkada baik secara diam-diam maupun terang-terangan.

Netralitas Pegawai ASN merupakan kebijakan politik yang melarang Aparatur Sipil Negara untuk terlibat politik praktis atau harus netral dalam politik karena keberadaannya sebagai pelayan masyarakat, makna dari netralitas ini adalah

---

<sup>36</sup> Marbun, 1998, *Reformasi Hukum Tata Negara, Netralitas Pegawai Negeri dalam Kehidupan Politik di Indonesia*, (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia), 27.

bebasnya Aparatur Sipil Negara dari pengaruh kepentingan partai politik atau tidak berperan dalam proses politik, namun masih tetap mempunyai hak politik untuk memilih, dan berhak untuk dipilih dalam pemilihan umum. Maksud netralitas tersebut adalah jika seorang Pegawai Aparatur Sipil Negara 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 dalam pemerintahan. Makna netralitas tersebut di atas adalah bebasnya Pegawai Aparatur Sipil Negara dari pengaruh kepentingan partai politik tertentu atau tidak memihak untuk kepentingan partai tertentu dan atau tidak berperan dalam proses politik karena dikhawatirkan pegawai tersebut menyalahgunakan penggunaan fasilitas negara untuk kepentingan partai seperti yang telah terjadi.<sup>37</sup>

Pada masa orde baru, Aparatur Sipil Negara dalam Sistem Hukum di Indonesia tidak diperkenankan untuk menunjukkan dukungannya secara bebas kepada kandidat calon yang sedang berkompetisi di dalam Pemilu bahkan mengikuti langsung tahapan kampanye Pemilu. Selain itu,

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, 21.

selama seseorang masih menjadi ASN maka terhadapnya tidak diperbolehkan untuk mencalonkan diri di dalam kontestasi Pemilu kecuali Aparatur Sipil Negara tersebut menyatakan pengunduran dirinya sebagai ASN, sekali pun seorang Aparatur Sipil Negara tetap memiliki hak untuk memilih didalam Pemilu, namun batasan untuk dapat mengikuti tahapan Pemilu lainnya, seperti mendaftarkan diri sebagai peserta pemilu atau terlibat didalam tahapan kampanye pemilu merupakan bentuk hambatan bagi ASN.

### **3. Dasar Hukum Aparatur Sipil Negara**

Dasar pertimbangan pembentukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara antara lain untuk mewujudkan ASN sebagai bagian dari reformasi birokrasi, dimana ASN sebagai profesi yang memiliki kewajiban mengelola dan mengembangkan untuk dirinya dengan memper-tanggungjawabkan kinerjanya dalam menerapkan prinsip Sistem merit dalam pelaksanaan manajemen Aparatur Sipil Negara. Manajemen Aparatur Sipil Negara diarahkan berdasarkan pada perbandingan anantara kompetensi dan kualifikasi yang dimiliki oleh calon dalam rekrutmen. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang dimaksud dengan sistem merit adalah kebijakan dan

manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal-usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur atau kondisi kecacatan.<sup>38</sup>

Jenis-Jenis Pegawai Aparatur Sipil Negara terdapat pada Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yaitu PNS dan PPPK. Pegawai Negeri Sipil adalah merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan memiliki nomor induk pegawai secara nasional sedangkan PPPK adalah Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan kebutuhan Instansi Pemerintah dan ketentuan undang-undang ini.

#### **4. Landasan Qur'an tentang Aparatur Sipil Negara.**

Pada dasarnya seorang calon ASN yang dinyatakan lulus seleksi sebelum dilakukan pelantikan menjadi ASN akan dilakukan sumpah jabatan. Pengucapan sumpah yang dilakukan oleh

---

<sup>38</sup> Endang Komara, *Kompetensi Profesional Pegawai ASN di Indonesia* (Jawa Barat: Jurnal Indonesia Kajian Pendidikan, 2019), 75.

ASN dilakukan dengan membawa kitab suci sesuai agama masing-masing dan didampingi oleh tokoh rohani sesuai agama masing-masing. Sumpah yang diambil oleh ASN terdapat dalam Pasal 66 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dengan bunyi: “Demi Allah atas Nama Tuhan Yang Maha Esa, saya bersumpah/berjanji: Bahwa saya, untuk diangkat menjadi pegawai negeri sipil, akan setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, negara, dan pemerintah; Bahwa saya, akan menaati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepada saya dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggung jawab; Bahwa saya, akan senantiasa menjunjung tinggi kehormatan negara, pemerintah, dan martabat pegawai negeri sipil, serta akan senantiasa mengutamakan kepentingan negara daripada kepentingan saya sendiri, seseorang atau golongan; Bahwa saya, akan memegang rahasia sesuatu yang menurut sifatnya atau menurut perintah harus saya rahasiakan; Bahwa saya, akan bekerja dengan jujur, tertib, cermat, dan bersemangat untuk kepentingan Negara.”

Secara yuridis, sumpah yang dilakukan oleh ASN tidak hanya diikrarkan dihadapan pemerintah yang berwenang. Tetapi juga sebagai bentuk janji

kepada Allah SWT. Apabila ASN beragama Islam, ASN harus taat pada ulil amri dan penuh sumpahnya. Ikrar sumpah (Al-Qasam) yang telah diucapkan oleh aparatur sipil negara (ASN) berdasarkan peraturan (Demi Allah saya bersumpah) merupakan hal yang sama pada "Uqsimu bi Allah" (saya bersumpah dengan nama Allah). Sanksi bagi yang melanggar itu dosa dan sumpahnya merupakan suatu yang suci bagi seorang muslim. Setelah melakukan sumpah, maka salah satunya sifat yang harus dimiliki ASN yaitu Amanah yang artinya dapat dipercaya, sifat wajib yang dimiliki Rosul dengan menauladaninya. Karena banyaknya ASN melanggar asas netralitas yang sudah tercantum dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Apabila sudah disumpah atau diikrarkan tidak boleh melanggar peraturan tersebut karena akan dijatuhi sanksi dan juga mendapatkan dosa karena telah melanggar. Hal ini telah dijelaskan dalam Islam yang terdapat dalam surat An-Nisa ayat 58 dan surat Anfal ayat 27

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ  
النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۗ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ  
اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

Artinya: "Sungguh, Allah menyuruhmu untuk menyampaikan amanat kepada yang berhak

*menerimanya, dan apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia hendaknya kamu menetapkannya dengan adil. Sungguh, Allah sebaik-baik yang memberi pengajaran kepadamu. Sungguh, Allah Maha Mendengar, Maha Melihat.” QS An-Nisa 58.*

Berdasarkan surat Al-Anfal:27

أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَخُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ وَخَوْنُوا أَمَانَتِكُمْ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ

Artinya: “Wahai orang-orang yang beriman! Janganlah kamu mengkhianati Allah dan Rasul dan (juga) janganlah kamu mengkhianati amanat yang dipercayakan kepadamu, sedang kamu mengetahui.” QS Al-Anfal: 27.

Berdasarkan penjelasan sifat wajib Rosul, salah satunya sifat yang harus dimiliki ASN yaitu Amanah yang artinya dapat dipercaya. Karena banyaknya ASN melanggar asas netralitas yang sudah tercantum dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Apabila sudah disumpah atau diikrarkan tidak boleh melanggar peraturan tersebut karena akan dijatuhi sanksi dan juga mendapatkan dosa karena telah melanggar. Justru kebalikannya bahwa ASN tidak menauladani atau mencontoh sifat wajib Rosul yaitu Amanah, yang seharusnya ASN tidak memihak kepada salah satu calon pemimpin yang

mencalonkan diri sebagai kepala daerah. Sehingga tidak dapat dipercaya ini karena ASN tidak mematuhi Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara dan tidak bisa berpegangan teguh dengan sumpah tersebut. Apabila sudah disumpah atau diikrarkan tidak boleh melanggar peraturan tersebut sehingga (ASN) yang telah mengingkari sumpah untuk setia terhadap Pancasila, UUD 1945, negara, pemerintah dan mentaati segala peraturan perundang-undangan. Maka akan dijatuhi sanksi bagi yang melanggar dan mengingkari sumpah adalah mendapatkan dosa, karena tidak dianjurkan dalam akidah Islam. Seorang yang memiliki sifat amanah seperti Rasul maka ia akan berlaku jujur, tidak berbohong, membohongi, memiliki keberanian untuk melakukan hal yang benar, membangun reputasi yang positif, setia kepada teman, keluarga, rekan kerja dan pemerintah. Amanah merupakan kemampuan untuk menerima tanggung jawab atas tindakan yang dilakukan tanpa komitmen, ketrampilan, keahlian, dan konsisten.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Zaen Musyrifin, Implementasi Sifat-Sifat Rasulullah Dalam Konseling Behavioral, *Uin Sunan Kalijaga: Jurnal Bimbingan Konseling Islam* Volume 11 No 2 Juli Desember tahun 2020, 155.

## **5. Hak dan Kewajiban Aparatur Sipil Negara**

Menurut Pasal 21 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menyebutkan bahwa PNS berhak memperoleh:

- a. Gaji, tunjangan, dan fasilitas;
- b. Cuti;
- c. Jaminan pensiun dan jaminan hari tua;
- d. Perlindungan; dan
- e. Pengembangan kompetensi.

Adapun Pasal 23 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 menyatakan tentang Kewajiban pegawai ASN antara lain:

- a. Setia dan taat kepada Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, NKRI dan pemerintah yang sah
- b. Menjaga persatuan dan kesatuan bangsa;
- c. Melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang;
- d. Menaati peraturan perundang-undangan;
- e. Melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran kesadaran dan tanggungjawab;
- f. Menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan kepada setiap orang baik didalam maupun diluar kedinasan;

- g. Menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan;
- h. Bersedia ditempatkan diseluruh wilayah NKRI.

## **6. Asas, Prinsip Nilai-Nilai Dasar, serta Kode Etik dan Kode Perilaku Penyelenggaraan dan Kebijakan dan Manajemen Aparatur Sipil Negara**

Diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

- a. Asas Aparatur Sipil Negara diatur dalam Pasal 2. Penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen ASN berdasarkan pada asas:
  - 1) Kepastianhukum; maka setiap penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen Aparatur Sipil Negara, yang mengutamakan untuk landasan peraturan perundang-undangan, serta kepatutan, dan keadilan;
  - 2) Profesionalitas; mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - 3) Proporsionalitas; untuk dalam mengutamakan keseimbangan

antara hak dan kewajiban Pegawai ASN;

- 4) keterpaduan; pengelolaan Pegawai ASN didasarkan pada satu sistem pengelolaan yang terpadu secara nasional;
- 5) delegasi; bahwa sebagian kewenangan pengelolaan ASN dapat didelegasikan pelaksanaannya kepada kementerian, lembaga pemerintah nomor kementerian, dan pemerintah daerah;
- 6) netralitas; bahwa setiap Pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun;
- 7) akuntabilitas; bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Pegawai ASN harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 8) efektif dan efisien; bahwa dalam menyelenggarakan Manajemen ASN sesuai dengan target atau tujuan dengan tepat waktu sesuai

dengan perencanaan yang ditetapkan;

- 9) keterbukaan; bahwa dalam penyelenggaraan manajemen ASN bersifat terbuka untuk publik;
- 10) Nondiskriminatif; penyelenggaraan Manajemen ASN, KASN tidak membedakan perlakuan berdasarkan gender, suku, agama, ras, dan golongan;
- 11) persatuan dan kesatuan; bahwa Pegawai ASN sebagai perekat NKRI;
- 12) keadilan dan kesetaraan; bahwa pengaturan penyelenggaraan ASN harus mencerminkan rasa keadilan dan kesamaan untuk memperoleh kesempatan akan fungsi dan peran sebagai Pegawai ASN;
- 13) Kesejahteraan; penyelenggaraan ASN diarahkan untuk mewujudkan peningkatan kualitas hidup Pegawai ASN. Kesejahteraan yang baik akan mendorong kinerja (prestasi) dimana kesejahteraan diberikan sesuai dengan asas keadilan sesuai dengan kinerja (prestasi) yang dihasilkan.

- b. Prinsip aparatur sipil Negara diatur dalam Pasal 3. Aparatur Sipil Negara sebagai profesi berlandaskan pada prinsip sebagai berikut:
- 1) nilai dasar;
  - 2) kode etik dan kode perilaku;
  - 3) komitmen, integritas moral, dan tanggung jawab pada pelayanan publik;
  - 4) kompetensi yang diperlukan sesuai dengan bidang tugas;
  - 5) kualifikasi akademik;
  - 6) jaminan perlindungan hukum melaksanakan tugas;
  - 7) profesionalitas jabatan.
- c. Kode etik dan kode perilaku Larangan bagi Aparatur Sipil Negara diatur dalam Pasal 5.
- 1) melaksanakan tugasnya dengan jujur, bertanggung jawab, dan berintegritas tinggi;
  - 2) melaksanakan tugasnya dengan cermat dan disiplin;
  - 3) melayani dengan sikap hormat, sopan, dan tanpa tekanan;
  - 4) melaksanakan tugasnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

- 5) melaksanakan tugasnya sesuai dengan perintah atasan atau pejabat yang berwenang sejauh tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan etika pemerintahan;
- 6) menjaga kerahasiaan yang menyangkut kebijakan negara;
- 7) menggunakan kekayaan dan barang milik negara secara bertanggung jawab, efektif, dan efisien;
- 8) menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugasnya;
- 9) memberikan informasi secara benar dan tidak menyesatkan kepada pihak lain yang memerlukan informasi terkait kepentingan kedinasan;
- 10) tidak menyalahgunakan informasi intern negara, tugas, status, kekuasaan, dan jabatannya untuk mendapat atau mencari keuntungan atau manfaat bagi diri sendiri atau untuk orang lain;
- 11) memegang teguh nilai dasar ASN dan selalu menjaga reputasi dan integritas ASN;

12) melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai dalam disiplin.

Pelanggaran disiplin dalam kasus ASN ini adalah setiap ucapan, tulisan, atau perbuatan PNS yang tidak menaati kewajiban dan melanggar larangan ketentuan disiplin PNS, baik yang dilakukan didalam maupun diluar jam kerja, yang selanjutnya akan dikenakan hukuman disiplin atau sanksi. Adapun sanksi yang dimaksud disini adalah dikenakannya tindakan administratif berupa hukuman disiplin ringan maupun hukuman disiplin berat sesuai dengan pertimbangan Tim Pemeriksa.<sup>40</sup>

Menurut Peraturan Pemerintah 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korp dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil, maka ada 15 (lima belas) larangan bagi Pegawai Negeri Sipil yang terdiri dari:<sup>41</sup>

- a. Menyalahgunakan wewenang;
- b. Menjadi perantara untuk mendapatkan keuntungan pribadi atau orang lain dengan menggunakan kewenangan orang lain;

---

<sup>40</sup> Muhammad Hilmi, *Implementasi Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum*, (Pekanbaru : UIN Kasim, 2019), 40.

<sup>41</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang pembinaan jiwa korps dan kode etik pegawai Negri Sipil.

- c. Tanpa izin pemerintah menjadi pegawai atau bekerja untuk Negara lan atau lembaga atau organisasi international;
- d. Bekerja pada perusahaan asing, konsultasi asing, atau lembaga swadaya masyarakat asing;
- e. Memiliki, menjual membeli, mengendalikan, menyewakan atau meminjamkan barang-barang baik bergerak atau tidak bergerak, dokumen atau surat berharga milik negara secara tidak sah;
- f. Melakukan kegiatan bersama dengan atasan, teman, sejawat, bawahan atau orang lan didalam maupun diluar lingkungan kerjanya dengan tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan, atau pihak lan yang secara langsung atau tidak langsung merugikan Negara;
- g. Memberi atau menyanggupi akan memberi sesuatu kepada siapapun baik secara langsung atau tidak langsung dan dengan dalih apapun untuk diangkat dalam jabatan;
- h. Menerima hadiah atau suatu pemberian apa saja dari siapapun juga yang berhubungan dengan jabatan dan/atau pekerjaannya;
- i. Bertindak sewenangny terhadap bawahannya;
- j. Melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan yang dapat menghalangi atau mempersulit salah satu pihak yang dilayani sehingga mengakibatkan kerugian bagi yang dilayani;

- k. Menghalangi berjalannya tugas kedinasan;
- l. Memberikan dukungan kepada calon Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara: ikut serta sebagai pelaksana kampanye, menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut, partai atau atribut PNS; sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain; dan/atau sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara;
- m. Memberikan dukungan kepada calon Presiden dan Wakil Presiden dengan cara:
  - 1) membuat keputusan atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye;
  - 2) mengadakan kegiatan mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat;
- n. Memberikan dukungan kepada calon anggota Dewan Perwakilan Daerah atau calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara memberikan surat dukungan disertai foto kopi

Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk sesuai peraturan perundang-undangan;

- o. Memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, dengan cara:
  - 1) terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;
  - 2) menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye;
  - 3) membuat keputusan atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye;
  - 4) mengadakan kegiatan mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta Pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.

Berdasarkan Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil antara lain mengatur tentang larangan-larangan ASN:

- a. menyalahgunakan wewenang;
- b. menjadi perantara untuk mendapatkan keuntungan pribadi dan/atau orang lain dengan menggunakan kewenangan orang

- lain yang diduga terjadi konflik kepentingan dengan jabatan;
- c. menjadi pegawai atau bekerja untuk negara lain;
  - d. bekerja pada lembaga atau organisasi internasional tanpa izin atau tanpa ditugaskan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian.

## **7. Definisi Komisi Aparatur Sipil Negara**

Pengertian Komisi Aparatur Sipil Negara, yang selanjutnya disingkat KASN, terdapat dalam Pasal 27 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yang menyatakan bahwa KASN adalah lembaga nonstruktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik untuk menciptakan pegawai ASN yang profesional dan berkinerja, memberikan pelayanan secara adil dan netral, serta menjadi perekat dan pemersatu bangsa. Banyaknya masalah dan tantangan yang belum terselesaikan dalam agenda reformasi birokrasi melaksanakan pemerintah dan DPR RI menyepakati dibentuk KASN.

Pembentukan KASN terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang disetujui pada rapat paripurna DPR RI, pada tanggal 19 Desember 2013. Sebelum disahkan, RUU ASN mengalami perjalanan yang cukup panjang sebelum disahkan.

RUU ASN merupakan inisiatif DPR dalam hal ini Komisi II DPR RI yang disampaikan kepada pemerintah sejak bulan Juli 2011. Kemudian, pada Agustus 2011 Presiden menunjuk Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, serta Menteri dalam Negeri untuk mewakili pembahasan RUU ASN.<sup>42</sup>

Setelah disepakati dalam legislasi, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara disahkan pada 15 Januari 2014 oleh Presiden pada saat itu. Dalam Undang-Undang ASN dijelaskan, bahwa KASN menjadi lembaga nonstruktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik. Hal tersebut dimaksudkan untuk menciptakan pegawai ASN—meliputi PNS, Pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK), dan anggota TNI/Polri yang ditugaskan dalam jabatan ASN yang profesional, berkinerja, memberikan pelayanan secara adil dajin netral, serta menjadi perekat dan pemersatu bangsa. Maka, KASN beranggotakan tujuh orang komisioner, dua anggota merangkap sebagai ketua dan wakil ketua. Masa kepengurusan komisioner KASN berlangsung selama 5 (lima) tahun. Ketua KASN adalah Profesor

---

<sup>42</sup> Nomorvi Savarianti Fahrani, Komisi Aparatur Sipil Negara Tinjauan Prospektif Dalam Bidang Kepegawaian, Jakarta: pusat Pengkajian dan Penelitian Kepegawaian BKN, *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS* VOL. 6, Nomor.1, Juni 2012, 75.

Agus Pramusinto dengan wakil ketua Tasdik Kinanto, yang menjabat pada periode kepengurusan 2020 s.d. 2024.<sup>43</sup>

Rapat panitia kerja program legislasi nasional yang disingkat (Prolegnas) Prioritas 2022, pada hari Senin tanggal 6 Desember tahun 2022 menyepakati Prolegnas RUU Perubahan Ketiga RUU Tahun 2020-2024 sebanyak 254 (dua ratus lima puluh empat) RUU, dengan ini jumlah Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2022 sebanyak 40 RUU salah satunya RUU yang masuk Prolegnas Prioritas 2022 adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

## **8. Fungsi KASN**

Menurut Pasal 30 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara: “KASN berfungsi untuk mengawasi pelaksanaan norma-norma dasar, kode etik dan kode perilaku ASN, serta penerapan sistem merit dalam kebijakan dan manajemen ASN pada instansi pemerintah.”

## **9. Wewenang KASN**

Berdasarkan Pasal 32 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara:

- a. Mengawasi setiap tahapan proses pengisian jabatan Pimpinan Tinggi mulai dari

---

<sup>43</sup> <https://www.kasn.go.id/id/pejabat/komisioner> Diakses Sabtu, 24 Juni 2023, Pukul 08.30 Wib

- pembentukan panitia seleksi instansi, pengumuman lowongan, pelaksanaan seleksi, pengusulan nama calon, penetapan, dan pelantikan.
- b. Mengawasi dan mengevaluasi penerapan asas, nilai dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN.
  - c. Meminta informasi dari pegawai ASN dan masyarakat mengenai laporan pelanggaran norma dasar, kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN.
  - d. Memeriksa dokumen terkait pelanggaran norma dasar, kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN.
  - e. Meminta klarifikasi dan/atau dokumen yang diperlukan dari instansi Pemerintah untuk pemeriksaan laporan atas pelanggaran norma dasar, kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN.

KASN selain sebagai lembaga eksekutif, juga sebagai lembaga yudikatif dan legislatif karena menetapkan regulasi mengenai profesi ASN, mengawasi instansi, perwakilan dalam melaksanakan regulasi, dan tugas lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. KASN juga diberi kewenangan membuat peraturan dibidang kepegawaian. Hal ini menandakan tidak

adanya pemisahan kekuasaan dalam KASN, sehingga nantinya akan menyebabkan pemusatan kekuasaan pada satu tangan yang memungkinkan terjadinya kesewenangan-wenangan dibidang kepegawaian.<sup>44</sup>

## **C. Tinjauan Umum Tentang Pemilihan Kepala Daerah**

### **1. Definisi Pemilihan Kepala Daerah**

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, atau lebih disingkat menjadi Pilkada, adalah pemilihan umum untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Yang secara langsung bertempat di Indonesia oleh penduduk daerah setempat yang memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah terdiri dari: Gubernur dan Wakil Gubernur untuk provinsi, Bupati dan Wakil Bupati untuk kabupaten, Walikota dan Wakil Walikota untuk kota. Pilkada atau pemilihan kepala daerah merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di daerah. Hal ini merupakan bagian dari perkembangan sistem penyelenggaraan Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang mengalami berbagai perubahan. Perubahan yang dimaksud adalah prinsip otonom yang berarti

---

<sup>44</sup> Sunarti Sudirman, *Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah di Kota Parepare* (Makassar: Universitas Hasanudin, 2018), 27.

keleluasaan untuk mengatur daerahnya sendiri pada setiap daerah. Pilkada dilakukan secara langsung oleh penduduk daerah administratif setempat yang memenuhi syarat.

Pilkada diselenggarakan sejak tahun 2005, yang didasarkan pada ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dengan berlandaskan pada ketentuan Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI 1945 yang menyebutkan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis. Oleh karena itu, pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah merupakan sarana pelaksana kedaulatan rakyat di wilayah provinsi, kabupaten atau kota berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah.<sup>45</sup>

Pilkada adalah bagian dari implementasi demokrasi. Kepala daerah adalah jabatan politik yang bertugas memimpin dan menjalankan lajunya roda pemerintahan. Terminologi jabatan publik yakni kepala daerah menjalankan fungsi

---

<sup>45</sup> Nopyandri, Pemilihan Kepala Daerah Yang Demokratis Dalam Perspektif Undang-Undang 1945, *Jurnal Ilmu Hukum* Vol 2 Nomor. 2, 4.

pengambilan keputusan langsung dimana keputusan tersebut terkait kepentingan rakyat atau publik itu sendiri dan berdampak kepada masyarakat. Oleh karena itu, Kepala Daerah harus dipilih oleh rakyat dan wajib mempertanggung jawabkannya kepada rakyat.

## **2. Dasar Hukum Pemilihan Kepala Daerah**

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah pada dasarnya merupakan konsekuensi pergeseran konsep otonomi daerah. Pemilihan kepala daerah diatur dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 dimana Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis. Peraturan lain yang menjadi dasar hukum Pemilihan Kepala Daerah, yaitu Pasal 60 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa masa jabatan kepala daerah adalah selama 5 (lima) tahun dihitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan. Selanjutnya, Pasal 42 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-

Undang, menyatakan bahwa Pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota didaftarkan ke KPU Kabupaten/Kota oleh Partai Politik, gabungan Partai Politik, atau perseorangan.

Berdasarkan Pasal 68 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, menegaskan bahwa Materi debat adalah visi dan misi Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota dalam rangka:

- a. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat;
- b. Memajukan daerah;
- c. Meningkatkan pelayanan kepada masyarakat;
- d. Menyelesaikan persoalan daerah;
- e. Menyeraskan pelaksanaan pembangunan daerah kabupaten/kota dan provinsi dengan nasional;
- f. Memperkokoh Negara Kesatuan Republik Indonesia dan kebangsaan.

Ketentuan mengenai hal tersebut diperbarui menjadi Pasal 73 Ayat (4) Undang-Undang Nomor

10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, yang menyatakan: “Selain Calon atau Pasangan Calon, anggota Partai Politik, tim kampanye, dan relawan, atau pihak lain juga dilarang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada warga negara Indonesia baik secara langsung ataupun tidak langsung.” Berikutnya yaitu Pasal 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah menegaskan bahwa, Pemilihan Kepala Daerah dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Berdasarkan uraian diatas maka yang menjadidasar hukum Pemilihan Kepala Daerah adalah:

- a. Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia.
- b. Pasal 42 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang

Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

- c. Pasal 60 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- d. Pasal 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah
- e. Pasal 73 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Selain dasar hukum tersebut.

Penegakan pemilu yang didasarkan pada asas-asas yang diatur pada Pasal 2 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

- a. Asas langsung: masyarakat sebagai pemilih memiliki hak untuk memberikan suaranya secara langsung dalam pemilu sesuai keinginan sendiri tanpa perantara;
- b. Asas umum: pemilu berlaku untuk semua warga negara yang memenuhi syarat. Pemilu tidak membedakan agama, suku, ras, jenis kelamin, golongan, pekerjaan, dan lainnya;
- c. Asas bebas: seluruh warga negara yang memenuhi syarat sebagai pemilih pada pemilu bebas menentukan siapa saja yang akan dipilih untuk membawa aspirasinya tanpa ada tekanan dari pihak lain;

- d. Asas rahasia: dalam menentukan pilihannya, pemilih memiliki jaminan kerahasiaan. Pemilih berhak memberikan suara pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain dan orang lain tidak berhak mengetahui pilihan tersebut hingga saatnya perhitungan suara;
- e. Asas jujur: semua pihak yang terkait dengan pemilu wajib selalu bertindak dan bersikap jujur sesuai peraturan yang berlaku;
- f. Asas adil: dalam penyelenggaraan pemilu, baik pemilih dan peserta mendapatkan perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan dari pihak manapun.

### **3. Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah**

Prinsip-prinsip pelaksanaan penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah, sebagai berikut:

- a. Pemilihan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota yang dapat mengikuti Pemilihan harus mengikuti proses uji publik.

Berdasarkan dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum mengatur prinsip-prinsip penyelenggaraan umum:<sup>46</sup>

- a. Mandiri: dalam penyelenggaraan Pemilu, Penyelenggara Pemilu bebas atau menolak campur tangan dan pengaruh siapapun yang mempunyai kepentingan atas perbuatan, tindakan, keputusan dan/atau putusan yang diambil.
- b. Jujur: dalam penyelenggaraan Pemilu, penyelenggara pemilu didasari niat untuk semata-mata terselenggaranya pemilu sesuai dengan ketentuan yang berlaku tanpa adanya ketentuan pribadi, kelompok atau golongan.
- c. Adil: maknanya dalam penyelenggaraan Pemilu, penyelenggara Pemilu menempatkan segala sesuatu sesuai hak dan kewajibannya.
- d. Berkepastian hukum: penyelenggaraan Pemilu, penyelenggara Pemilu melaksanakan tugas, fungsi, dan wewenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- e. Tertib: dalam penyelenggaraan Pemilu, penyelenggara Pemilu melaksanakan tugas,

---

<sup>46</sup> *Ibid.*, 26.

- fungsi dan wewenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan, keteraturan, keserasian, dan keseimbangan.
- f. Terbuka: dalam penyelenggaraan Pemilu, penyelenggara Pemilu memberikan akses informasi yang seluas-luasnya kepada masyarakat sesuai kaedah keterbukaan informasi publik.
  - g. Proporsional: dalam penyelenggaraan Pemilu, penyelenggara Pemilu menjaga keseimbangan antara kepentingan pribadi dan kepentingan umum untuk mewujudkan keadilan.
  - h. Profesional: dalam penyelenggaraan Pemilu, penyelenggara Pemilu menjaga keseimbangan antara kepentingan pribadi dan kepentingan umum untuk mewujudkan keadilan.
  - i. Akuntabel: dalam penyelenggaraan Pemilu, penyelenggara Pemilu memahami tugas, wewenang dan kewajiban dengan didukung keahlian atas dasar pengetahuan, keterampilan, dan wawasan luas.
  - j. Efektif: dalam penyelenggaraan Pemilu, penyelenggara Pemilu dilaksanakan sesuai rencana tahapan dengan tepat waktu.
  - k. Efisien: dalam penyelenggaraan Pemilu, penyelenggara Pemilu memanfaatkan

sumberdaya, sarana, dan prasarana dalam penyelenggaraan Pemilu sesuai prosedur dan tepat sasaran.

#### **4. Temuan dan Laporan Dalam Pelanggaran Pemilihan Umum.**

Berdasarkan Perbawaslu Nomor 7 Tahun 2018 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum, jika terbukti melakukan pelanggaran sesudah dan sebelum Pilkada dilaksanakan, hal selanjutnya yang dilakukan Bawaslu yaitu melakukan penanganan pelanggaran setelah mengetahui adanya pelanggaran. Dengan hal ini ada beberapa Proses penanganan pelanggaran sebagai berikut yang dilakukan Bawaslu temuan dan penerimaan laporan, pengumpulan alat bukti, klarifikasi, serta penerusan hasil kajian atas temuan/laporan kepada instansi yang berwenang, pengkajian, dan pemberian rekomendasi.

**BAB III**  
**PELANGGARAN NETRALITAS APARATUR**  
**SIPIIL NEGARA PADA PILKADA KOTA**  
**SEMARANG TAHUN 2020**

**A. Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah di Kota Semarang Tahun 2020**

Peneliti mengambil sampel terkait netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Kepala Daerah di Kota Semarang berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Pada Pemilihan Kepala Daerah tahun 2020 yang diselenggarakan 270 (dua ratus tujuh puluh) daerah diseluruh Indonesia, terdiri dari; 9 (Sembilan) provinsi, 224 (dua ratus dua puluh empat), Kabupaten dan 37 (tiga puluh tujuh) Kota, tidak terkecuali di Kota Semarang. Pilkada tersebut diselenggarakan tidak seperti biasa dikarenakan adanya Bencana non alam Pandemi Covid-19. Pilkada serentak di Provinsi Jawa Tengah hanya diikuti 21 (dua puluh satu) Kabupaten/Kota. Pemilihan Kepala daerah, Bupati dan Walikota serentak pada gelombang keempat yang diikuti 270 (dua ratus tujuh puluh) Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota secara serentak diseluruh Indonesia. Salah satunya kota Semarang yang melaksanakan

pemilihan Walikota dan Wakil Wali Kota yang tahapannya sempat tertunda karena Pandemi Covid-19 dan dilanjutkan karena adanya konsesus nasional untuk melanjutkan tahapan yang sempat tertunda.<sup>47</sup>

Teknis pelaksanaan pemilihan Walikota dan Wakil Walikota di kota Semarang Tahun 2020 dalam kondisi pandemic *Covid-19*, sudah mempersiapkan dengan sebaik mungkin, dari bulan Sempتمبر 2019 sampai terjadinya pelaksanaan kampanye.<sup>48</sup>

1. Tahapan persiapan
  - a. Perencanaan program dan anggaran serentak dilaksanakan 30 September 2019.
  - b. Penyusunan peraturan penyelenggaraan pemilihan dilaksanakan 1 Okktober 2019.
  - c. Sosialisasi kepada masyarakat, meliputi penyuluhan bimbingan teknis kepada KPU provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS dan KPPS, dilaksanakan 1 November 2019.
  - d. Pembentukan PPK, PPS, Dan KPPS dilaksanakan 15 Januari s.d. 23 November 2020.

---

<sup>47</sup> Laporan Komprehensif Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2020, Bawaslu Kota Semarang, 9.

<sup>48</sup> Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Semarang Nomor 190/PP.01.2-KPt/337/KPU-Kot/Vi/2020 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2020.

- e. Pemberitahuan dan pendaftaran pemantau pemilihan dan lembaga survey.
  - f. Penyerahan daftar penduduk potensial pemilih dilaksanakan 23 Januari s.d. 23 Maret 2020.
  - g. Pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih dilaksanakan 14 Juli s.d. 13 Agustus 2020.
2. Tahapan penyelenggaraan
- a. Pengumuman pendaftaran pasangan calon.
  - b. Pendaftaran pasangan calon.
  - c. Verifikasi persyaratan pencalonan dan syarat calon.
  - d. Penetapan pasangan calon.
  - e. Pelaksanaan kampanye.
  - f. Pelaksanaan pemungutan suara.
  - g. Perhitungan suara dan rekapitulasi hasil perhitungan suara.

Pelaksanaan Pilkada di Kota Semarang tahun 2020 ditunda yang bertujuan untuk pencegahan Covid dan meredamkan penyebaran pandemic Covid-19, hal ini sudah disetujui ketua KPU dengan menandatangani Surat Keputusan KPU Nomor: 179/ PL.02-Kpt/01/KPU /III/2020 tentang penundaan tahapan Pilkada 2020. Pilkada pada Wali kota dan Wakil Walikota Semarang, tahapan yang sudah dipersiapkan KPU mengalami penundaan seperti pada tahapan verifikasi administrasi,

verifikasi factual, terhadap dalam syarat dukungan calon perseorangan, penundaan terhadap pelantikan Panitia Pemungutan Suara (PPS), pemutahiran data dan daftar pemilih dan pembentukan petugas pemutahiran daftar Pemilih. Dari tahapan-tahapan yang ditunda, tentu juga berimbas pada pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu Kota Semarang sampai Panwaslu Kelurahan.<sup>49</sup> Berdasarkan surat keputusan tersebut KPU menunda sejumlah tahapan pemilihan 2020, diantaranya pelantikan PPS, verifikasi syarat dukungan calon perseorangan, pembentukan PPDP dan pemutakhiran daftar pemilih. Sedangkan penundaan tahapan pemungutan suara tidak disebutkan dalam keputusan tersebut. Setelah KPU melakukan penundaan tahapan, Bawaslu Republik Indonesia juga menunda masa kerja badan adhoc sampai tingkat kelurahan sampai batas waktu yang belum ditentukan. Sambil menunggu keluarnya aturan baru yang mengatur atau pilihan lain setelah dinyatakan “aman” dari wabah pandemic *Covid-19* yang melanda Indonesia secara umum dan Kota Semarang secara khusus.

Setelah mengalami penundaan selama 3 (tiga) bulan karena pandemic *Covid-19*, selanjutnya mekanisme yang dilakukan oleh Bawaslu dengan melakukan berbagai tahapan yaitu dengan tahapan

---

<sup>49</sup> Pilkada vs Covid-19, Bawaslu Kota Semarang, BuletinEdisi 3 Tahun 2020, 6.

lanjutan pada tahapan yang sebelumnya yaitu pada proses pemutakhiran data dan daftar pemilih, perekrutan badan adhoc baik KPU maupun Bawaslu, kemudian pada tahapan penetapan dan pengundian posisi pasangan calon, kampanye, dana kampanye, masa tenang yang juga menyoroti penertiban alat peraga serta Bawaslu mengadakan Patroli dimasa tenang dan terakhir adalah pemungutan, penghitungan serta rekap berjenjang.<sup>50</sup>

Pelaksanaan Pilkada serentak 2020 bisa dinilai oleh berbagai elemen warga bangsa sukses dari sisi penyelenggaraan maupun pengawasannya, akan tetapi sebagai bahan evaluasi dan refleksi untuk penyelenggaraan Pilkada secara langsung pada tahun-tahun berikutnya perlu kiranya ada perbaikan dari sisi regulasi terkait meningkatnya fenomena jumlah pasangan calon tunggal dari Pilkada sebelumnya. Secara kuantitas pada Pilkada tahun 2020 terdapat 25 (dua puluh lima) daerah yang melaksanakan Pilkada dengan satu pasangan calon termasuk kota Semarang. Pasangan calon yang akan berkontestasi dan menjadi pemimpin di wilayah selama 5 (lima) tahun kedepan, hal ini signifikan selanjutnya yaitu mengembalikan demokrasi dalam pelaksanaan Pilkada di Indonesia, karena tingginya jumlah pasangan calon tunggal

---

<sup>50</sup> Euforia Pilkada Serentak 2020, Bawaslu Kota Semarang, Buletin Edisi 4, 2021, 3.

merupakan preseden tidak baik bagi demokrasi, untuk meminimalisir munculnya calon tunggal adalah salah satu upaya mereposisi agar pelaksanaan Pilkada berjalan tidak hanya secara administratif tapi secara substantif. Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah serentak 2020 kota Semarang dilaksanakan pada tanggal 9 Desember 2020 dan calon walikota tersebut seorang petahana yang berarti orang yang sedang memegang jabatan yang mengikuti pemilihan kembali untuk mempertahankan jabatannya tersebut.<sup>51</sup> Terjadinya calon tunggal tidak hanya karena pasangan calon yang mendaftar secara resmi ke KPU hanya satu pasangan saja, kondisi ini bisa saja terjadi jika terdapat lebih dari 1 (satu) pasangan calon yang mendaftar, akan tetapi berdasarkan hasil penelitian hanya ada satu pasangan calon yang dinyatakan memenuhi persyaratan. Kondisi lainnya misalnya pasangan calon telah ditetapkan berhalangan tetap dan partai pengusungnya tidak mengajukan penggantinya, atau bisa juga terjadi karena terdapat pasangan calon yang dikenakan sanksi pembatalan sebagai peserta pemilihan sehingga mengakibatkan hanya ada 1(satu) pasangan calon saja yang bertanding.

---

<sup>51</sup>Laporan Komprehensif Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2020, Bawaslu Kota Semarang, hlm 9.

Dalam pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang kali ini KPU menetapkan jumlah TPS mencapai 3.447 (tiga ribu empat ratus empat puluh tujuh) yang tersebar di 177 (seratus tujuh puluh tujuh) kelurahan yang berada di 16 (enam belas) kecamatan di kota Semarang. dengan jumlah pemilih 1.174.068 (satu juta seratus tujuh puluh empat ribu enam puluh delapan ribu) orang dengan rincian pemilih laki-laki 596.266 (lima ratus Sembilan puluh enam ribu dua ratus enam puluh enam) dan perempuan dengan meraih berjumlah 604.802 (enam ratus empat ribu delapan puluh dua rupiah).

**Tabel 3.1. Jumlah Suara Yang di Peroleh Pasangan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Pada Pilkada Tahun 2020**

<b>Perolehan suara</b>	<b>Jumlah suara</b>	<b>Persen</b>
Suara	716.693	91,4 %
Kotak kosong	66.071	8,6%
Total	782.764	100%
Suara sah	782.764	97,11%
Suara tidak sah	22.760	2,89%
Pemilih penggunahak pilih	805.524	68,64%
Pemilih golput	368.544	31,36%

Pemilih terdaftar	1.174.068
-------------------	-----------

Sumber: KPU Kota Semarang Penetapan Rekapitulasi Hasil Perhitungan Suara Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2020

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Walikota /Wakil WaliKota, adalah jabatan politik atau jabatan public yang didalamnya melekat mekanisme dan nilai-nilai demokratis yang terbuka atau akuntabel. Dalam proses pemilihan pertanggungjawaban tugas, serta pemberhentiannya. Berdasarkan Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 menyatakan Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Dengan hal ini demokratis pada Pilkada, yaitu kebebasan rakyat untuk memilih atau menyalurkan pilihan kandidat secara umum, bebas, rahasia, jujur, adil dan tanpa ada paksaan dari pihak manapun. Sebagaimana yang dijelaskan pada Pasal 2 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang penyelenggaraan Pemilu, menegaskan bahwa Pemilu dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Sebagaimana yang dimaksud pasal tersebut yakni, pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih

seorang pemimpin, demi terselenggaranya pemilu yang jujur dan bersih, maka pemerintah membentuk undang-undang penyelenggaraan pemilu dan peraturan untuk mengatur penyelenggaraan Pemilu supaya pelaksanaannya dapat teratur. Sehingga, jika dalam Pemilu terdapat pelanggaran maka terdapat aturan yang mengatur tentang pelanggaran tersebut hingga tindakan terhadap pelanggaran yang ditemukan.

Pelaksanaan Pilkada yang berintegritas dapat membangun kepercayaan publik terhadap berbagai lembaga politik. Selain itu, integritas pemilu juga dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan mampu meredam aktivitas protes masa. Sedangkan Pilkada adalah wujud penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia, tentu ada banyak keuntungan dengan penerapan system otonomi ini, melalui sistem otonomi diharapkan tiap daerah dapat mengelola daerah dengan segala permasalahan maupun potensi daerah melalui pendekatan kultural sehingga terselenggara dengan maksimal. Selain itu, potensi KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme) dapat diminimalisir. Keterlibatan rakyat dalam menentukan dan memilih pemimpinnya merupakan salah satu indikator berjalannya proses demokratisasi. Hal ini baru dirasakan sejak berlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun

2004 tentang Pemerintahan Daerah. Salah satu hal substansial dalam Undang Undang adalah terkait proses pemilihan pemimpin daerah yang diselenggarakan dengan sistem pemilihan langsung oleh rakyat, yang disebut Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada atau Pemilukada).<sup>52</sup>

Menyikapi hal tersebut, pelaksanaan Pilkada sempat ditunda selama 3 bulan hal ini tidak menjadi masalah oleh KPU dan Bawaslu meskipun banyak tahapan kinerja yang ditunda dan melakukan beberapa perubahan dan penyesuaian terkait teknis pelaksanaan tahapan dikarenakan meningkatnya pandemic *Covid-19*, dengan tujuannya ditunda agar pandemi *Covid-19* yang melanda tidak menyebar secara luas dan segera mereda. Karna mempersiapkan Pilkada tahun 2020 serentak berbeda dengan Pilkada sebelumnya. Dengan mengepentingkan protocol kesehatan yang ketat dan menimbangkan berbagai hal, pelaksanaan Pilkada ditetapkan pada 9 Desember 2020. Bahwa calon kandidat seorang calon petahana dan calon tunggal, hal ini sangat memungkinkan ASN akan melakukan pelanggaran netralitas. Disebabkan karena adanya

---

<sup>52</sup> Wahib Asyiahri dan Dio Prasetyo, Motif Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Solok Tahun 2020, (Bukit Tinggi: Universitas Muhammad Natsir), *JESS (Journal of Education on Social Science)* Volume 6 Number 2 2022, pp 112-121, 125.

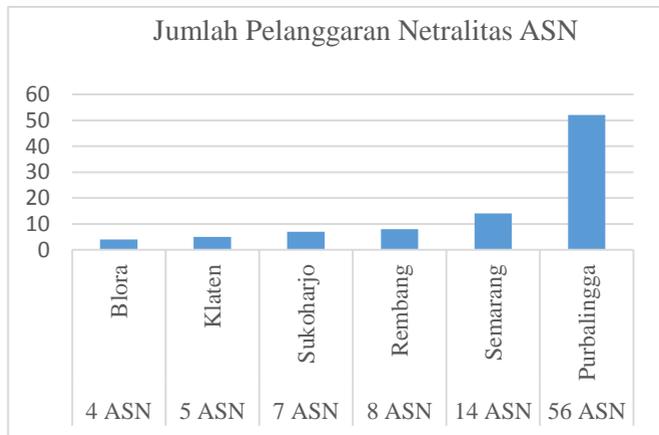
calon petahana atau incumbent. Kerentanan ASN dalam politik praktis dipengaruhi oleh keterlibatan ASN dalam menyukseskan salah satu pasangan calon kepala daerah incumbent, yang melatarbelakangi kurangnya pemahaman, dan juga kurangnya kesadaran diri Aparatur Sipil Negara tentang tanggung jawab terhadap jabatan yang diamanahkan terlepas dari adanya kepentingan pribadi bagi ASN untuk mendapatkan kedudukan yang strategis dalam pemerintah atau promosi jabatannya. Kemungkinan besar calon tunggal akan mendapatkan suara yang banyak karena tidak ada lawan calon lainnya.

## **B. Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah di Kota Semarang Tahun 2020.**

Pada tahun 2020, jenis pelanggaran yang terjadi masih didominasi oleh kampanye/sosialisasi melalui media sosial (*posting/komen/share/like*), selain itu jumlah ASN yang melanggar netralitas pada pelaksanaan Pilkada tahun 2020 di wilayah provinsi Jawa Tengah terdapat 110 anggota ASN melakukan pelanggaran netralitas dan telah diberi sanksi karena terbukti melakukan pelanggaran

netralitas ASN dalam pelaksanaan Pilkada 2020.<sup>53</sup> Terhitung hingga Juni jumlah pegawai ASN yang melakukan pelanggaran netralitas telah mencapai 369 (tiga ratus enam puluh sembilan) orang atau sudah melebihi setengah dari jumlah total pelanggaran tahun, dengan pelanggaran terbanyak sebesar 33 (tiga puluh tiga) persen dilakukan oleh jabatan pimpinan tinggi di daerah.

**Gambar 3.2. Jumlah Anggota ASN Dalam Pelanggaran Netralitas ASN di Wilayah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2020**



<sup>53</sup> <https://ppid.kasn.go.id/ksn-bawaslu-rilis-data-pengawasan-netralitas-asn-tahun-2019-dan-2020/>, Diakses Pada Rabu 1 Februari Pukul 14.00.

Jumlah pelanggaran anggota ASN tak netral pada Pilkada tahun 2020 antara lain: Rembang sebanyak 8 (delapan) anggota ASN, Sukoharjo 7 (tujuh) anggota ASN, Klaten 5 (lima) anggota ASN, Blora 6 (enam) anggota ASN Kota Semarang 14 (empat belas), Sedangkan untuk jumlah pelanggaran di kota Semarang terdapat 6 (enam) pelanggaran netralitas pada Pilkada. Adapun bentuk ketidaknetralan ASN dalam pilkada 2020 antara lain: ASN memberikan dukungan melalui media sosial, ASN membuat keputusan/tindakan yang menguntungkan paslon, ASN melakukan foto bersama paslon dengan mengikuti simbol tertentu, ASN menghadiri/mengikuti acara paslon/parpol, ASN mendukung salah satu bakal calon, ASN menghadiri kampanye, ASN sosialisasi bakal calon dan lain-lain.<sup>54</sup> Adanya calon petahana pada pelaksanaan Pilkada di Kota Semarang, sehingga para dilematis dalam proses Pilkada yang berlangsung sekarang ini. Hal itulah terjadi di Kota Semarang, yang menjadi salah satu daerah ikut serta merayakan pesta demokrasi secara serentak diseluruh Indonesia tahun 2020, yaitu dalam pemilihan Walikota dan Wakil Walikota. Penyelenggaraan Pilkada tahun 2020 di Kota

---

<sup>54</sup> <http://kebumen.bawaslu.go.id/tak-netral-di-pilkada-110-asn-di-jateng-diberi-sanksi/>, Diakses Pada Senin 30 Januari 2023, Pukul 16.00.

Semarang diikuti oleh pasangan calon tunggal, yakni Hendar Prihadi dan Hevearita Gunaryanti Rahayu.

Oleh karena itu, ASN harus mampu menempatkan diri sebagai abdi negara dalam pelayanan publik yang profesional dan berkualitas, bukan melayani kepentingan pribadi, kelompok atau calon tertentu. ASN yang bekerja di birokrasi seharusnya lebih ditempatkan sebagai penjaga aturan pemain yang disepakati lewat proses demokrasi. Maka, birokrasi seharusnya bersifat netral, bersih, dan profesional.<sup>55</sup> Hal ini, terkait tugas dan tanggung jawab mereka selaku pegawai ASN sebagai abdi negara yang harus melayani masyarakat secara adil atau tidak berpihak. Di sisi lain ASN tersebut juga sebagai bawahan yang harus menjalankan perintah atasannya. Keadaan itu semakin sulit karena atasan mereka juga mencalonkan kembali menjadi Walikota pada periode 2013-2020. Bersikap netral menjelang pesta demokrasi Pilkada, tentu saja tidak ditunjukkan semata pada pejabat yang berencana mencalonkan kembali atau dengan kata lain *incumbent*.

Sedangkan yang terjadi malah sebaliknya banyak yang tidak mematuhi sesuai dengan undang-undang tersebut, dikarenakan beberapa oknum yang

---

<sup>55</sup> Sunati Sudirman, *Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Di Kota Patepare*, (Makassar: Universitas Hasanudn, 2018), 45.

melanggar saat Pilkada. Sebagaimana data diatas yang diatur di dalam dasar hukum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil, Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, tersebut adalah asas-asas ASN, yang salah satunya adalah asas netralitas. Asas netralitas yang sejatinya diperlukan dalam penyelenggaraan ASN pada negara demokrasi, netralitas itu sendiri dipahami sebagai perbuatan yang tidak memihak. Memahami lebih dalam terkait netralitas ASN yang berarti antara lain: *pertama*, kebebasan ASN dari adanya pengaruh kepentingan partai politik, tidak memihak, serta tidak berperan dalam proses politik, namun masih diberikan hak politik untuk memilih dalam pemilihan umum. *Kedua*, bagi ASN yang aktif mengurus partai politik, maka harus mengundurkan diri agar birokrasi dapat berjalan secara stabil dan mendukung setiap kebijakan dari golongan politik manapun yang berkuasa di pemerintahan. Pada tanggal 13 Oktober sampai 1 November tahun 2020, bahwa Bawaslu Kota Semarang telah menemukan adanya pelanggaran netralitas yang dilakukan oleh 14 (empat belas) anggota Aparatur Sipil Negara, saat pemilihan kepala daerah berlangsung. Pelanggaran yang

mereka lakukan yaitu, melakukan like dan melakukan foto bersama dengan calon walikota Semarang, anggota ASN sudah melanggar kode etik ASN, yang terdapat dalam Pasal 2 huruf f Undang-Undang 5 Tahun 2014 tentang ASN menyatakan bahwa Penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen ASN berdasarkan pada asas netralitas. Dasar filosofi tentang netralitas ini berdasarkan pasal Pasal 9 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menjelaskan bahwa Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik. Seperti mendukung dan menjadi tim sukses untuk calon kampanye.

Menurut Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB) Asman Abnur netralitas Pegawai Negeri Sipil adalah dimana Pegawai Negeri Sipil dilarang melakukan perbuatan yang mengarah pada keberpihakan salah satu calon atau perbuatan yang mengindikasikan terlibat dalam politik praktis atau berafiliasi dengan partai politik. Netralitas Pegawai Negeri Sipil sangat menunjang bagi terlaksananya pemerintahan yang baik. Pegawai Negeri Sipil dalam fungsinya berperan sebagai aparatur negara yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur dan adil. Karena itulah, Pegawai Negeri Sipil harus netral dari berbagai hasutan

politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Berikut laporan pelanggaran netralitas ASN pada Pilkada Tahun 2020 di Kota Semarang:<sup>56</sup>

1. Pelanggaran netralitas yang dilakukan 6 lurah kota Semarang, ikut dalam peresmian posko dan foto bersama bapaslun. Rekomendasi dari KASN adalah pemberian sanksi moral berupa pernyataan secara terbuka.
2. Pelanggaran netralitas oleh staff Bapenda kota Semarang, menyukai dan mengomentari status Calon Walikota. Rekomendasi dari KASN adalah pemberian sanksi berupa hukuman disiplin sedang melalui keputusan Pjs Walikota Semarang.
3. Pelanggaran netralitas yang dilakukan Dosen dan Guru SD di kota Semarang, berupa melakukan foto bersama dengan calon Wali Kota dengan gesture mendukung dan mengancungkan jempol dalam kegiatan jaringan KIAI Milenial dihadiri calon yang terdapat dalam media cetak Koran suara merdeka. Kasn masih dalam proses tindak lanjut dari PPK terkait dalam hal ini kementerian Agama RI.

---

<sup>56</sup> Laporan Komprehensif, *Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2020*, Bawaslu Kota Semarang, 285.

4. Pelanggaran netralitas yang dilakukan ASN Dispora Kota Semarang, berupa mengunggah status story whatsapp dengan kalimat ajakan dan dukungan.
5. Pelanggaran netralitas yang dilakukan sekretaris daerah, menyukai dan mengomentari status calon.
6. Pelanggaran netralitas yang dilakukan Camat Kota Semarang Utara. Melakukan *like* status akun pribadi calon Wali Kota Semarang dengan mengunggah status berupa video undangan terbuka diposko.

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

Berdasarkan pencarian data hasil meneliti dapat disimpulkan bahwa data mengenai sejauh mana Netralitas Pehawai Negeri Sipil dalam Pilkada Kota Semarang serta pelanggaran dan hambatan apa

yang ditemui oleh Bawaslu kota Semarang. Menurut Ketua Bawaslu Jawa tengah ASN yang terbukti melanggar netralitas pada Pilkada tahun 2020 terdapat 110 (sseratus sepuluh) ASN, total jumlah ASN tahun 2020 dikota Semarang 5.049 (lima ribu empat puluh Sembilan), jadi 4.939 (empat ribu Sembilan ratus tiga puluh Sembilan) ASN dinyatakan bersih dan tidak melanggar. Selama pelaksanaan Pemilihan Umum khususnya pada Pemilihan Kepala Daerah Kota Semarang tahun 2020 ini masih tetap sama seperti pada periode Pilkada sebelumnya yang selalu menjaga Netralitas sesuai yang tercantum dan diatur pada regulasi yang ada. Meskipun sangat minim Bawaslu terus mengingatkan kepada kalangan ASN agar terus berkomitmen netral pada tiap penyelenggaraan pemilu maupun pilkada. karena masih banyak pelanggaran netralitas salah satunya like, komen, mengunggah foto pasangan walikota dan wakil walikota, maka untuk seluruh ASN dikota Semarang harus berhati-hati dan mampu memahami untuk menggunakan media sosial dengan bijak.

### **C. Pelanggaran-Pelanggaran Netralitas ASN Pada Penyelenggaraan Pilkada di Kota Semarang Tahun 2020.**

Berdasarkan Pasal 2 huruf f Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil

Negara menyatakan bahwa bentuk netralitas adalah tidak memihak dan tidak berpihak. Dalam kegiatan sosialisasi implementasi netralitas ASN jelang Pemilu 2019 dan Pilkada tahun 2020 di Kantor Wali Kota Jakarta Utara, KASN melakukan sosialisasi dengan menjelaskan terkait hal-hal yang tidak diperbolehkan ASN dalam hal politik, diantaranya yaitu:<sup>57</sup>

1. Kampanye atau sosialisasi melalui media sosial (*like* status *facebook*, posting, share, berkomentar, foto bersama pasangan calon);
2. Menghadiri deklarasi calon;
3. Ikut dalam sebagai panitia atau pelaksana kampanye;
4. Ikut kampanye dengan atribut PNS;
5. Ikut dalam kampanye dengan menggunakan fasilitas negara;
6. Menghadiri acara partai politik (parpol);
7. Menghadiri penyerahan dukungan parpol ke pasangan calon (paslon);
8. Mengadakan untuk kegiatan mengarah keberpihakan (ajakan, imbauan, seruan, pemberian barang);

---

<sup>57</sup> Prijono Tjiptoherijanto, *Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara*, (Jakarta: Komisi Aparatur Sipil Negara, 2018), 16.

9. Memberikan dukungan ke calon dalam legislatif/calon independen kepala daerah dengan memberikan KTP;
10. Mencalonkan diri tetapi tidak mengundurkan diri (sebagai ASN);
11. Membuat keputusan yang menguntungkan atau merugikan paslon;
12. Menjadi anggota atau pengurus parpol;
13. Mengerahkan PNS untuk ikut kampanye;
14. Pendekatan ke parpol terkait pencalonan dirinya atau orang lain;
15. Menjadi pembicara/narasumber dalam acara parpol;
16. Foto bersama pasangan calon dengan mengikuti simbol tangan atau gerakan yang digunakan sebagai bentuk keberpihakan.

Adapun faktor penyebab pelanggaran netralitas ASN. Berdasarkan survei yang sudah dilaksanakan oleh pihak bidang pengkajian dan pengembangan sistem KASN.<sup>58</sup>

1. Adanya motif mendapatkan/mempertahankan jabatan.

Patronasi politik terjadi karena Kepala Daerah adalah pejabat politik yang sekaligus menjabat sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). PPK memiliki kewenangan dan kekuasaan

---

<sup>58</sup> *Ibid.*, 24.

dalam mempromosikan, memutasi, mendemosi pegawai ASN. Hal ini mengakibatkan pegawai ASN dalam situasi dilematis. Disatu sisi, mereka harus bersikap netral dalam arti tidak menunjukkan keberpihakan terhadap kepala daerah yang meminta dukungan pada saat pelaksanaan Pilkada, di sisi lain, karier mereka berada di tangan kepala daerah.

2. Adanya hubungan primordial.

Pelanggaran ASN terhadap asas netralitas juga dipicu oleh hubungan kekeluargaan, kesamaan pejabat politik, baik hubungan didalam organisasi maupun diluar organisasi yang mengganggu pada profesionalisme untuk menjalankan pada tugas. Dampak dari primordialisme adalah lemahnya penegakan asas netralitas, Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) tidak menindaklanjuti dan memberikan sanksi terhadap pelanggaran netralitas yang dilakukan oleh ASN, termasuk tidak melaksanakan rekomendasi yang sudah diberikan KASN.

3. Kurangnya pemahaman aturan regulasi berkaitan dengan netralitas ASN.

Beberapa pegawai ASN menyatakan bahwa mereka belum mengetahui dan memahami peraturan berkaitan dengan netralitas ASN yang dikeluarkan oleh Kementerian Pendayagunaan

Aparatur Negara Reformasi Birokrasi (PAN-RB) tahun 2016 dan KASN tahun 2017. Sosialisasi terkait peraturan tersebut telah dilakukan oleh KASN bekerjasama dengan Kementerian Dalam Negeri, Kementerian PAN-RB, dan Bawaslu sejak tahun 2016, namun masih banyak pegawai ASN yang belum memahami ketentuan yang ada karena tidak disosialisasikan kembali di internal instansinya masing - masing.

4. Faktor-faktor lainnya

Adapun faktor-faktor lainnya seperti adanya tekanan dari atasan, rendahnya tingkat integritas ASN, adanya anggapan bahwa ketidaknetralan adalah hal lumrah, dan sanksi yang diberikan tidak menimbulkan efek jera.

Berdasarkan penjelasan pelanggaran diatas, kebanyakan netralitas yang dilakukan oleh ASN di kota Semarang yaitu ikut berkampanye atau sosialisasi melalui media sosial (posting, *share*, berkomentar, foto bareng calon pasangan calon, *like* status *facebook*) pasangan calon, menghadiri deklarasi calon, menghadiri acara partai politik (parpol), menghadiri penyerahan dukungan parpol Kepasangan calon (paslon) Faktor yang melatarbelakangi ASN melakukan netralitas tersebut yaitu karena motif mendapatkan/mempertahankan jabatan, adanya hubungan kekeluargaan dan lain

sebagainya. ASN sering terlibat dalam ranah perpolitikan, bersikap netral menjelang pesta demokrasi Pilkada, tentu saja tidak ditunjukkan semata pada calon kandidat Pilkada yang berencana mencalonkan kembali atau dengan kata lain petahana (*incumbent*). Tapi suatu hal yang harus dipahami seorang ASN mereka harus mampu menempatkan diri sebagai abdi negara dalam pelayan publik yang profesional dan berkualitas, bukan melayani kepentingan pribadi, dan kelompok atau calon tertentu. ASN yang bekerja di birokrasi seharusnya lebih ditempatkan sebagai penjaga aturan pemain yang disepakati lewat proses demokrasi. Oleh karena itu, birokrasi seharusnya bersifat netral, bersih, dan profesional.

Disisi lain, mereka paham bahwa ada peraturan tegas yang mengharuskan ASN netral dan tidak boleh berpihak pada salah satu pasangan calon Pilkada. Karena apabila ASN melanggar peraturan peraturan tersebut akan dikenakan sanksi sesuai dengan jenis pelanggaran yang mereka ASN lakukan. Dimana dalam Pasal 11 huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Korps dan Kode Etik yang berbunyi: Dalam hal etika terhadap diri sendiri ASN wajib menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok ataupun golongan, maka ASN dilarang melakukan perbuatan yang mengarah pada keberpihakan salah

satu calon atau perbuatan yang mengindikasikan terlibat dalam politik praktis atau berafiliasi dengan partai politik. Maka ini sangat menguntungkan bagi para penguasa, karena ASN telah dimanfaatkan oleh penguasa politik dengan memobilisir untuk mendukung pemenangan organisasi politik penguasa dalam Pemilu. ASN sebagai ujung tombak terdepan dalam penyelenggaraan Pemilu harus memiliki kemandirian, kejujuran, keadilan, kepastian hukum, ketertiban, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisien dan efektivitas.<sup>59</sup>

Jenis pelanggaran hukum ini adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Kode Etik ASN, Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps ASN, bahwa sangat tegas melarang ASN berkontribusi terhadap calon Pilkada.<sup>60</sup> Isu netralitas ASN sangat banyak dalam Pilkada. Sebaliknya ASN adalah PNS yang bertanggung jawab melaksanakan tugas Pemerintahan untuk memenuhi kebutuhan

---

<sup>59</sup> Idhom, A, M., “*Panwaslu Temukan Pejabat dan Perangkat Desa Dukung Inkumben*”, Tempo.co, Yogyakarta, 2015. hlm 23

<sup>60</sup><https://semarangkota.bawaslu.go.id/bawaslu-lakukan-penerusan-6-kasus-dugaan-netralitas-aparatur-sipil-negara/>, Diakses pada tanggal 20 Januari 2023 Pukul 20.35 .

masyarakat. Selain itu, ASN memiliki struktur Pemerintahan yang kuat, sehingga peneliti berharap Pilkada kurangnya rasa hormat terhadap keadilan dan kesetaraan kebutuhan tidak terancam.

Pelanggaran yang dikaji oleh peneliti adalah pelanggaran netralitas yang dilakukan ASN saat Pilkada secara berlangsung. ASN harus menerapkan System merit untuk diri sendiri, maka sudah jelas dalam Pasal 1 Ayat (22) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menyatakan bahwa sistem merit adalah kebijakan dan Manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan. Dengan hal ini ASN pada saat pelaksanaan Pilkada dilarang memihak calon kandidat ataupun terpengaruh intervensi politik, seperti ASN bergabung dengan partai politik. Meskipun dilarang,

ASN memiliki hak politik, akan tetapi hak politiknya hanya sebatas memberikan suara dengan memilih calon kandidat ditempat pemungutan suara, sehingga dalam penegakan netralitas ASN perlu pemahaman dan kesadaran ASN itu sendiri atas hak pilih yang dimilikinya, memberikan suara menjadi tempat dimana segala ekspresi partisipan dan

ekspresi politik untuk memilih orang yang dihendaki sebagai pemimpin dapat disalurkan tanpa menonjol atau secara terang-terangan memihak calon kadidat Pilkada seperti menghadiri tempat calon kandidat saat kampanye dan mengunggah foto bersama di media sosial ataupun mengomentari foto calon seperti yang dijelaskan keterangan diatas. Bawaslu Kota Semarang dalam menangani pelanggaran netralitas sudah sesuai dengan peraturan perundang-undang yaitu pada Pasal 22 huruf b dan huruf i, Pasal 30 huruf e, dan Pasal 33 huruf e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada. Selain itu, tugas Bawaslu yaitu melakukan kewenangan dan kewajiban dalam melakukan pengawasan netralitas ASN. Bahkan Bawaslu melakukan kewenangan untuk mengawasi bahkan melakukan penindakan terhadap ASN yang terbukti melakukan pelanggaran netralitas.

#### **D. Sanksi Bagi ASN Yang Melanggar Netralitas Pada Pilkada.**

Keterlibatan ASN dilingkungan Pemerintah Kota Semarang dengan melanggar aturan yang ada, dimana setiap ASN dilarang terlibat dalam tahapan-tahapan pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) baik sebelum, selama dan sesudah kampanye. Berdasarkan hasil wawancara dengan

Bawaslu Kota, bahwa terdapat 45 (empat puluh lima) pelanggaran ASN Kota Semarang pada Pilkada yang ditemukan oleh pihak Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) Kota Semarang dan 6 (enam) kasus ASN terbukti melanggar netralitas. Panitia pengawas kecamatan (Panwascam) Kota Semarang maupun laporan dari masyarakat atas dugaan pelanggaran netralitas ASN, selanjutnya perlu diketahui mengenai bagaimana pelaksanaan mekanisme atau prosedur penjatuhan sanksinya. Pada dasarnya penanganan pelanggaran oleh oknum ASN Kota Semarang terkait netralitas ASN dilakukan Bawaslu Kota Semarang yang menjadi lembaga yang berhak menerima laporan dan mempunyai kewenangan untuk melakukan kajian terhadap laporan atau temuan dugaan pelanggaran netralitas ASN untuk memastikan apakah hal tersebut benar mengandung pelanggaran.

Hasil pemeriksaan oleh Bawaslu Kota Semarang merekomendasikan kepada instansi yang berwenang untuk menjatuhkan sanksi. Pernyataan tersebut sesuai dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang,

Pasal 30 huruf (e) yang berbunyi “meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang. Jadi, temuan atau laporan dugaan pelanggaran netralitas ASN oleh Bawaslu Kota Semarang diteruskan keinstansi yang berwenang dalam hal ini adalah Komisi Aparatur Sipil Negara. KASN mempunyai wewenang untuk menjatuhkan sanksi kepada ASN tidak netral dan tetap menkoordinasikan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK).

Pegawai Negeri Sipil yang melakukan pelanggaran maka akan dikenakan sanksi sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 15 Ayat (1), Ayat (2), dan Ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil, sebagai berikut: tingkat hukuman disiplin terdiri dari:<sup>61</sup> Pegawai Negeri Sipil yang melakukan pelanggaran kode etik dikenakan sanksi moral. Sanksi moral dibuat secara tertulis dan dinyatakan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian, sanksi moral sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1) berupa:

1. Pernyataan secara tertutup.
2. Pernyataan secara terbuka.

---

<sup>61</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang pembinaan jiwa korps dan kode etik pegawai Negeri Sipil.

Penetapan sanksi moral pernyataan secara tertutup disampaikan oleh pejabat yang berwenang menjatuhkan sanksi moral, atau pejabat yang ditunjuk didalam ruang tertutup yang dihadiri oleh pegawai yang bersangkutan atau pihak yang terkait atau dilakukan didalam pertemuan tertutup yang dihadiri oleh pejabat yang berwenang, atasan langsung pelapor dan terlapor. Sanksi ini disampaikan paling lama 15 (lima belas) hari kerja sejak diterimanya laporan hasil sidang majelis kode etik. Sedangkan, pernyataan secara terbuka jenis sanksi ini disampaikan oleh kepala atau pejabat yang bewenang menjatuhkan sanksi moral atau pejabat yang ditunjuk melalui forum-forum pertemuan resmi seperti media massa, papan pengumuman atau diumumkan pada upacara/apel dari forum resmi pegawai, papan pengumuman dan lain sebagainya.<sup>62</sup>

Berdasarkan pada Pasal 33 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang menyatakan bahwa sanksi berupa: peringatan, teguran, perbaikan, pencabutan, pembatalan, penerbitan keputusan, dan pengembalian pembayaran. Hukuman disiplin untuk pejabat yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Adapun yang

---

<sup>62</sup> Peraturan Badan Kepegawaian Negara Nomor 32 Tahun 2011 tentang Kode Etik Pegawai Negeri Sipil.

termasuk kedalam pelanggaran disiplin dalam kasus ASN ini adalah setiap ucapan, tulisan, atau perbuatan PNS yang tidak menaati kewajiban dan melanggar larangan ketentuan disiplin PNS, baik yang dilakukan didalam maupun diluar jam kerja, yang selanjutnya akan dikenakan hukuman disiplin atau sanksi. Adapun sanksi yang dimaksud disini adalah dikenakannya tindakan sanksi administratif berupa hukuman disiplin ringan maupun hukuman disiplin berat sesuai dengan pertimbangan Tim Pemeriksa.<sup>63</sup>

Berdasarkan sanksi bagi ASN yang melanggar kode etik. Selain sanksi moral, yang bersangkutan dapat dikenakan sanksi administratif berupa hukuman disiplin yang mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021. Maka Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, menyatakan tingkat jenis hukuman disiplin ada tiga;

1. Hukuman disiplin ringan;
  - a. Teguran lisan;
  - b. Teguran tertulis; dan
  - c. Pernyataan tidak puas secara tertulis.
2. Hukuman disiplin sedang;

---

<sup>63</sup> Aswin Eka dan Herman, *Netralitas Pegawai Negeri Sipil Tinjauan Teori Dan Praktik di Indonesia, Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS*, 90.

- a. pemotongan tunjangan kinerja sebesar 25% (dua puluh lima persen) selama 6 (enam) bulan;
  - b. pemotongan tunjangan kinerja sebesar 25% (dua puluh lima persen) selama 9 (sembilan) bulan; atau
  - c. pemotongan tunjangan kinerja sebesar 25% (dua puluh lima persen) selama 12 (dua belas) bulan.
3. Hukuman disiplin berat;
- a. penurunan jabatan setingkat lebih rendah selama 12 (dua belas) bulan;
  - b. pembebasan dari jabatannya menjadi jabatan pelaksana selama 12 (dua belas) bulan; dan
  - c. pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS.

**Tabel 3.3. ASN yang diberikan Sanksi  
Pada Penyelenggaraan Pilkada Tahun 2020  
di Kota Semarang**

No	Nomor Registrasi	Terlapor	Uraian Peristiwa	Sanksi
1.	Registasi 001/TM/P W/Gayam sari	1. Lurah Tambakrejo 2. Lurah Kaligawe	Ikut dalam peresmian posko dan foto	KASN memberikan sanksi

	/14.01/IX/ 2020	3. Lurah Siwalan 4. Lurah Sambirejo 5. Lurah Pandean lamper 6. Lurah Gayamsari	bersama Calon Walikota.	moral berupa pernyataan secara terbuka.
2.	Registrasi 05/TM/P W/KOT/1 4.01/X/20 20	Staff Bapenda Kota Semarang	Menyukai dan mengoment ari status calon Walikota.	Sanksi berupa hukuman disiplin sedang.
3.	Registrasi 07/TM/P W/ KOT/14.0 1/	Guru SD	Menghadiri kegiatan KIAI Milennial yang dihadiri calon.	Sanksi berupa hukuman disiplin sedang.
4.	Registrasi	Dosen	Melakukan	Sanksi

	05/TM/P W/KecTe mbalang/ 14.01/XI/ 2020.		foto bersama dengan Paslon dan dimuat dalam surat kabar.	berupa hukuman disiplin sedang
5.	Registrasi 10/TM/P W/KOT/1 4.01/X/20 20.	1.ASN Sekda 2.ASN Dishub 3. ASN RSUD KRMT 4. ASN Camat Semarang Utara	Menyukai dan mengoment ari status calon.	Sanksi berupa hukuman disiplin sedang
6.	Registrasi 15/TM/P W/KOT/1 4.01/XII/ 2020.	ASN Dispora Kota Semarang.	Mengungga h story Whatsap dengan kalimat ajakan dan dukungan.	Sanksi berat

Sumber: Laporan Komprehensif Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2020, Bawaslu Kota Semarang.

Berdasarkan tabel diatas dapat diketahui bahwa pelanggaran netralitas ASN di dominasi oleh pelanggaran berupa turut serta melakukan kampanye terhadap kandidat Walikota Semarang. Hal ini dilatar belakangi karena promosi jabatan untuk dapat memperoleh jabatan yang lebih tinggi dari sebelumnya. Hal ini berimplikasi terhadap adanya pelanggaran netralitas saat penyelenggaraan Pilkada di kota Semarang. Maka, berdasarkan Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021, ASN yang melakukan pelanggaran sebagaimana yang sudah dijelaskan diatas maka akan dikenakan sanksi administratif. Sanksi administratif yang paling ringan, yaitu adalah peringatan atau teguran lisan. karena peringatan atau teguran lisan merupakan tahap pertama sebelum berlanjut ke tingkat atau tahapan sanksi administratif berikutnya. Untuk menerapkan sanksi administratif yang relatif berat, maka dilakukan dengan cara bertahap dimulai dari sanksi administratif yang paling ringan. Biasanya dilakukan peringatan terlebih dahulu sampai beberapa kali, jika ternyata teguran berulang kali tidak efektif maka akan diterapkan sanksi administratif yang sebenarnya di jatuhkan cukup berat. Apabila sanksi administratif berupa

teguran/peringatan tertulis menjadi langkah selanjutnya apabila sudah diberikan sanksi administratif berupa teguran atau peringatan lisan tetapi jelas-jelas telah diabaikan dan perbuatan yang dilanggar belum dilakukan perbaikan. Maka, sanksi administratif berupa teguran atau peringatan tertulis juga dapat diterapkan lebih dari satu kali. Dalam berbagai peraturan perundang-undangan sering di persyaratkan untuk menuju pada sanksi administratif yang lebih berat harus didahului dengan teguran/peringatan (lisan atau tertulis) terlebih dahulu, kecuali dalam keadaan yang sangat mendesak. Setelah itu, baru diberikan sanksi administratif tahap berikutnya yang agak lebih berat. Sanksi yang lebih berat harus sering ditegakkan sesuai dengan berbagai ketentuan dan peraturan perundang-undangan.<sup>64</sup>

Sanksi administratif berupa peringatan atau teguran lisan seringkali tertulis dalam bentuk surat sehingga tidak lagi dinilai secara lisan melainkan tertulis. Berdasarkan pengamatan biasanya, dalam bagian perihal atau subjek surat dinyatakan sebagai “Perihal: peringatan atau teguran lisan.”Maka menggunakan bentuk tertulis, meskipun bersifat lisan namun dengan menggunakan bentuk tulisan

---

<sup>64</sup> Wicipto Setiaadi, “Sanksi Administratif Sebagai Salah Satu Instrumen Penegakan Hukum Dalam Peraturan Perundang-Undangan”, *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol.6 No. 4 Desember 2009, 609.

akan membantu dan mempermudah dalam pembuktian. Jika dilakukan secara lisan sangat sulit untuk pembuktiannya. Apabila dilakukan secara tertulis maka dapat didokumentasikan, sehingga akan mempermudah untuk pembuktiannya. Pemberian sanksi administratif berupa peringatan atau teguran lisan dapat digunakan sebagai sanksi administrative lebih dari satu kali sebelum berlanjut ke tahap berikutnya.<sup>65</sup>

Hal-hal yang perlu dituangkan dalam teguran atau peringatan tertulis antara lain ialah perintah yang jelas seperti apa yang harus dilakukan oleh orang yang diberi teguran/peringatan tertulis agar pejabat administrasi negara tidak sampai pada pengambilan tindakan nyata (paksa) dengan disertai petunjuk yang tegas bagi orang yang menerimanya. Serta teguran peringatan tertulis ini harus bersifat kepastian hukum, yang artinya bahwa orang yang diberikan teguran atau peringatan tersebut mengetahui secara pasti dan memahami baik apa yang harus dilakukan maupun konsekuensinya jika tidak dilakukan.<sup>66</sup> Berdasarkan penelitian yang telah peneliti lakukan, sebagaimana tabel diatas yang telah terlampir, adapun ASN yang dikenakan oleh

---

<sup>65</sup> Ilham Akbar Nasution, *Peran Komisi Aparatur Sipil Negara Terhadap Pelanggaran Etik Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara* (Sumatera: Universitas Muhammadiyah, 2019), 39.

<sup>66</sup> *Ibid.*, 40.

sanksi administratif terdapat dalam register nomor antara lain:

- 1) Registrasi 05/TM/PW/KOT/14.01/X/2020 staff Bapenda Kota Semarang. Menyukai dan mengomentari status calon kampanye, maka dasar hukumnya diatur dalam Pasal 9 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN bahwa pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik. Sanksi yang diberikan hukuman disiplin sedang diatur dalam Pasal 13 huruf g Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, Bahwa memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat, calon anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS.
- 2) Resistrasi 07/TM/PW/KOT/14.01/ guru SD. Menghadiri kegiatan KIAI yang dihadiri oleh calon, maka dasar hukumnya diatur dalam Pasal 9 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN bahwa

pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik. Sanksi yang diberikan berupa hukuman disiplin berat yang diatur dalam Pasal 14 huruf I Ayat 3 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil bahwa dijatuhkan bagi PNS yang melanggar ketentuan dalam larangan memberikan dukungan Presiden, calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbuan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.

- 3) Registrasi05/TM/PW/KecTembalang/14.01/XI/2020 seorang Dosen melakukan foto bersama dengan paslon dan dimuat dalam surat kabar, maka dasar hukumnya diatur pada Pasal 9 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN bahwa pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dari partai politik. Sanksi yang diberikan berupa

hukuman disiplin berat yang diatur dalam Pasal 14 huruf I Ayat 3 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil bahwa dijatuhkan bagi PNS yang melanggar ketentuan dalam larangan memberikan dukungan Presiden, calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah.

- 4) Registrasi10/TM/PW/KOT/14.01/X/2020  
Menyukai dan mengomentari status calon, maka dasar hukumnya diatur Pasal 9 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN bahwa pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dari partai politik. Sanksi yang diberikan berupa hukuman disiplin berat yang diatur dalam Pasal 14 huruf I Ayat 3 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil bahwa dijatuhkan bagi PNS yang melanggar ketentuan dalam larangan memberikan dukungan kepada Presiden, calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan,

seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.

Sementara, berdasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil, terdapat sanksi moral yaitu pernyataan secara tertutup dan pernyataan secara terbuka. Pelanggaran yang dilakukan ASN pada sanksi moral berupa ikut serta dalam kampanye dengan foto bersama calon kandidat Walikota dan menggunggah story dengan kalimat untuk mendukung calon kandidat tersebut. ASN yang dikenakan sanksi moral berupa pernyataan secara terbuka terdapat dalam register nomor antara lain:

- 1) Registrasi001/TM/PW/Gayamsari/1401/IX/2020. Ikut dalam peresmian posko dan foto bersama calon Walikota. Pelanggaran yang dilakukan 6 (enam) lurah Kota Semarang, maka dasar hukumnya berdasarkan Pasal 11 huruf c Peraturan Pemerintah 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil, meliputi etika terhadap diri sendiri meliputi menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok, maupun golongan. Sanksi yang diberikan berupa sanksi moral pernyataan secara terbuka, yang diatur dalam Pasal 15

- Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil, menyatakan PNS yang melakukan pelanggaran kode etik dikenakan sanksi moral berupa pernyataan terbuka dan tertutup.
- 2) Registrasi15/TM/PW/KOT/14.01/XII/2020. Mengunggah story whatsapp dengan kalimat ajakan dengan dukungan pada calon Walikota, pelanggaran dilakukan oleh ASN Dispora Kota Semarang. Maka, dasar hukumnya berdasarkan Pasal 11 huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil, meliputi menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok maupun golongan. Sanksi yang diberikan berupa sanksi moral berupa pernyataan secara terbuka, yang diatur dalam Pasal 15 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil, menyatakan PNS yang melakukan pelanggaran kode etik dikenakan sanksi moral berupa pernyataan terbuka dan tertutup.

Berdasarkan penjelasan diatas hakikat tujuan adanya sanksi dalam pencantuman dan penerapannya berdasarkan peraturan perundang-undangan sebagai berikut: pertama, upaya penegakkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Seperti yang telah dikemukakan sebelumnya bahwa setiap norma yang mengandung perintah, larangan dan keharusan secara umum tidak akan mungkin jika tidak disertai dengan sanksi. Pemberian sanksi akan mempermudah penegakan norma, maka akan meningkatkan efisien yaitu kedayagunaan atau keberhasilan peraturan perundang-undangan tersebut. Selain itu, pemberian sanksi juga termasuk dalam upaya untuk mendorong seseorang agar mematuhi dan menaati ketentuan peraturan perundang-undangan. Kedua, memberikan hukuman bagi siapa saja yang melakukan pelanggaran atas suatu norma peraturan perundang-undangan. Ketika seseorang dengan sengaja melanggar norma, maka akan mendapatkan hukuman yang pantas atau di terima sesuai dengan berat atau ringannya pelanggaran tersebut. Maka hukuman tersebut menjadi sepadan atau tepat apabila orang yang dengan sengaja melanggar hukum, dikarenakan dapat dianggap memiliki niat jahat atau itikad tidak baik. Sehingga, harus menerima hukuman atau ganjaran yang seimpal. Ketiga, membuat jera seseorang untuk mengulangi

pelanggaran hukum. Kemungkinan seseorang tidak akan melakukan pelanggaran lagi dengan adanya penjatuhan sanksi. Hal ini disebut sebagai hipotesis pencegahan dalam hukum pidana. Keempat, menghentikkan dan mencegah orang lain untuk melakukan pelanggaran hukum. Dapat diasumsikan bahwa orang tidak melakukan pelanggaran hukum karena ada ancaman berupa sanksi. Ini adalah sinyal atau peringatan untuk mencegah seseorang agar tidak terlibat dalam perilaku yang dilarang.

**BAB IV**  
**PENEGAKAN HUKUM TERHADAP**  
**NETRALITAS ASN PADA PILKADA KOTA**  
**SEMARANG**

**A. Peran Bawaslu Pada Pelanggaran Netralitas  
Pilkada di Kota Semarang**

**1. Pengawasan Bawaslu dalam Pelanggaran  
Netralitas Pilkada Kota Semarang**

Bawaslu memiliki tugas dalam pengawasan netralitas ASN yang diatur dalam dalam Perbawaslu Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara, Anggota Tentara Nasional Indonesia, dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu bukan hanya terkait dengan kinerja Komisi Pemilihan Umum (KPU) belaka tetapi juga terdapat semua yang mengandung potensi adanya pelanggaran dalam proses Pemilu maupun Pemilihan Kepala Daerah menjadi obyek pengawasan Bawaslu. Begitu pula dengan cakupan yang diawasi oleh Bawaslu, yaitu berkaitan dengan seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan Pasal 2 Perbawaslu Nomor 11 Tahun 2014 tentang Pengawasan Pemilihan Umum bertujuan untuk:

- a. memastikan terselenggaranya Pemilu secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan berkualitas, serta dilaksanakannya peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu secara menyeluruh;
- b. mewujudkan Pemilu yang demokratis;
- c. menegakkan untuk integritas kredibilitas penyelenggara, transparansi penyelenggaraan dan akuntabilitas hasil Pemilu.

Peran Bawaslu Kota Semarang dalam pelaksanaan Pilkada tahun 2020 tentunya sangatlah penting, sebagaimana yang telah diatur dalam Peraturan Bawaslu RI Nomor 4 Tahun 2020 tentang Pengawasan, Penanganan, Penyelesaian Sengketa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dan Walikota dan Wakil Walikota serentak lanjutan dalam kondisi Non Alam *Covid* 2019. Hal ini tentu menjadi tantangan tersendiri untuk Bawaslu Kota, dimana Bawaslu Kota dituntut untuk melaksanakan kinerja secara maksimal dan mensukseskan pilkada di Kota Semarang. Upaya-upaya yang harus dilakukan adalah dengan meningkatkan intensitas komunikasi melalui media komunikasi yang ada Bawaslu Kota Semarang maupun dengan pengawas di tingkat negeri dengan memperbanyak literasi tentang pengawasan pelanggaran netralitas dan selalu memperbarui dalam informasi terhadap

perkembangan informasi untuk mengenai dunia pemilihan.<sup>67</sup>

Sebelum Pilkada dilaksanakan, tahapan-tahapan Bawaslu untuk mempersiapkannya, sebagai berikut: hasil wawancara bersama dengan staff Bawaslu Kota Semarang. Sebelum Pilkada dilaksanakan Bawaslu itu mempersiapkan tahapan pengawasan pelaksanaan Pilkada, Panwaslu tingkat Kecamatan, Kelurahan membentuk pengawas tingkat PTPS, mengawasi pendaftaran bakal calon atau tahapan pencalonan pasangan calon, tahapan kampanye, tahapan distribusi logistic dan masa tenang, tahapan pemungutan dan perhitungan suara, tahapan rekapitulasi hasil perhitungan suara, mengawasi berita acara hasil semua itu sudah dipersiapkan Bawaslu untuk menghadapi Pilkada. Yang paling terpenting membentuk pengawas ditingkat bawahannya. Tidak ada persiapan lain kecuali KPU, Bawaslu hanya mempersiapkan untuk mengawasi tahapan-tahapan yang dilaksanakan oleh KPU dengan cara membentuk panwaslu ditingkat Kecamatan dan Kelurahan/Desa.<sup>68</sup> Hasil wawancara diatas dapat disimpulkan bahwa Bawaslu sudah mempersiapkan secara matang sebelum Pilkada

---

<sup>67</sup> Ratna Dewi Pettalolo dan Khairul Fahmi, *Kajian Evaluatif Penanganan Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2020*, (Jakarta: Bawaslu RI), 28.

<sup>68</sup> Wawancara dengan Bapak Rofik Selaku Koordinator Penanganan Pelanggaran Panwaslu Kecamatan.

dilaksanakan, dengan bekerja sama KPU. Bawaslu hanya mengawasi Pilkada dengan membentuk Panwaslu ditingkat Kelurahan, Kecamatan, dan Kota, agar Pilkada berjalan dengan baik.

Bawaslu dan KPU menyiapkan panitia pengawasan sebelum Pilkada diselenggarakan. Kpu membentuk PPS, PPK. PPK adalah panitia yang dibentuk oleh Kpu Kabupaten/Kota untuk melaksanakan Pemilu dan pemilihan ditingkat Kecamatan yang terdiri dari 5 (lima) anggota. Sedangkan PPS (Panitia Pemilihan Suara), adalah panitia yang dibentuk oleh KPU/KIP pada Kabupaten/Kota untuk melaksanakan Pemilu di desa atau nama lain yaitu Kelurahan yang bertugas untuk melaksanakan pemungutan untuk suara di tempat pemungutan suara. Yang terdiri ada 3 anggota 1 ketua dan 2 orang anggota.<sup>69</sup> Berdasarkan Pasal 92 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Bawaslu juga membentuk Panwascam selanjutnya disebut sebagai (Panitia Pengawasan Pemilu Kecamatan) adalah Panitia yang dibentuk oleh Bawaslu Kabupaten/kota untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilu ditingkat kecamatan atau

---

<sup>69</sup> Peraturan Komisi Pemilihan Umum No 25 Tahun 2014 tentang Peraturan Komisi Pemilihan Umum tentang Pembentukan dan Tata Kerja Panitia Pemilihan Kecamatan, Panitia Pemungutan Suara, dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014.

sebutan lainnya. Sedangkan anggota Panwaslu Kecamatan berjumlah 3 (tiga) orang dan bersifat *ad hoc* artinya Panwascam sebagai penyelenggara Pemilu yang langsung bersentuhan dengan penyelenggara dan peserta Pemilu yang bekerja di tingkat bawah, bersifat sementara, sekaligus sebagai garda terdepan dalam Pengawasan tahapan Pemilu. Panwascam memiliki kewenangan membentuk Panitia Pengawas Pemilu Kelurahan/Desa yang selanjutnya disebut (PKD) adalah petugas yang dibentuk untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilu ditingkat Kelurahan/Desa atau sebutan lainnya. Jumlah Panwaslu Kelurahan Desa atau PKD sebagaimana merujuk pada Pasal 92 Ayat (4) Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, bahwa jumlah anggota PKD disetiap Kelurahan atau Desa sebanyak 1 (satu) orang. Pasal 90 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, dan Panwaslu LN dibentuk paling lambat 1 (satu) bulan sebelum tahapan pertama penyelenggaraan Pemilu dimulai dan berakhir paling lambat 2 (dua) bulan setelah seluruh tahapan Penyelenggaraan Pemilu selesai.

Sedangkan untuk melaksanakan pada pengawasan, Bawaslu tidak hanya menjadi lembaga yang pasif, menunggu adanya laporan tetapi harus melakukan kegiatan aktif. Hal itu dilakukan karena

proses Pemilu berjalan dengan cepat dan waktu sangat terbatas maka mitigasi permasalahan menjadi penting. Selanjutnya langkah ini dilakukan oleh Bawaslu dengan cara melakukan penelitian untuk menentukan Indeks Kerawanan Pemilu (Ikp). Ikp merupakan produk Bawaslu yang digunakan untuk melakukan mitigasi untuk persiapan pengawasan yang juga bisa dijadikan bahan dalam menyiapkan perangkat pencegahan. Bahkan Ikp tidak hanya digunakan oleh Bawaslu semata tetapi banyak instansi yang menggunakan Ikp yang dibuat oleh Bawaslu guna melakukan kerja-kerja institusinya, salah satunya adalah Kepolisian Republik Indonesia (Polri).<sup>70</sup>

Berdasarkan wawancara dengan ibu Ningning Susanti selaku koor Devisi pengawas Bawaslu Kota. Peran utama devisi pengawasan pada pelanggaran netralitas ASN devisi pengawasan bisa dikatakan devisi garda depan bawaslu dalam pengawasan, ketika hasil pengawasan ada dugaan pelanggaran, maka devisi pengawasan akan menyiapkan form A hasil pengawasan ini dilengkapi dengan dokumen alat bukti, form berisi narasi tentang khusus pengawasannya ketika terjadi dugaan pelanggaran terdapat pasal-pasalanya, dokumentasi seperti foto atau video jadi tugasnya menyiapkan

---

<sup>70</sup> *Ibid.*, 73.

proses pengawasannya setelah itu disampaikan seluruh Bawaslu, lalu diteruskan ke devisi penanganan pelanggaran.

“Sosialisasi-sosialisasi yang dilakukan Bawaslu Kota Semarang, dikarenakan pasangan calonnya incumbent, sosialisasi gencarkan paling banyak terkait netralitas ASN, Sosialisasi dilakukan berkali-kali baik itu menghadirkan pemerintah kota dengan jajarannya seperti tingkat Kecamatan, tingkat Kelurahan, selain itu mengundang kampus negeri yang terdapat banyak ASN, kelompok kormas itu memang gencarkan, akan tetapi melakukan sosialisasi yang basisnya di kampung, seperti kampung pengawasan.”<sup>71</sup>

Sosialisasi pengawasan Partisipasif yang dilakukan Bawaslu Kota Semarang ada 7 (tujuh) sosialisasi yang dilakukan, salah satunya yaitu sosialisasi pengawasan partisipasif dengan ASN dan OPD (Organisasi perangkat Daerah) di Kota Semarang. Maka, Sosialisasi ditujukan untuk mengkampanyekan tentang urgensi netralitas ASN pada Pemilihan Serentak 2020. Acara sosialisasi dilakukan sebanyak 3 (tiga) kali dengan peserta kepala Kelurahan, Camat, dan OPD se-Kota Semarang. Dalam acara ini juga dilakukan launching

---

<sup>71</sup> Wawancara dengan Ibu Ning ning Susanti, Selaku Koor Devisi Pengawasan di Bawaslu Kota Semarang, Pada tanggal 27 Januari 2023.

single lagu “Netralitas ASN” produksi Bawaslu Kota Semarang. Netralitas ASN adalah setiap pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. sosialisasi yang dilakukan ini melibatkan tokoh masyarakat, tokoh agama, lembaga swadaya masyarakat, aparat desa, mahasiswa dan media ditingkat kecamatan, desa dan kelurahan. Sosialisasi yang dilakukan dalam bentuk penyebaran informasi terkait peraturan perundang-undangan terkait Pilkada agar masyarakat dapat berpartisipasi dengan tidak melakukan perbuatan-perbuatan yang tidak diperbolehkan dalam peraturan perundang-undangan.

Hal-hal yang perlu disiapkan untuk Pilkada tahun 2020. Menyiapkan bimbingan teknis untuk memahami tata cara pengawasan, memberikan suplei implementasi, regulasi dan memahami alat kerja. Devisi pengawasan pada saat itu satu devisi antar lembaga menyiapkan pencegahan untuk stak golden Pemilu yang ada di Kota semarang, seperti KPU, Partai Politik, Pemerintah Kota, masyarakat dan organisasi masyarakat dan organisasi pemuda. Kami juga menyiapkan kelompok-kelompok pengawasan partisipasif yang diharapkan bisa

membantu Bawaslu dalam pengawasa Pilkada 2020 saat itu.<sup>72</sup>

a. Tahapan Pengawasan yang dilakukan Bawaslu pada Pelaksanaan Pilkada

Berdasarkan pada data Bawaslu Kota Semarang saat mengawasi Pilkada tahun 2020 sebagai berikut:<sup>73</sup>

1) Pelaksanaan Pengawasan (Kerawanan-kerawanan dan IKP)

Berdasarkan hasil analisa internal Bawaslu kota Semarang, kerawanan tertinggi pada Pilkada serentak tahun 2020 di kota Semarang, yaitu netralitas Aparatur Sipil Negara. Hal ini karena pasangan calon Hendrar Prihadi dan Hevearita Gunaryanti Walikota Semarang merupakan pasangan petahana. Aspek lainnya elektabilitas dan modal social pasangan calon ini tinggi, sehingga diprediksi oleh banyak kalangan akan memenangkan kontestasi pada Pilkada serentak tahun 2020 di Kota Semarang. Adapun kerawanan-kerawanan netralitas ASN sebagai berikut:

---

<sup>72</sup> Wawancara dengan Ibu Ning ning Susanti, Selaku Koor Devisi Pengawasan di Bawaslu Kota Semarang, Pada tanggal 27 Januari 2023.

<sup>73</sup> Data arsip Bawaslu Kota Semarang, Pada tanggal 3 Januari 2023.

- a) Aparatur Sipil Negara ikut sebagai panitia pelaksana kampanye;
- b) Aparatur Sipil Negara ikut kampanye dengan atribut PNS;
- c) Aparatur Sipil Negara ikut kampanye dengan menggunakan fasilitas negara;
- d) Aparatur Sipil Negara ikut kampanye/sosialisasi media social (*posting, share, berkomentar, like*);
- e) Aparatur Sipil Negara menghadiri deklarasi calon;
- f) Aparatur Sipil Negara menghadiri calon acara partai politik;
- g) Aparatur Sipil Negara mengadakan kegiatan mengarah keberpihakan (melakukan ajakan, himbauan, seruan pemberian barang).

Dengan membuat surat himbauan terbuka maupun dialamatkan kepada instansi tertentu sebagai awal pencegahan pelanggaran Pemilu, juga dengan melakukan MoU dengan berbagai instansi terkait dan kegiatan sosialisasi.

## 2) Perencanaan Pengawasan

Agenda pengawasan Bawaslu Kota Semarang terkait netralitas ASN dimula tahapan pencalonan dilanjutkan di tahapan

kampanye dan dalam masa tenang. Adapun perencanaan Bawaslu Kota Semarang terkait pengawasan netralitas sebagai berikut:<sup>74</sup>

- a) Perencanaan identifikasi internal terkait kerawanan ketidaknetralitan ASN disetiap tahapan pada Pilkada serentak tahun 2020;
- b) Perencanaan sosialisasi netralitas ASN untuk semua OPD ditingkat kecamatan dan kelurahan dengan melibatkan tokoh-tokoh atau pejabat structural di Pemerintah Kota Semarang yang mempunyai tugas dan kewenangan melakukan pembinaan dan pengawasan terkait ini misalnya Sekretaris Daerah Kota Semarang dan Badan Kepegawaian, Pendidikan, dan Pelatihan (BKPP) Kota Semarang;
- c) Perencanaan sosialisasi netralitas ASN ditingkat Panwaslu Kecamatan. Hal ini bertujuan untuk memberikan pengetahuan dan pemahaman kepada pegawai ASN yang belum memahami peraturan yang berkaitan tentang pelanggaran netralitas ASN;

---

<sup>74</sup> Data Arsip Bawaslu Kota Semarang, pada tanggal 3 Januari 2023.

- d) Perencanaan bahan sosialisasi berupa MMT yang berkaitan dengan netralitas ASN ditingkat Bawaslu kota Semarang dan Panwaalu Kecamatan;
  - e) Perencanaan pembuatan poster netralitas ASN di akun social media Bawaslu Kota Semarang dan Panwaslu Kecamatan. Hal ini bertujuan untuk meningkatkan pemahaman pada pegawai terhadap asas netralitas ASN dengan melalui Brosur/leaflet yang dibagikan kepada ASN, ke kantor-kantor Pemerintahan, rumah ibadah, sekolah-sekolah serta sarana kesehatan yang dipergunakan oleh masyarakat;
  - f) Perencanaan pembuatan single lagu “netralitas ASN.”
- 3) Kegiatan Pengawasan
- 1) Bawaslu Kota Semarang telah melakukan tindakan pencegahan terhadap netralitas ASN dalam acara sosialisasi netralitas ASN ditingkat Kota Semarang pada tanggal 18 September tahun 2020, maka tujuan dari acara tersebut untuk mensosialisasikan pada aturan netralitas PNS/ASN sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 kepada pegawai di instansi Pemerintah Provinsi Jawa

Tengah sekaligus sebagai sarana mensosialisasikan tahapan pemilu kepada instansi pemerintah di Kota Semarang;

- 2) Mencetak MMT tentang netralitas ASN sebanyak 196 (seratus Sembilan puluh enam) lembar.
  - 3) Membuat *single* lagu netralitas ASN bekerjasama dengan Renja Project yang diunggah diyoutube pada tanggal 27 November tahun 2020 dan launching di Hotel Patrajasa pada saat kegiatan “Rapat Koordinasi dengan Lurah se-Kota Semarang” pada tanggal 16 September tahun 2020;
  - 4) Surat Himbauan Bawaslu Kota Semarang yaitu pada Nomor 210/BawasluProvJT-33/HK.05/IX/2020 tanggal 1 September tahun 2020 Perihal imbauan netralitas pegawai Aparatur Sipil Negara.
- 4) Aktivitas pengawasan

Pengawasan netralitas ASN oleh Bawaslu Kota Semarang dilakukan pada setiap tahapan pemilihan dari tahap pencalonan hingga pungut hitung suara. Bawaslu Kota Semarang akan melakukan pengawasan dengan seluruh jajaran pengawas di Panwaslu Kecamatan dan

Kelurahan terutama pada saat pengawasan kampanye. Preventif selalu disampaikan kepada Camat, Lurah, dan ASN lain diwilayah 16 (enam belas) Kecamatan untuk tidak hadir pada saat pasangan calon WaliKota dan Wakil WaliKota melakukan kampanye dengan memberikan pemahaman kehadiran mereka sebagai pasangan calon, bukan sebagai Walikota dan Wakil Walikota sehingga Camat, Lurah, dan ASN lainnya tidak perlu hadir sebagai pemangku wilayah.

Pengawasan media sosial dilakukan oleh Bawaslu Kota Semarang dengan mengawasi akun media social tim kampanye pasangan calon Hendi-Ita yang didaftarkan KPU kota Semarang. Selain itu, mengawasi akun pribadi Hendi-Ita, akun partai politik pengusung, akun partai politik pendukung, dan akun-akun yang dimiliki oleh Camat dan Lurah se-kota Semarang.<sup>75</sup>

#### 5) Hasil pengawasan

Merupakan temuan yang didapatkan pada hasil pengawasan yang telah dilakukan oleh Bawaslu Kota Semarang dalam

---

<sup>75</sup> Data Komprehensif, *Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2020*, Bawaslu Kota Semarang, 185.

kegiatan non tahapan pengawasan ASN, ditemukan adanya dugaan pelanggaran netralitas ASN pada pelaksanaan Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang tahun 2020, sebagai berikut:<sup>76</sup>

Untuk Hasil pengawasan netralitas ASN selanjutnya direkomendasi dan tindak lanjut yang disampaikan oleh Bawaslu Kota Semarang dalam bentuk rekomendasi kepada KASN.

**Tabel 4.1. Dugaan Pelanggaran Netralitas ASN Pada Pilkada di Kota Semarang Tahun 2020**

No	Dugaan Pelanggaran	Pihak Terlapor
1.	Mengikuti kegiatan paslon, berfoto bersama dan memposting foto bersama.	6 Lurah di Kota Semarang.
2.	Media social <i>facebook</i> , dengan narasi	Staf Bapenda Kota Semarang.

---

<sup>76</sup> Data Arsip Bawaslu Kota Semarang Pada tanggal 4 Januari 2023.

	dukungan <i>berupa like, share, posting dan comment</i>	
3.	Media social akun pribadi dengan narasi dukungan berupa posting status.	Pegawai Dinas Perhubungan Kota Semarang.
4.	Menghadiri kegiatan kampanye paslon dengan menunjukkan gesture gerakan tangan yang mengacungkan jempol dihadapan awak media cetak suara merdeka.	Dosen
5.	Media social facebook	1. ASN (Sekretaris

	deengan narasi dukungan berupa <i>like, share, posting</i> dan <i>comment</i> .	Daerah). 2. ASN Dinas Perhubungan 3. ASN RSUD KRMT Wongsonegoro. 4. ASN Camat Semarang Utara.
6.	Menghadiri kegiatan kampanye paslon yaitu istighosah dan silaturahmi	1. Dosen. 2. Guru SD.
7.	Media social akun pribadi dengan narasi dukungan	ASN Dispora Kota Semarang.

	berupa postingan status	
--	----------------------------	--

#### 6) Dinamika Permasalahan

Majunya kembali pasangan calon Hendi-Ita sebagai calon peserta pada pemilihan WaliKota dan Wakil Walikota Semarang tahun 2020. Secara tidak langsung membuat dinamika pengawasan netralitas ASN di Kota Semarang sangat dinamis. Hal ini terlihat dari data aktifitas pengawasan dan temuan yang telah disampaikan diatas. Dinamika ini membuat posisi Bawaslu Kota Semarang seakan berhadap-hadapan secara langsung dengan seluruh Aparatur Sipil Negara di Kota Semarang.

#### 7) Evaluasi Pelaksanaan Pengawasan

Pelaksanaan pengawasan netralitas ASN dalam pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang tahun 2020 antara lain:<sup>77</sup>

- a) Terjadinya informasi yang baik antara Bawaslu Kota Semarang dengan

---

<sup>77</sup> *Ibid.*, 190.

Pemerintah Kota Semarang, Dinas dan Opd di Kota Semarang secara baik, sehingga acara kegiatan-kegiatan sosialisasi Bawaslu Kota Semarang selalu dihadiri oleh pihak-pihak terundang dari unsur Aparatur Sipil Negara.

- b) Adanya perencanaan anggaran kegiatan terkait netralitas ASN yang rapi dan sistematis, sehingga sosialisasi netralitas ASN dapat dilakukan dalam bentuk kegiatan dan bahan sosialisasi.
- c) Adanya kerjasama yang baik antara Bawaslu Kota Semarang dengan kelompok-kelompok kreatif di Kota Semarang, sehingga pembuatan Jingle netralitas ASN berjalan lancar dan output atau hasilnya sesuai yang diharapkan.
- d) Terjalin kerjasama yang baik antara Bawaslu Kota Semarang dengan media cetak dan elektronik, sehingga publikasi hasil pengawasan netralitas ASN dapat tersampaikan kepada publik.

Beberapa hal yang masih perlu diperhatikan dalam pengawasan adalah:<sup>78</sup>

- a) Kurangnya kesadaran dari ASN yang berada di Kota Semarang untuk bersikap netral.
- b) Munculnya kekhawatiran pihak-pihak yang ditangani terkait netralitas ASN oleh Bawaslu Kota Semarang justru mendapatkan kenaikan promosi jabatan, sebagaimana yang terjadi pada Pemilu serentak tahun 2019.

Bawaslu Kota Semarang telah melaksanakan tahapan pengawasan sebagai bentuk upaya dan tanggung jawab terhadap pelaksanaan Pilkada Kota Semarang yang dilakukan sebelum dan sesudah pelaksanaan Pilkada. Tugas pengawasan untuk mencegah segala bentuk pelanggaran, sehingga pelaksanaan seluruh tahapan Pilkada Kota Semarang 2020 di wilayah Kota Semarang dapat berjalan dengan lancar dan sesuai peraturan perundang-undangan berlaku.

Berdasarkan wawancara dengan ibu Ning ningSusanti selaku devisi pengawasan menyampaikan terdapat hambatan yang

---

<sup>78</sup> Wawancara dengan Bapak Rofik selaku staff Panwaslu Kecamatan, pada tanggal 4 Januari 2023.

dialami Bawaslu kota Semarang dalam menjaga hal netralitas pada Pilkada.<sup>79</sup> Pada pelaksanaan Pilkada sempat terjadinya penundaan Pilkada karena pandemic *Covid-19*, yang seharusnya diselenggarakan pada tanggal 23 September 2020 yang akhirnya Pilkada serentak diselenggarakan pada tanggal 9 Desember 2020. Hal ini, menghambat pada kegiatan-kegiatan Bawaslu untuk mengadakan sosialisasi dan komunikasi yang ruang geraknya sangat terbatas termasuk bagi peserta pemilu. Seperti mengumpulkan masa hanya dibatasi 40 (empat puluh orang), yang biasanya sebelum pandemic *Covid-19* maka peserta kampanye tidak terbatas dan Bawaslu dapat mengumpulkan masa dengan sebanyak-banyaknya. dengan hal ini para peserta Pemilu harus mematuhi protocol kesehatan dengan jaga jarak antar peserta, dengan menggunakan masker. Namun, ada dampak positif akan hal ini yaitu, Bawaslu melakukan via daring dan media social dengan frekuensi yang digunakan lebih meningkat dari pada Pilkada sebelumnya.

---

<sup>79</sup> Wawancara dengan Ibu Ning ning Susanti, Selaku Koor Devisi Pengawasan di Bawaslu Kota Semarang, Pada tanggal 30 Januari 2023.

Jadi, pemanfaatan teknologi komunikasi lebih intensif hal ini sangat bagus karena saat ini era teknologi masyarakat itu bisa mendapatkan informasi, edukasi, tidak hanya secara langsung dan tatap muka tapi bisa dilakukan dimedia social.

Hambatan yang dialami Bawaslu Kota Semarang ini menjadi tantangan sendiri karena Pilkada dilaksanakan pada saat pandemi *Covid-19*, karena baru pertama kali Bawaslu mengawasi Pilkada dengan keadaan pandemi *Covid-19*. Dengan mengurangi masa kampanye yaitu hanya 40 (empat puluh) orang dan penjagaan ketat protocol kesehatan lebih ditingkatkan. Berikut Panduan pelaksanaan Pilkada sesuai protokol kesehatan selama berada dilingkungan TPS:<sup>80</sup>

- a) Periksa suhu tubuh (*screening*) menggunakan termogun oleh petugas yang dihunjuk. Suhu tubuh  $\geq 37,50C$ , tidak dibenarkan demam, batuk, pilek dan gangguan pernafasan;

---

<sup>80</sup> <https://www.uisu.ac.id/pilkada-di-masa-pandemi-covid-19/>,  
Diakses Pada hari Minggu 5 Februari 2023, Pukul 23.00 Wib.

- b) Setiap TPS tersedia tempat cuci tangan pakai sabun dan air mengalir atau menggunakan handsanitizer sebelum dan setelah melakukan kegiatan.
- c) Pemilih wajib menggunakan masker, dan petugas ditambah menggunakan sarung tangan dan faceshield.
- d) Mengatur jarak fisik 1- 2 meter dan tidak berjabat tangan, membatasi jumlah hanya 10 (sepuluh) orang di lingkungan TPS
- e) Tinta tanda mencoblos tidak dilakukan dengan cara konvensional (mencelupkan jari ke botol). Tetapi menggunakan metode lain misalnya dengan cara tetes dengan pipet tinta.
- f) Petugas KPU menjaga imunitas tubuh dengan cukup istirahat, dan mengatur durasi waktu bertugas.

Dampak positif dari pandemic *Covid-19*, meskipun tidak terlalu signifikan mengingat tenggat waktu perubahan jadwal penyelenggaraan hanya bergeser tiga bulan, dari 23 September menjadi 9 Desember 2020. Perubahan jadwal ini dianggap dipaksakan mengingat kenaikan jumlah kasus positif *Covid-19* belum melandai dan usai. Salah satunya yang dilakukan Bawaslu dengan

melakukan pemanfaatan teknologi lebih digunakan dari pada pemilu, dengan selalu update mengenai perkembangan Pilkada di media sosial dan ini sangat diperlukan untuk masyarakat untuk mengetahui informasi, edukasi dengan daring.

## **2. Kewenangan Bawaslu Dalam Penanganan Pelanggaran Netralitas ASN Pilkada di kota Semarang.**

Setelah melalui tahap pengawasan, selanjutnya diteruskan kepada divisi penanganan pelanggaran Bawaslu. Mekanisme penanganan pelanggaran Pemilu yang dilakukan Bawaslu dibagi menjadi 2 (dua), yakni aktif dan pasif. Pada penanganan secara aktif, Bawaslu secara mandiri menemukan bentuk pelanggaran Pemilu yang dilakukan ASN. Sedangkan penanganan secara pasif, Bawaslu mendapatkan laporan dari pihak yang melaporkan kepada Bawaslu tentang dugaan terjadinya pelanggaran. Pasal 6 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2017 tentang Penanganan Laporan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota mengatur tentang laporan pelanggaran pemilihan tersebut dapat disampaikan oleh Warga Negara Indonesia (WNI) yang

mempunyai hak pilih pada pemilihan setempat, pemantau pemilihan, dan/atau peserta pemilihan.<sup>81</sup>

a. Tahapan Penanganan Pelanggaran yang Dilakukan Bawaslu.

Serangkaian dalam proses penanganan pelanggaran yang dilakukan oleh Bawaslu diatur dalam Pasal 3 Ayat (1) dan Ayat (2) Perbawaslu Nomor 7 Tahun 2018 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum yang meliputi:

1) Laporan dan Temuan

Laporan dugaan Pelanggaran adalah laporan yang disampaikan secara tertulis oleh pelapor kepada Pengawas Pemilu tentang dugaan terjadinya pelanggaran Pemilu, atau laporan yang disampaikan oleh masyarakat kepada pengawas Pemilu. Temuan adalah hasil pengawasan aktif yang dilakukan oleh pengawas pemilu yang mengandung dugaan pelanggaran. Laporan dugaan pelanggaran Pemilu disampaikan kepada Pengawas Pemilu paling lama 7 (tujuh) hari sejak diketahui terjadinya dugaan Pelanggaran Pemilu. Sedangkan,

---

<sup>81</sup> Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi* (Jakarta: Kencana, 2017), 161.

untuk laporan dugaan pelanggaran pada setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu dapat disampaikan oleh: warga negara Indonesia yang mempunyai hak pilih, Peserta Pemilu, atau Pemantau Pemilu.<sup>82</sup> Maka pelapor harus melengkapi syarat formal dan syarat materil, laporan. Maka, Pelapor harus menyerahkan bukti penyampaian laporan seperti identitas diri dan bukti adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan terlapor paling lama 2 (dua) hari ke Bawaslu Kota. Selanjutnya Bawaslu akan memutuskan temuan atau laporan yang dapat ditindaklanjuti/tidak ditindaklanjuti, apabila Bawaslu Bawaslu Kota memerlukan keterangan tambahan mengenai tindak lanjut. Sehingga keterangan tambahan dan kajian dilakukan paling lama 14 (empat belas) hari setelah temuan dan laporan diterima dan diregistrasi.<sup>83</sup>

Bawaslu Kota Semarang telah melakukan penanganan pelanggaran yang berasal dari temuan dan laporan dugaan pelanggaran untuk selanjutnya di proses

---

<sup>82</sup> Pasal 7 Perbawaslu No 7 Tahun 2018 tentang Penanganan Temuan Dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum.

<sup>83</sup> Pasal 26 Ayat 3 Perbawaslu No 7 Tahun 2020 tentang Penanganan Temuan Dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum.

melalui keputusan awal untuk diregistrasi atau tidak diregistrasi. Rekapitulasi jumlah temuan dan laporan dugaan pelanggaran pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2020 yang telah di registrasi dan tidak di registrasi oleh Bawaslu Kota Semarang, sebagai berikut:<sup>84</sup>

**Tabel 4.2. Hasil Temuan dan Laporan yang di Tangani Bawaslu Kota Semarang**

No	Sumber	Diregistrasi	Tidak diregistrasi
1.	Temuan	43	-
2.	Laporan	2	-
Total Keseluruhan		45 Kasus	

Sumber: Data Arsip Kantor Bawaslu Kota Semarang Pada 5 Januari 2023

2) Pengumpulan alat bukti

Mengumpulkan bukti-bukti setelah temuan atau laporan yang diterima. Seperti pelanggaran yang dilakukan terlapor apa saja, dan siapa saksi yang melihat kejadian

---

<sup>84</sup> Data Arsip Kantor Bawaslu Kota Semarang Pada 5 Januari 2023.

langsung. Bukti bisa lihat dari memantau melalui melihat dan mendengar langsung, membaca langsung, melalui media social, *facebook, twitter, youtube* milik ASN.

### 3) Klarifikasi

Menurut KBBI, klarifikasi adalah suatu tindakan untuk menjelaskan suatu hal ketika banyak pihak salah dalam memahami sebuah kejadian agar pihak yang sebelumnya salah dalam mengartikan mendapatkan kejernihan atau penjelasan yang sebenar-benarnya terjadi. Berdasarkan Pasal 24 Ayat (1) Perbawaslu Nomor 7 Tahun 2018 tentang Penanganan Temuan Dan Laporan Pelanggaran Pemilihan. Pada Klarifikasi dilakukan untuk memperoleh keterangan dengan meminta kehadiran kepada pelapor, terlapor, saksi dan ahli yang memuat jadwal klarifikasi dan undangan untuk menghadiri klarifikasi atau pemberian keterangan. Klarifikasi ini bisa dilakukan dengan tatap muka atau media daring. Selanjutnya Pasal 21 Ayat (2) Perbawaslu Nomor 7 Tahun 2018 tentang Penanganan Temuan Dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum, bahwa tim klarifikasi Bawaslu Kabupaten/Kota terdiri atas ketua, anggota, pejabat struktural, dan staf

Sekretariat Bawaslu Kabupaten/Kota. Klarifikasi ini dilakukan untuk mengetahui bagaimana kejadian sebenarnya yang dilakukan oleh terlapor, yaitu dengan menghadirkan pelapor yang melaporkan pelanggaran ini untuk mengetahui bagaimana yang aslinya dan Bawaslu akan mempertimbangkan mana yang benar dan tidak.

#### 4) Pengkajian

Kajian adalah proses memeriksa, menelaah, dan menganalisa laporan dugaan pelanggaran. Dalam proses pengkajian temuan atau laporan dugaan pelanggaran, pengawas Pemilu dapat meminta kehadiran pelapor, terlapor, pihak yang diduga pelaku pelanggaran, saksi, dan ahli untuk didengar keterangan dan/atau klarifikasinya di bawah sumpah. Berdasarkan Pasal 15 Ayat (2) Perbawaslu Nomor 7 Tahun 2022 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran. Pemilihan menyebutkan bahwa kajian awal dilakukan untuk meneliti terpenuhinya syarat formal dan syarat materil laporan dan jenis dugaan pelanggaran.

Kajian awal juga melakukan penelitian yaitu; meneliti tentang

permintaan pengambil alihan laporan, pelimpahan laporan sesuai dengan tempat terjadinya dugaan Pelanggaran Pemilu, pencabutan laporan oleh pelapor, dan penghentian laporan yang telah diselesaikan oleh Panwaslu sesuai dengan tingkatannya jika ada.<sup>85</sup>

Kajian dugaan pada pelanggaran sebagaimana dimaksud yang memuat: kasus posisi, identitas penemu/pelapor dan terlapor, daftar bukti, fakta dan analisis, kesimpulan, dan rekomendasi. Sehingga, kajian ini diputuskan dalam rapat pleno Bawaslu Kabupaten/Kota.<sup>86</sup> Kajian ini bersifat rahasia selama belum diputuskan dalam rapat pleno Ketua dan Anggota Bawaslu Kabupaten/Kota.<sup>87</sup>

#### 5) Hasil kajian

Proses pengkajian temuan atau laporan dugaan pelanggaran, pengawas Pemilu dapat meminta kehadiran pelapor, terlapor, pihak yang diduga pelaku pelanggaran, saksi, dan/atau ahli untuk

---

<sup>85</sup> Pasal 15 Ayat (5) Perbawaslu Nomor 7 Tahun 2022 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilihan.

<sup>86</sup> Pasal 36 Ayat (1) dan Ayat (3) Perbawaslu Nomor 7 tahun 2022 tentang Penanganan Temuan Dan Laporan Pelanggaran Pemilihan.

<sup>87</sup> Pasal 25 ayat (4) Perbawaslu No 7 Tahun 2018 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum.

didengar keterangan dan/atau klarifikasinya dibawah sumpah. Hasil kajian terhadap temuan atau laporan dugaan pelanggaran yang diatur dalam Peraturan Bawaslu ini digunakan untuk menentukan diantaranya: Pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu, Tindak Pidana Pemilu, Pelanggaran Administratif Pemilu, pelanggaran peraturan perundang-undangan lainnya (netralitas dan bukan pelanggaran).<sup>88</sup>

Berdasarkan Pasal 32 Perbawaslu Nomor 7 Tahun 2018 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum. Apabila hasil kajian yang dikategorikan bukan pelanggaran, akan dihentikan dan tidak ditindaklanjuti. Penghentian atau tidak ditindaklanjutinya temuan atau laporan pelanggaran diputuskan dalam rapat pleno Panwaslu. Sedangkan, jika hasil kajian diduga melanggar ketentuan netralitas ASN maka akan dibuatkan surat rekomendasi.

#### 6) Rekomendasi

Berdasarkan Pasal 46 Ayat (1) Perbawaslu Nomor 7 Tahun 2018 tentang Penanganan Temuan Dan Laporan

---

<sup>88</sup> Pasal 26 Perbawaslu Nomor 7 Tahun 2018 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum.

Pelanggaran Pemilihan Umum. Menyatakan: bahwa Bawaslu RI, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, dan Panwaslu LN mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi penanganan pelanggaran oleh instansi yang berwenang. Pada pelanggaran netralitas ASN setelah Bawaslu melakukan pengawasan, pencegahan dan penanganan hal selanjutnya yang akan dilakukan Bawaslu yaitu, merekomendasikan ke KASN. Rekomendasi akan dilengkapi kronologis, temuan dan laporan yang diduga sebagai pelanggaran netralitas dan hasil kajian akan diberikan kepada instansi KASN. Dalam hal rekomendasi yang telah disampaikan harus ditindaklanjuti. Apabila rekomendasi tidak ditindaklanjuti, maka Bawaslu berwenang memberikan sanksi peringatan lisan maupun tertulis.

Bawaslu kota Semarang telah menanganai ada 45 (empat puluh lima) pelanggar, yaitu terdapat 6 (enam) pelanggaran netralitas, dengan melibatakan ada 14 (empat belas) anggota ASN yang terbukti melanggar netralitas. Temuan ini sudah melalui proses pengawasan aktif dengan melihat dan mendengar langsung,

membaca langsung, melalui media social, *facebook, twitter, youtube* milik ASN. Kemudian diketahui oleh pengawas Pemilu bahwa terdapat ASN yang terbukti melakukan *like, komen share* terhadap konten yang ada di media social yang mengandung kampanye, baik itu video maupun foto kampanye. Kampanye adalah foto caleg serta Pemilu, seperti visi misi peserta Pemilu kemudian gambar peserta Pemilu, dan kegiatan kampanye. jadi tidak diperbolehkan.<sup>89</sup>

Setelah Bawaslu mendapatkan laporan dari pelapor, hal yang dilakukan Bawaslu Kota Semarang akan mencari saksi, bukti, seperti melihat langsung, adanya bukti foto, lalu Bawaslu akan memantau media social para ASN untuk sebagai bukti. Bawaslu kota Semarang telah menangani 45 (empat puluh lima) kasus pelanggaran pemilihan dengan rincian 43 (empat puluh tiga) kasus melalui mekanisme temuan dan 2 (dua) kasus melalui

---

<sup>89</sup> Wawancara dengan Bapak Naya Amin Zaini, Selaku Koor Devisi Penanganan Pelanggaran dan Data Informasi di Bawaslu Kota Semarang, Pada tanggal 4 Januari 2023.

mekanisme laporan dugaan pelanggaran yang diregistrasi dan diberikan output sesuai dengan jenis dugaan pelanggaran. Dari jumlah kasus tersebut terdapat 5 (lima) temuan yang merupakan bukan pelanggaran dan sejumlah 38 (tiga puluh delapan) merupakan pelanggaran. Sedangkan untuk mekanisme laporan dengan 2 (dua) kasus yang secara keseluruhan bukan merupakan pelanggaran. Bahwa pada temuan/laporan dugaan pelanggaran yang telah diregistrasi akan dicatat dalam buku register sesuai jenis dugaan pelanggaran dan dilakukan **proses** penanganan sesuai dengan jenis dugaan pelanggaran. Jenis dugaan pelanggaran meliputi administrasi, pidana, kode etik, serta peraturan perundang-undangan lainnya (netralitas). Jenis dugaan pelanggaran tersebut dapat digolongkan berdasarkan kasus yang memenuhi syarat formil dan syarat materil akan dilakukan pengkajian hingga proses dikeluarkannya output

penanganan pelanggaran dan dalam penstausan hukum.<sup>90</sup>

**Tabel 4.3. Jenis Pelanggaran yang ditangani oleh Bawaslu Kota Semarang Pada Tahun 2020**

No	Jenis Pelanggaran	Jumlah Pelanggaran
1.	Pelanggaran Administrasi	34 Kasus
2.	Pelanggaran Pidana	4 Kasus
3.	Pelanggaran Netralitas	6 Kasus
4.	Pelanggaran Protocol Kesehatan	2 Kasus
5.	Bukan Pelanggaran	5 Kasus
Total Keseluruhan		45 Kasus

Sumber: Arsip Laporan Komprehensif Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2020, Bawaslu Kota Semarang.

---

<sup>90</sup> Arsip Data di Kantor Bawaslu kota Semarang Pada 5 Januari 2023.

Mekanisme tahapan untuk melaporkan kepada Bawaslu. Prosedur dan tata cara terlapor yang harus memenuhi legal standing untuk kedudukan hukum yaitu ada 3 subjek yang pertama warga negara yang memiliki hak pilih, kedua peserta Pemilu, dan ketiga pemantau Pemilu. Ketika mengetahui adanya dugaan atau kegiatan pelanggaran maka bisa melaporkan ke Bawaslu dengan waktu paling lama 7 hari sejak diketahui/ditemukan pelanggaran. Pelapor harus memenuhi syarat formal dan materil tidak melebihi 7 (tujuh) hari. Apabila syarat formal dan materil sudah terpenuhi dengan lengkap maka Bawaslu akan menindaklanjuti dan memprosesnya. Kemudian, ASN yang diduga melanggar netralitas akan dipanggil oleh Bawaslu melalui panggilan langsung ke instansi terkait. Maka ASN tersebut diharuskan memenuhi panggilan dari Bawaslu Kota untuk melakukan klarifikasi terhadap dugaan yang disangkakan oleh pelapor. Apabila setelah ASN melakukan klarifikasi dan dianggap memenuhi unsur pelanggaran asas netralitas ASN, langkah selanjutnya merekomendasikan ke KASN dengan melampirkan berkas untuk menindaklanjuti investigasi dari Bawaslu Kota Semarang tersebut.<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup> Wawancara dengan Bapak Naya Amin Zaini, Selaku Koor Devisi Penanganan Pelanggaran dan Data Informasi di Bawaslu Kota Semarang, Pada tanggal 4 Januari 2023.

Sebelum melaporkan, maka pelapor harus memenuhi syarat formil dan syarat materil yang diatur dalam Pasal 15 Ayat (3) dan Ayat (4) Perbawaslu Nomor 7 Tahun 2022 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum. Syarat materil meliputi:

- a. waktu dan tempat kejadian dugaan pelanggaran Pemilu;
- b. uraian kejadian dugaan pelanggaran Pemilu;
- c. bukti.

Sedangkan, syarat formal meliputi:

- a. nama dan alamat Pelapor;
- b. pihak terlapor;
- c. waktu penyampaian pelaporan tidak melebihi jangka waktu.

Dalam menangani pelanggaran netralitas ASN, jika ASN tidak datang berkali-kali untuk memenuhi panggilan Bawaslu, lalu yang dilakukan Bawaslu selanjutnya yaitu akan mendatangi di instansi ASN tersebut, dengan mencari tahu lingkungan kerja ASN. Untuk mencari bukti-bukti agar memperkuat bahwa ASN tersebut melakukan pelanggaran atau tidak. Maka Bawaslu akan meneruskan atas hasil ditanganinya kemudian direkomendasikan ke KASN. sehingga dibentuklah Surat keputusan bersama, 5 (lima) lembaga Negara BKN, KPU, Bawaslu RI, Menteri dalam Negri RI,

Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi RI, yang bertujuan menciptakan gelaran Pilkada 2020 yang netral, objektif, dan akuntabel khususnya terkait pengawasan netralitas ASN dan upaya dan langkah pencegahan pelanggaran netralitas pegawai ASN pada tahapan sebelum dan sesudah penetapan calon kepala daerah, jenis-jenis sanksi pelanggaran netralitas ASN, serta pembentukan Satuan Tugas Pengawasan Netralitas ASN.<sup>92</sup> Kemudian setelah menangani serta untuk melengkapi administrasi pelanggaran tadi. Selanjutnya diteruskan ke KASN dan mengkaji kembali dan akan merekomendasikan kepada PPK.

Maka dapat disimpulkan bahwa kendala yang dihadapi Bawaslu saat menagani Pelanggaran Netralitas ASN yaitu para ASN terkadang menyepelkan dengan tidak datang saat dipanggil oleh Bawaslu. Sebelum memanggil bawaslu akan memberikan surat undangan untuk ASN. Hal ini akan menjadi hambatan sendiri, sehingga Bawaslu akan menghubungi atau menginformasikan intansi yang terkait dengan ASN tersebut. Serta Bawaslu akan merekomendasi KASN untuk dijatuhkan atau agar melaksanakan sanksi ringan sedang berat.

---

<sup>92</sup> <https://bawaslu.go.id/id/berita/lima-pimpinan-lembaga-tekn-skb-pedoman-pengawasan-netralitas-asn-untuk-pilkada-2020>, Diakses pada Selasa 14 Maret Pukul 22.00 Wib

b. Hambatan Yang Dialami Bawaslu Kota Semarang dalam Hal Netralitas Aparatur Sipil Negara.<sup>93</sup>

1) Kurangnya Pengawasan dan Pencegahan dalam Masa Kampanye.

Pilkada tahun 2020 tidak seperti Pilkada sebelum-belumnya, karena Pilkada tahun 2020 terjadi karena pandemic *Covid-19* hal ini menjadi tantangan sendiri untuk Bawaslu dalam mengawasi pemilihan kepala daerah. Dengan adanya pengawasan partisipasif ini meskipun kurang maksimal untuk melakukan pengawasan pelaksanaan Pilkada hal ini di karenakan meningkatnya pandemic *Covid-19* yang melanda, tentu sangat berat sekali. Dengan melakukan kegiatan- kegiatan yang dilakukan Bawaslu harus dibatasi dari biasanya demi terselenggaranya protocol kesehatan. Maka sangat memungkinkan para ASN untuk menunjukkan arah pilihanya dan arah dukungannya, terutama bilamana ada calon petahana yang mencalonkan diri.

2) Promosi jabatan oleh calon Petahana

---

<sup>93</sup> Laporan Komprehensif, *Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2020*, Bawaslu Kota Semarang, 250.

Berdasarkan keterangan Bawaslu kota Semarang, ambisi promosi jabatan dan alasan senioritas dilindungi serta kedekatan personal antara ASN dengan calon petahana membuat persoalan promosi jabatan saat pilkada ini masih sering terjadi. Terlebih 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.

3) Kurangnya laporan dari masyarakat.

Meskipun masyarakat mengetahui adanya pelanggaran Pilkada, tapi lebih cenderung melakukan pembiaran atau tidak berkenan untuk berpartisipasi dan melaporkan ke Bawaslu terkait pelanggaran netralitas ASN pada Pilkada. Hal ini terbukti dalam data Bawaslu Kota Semarang menunjukkan dari 45 (Empat Puluh Lima) ASN melakukan pelanggaran pada Pilkada hanya dua laporan dari masyarakat, sangat minim sekali ini menunjukkan masyarakat enggan ikut campur dalam pelanggaran disekitarnya. Karena masyarakat takut dan khawatir adanya rasa sungkan jika harus

melaporkan pelanggaran kepada Bawaslu, sebab akan melibatkan pimpinan instansi tersebut.

- 4) Tidak maksimalnya sosialisasi mengenai alat bukti.

Sosialisasi ini dilakukan sebelum pelaksanaan Pilkada dilakukan, yaitu pada bulan Januari sampai 23 September 2020, di Hotel Semarang dan tempat kelurahan dan Kecamatan kota Semarang. Meskipun demikian masih banyak kurang paham mengenai apa saja alat bukti untuk melaporkan ASN yang diduga melanggar. Hal ini, kemungkinan karena kurangnya sosialisasi untuk 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 setempat tanpa disertai alat bukti maka bisa dianggap laporan tersebut tidak sah.

- c. Upaya Bawaslu Dalam Menangani Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara.

Upaya yang dilakukan oleh Bawaslu Kota Semarang dalam menangani hambatan-hambatan terkait pelanggaran netralitas ASN pada pelaksanaan Pilkada di Kota Semarang adalah sebagai berikut:<sup>94</sup>

1) Melakukan pelaksanaan pencegahan dan pengawasan dalam masa kampanye. Dengan beberapa cara Salah satunya dengan memastikan tahapan kampanye berjalan sesuai dengan undang-undang dan peraturan yang berlaku serta melakukan koordinasi dengan stakeholders yaitu (KPU, Paslon atau Tim kampanye, Kepolisian serta Pemda setempat). Tugas pengawasan dan pencegahan merupakan aspek strategis dalam mencegah segala bentuk pelanggaran terutama pelanggaran netralitas ASN yang setiap tahun meningkat, sehingga pelaksanaan Pilkada di Kota Semarang tahun 2020 sesuai dengan peraturan perundang-undang yang berlaku.

2) Rapat kerja dan evaluasi

Dalam hal ini diadakan dengan seluruh jajaran penyelenggara Pemilu, rapat kerja antara Bawaslu dengan KPU baik dalam kota dan seluruh penyelenggara

---

<sup>94</sup> Laporan Komprehensif, Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2020 Bawaslu Kota Semarang, 253.

Pemilu baik di daerah dan pusat. Untuk melakukan evaluasi kekurangan dan kelebihan kinerja masing-masing serta untuk bertukar informasi mengenai proses penyelenggaraan tahapan Pilkada. Bawaslu sebagai kinerja yang efektif telah menindaklanjuti sebagai temuan dan laporan dalam bentuk rekomendasi kepada instansi yang bersangkutan.

3) Pemberian sanksi

Ambisi ASN untuk promosi jabatan pada calon petahana ini sangat memungkinkan. Maka dalam Pasal 93 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang penyelenggaraan Pemilu, selain bertugas mengawasi semua tahapan pemilu dan mencegah adanya pelanggaran Pemilu. Bawaslu juga bertugas mengawasi netralitas ASN. Selain itu, 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 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil yang diajukan kepada pembina Komisi Aparatur Sipil Negara.

Ambisi promosi jabatan dan alasan senioritas dilindungi 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.

5) Membentuk Panwaslu

Kurangnya partisipasi masyarakat dalam melaporkan dugaan pelanggaran, maka Bawaslu Kota Semarang membentuk Panwaslu kecamatan, Panwaslu kelurahan yang mumpuni dan cekatan dengan menjalankan tugasnya masing-masing untuk mengawasi serta melakukan tugasnya sebagai penanganan setiap laporan pelanggaran pada Pilkada. Tugasnya yaitu memberikan untuk pemahaman terhadap masyarakat mengenai partisipasi terhadap

pelanggaran Pilkada yang harus dilaporkan kepada Bawaslu. Dalam hal tersebut 2 (dua) macam kasus yang akan di proses oleh Bawaslu, yaitu temuan dan laporan.

Temuan yang dilakukan oleh Panwaslu yaitu melalui pengawasan luar ruangan atau media sosial dan diperkuat 2 (dua) alat bukti, jika alat bukti kurang, dapat ditelusuri melalui proses kajian awal yang biasa disebut investigasi. 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.<sup>95</sup>

6) 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

---

<sup>95</sup> Wawancara dengan Bapak Naya Amin Zaini, Selaku Koor Devisi Penanganan Pelanggaran dan Data Informasi di Bawaslu Kota Semarang, Pada tanggal 10 Januari 2023.

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 fakultas hukum dan fakultas fisip Universitas di Semarang, masyarakat dan tokoh masyarakat serta tenaga pendidik dsb. Karena suksesnya penyelenggaraan Pilkada bukan hanya menjadi tanggungjawab penyelenggaraan pelaksanaan Pilkada, melainkan keterlibatan masyarakat dari berbagai unsur yang diharapkan dapat mewujudkan Pilkada yang aman, jujur, adil dan berkualitas.

Penyelenggaraan sosialisasi ini Bawaslu Kota Semarang mengadakan sosialisasi netralitas ASN untuk semua OPD ditingkat kecamatan dan kelurahan dengan melibatkan tokoh-tokoh atau pejabat structural di Pemerintah kota Semarang dengan membuat surat himbauan kepada seluruh instansi tentang larangan ASN untuk ikut serta dalam politik praktis. Sosialisasi

ini bertujuan untuk para ASN menyadari bahwa ketidaknetralitas pada Pilkada sangat tidak boleh dilakukan, karna sudah ada peraturanya di Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Dalam penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN berdasarkan pada asas netralitas. Dan tujuan sosialisai untuk masyarakat itu menambah pengetahuan dan mereka harus menyadari kepeduliaan dilingkungan sekitarnya, jika mereka menemukan ASN yang melanggar netralitas saat pilkada, masyarakat dapat melaporkan kepada Bawaslu serta membawa alat bukti seperti syarat materil dan formal yang sudah dijelaskan pada sosialisasi yang dilakukan Bawaslu. Yang sudah dijelaskan diatas sosialisasi ini dibuat dengan cara mengadakan seminar sosialisasi yang dihadiri oleh peserta dari kalangan mahasiswa, masyarakat dan tokoh masyarakat serta tenaga pendidik. Karena suksesnya penyelenggaraan Pilkada bukan hanya menjadi tanggungjawab dalam penyelenggaraan Pilkada, melainkan keterlibatan masyarakat dari berbagai unsur diharapkan dapat mewujudkan Pilkada yang aman, jujur, adil dan berkualitas.

## **B. Peran Komisi Aparatur Sipil Negara Untuk Mewujudkan Netralitas ASN Dalam Pemilihan Kepala Daerah.**

Usaha untuk mewujudkan good governance dan reformasi birokrasi dengan dibentuknya sebuah lembaga nonstructural sebagaimana diatur dalam Pasal 27 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yaitu dengan dibentuknya KASN yang merupakan lembaga non structural yang bebas dari pengaruh politik, pegawai ASN yang professional dan berkinerja, memberikan pelayanan secara adil dan netral, serta sebagai perekat dan pemersatu bangsa. Tugas terpenting KASN adalah menjaga harkat, martabat dan marwah ASN untuk slalu berlaku netral demi kepentingan negara. Meski memang bukan tugas yang mudah bagi KASN, namun kewenangannya telah diberikan sesuai dengan perundang-undangan. Harapan besar agar lembaga baru ini mampu secara konsisten untuk dapat menegakkan berbagai peraturan perundang-undangan demi mewujudkan ASN yang netral.

Berdasarkan dalam Pasal 28 Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, dibentuknya Komisi Aparatur Sipil Negara bertujuan untuk;

1. Menjamin terwujudnya system merit dalam kebijakan dan manajemen ASN;
2. Mewujudkan ASN yang professional, berkinerja tinggi, sejahtera, dan berfungsi sebagai perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI);
3. Mendukung penyelenggaraan pemerintahan negara yang efektif, efisien dan terbuka, serta bebas dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN);
4. Mewujudkan Pegawai ASN yang netral dan tidak membedakan masyarakat yang dilayani berdasarkan suku, agama, ras, dan golongan;
5. Menjamin terbentuknya profesi ASN yang dihormati pegawainya dan masyarakat;
6. Mewujudkan ASN yang dinamis dan berbudaya pencapaian kinerja.

Selain memiliki tujuan Komisi Aparatur Sipil Negara memiliki Fungsi yang diatur dalam Pasal 30 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara antara lain mengawasi pelaksanaan norma dasar, kode etik dan kode perilaku ASN, serta penerapan sistem merit dalam kebijakan dan manajemen ASN pada Instansi Pemerintah. Terkait dengan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Aparatur Sipil Negara, maka KASN berhak atau berwenang untuk memutuskan bahwa telah terjadinya pelanggaran etik atau tidak

pada perbuatan yang dilakukan oleh Aparatur Sipil Negara. Hal ini tertuang pada Pasal 32 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, menyatakan bahwa “dalam melakukan pengawasan KASN berwenang untuk memutuskan adanya pelanggaran kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN”. Hasil dari pengawasan terhadap ada atau tidaknya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh ASN, selanjutnya akan diberikan KASN kepada pejabat yang berwenang untuk kemudian ditindaklanjuti seperti yang tertuang pada Pasal 32 Ayat (3) “Hasil pengawasan disampaikan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian dan Pejabat yang Berwenang untuk wajib ditindaklanjuti”.

Pada dasarnya 3 (tiga) tugas utama KASN yaitu; untuk menjaga netralitas Pegawai ASN, melakukan pengawasan atas pembinaan profesi ASN dan, melaporkan pengawasan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan manajemen ASN kepada Presiden.<sup>96</sup> Untuk mewujudkan birokrasi yang bersih, kompeten dan mampu melayani masyarakat dengan baik, maka KASN memiliki tugas penting yaitu mengelola birokrasi. Prinsip netralitas ialah ketidakberpihakan menyatakan bahwa PNS diangkat dan dipromosikan berdasarkan jasa dan prestasi,

---

<sup>96</sup> Pasal 31 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

bukan karena hubungannya dengan politik. Politisasi birokrasi ialah politik mengintervensi birokrasi, partai politik, tim sukses, calon kepala daerah, calon kepala negara, atau calon petahana yang mencoba mengganggu birokrasi untuk mendukungnya. Dikarenakan Pilkada tahun 2020 di Kota Semarang Paslon juga seorang petahana atau *incumbent*, sangat memungkinkan banyaknya ASN tidak netral. Politisasi birokrasi terhadap ASN berdampak buruk terhadap kualitas kinerja ASN, karena digunakan untuk memenuhi keinginan golongan tertentu, yang sudah pasti menimbulkan kerugian bagi negara.<sup>97</sup> ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik hal ini sudah dijelaskan dalam Pasal 9 Ayat (2) Undang- Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Asman Abnur Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB) mengatakan kondisi dimana PNS tidak diizinkan untuk melaksanakan kegiatan yang mengarah keberpihakan calon kandidat atau disebut dengan perbuatan mengindikasikan untuk terlibat dalam politik praktis dengan menunjukkan kedekatan afiliasi dalam partai politik. Demi terlaksanakannya

---

<sup>97</sup> Gema Perdana, *Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi Protecting The ASN Neutrality From Bureaucracy Politicization*, (Jakarta: Universitas Indonesia, 2019), 126.

Pemerintah yang baik, ASN harus bersikap netral pada penyelenggaraan Pilkada itu sangat penting. PNS dalam menjalankan fungsinya sebagai ASN harus kompeten, professional, jujur, adil dan handal serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan dengan baik kepada masyarakat umum. Sebagai contoh, netralitas merupakan satu-satunya cara untuk menegakkan prinsip-prinsip demokrasi dan supremasi hukum sebagaimana yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar.<sup>98</sup>

Seringkali ASN takut untuk menghindari ketika terjadi ancaman yang berasal dari atasannya, sebab adanya kekhawatiran akan nasib keberlanjutannya dalam birokrasi pemerintahan, karena calon kandidat petahana, dengan adanya KASN yang segala kebijakan dan manajemen ASN selalu dimonitor sebagai akibatnya seorang tidak dengan mudah untuk diturunkan ataupun kenaikan (kenaikan pangkat) tanpa terdapat dasar yang jelas dan sesuai dengan kriteria. Ini dikarenakan manajemen ASN menerapkan sistem merit, sebagaimana Pasal 1 Ayat (22) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

---

<sup>98</sup> Herdiansyah Putra, dkk, *Keberadaan Komisi Aparatur Sipil Negara Kaitannya Dengan Asas Efektif Dan Efisien Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara*, dalam *Jurnal Ilmu Hukum Pasca Sarjana Universitas Syiah Kuala* Vol. 3 No. 4 November 2015, 33.

bahwa sistem merit adalah kebijakan manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur atau kondisi kecatatan.

Akibat dari permasalahan tersebut solusi yang diperlukan mampu untuk menghilangkan paradigma nepotisme yang selama ini melanda. Pada proses pengisian jabatan ASN tidak perlu takut akan adanya para penguasa politik yang berasal dari pihak manapun yang menyebabkan dampak bagi kerugian negara. Dengan menerapkan system merit ini tidak perlu mengalami ketakutan akan berdampak karir bagi ASN jika terjadi pergantian kekuasaan. Keberadaan KASN diharapkan dapat menjadi benteng bagi ASN yang selama ini menjunjung tinggi semangat netralitas ASN atas politisasi birokrasi yang merugikan negara.

Keterlibatan ASN dalam pelanggaran netralitas pada Pilkada menimbulkan dampak negatif sebagai berikut: Pertama, merugikan negara seperti adanya penggunaan fasilitas Negara. Kedua, merugikan masyarakat dalam hal mengabaikan prinsip tanggung jawab, komitmen, integritas moral, dalam pelayanan publik hal ini diatur dalam peraturan perundang-undangan ASN. Pada Aspek politik untuk tingkatan kerawanan pelanggaran

netralitas (*impartiality*) ASN dalam aspek politik didapatkan dari hasil penyebaran kuesioner hanya kepada ASN saja, dengan tanpa melibatkan masyarakat pengguna layanan. Karena survei ini hanya ingin melihat persepsi dan pengalaman, maka tim kajian beranggapan bahwa netralitas dalam aspek politik sangat bisa terlihat dari persepsi dan pengamatan para ASN di lingkungan kerjanya sebagai berikut.<sup>99</sup>

1. Pegawai/pimpinan yang menunjukkan keberpihakan kepada salah satu pasangan calon pemilu/caleg melalui media social.
2. Unit kerja yang membuat acara yang menguntungkan salah satu pasangan calon pemilu/caleg (seperti kegiatan senam massal, kampanye safety riding, sunatan massal, jalan santai dll).
3. Pegawai/pimpinan yang mengerahkan ASN untuk mendukung salah satu pasangan calon pemilu/caleg.
4. Pegawai/pimpinan yang terlibat dalam kampanye tertutup (hadir dan menggunakan atribut partai/caleg/paslon pemilu).
5. Pegawai/pimpinan yang terlibat dalam deklarasi pasangan calon pemilu/caleg (hadir dan

---

<sup>99</sup> Agus Pramusinto, *Pengawasan Penegakan Netralitas Impartiality Aparatur Sipil Negara* (Jakarta: Komisi Aparatur Sipil Negara, 2019), 30.

menggunakan atribut partai/caleg/paslon pemilu).

6. Pegawai/pimpinan yang menggunakan anggaran untuk mendukung salah satu pasangan calon pemilu/ caleg.
7. Pegawai/pimpinan yang menjadi narasumber dalam acara partai politik.
8. Unit kerja yang membuat advertorial di media cetak/elektronik/spanduk/baliho yang dilakukan untuk mendukung salah satu pasangan calon Pemilu/caleg.

Pelaksanaan pengawasan KASN dilakukan melalui upaya preventif dan represif. Upaya preventif dilakukan melalui sosialisasi peraturan perundang-undangan terkait netralitas ASN yang melalui bekerja sama dengan Bawaslu maupun yang dilaksanakan oleh KASN sendiri. Tindakan preventif lainnya adalah diskusi maupun tayangan khusus dan menghimbau tentang pelanggaran netralitas ASN maupun tugas fungsi lain KASN melalui talkshow di radio dan televisi. Sementara itu, upaya represif dilakukan berdasarkan informasi yang masuk dari masyarakat terhadap dugaan pelanggaran maupun dari monitoring yang dilakukan sendiri oleh KASN. Upaya yang

dilakukan KASN untuk melakukan pencegahan terjadinya netralitas sebagai berikut:<sup>100</sup>

- a. Pembuatan buku pedoman netralitas (*impartiality*) ASN.
- b. Tiap instansi pemerintah menyebarkan brosur, *leaflet*, poster, stiker, berisi tentang konsep netralitas (*impartiality*) ASN ke pegawainya.
- c. Melakukan pendekatan ke media massa untuk menyampaikan informasi tentang pentingnya masyarakat untuk berpartisipasi turut serta mengawasi pelayanan yang dilakukan ASN.
- d. Melaksanakan kegiatan sosialisasi
  1. Sosialisasi kebijakan atau perundang-undangan manajemen ASN kepada Pimpinan Instansi dan ASN;
  2. Advokasi, Bimtek, Asistensi pada K/L serta Pemda terkait dengan manajemen ASN.

Kegiatan sosialisasi kebijakan atau peraturan perundang-undangan secara luas perlu dilakukan secara terus menerus untuk berkelanjutan, dilakukan untuk memberikan materi mengenai netralitas ASN. Agar ASN tidak terlibat pada pelanggaran tersebut ataupun mengulanginya.

---

<sup>100</sup> *Ibid.*, 40.

Sosialisasi ini tidak hanya dilakukan pada saat akan Pemilu maupun Pilkada, para pimpinan daerah dan juga pimpinan instansi perlu memahami gambar besar manajemen ASN secara utuh. Munculnya isu pelanggaran netralitas ASN adalah dari pengaruh faktor lain, seperti ketakutan ASN jika tidak mendukung salah satu pasangan calon, sehingga ketika pasangan calon terpilih maka ASN tersebut akan dimutasi. Dalam hal ini, KASN mengidentifikasi bahwa penempatan jabatan cenderung melihat keterlibatan ASN pada proses Pemilu maupun Pilkada. Oleh karena itu, sosialisasi yang diberikan KASN harus dapat memperjelas model manajemen ASN yang bertujuan melahirkan Aparatur Sipil Negara yang professional, berkinerja, memberikan pelayanan secara adil dan merata, netral, dan sebagai perekat serta pemersatu bangsa. Kegiatan sosialisasi telah dilakukan secara nyata oleh KASN dan tentunya tidak dilakukan KASN seorang diri saja. Dengan adanya keterlibatan instansi lain seperti dengan Kementerian PAN dan RB, Kementerian Dalam Negeri, juga dengan Bawaslu juga penting dilakukan.

Selanjutnya KASN dapat melakukan kegiatan yang berupa advokasi, bimbingan teknis (bimtek), dan juga asistensi terkait dengan manajemen ASN, dan lebih khusus lagi fokus kepada pembahasan netralitas ASN. Karena

memang aturan yang muncul hingga saat ini, yang mengatur tentang netralitas, dipahami secara beragam oleh para ASN, terutama di daerah. Sehingga ada kecenderungan himbuan mengenai netralitas ASN pada saat Pemilu ataupun Pilkada tidak terlalu dihiraukan oleh para ASN. Sehingga perlu kiranya kegiatan dengan model advokasi, bimtek, serta asistensi digencarkan oleh KASN tentu dengan menggandeng instansi yang terkait lainnya.<sup>101</sup> Pelaksanaan monitoring dan evaluasi sebagai berikut:<sup>102</sup>

- a. Membentuk tim pengawas independen pelayanan publik yang berisi dari kalangan masyarakat, akademisi dan ASN sendiri. Masyarakat dinilai sebagai pihak yang tanpa beban dalam melihat kinerja pelayanan publik.
- b. Peningkatan peran masyarakat dalam ikut mengawasi netralitas ASN melalui saluran *whistleblowing* yang sudah disediakan instansi pemerintah (memperkuat e-lapor, memberikan perlindungan kepada pelapor).
- c. Melakukan kajian internal oleh tiap instansi pemerintah tentang sejauh mana pegawai ASN di lingkungan instansinya melaksanakan asas netralitas (*impartiality*).

---

<sup>101</sup> Adi Wahyudi, *Kajian Naskah Akademik: Penyusunan Pedoman Pelaksanaan Kebijakan Dan Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara*. (PKP2A III LAN,2018), 38.

<sup>102</sup> *Ibid.*, 40.

Upaya pengawasan KASN dengan bekerjasama Instansi lain seperti:

- a. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi (KEMENPANRB).

Kementerian PANRB dalam kaitannya dengan pengawasan netralitas lebih kepada aspek perumusan dan penetapan kebijakan. Upaya yang telah dilakukan oleh KemenPANRB adalah sebagai berikut: *Memorandum of Understanding (MoU)* antara KemenPANRB, Bawaslu, Kemendagri, KASN, dan BKN perihal Pengawasan netralitas, nilai dasar, kode etik ASN dalam penyelenggaraan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. MoU dilaksanakan di Jakarta pada 2 Oktober 2015. MoU ini dimaksudkan untuk mewujudkan landasan kerja sama pengawasan netralitas, membentuk forum koordinasi, sinkronisasi, dan komunikasi pengawasan netralitas dan merumuskan atau mendorong langkah-langkah tindak lanjut atas hasil pengawasan yang telah dilakukan.

- b. Badan Kepegawaian Negara

Badan Kepegawaian Negara adalah lembaga non kementerian yang bertugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang manajemen kepegawaian negara. Dalam kaitannya dengan pengawasan netralitas ASN,

BKN bisa dikatakan tidak berperan secara langsung. Namun hasil rekomendasi KASN kepada PPK terkait pelanggaran netralitas yang dilakukan pegawai ASN disampaikan kepada BKN dan menjadi masukan bagi BKN dalam mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan norma, standard prosedur dan kriteria manajemen ASN. Dalam hal PPK tidak melaksanakan rekomendasi yang sudah ditetapkan oleh KASN terhadap pelanggaran asas netralitas yang dilakukan oleh bawahannya, maka dalam hal ini BKN dapat meminta PPK dan PyB untuk segera melaksanakannya. Ketika terjadi tindakan pembiaran dari PPK atau PyB terhadap pelanggaran asas netralitas pegawai ASN maka BKN dapat melakukan pemblokiran terhadap data PNS yang melakukan pelanggaran dan konsekuensinya pegawai tersebut tidak dapat memeroses kenaikan pangkat.

c. Kementerian Dalam Negeri.

Kementerian Dalam Negeri dalam kaitannya dengan pengawasan netralitas ASN memiliki peranan yang tidak kalah strategis dengan instansi lainnya. Kemendagri mempunyai tugas menyelenggarakan urusan Pemerintahan dalam negeri untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan Pemerintahan negara. Untuk kaitannya dengan

pengawasan netralitas ASN, Kemendagri mempunyai kewenangan yaitu melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan di daerah. Oleh sebab itu, Kementerian Dalam Negeri dapat menegur PPK manakala terjadi mengabaikan terhadap rekomendasi yang dikeluarkan oleh KASN.

KASN saat ini tidak dapat berjalan sendiri karena KASN hanya berkedudukan di ibu kota dan belum memiliki kantor perwakilan di daerah, baik di provinsi maupun di Kabupaten/kota, sehingga dirasa sangat sulit bagi KASN untuk dapat menjangkau pengawasan dan pembinaan ASN. KASN seringkali melakukan kerja sama melalui MoU dengan instansi baik dipusat dan di daerah. Hal ini yang menjadi alasan kenapa fungsi pengawasan KASN belum berjalan maksimal, karena personel dan persebaran yang belum merata di daerah. Sebagai pihak yang independen, KASN diharapkan mampu menjadi the guardian dari marwah persatuan ASN.

Banyaknya kendala yang dialami KASN saat menangani pelanggaran netralitas, berdasarkan hasil survey tim KASN terdapat:<sup>103</sup>

---

<sup>103</sup> Priyono Tjiptoherijanto, *Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara* (Jakarta : Komisi Aparatur Sipil Negara, 2018), 26.

- a. Kurangnya komitmen ASN untuk bersikap netral dan profesional.
- b. Pemberian sanksi yang lemah dan tebang pilih.
- c. Kurangnya sosialisasi sehingga banyak ASN yang tidak tahu aturan.
- d. Tradisi dan budaya mencari perhatian dari politisi/kepala daerah untuk bisa mendapat jabatan.
- e. Adanya kegiatan dukung mendukung karena hubungan kekeluargaan/kerabatan.
- f. Pengawasan netralitas yang masih belum baik dan mapan.
- g. Politisi birokrasi oleh kepala daerah petahana.
- h. Atasan/pimpinan yang bersikap tidak netral
- i. Lingkungan kerja yang tidak mendukung untuk bersikap netralitas.

Selain kendala pengawasan netralitas yang didapatkan dari hasil kajian KASN diatas, secara umum menurut para pakar kendala pengawasan netralitas dalam dimensi politik adalah sebagai berikut:<sup>104</sup>

- 1) Sistem politik di Indonesia yang berbiaya tinggi sehingga menyebabkan para kepala daerah yang

---

<sup>104</sup> Agus Pramusinto, *Pengawasan Penegakan Netralitas Impartiality Aparatur Sipil Negara*, (Jakarta: Komisi Aparatur Sipil Negara, 2019), 20.

sekaligus sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) menyalahgunakan kewenangannya untuk bisa mendapatkan keuntungan seperti mengerahkan birokrasi untuk ikut mendukung dalam politik praktis

- 2) Birokrasi yang masih menjadi alat kepentingan politik bagi partai politik dan elit baik di pusat maupun di daerah
- 3) Lemahnya *political will*, *political commitment*, dan *law enforcement* dari pemerintah dalam menerapkan netralitas birokrasi dan ASN.
- 4) Birokrasi yang masih berpolitik dan intervensi politik yang masih kuat (terutama di daerah) sehingga menyebabkan birokrasi yang tidak netral dan tidak independen.

### **C. Pejabat Pembina Kepegawaian**

Pejabat Pembina Kepegawaian adalah pejabat yang mempunyai kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai Aparatur Sipil Negara dan pembinaan Manajemen Aparatur Sipil Negara di instansi pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Presiden adalah pemegang kekuasaan tertinggi pembinaan PNS yang dapat mendelegasikan kewenangannya kepada Menteri, pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian, sekretaris jenderal di sekretariat lembaga Negara

yaitu lembaga nonstructural, gubernur, dan bupati/walikota

PPK Instansi Daerah Kabupaten/Kota berwenang menetapkan penjatuhan hukuman disiplin bagi:

1. Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama di lingkungannya, untuk jenis hukuman disiplin ringan, sedang, dan berat;
2. Pejabat fungsional ahli utama di lingkungannya, untuk Hukuman Disiplin ringan, sedang, dan berat berupa penurunan jabatan setingkat lebih rendah selama 12 (dua belas) bulan dan pembebasan dari jabatannya menjadi Jabatan Pelaksana selama 12 (dua belas) bulan;
3. Pejabat administrator kebawah di lingkungannya, untuk jenis hukuman disiplin sedang dan berat;
4. Pejabat Fungsional selain Pejabat Fungsional Ahli Utama di lingkungannya untuk jenis hukuman disiplin berat.

Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama atau pejabat lain yang setara berwenang menjatuhkan hukuman disiplin:

1. ringan bagi PNS di lingkungannya yang berada 1 (satu) tingkat di bawahnya;
2. sedang bagi PNS di lingkungannya yang berada 2 (dua) tingkat di bawahnya; dan

3. ringan dan sedang bagi Pejabat Fungsional di lingkungannya.

Pejabat Administrator atau pejabat lain yang setara berwenang menjatuhkan hukuman disiplin:

1. ringan bagi PNS yang berada 1 (satu) tingkat di bawahnya dan bagi Pejabat Fungsional Ahli Muda di lingkungannya;
2. sedang bagi PNS yang berada 2 (dua) tingkat di bawahnya dan bagi PNS yang menduduki Jabatan Fungsional Ahli Pertama di lingkungannya. Dalam hal tidak terdapat Pejabat Administrator pada unit kerja tersebut, Pejabat Fungsional jenjang Ahli Madya tertentu dapat menjatuhkan hukuman disiplin ringan bagi PNS yang berada 1 (satu) tingkat di bawahnya yang ditetapkan dengan keputusan PPK.

Pejabat Pengawas atau pejabat lain yang setara di Instansi Daerah Kabupaten/Kotaberwenang menjatuhkan hukuman disiplin:

1. ringan bagi PNS yang berada 1 (satu) tingkat di bawahnya dan bagi Pejabat Fungsional Ahli Pertama di lingkungannya;
2. ringan dan sedang bagi PNS di lingkungannya yang berada 2 (dua) tingkat di bawahnya. Dalam hal tidak terdapat Pejabat Pengawas pada unit kerja tersebut, Pejabat Fungsional jenjang Ahli Muda

tertentu dapat menjatuhkan hukuman disiplin ringan bagi PNS yang berada 1 (satu) tingkat di bawahnya yang ditetapkan dengan keputusan PPK.

Tahapan dalam penjatuhan sanksi dari rekomendasi Bawaslu ke KASN dan KASNwajib menindaklanjuti sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya hal yang dilakukan KASN dalam memberikan rekomendasi kepada Pejabat Pembina Kepegawaian Pemerintah Kota Semarang yang menjatuhkan sanksi dengan melaporkan hasil tindak lanjutnya kepada Satgas (satuan tugas pembinaan dan pengawasan netralitas pegawai ASN). Selanjutnya BKPP (Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan) membuat surat rekomendasi penjatuhan sanksi.

Apabila seorang Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah yang dalam hal ini Kepala Daerah/Gubernur/Walikota tidak menerapkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berpedoman pada Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, maka Pejabat Pembina Kepegawaian dapat diberi sanksi berupa teguran tertulis oleh Menteri Dalam Negeri dan apabila teguran tertulis tidak dindahkan sebanyak dua kali, maka dilakukan pembinaan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian tersebut.

Berdasarkan hal tersebut diatas, untuk mekanisme penjatuhan sanksi juga sudah berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil yakni tahap pemanggilan, tahap pemeriksaan, tahap penjatuhan hukuman, dan tahap penyampaian keputusan hukuman disiplin. Hal tersebut dapat dirincikan sebagai berikut:<sup>105</sup>

1) Pemanggilan

Tahap pertama dalam proses pemeriksaan terhadap 14 oknum ASN Pemerintah Kota Semarang diduga tidak netral pada Pilkada tersebut dilakukan oleh pihak Bawaslu Kota Semarang dengan cara melakukan pemanggilan dilakukan 7 (tujuh) hari jam kerja sebelum tanggal pemeriksaan. Dalam pemanggilan ini, 14 onum ASN Pemerintah Kota Semarang yang diduga tidak netral tersebut semuanya memenuhi syarat pada tahap pemanggilan. Selanjutnya Bawaslu Kota merekomendasikan kepada KASN. Sehingga Bawaslu sudah menyiapkan salinan formulir laporan atau temuan, salinan berita acara klarifikasi, salinan kajian dugaan pelanggaran Pemilu, bukti

---

<sup>105</sup> Rony Alfredo Rumapea, "Pertanggungjawaban Hukum Pejabat Pembina Kepegawaian dan Pejabat yang Berwenang atas Kesalahan dalam Penjatuhan Hukuman Disiplin Pegawai Negeri Sipil", *Jurnal Terakreditasi Nasional*, Vol. 25 No. 2, 19.

pendukung. Jika yang bersangkutan tetap tidak hadir, maka pejabat yang berwenang menjatuhkan hukuman disiplin berdasarkan alat bukti dan keterangan yang ada tanpa dilakukan pemeriksaan.

## 2) Pemeriksaan

Pada tahap pemeriksaan ini setelah adanya pemanggilan yang dilakukan oleh Bawaslu Kota Semarang, 14 (empat belas) oknum ASN Kota Semarang diduga tidak netral tersebut diperiksa oleh pihak Bawaslu Kota yakni pemeriksaan dilakukan dengan tanya jawab untuk pembuktian jika mereka melakukan pelanggaran. Dalam tahap pemeriksaan ini dilakukan secara tertutup, ASN tersebut mengakui bahwa ia melakukan keberpihakan terhadap salah satu bakal calon dan calon Kepala Daerah Kota dan tidak ada pembelaan dari masing-masing pihak ASN tersebut. Selanjutnya dari hasil pemeriksaan dilakukan oleh pihak Bawaslu Kota Semarang bahwa adanya kajian terhadap pelanggaran kode etik yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil selanjutnya diteruskan ke KASN dalam hal ini lembaga yang wewenang untuk menjatuhkan sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan tetap

mengkoordinasikan dengan Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dalam hal ini Walikota Semarang. Dalam tahap pemeriksaan dilakukan secara lisan atau tertulis. Pemeriksaan dilakukan secara tertutup. Hasil pemeriksaan dituangkan dalam BAP (Berita Acara Pemeriksaan). Syarat yang diperlukan dalam melakukan pemeriksaan yaitu teliti dan objektif.

KASN memuat sanksi bersifat final dan mengikat, PPK wajib menindaklanjuti dan melaporkan hasil tindak lanjutnya kepada satgas paling lama 14 (empat belas) hari sejak rekomendasi KASN diterima. Pada tahap ini terdapat perbedaan mengenai prosedur penjatuhan sanksi ASN yang tidak netral sebelum adanya penetapan calon Walikota dan Wakil Walikota dengan setelah ditetapkan calon Walikota dan Wakil Walikota. Dimana untuk pelanggaran yang dilakukan ASN sebelum adanya penetapan pasangan calon Walikota dan Wakil Walikota atau sebelum hasil pemeriksaan oleh Bawaslu diteruskan ke Komisi Aparatur Sipil Negara untuk dijatuhi sanksi tetap menkoordinasikan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian dalam hal ini dalam langkah tindaklanjut. Setelah itu, PPK menindaklanjuti rekomendasi KASN tersebut yang tetap diawasi langsung oleh KASN dan Kemenpan RB.

Sedangkan apabila pelanggaran dilakukan ASN setelah penetapan pasangan calon Walikota dan Wakil Walikota, yakni:

- a) Hasil Pemeriksaan dari Bawaslu diteruskan ke KASN
  - b) Sebelum KASN menjatuhkan sanksi, dikembalikan lagi ke Pejabat Pembina Kepegawaian untuk memeriksa kembali dengan membentuk tim pemeriksa.
  - c) Hasil pemeriksaan PPK tersebut, diteruskan Ke KASN untuk menjatuhkan sanksi paling lama 14 (empat belas) hari.
  - d) Setelah itu, PPK akan menindaklanjuti rekomendasi KASN yang diawasi langsung oleh KASN dan KEMENPANRB
- 3) Penjatuhan sanksi

Namun bila dengan cara tersebut tidak hadir, maka panggilan dilakukan secara tertulis. Apabila PNS yang diduga melakukan pelanggaran tidak memenuhi panggilan pertama, maka akan dibuat panggilan kedua. Dan apabila pada panggilan kedua Pegawai Negeri Sipil tersebut tidak hadir, maka hal tersebut tidak menghalangi pejabat yang berwenang untuk menjatuhkan hukuman disiplin. Netralitas Aparatur Sipil Negara sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 2 huruf f Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil

Negara, yang menyebutkan bahwa “Asas penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN adalah Netralitas” Asas netralitas ini berarti bahwa setiap pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah serentak Tahun 2020, diharapkan setiap ASN dapat bersikap netral. Hal tersebut dikarenakan netralitas ASN merupakan pilar penting dalam kelangsungan terselenggaranya pada tata Pemerintahan yang baik (good governance).<sup>106</sup>

Dalam tahap penjatuhan hukuman, ASN yang terbukti melakukan pelanggaran disiplin, dijatuhi hukuman disiplin yang setimpal dengan pelanggaran yang dilakukan. Apabila tidak terdapat pejabat yang berwenang untuk menghukum, maka kewenangan menjatuhkan hukuman disiplin menjadi kewenangan pejabat yang lebih tinggi. ASN yang ternyata melakukan beberapa pelanggaran disiplin hanya dapat dijatuhi 1 (satu) hukuman disiplin yang terberat. ASN yang pernah dijatuhi hukuman disiplin, kemudian melakukan pelanggaran disiplin yang

---

<sup>106</sup> Watunglawar, *Perwujudan Asas Netralitas Birokrasi dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara*. Universitas Jember, 2015, 15.

sifatnya sama, kepadanya dijatuhi hukuman disiplin yang lebih berat dari hukuman disiplin yang terakhir, kecuali ketentuan hukuman masuk menaati jam kerja. Berdasarkan aturan hukum yang berlaku, penjatuhan sanksi dilakukan oleh pejabat atau instansi yang berwenang. Adapun yang berwenang menjatuhkan sanksi yaitu KASN yang tetap menkoordinasikan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian.<sup>107</sup>

ASN sering terlibat dalam ranah perpolitikan. Bersikap netral menjelang pesta demokrasi Pilkada, tentu saja tidak ditunjukkan semata pada pejabat yang berencana mencalonkan kembali atau dengan kata lain incumbent. Tapi suatu hal yang harus dipahami seorang ASN harus mampu menempatkan diri sebagai abdi Negara dalam pelayan publik yang profesional dan berkualitas, bukan melayani kepentingan pribadi, kelompok atau calon tertentu. ASN yang bekerja di birokrasi seharusnya lebih ditempatkan sebagai penjaga aturan pemain yang disepakati lewat proses demokrasi. Oleh karena itu, birokrasi seharusnya bersifat netral, bersih, dan profesional. Pelanggaran-pelanggaran terhadap netralitas ASN dalam tahapan

---

<sup>107</sup> Surat Keputusan Bersama No 6/SKB/KASN/9Menteri Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi Menteri dalam Negeri, Kepala Badan Kepegawaian Negara, Ketua Komisi Aparatur Sipil Negara, Ketua Badan Pengawas Pemilu, Tahun 2020.

Pilkada di Indonesia sudah lama terjadi, apalagi dalam Pilkada serentak, pemberitaan tentang perlibatan ASN misalnya dalam proses sebelum dan sesudah masa kampanye. Disisi lain, mereka paham bahwa ada peraturan tegas yang mengharuskan ASN netral dan tidak boleh berpihak pada salah satu pasangan calon Pilkada. Karena apabila ASN melanggar peraturan tersebut akan dikenakan sanksi sesuai dengan jenis pelanggaran yang ASN lakukan. Dimana dalam Pasal 11 huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Korps dan Kode menyebutkan Dalam hal etika terhadap diri sendiri ASN wajib menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok ataupun golongan, maka ASN dilarang melakukan perbuatan yang mengarah pada keberpihakan salah satu calon atau perbuatan yang mengindikasikan terlibat dalam politik praktis atau berafiliasi dengan partai politik.<sup>108</sup>

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan disebutkan bahwa Pejabat yang berwenang memeriksa dugaan pelanggaran dan menjatuhkan sanksi administratif adalah sebagai berikut:

---

<sup>108</sup> Apriyadi dan Anas, *Netralitas PNS Pilkada Bantul*, BKN Rekomendasikan Sanksi, Tribunjogja.com, Bantul, 2016, diakses pada Tanggal 25 Oktober Pukul 21:00 WIB.

- a) Pemeriksaan dan pengenaan sanksi terhadap Pejabat Pemerintahan yang diduga melakukan pelanggaran pada Administratif ringan dilakukan oleh atasan Pejabat atau dapat dilakukan oleh Tim Ad Hoc yang dibentuk Atasan Pejabat atau diserahkan kepada aparat pengawas internal pemerintah (APIP).
- b) Jika dilakukan oleh pejabat daerah maka Pejabat yang berwenang memberi sanksi adalah kepala daerah berdasarkan hasil pemeriksaan internal oleh APIP.
- c) Jika dilakukan oleh pejabat di lingkungan kementerian/lembaga maka Pejabat yang berwenang memberi sanksi adalah menteri/pimpinan lembaga berdasarkan hasil pemeriksaan APIP.
- d) Jika dilakukan oleh bupati/walikota maka Pejabat yang berwenang memberi sanksi adalah gubernur berdasarkan hasil pemeriksaan APIP provinsi/daerah.
- e) Jika dilakukan pejabat kota maka pejabat yang berwenang memberi sanksi adalah walikota.
- f) Jika dilakukan oleh gubernur maka Pejabat yang berwenang memberi sanksi adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri berdasarkan

hasil pemeriksaan APIP kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri.

- g) Jika dilakukan oleh menteri/pimpinan lembaga maka Pejabat yang berwenang memberi sanksi adalah Presiden berdasarkan hasil pemeriksaan APIP yang ditunjuk oleh Presiden.

Pada tingkat Pemerintahan Kota Semarang itu sendiri memiliki kekuasaan untuk memberikan sanksi disiplin terhadap ASN yang melakukan pelanggaran maupun tindak pidana itu dipegang oleh Pemegang kekuasaan tertinggi yaitu Walikota selaku PPK (Pejabat Pembina Kepegawaian). Pemberhentian sebagaimana tersebut di atas dapat dilakukan secara dengan hormat atau tidak dengan hormat, tergantung pertimbangan pejabat yang berwenang atas berat atau ringannya perbuatan yang dilakukan dan besar atau kecilnya akibat yang ditimbulkan oleh perbuatannya.

#### **D. Faktor-Faktor Mempengaruhi Netralitas Aparatur Sipil Negara**

Beberapa publikasi hasil dari penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya menunjukkan bahwa proses mewujudkan netralitas merupakan proses yang panjang. Ada yang berpendapat bahwa netralitas pegawai negeri diperlukan sepanjang

sifatnya hanya Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) seharusnya bekerja pada prinsip-prinsip netralitas untuk melayani masyarakat dan melibatkan berbagai pemangku kepentingan (stakeholders). Maksud dari para pemangku kepentingan seperti pemerintah, KPU, Bawaslu, Partai Politik, akademisi, LSM dan masyarakat dapat bersama-sama mengawasi ASN ketika Pilkada berlangsung. Partisipasi politik masyarakat dalam mengawasi setiap ASN ketika Pilkada berlangsung juga sangat diperlukan, untuk memperhatikan setiap ASN yang terlibat dalam politik praktis. Agar ASN yang terlibat dalam politik praktis ini dapat ditindak dan diberikan sanksi yang tegas. Netralitas merupakan kebutuhan dasar bagi ASN, karena dengan netralitas yang dimiliki, ASN dapat melaksanakan tugasnya secara profesional.<sup>109</sup>

Netralitas pada pegawai negeri terhadap pengaruh dan intervensi dari politik tidak bisa hanya dianggap ringan saja. Seharusnya, pegawai negeri tidaklah memihak atau sengaja memihak pada salah satu calon legislasi atau partai politik dan kekuatan politik. Apabila pegawai negeri bisa netral, maka secara keseluruhan rakyat akan dapat dilayani dengan sebaik mungkin atau dapat dikatakan tidak mengutamakan atau memihak kepada salah satu

---

<sup>109</sup> Thoha, M. *Menejemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*. (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008), 8.

kepentingan rakyat tertentu saja. Upaya dalam menjaga netralitas dari pengaruh partai politik untuk menjamin keutuhan dan persatuan dengan melarang setiap pegawai negeri atau pegawai ASN mengurus dan memihak pada salah satu partai politik.<sup>110</sup>

Ketidaknetralan ASN berimplikasi pada terjadinya perbedaan perlakuan atau dapat dikatakan diskriminasi terhadap masyarakat-masyarakat yang memiliki perbedaan asal, golongan, dan partai politik yang akan mengakibatkan terjadinya kecemburuan sosial dan keresahan sosial. Namun, pada saat ini banyak pegawai-pegawai ASN yang melanggar prinsip netralitas ASN karena beberapa faktor yang memicu terjadinya pelanggaran tersebut. Faktor yang mempengaruhi terjadinya pelanggaran diantaranya:<sup>111</sup>

1. Faktor kurang tegasnya peraturan mengenai netralitas ASN.

Faktor aturan yang dapat menimbulkan celah hukum sehingga dapat digunakan oleh pegawai-pegawai ASN untuk berperan aktif dalam proses politik atau mengikuti partai politik. Hal ini disebabkan oleh peraturan yang berlaku mengenai netralitas ASN kurang tegas sehingga

---

<sup>110</sup> *Ibid.*, 9.

<sup>111</sup> Zakiyah, *Penyusunan Pedoman Pelaksanaan Kebijakan dan Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara* (Samarinda: PKP2 III LAN, 2018), 33.

dapat menimbulkan kerancuan atau pertentangan dalam peraturan tersebut. Contohnya yaitu pegawai ASN memiliki hak dalam memilih, hal tersebut dapat mengindikasikan bahwa Pemerintah masih kesulitan dalam menempatkan makna “netral” dari pengaruh politik dan pengaruh golongan tertentu. Apabila pegawai ASN mempunyai hak pilih dalam Pemilu, maka beberapa dari mereka dapat ikut serta menjadi peserta kampanye, sehingga dapat dikatakan bahwa pegawai ASN tersebut menjadi tidak netral, terlebih lagi ketika dia memberikan hak pilihnya.

## 2. Faktor Internal.

Faktor internal yang dapat memengaruhi terjadinya pelanggaran terhadap netralitas pegawai ASN yang dalam hal ini yaitu PNS adalah keinginan pada setiap PNS untuk mendapatkan karier di Pemerintahan daerah dengan cara memberikan dukungan, baik secara langsung maupun tidak langsung, terhadap pasangan calon tertentu. Hal tersebut akan memengaruhi karir dari PNS tersebut. Selain itu, netralitas pada PNS juga dipengaruhi oleh hubungan kekerabatan dari PNS tertentu dengan salah satu pasangan calon yang maju dalam pemilukada atau pasangan calon yang maju

dalam pemilukada berasal dari pimpinan PNS di instansi Pemerintahan daerah tersebut.

### 3. Faktor masyarakat.

Faktor masyarakat yang cenderung membiarkan apabila terjadi pelanggaran netralitas yang menyebabkan terjadinya banyak kasus pelanggaran netralitas ASN yang tidak dapat terdeteksi dan tertangani oleh pihak-pihak yang berwenang menangani kasus tersebut. Tidak hanya faktor dari masyarakatnya saja, namun ketegasan dari Pemerintah tentang eksistensi dari birokrat publik, khususnya pegawai ASN dalam hal ini yaitu PNS terhadap hak politiknya sangatlah diperlukan. Pada dasarnya, pilihannya hanya ada dua yaitu dilarang untuk terlibat dalam segala bentuk aktivitas politik termasuk memberikan dukungannya kepada salah satu partai politik atau diberikan kebebasan seperti pada masyarakat umum demi menegakkan prinsip kesetaraan dan kesederajatan hak politik.

### 4. Faktor Kelembagaan

Faktor kelembagaan dalam penanganan pelanggaran netralitas masih belum secara jelas diatur, sehingga ada kecenderungan antar lembaga saling melepaskan tanggungjawab jika terdapat pelanggaran.

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa penyebab terjadinya pelanggaran netralitas

karena titik lemah pada kebijakan dan kendala implementasi peraturan perundang-undangan, bahwa dalam netralitas ASN belum memiliki standar dan kriteria yang jelas yang mengakibatkan lemahnya penegakan hukum. Tak hanya itu, ketidaknetralan ini juga karena rusaknya moral dan kode etik ASN yang lebih mementingkan pimpinan dan golongan politik. Serta birokrasi pemerintah harus bersifat netral agar mampu melayani seluruh masyarakat dan tidak bersifat diskriminatif atau berorientasi pada satu kepentingan tertentu. Netralitas birokrasi akan menghadirkan pemerintahan yang demokratis yang mampu melayani seluruh masyarakat.

Latar belakang kebijakan netralitas politik ASN adalah bahwa berdasarkan pengalaman sejarah utamanya pada masa orde baru, ASN telah dimanfaatkan oleh penguasa politik dengan memobilisir untuk mendukung kemenangan organisasi politik penguasa dalam pemilihan umum. Aparatur Sipil Negara sebagai ujung tombak terdepan dalam penyelenggaraan Pemilu harus memiliki kemandirian, kejujuran, keadilan, kepastian hukum, ketertiban, kepentingan umum,

keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisien dan efektifitas.<sup>112</sup>

---

<sup>112</sup> Idhom, A, M., *Panwaslu Temukan Pejabat dan Perangkat Desa Dukung Inkumben*, Tempo.co, Yogyakarta, 2015, diakses Tanggal 4 Mei 2016, Pukul 13:20 WIB

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

1. Pelanggaran netralitas ASN yang terjadi di kota Semarang pada tahun 2020 antara lain: ASN memberikan dukungan melalui media sosial, ASN membuat keputusan/tindakan yang menguntungkan paslon, ASN foto bersama paslon dengan mengikuti simbol tertentu, ASN menghadiri/ mengikuti acara pasangan calon atau partai politik, ASN mendukung salah satu bakal calon, ASN menghadiri kampanye, dan ASN ikut sosialisasi bakal calon. Hal ini dilatarbelakangi adanya motif kenaikan atau mempertahankan jabatan, hubungan primordial, Kurangnya pemahaman aturan regulasi berkaitan dengan netralitas ASN. Meskipun ASN tahu bahwa adanya peraturan yang mengatur tentang netralitas, tetapi ada beberapa oknum ASN yang belum memahami secara rinci bagaimana menghindari dan menjaga kenetralan tersebut, dan lemahnya penegakan hukum. Bahkan ASN juga mengabaikan akan bahaya jika dirinya tersangkut atas pelanggaran netralitas yang akan merugikan dirinya sendiri dengan mendapatkan sanksi. Untuk penjatuhan

sanksi ini diberikan agar seseorang menaati ketentuan peraturan perundang-undangan. Kedua, memberikan hukuman bagi siapapun yang melakukan pelanggaran atas suatu norma dalam peraturan perundang-undangan. Ketiga, membuat jera seseorang untuk melakukan kembali pelanggaran hukum. Keempat, mencegah pihak lain untuk melakukan pelanggaran hukum. Pelanggaran terhadap kode etik Pegawai negeri Sipil dapat dikenakan sanksi moral pernyataan secara tertutup dan terbuka. Selain sanksi moral juga dapat berupa sanksi administratif, yaitu hukuman disiplin ringan, hukuman disiplin sedang, dan hukuman disiplin berat.

2. Penegakan hukum oleh Bawaslu adalah melakukan pencegahan, pengawasan dan penanganan pelanggaran pada Pilkada. Dalam hal pengawasan, Bawaslu kota Semarang membentuk kerawanan IKP yang dijadikan dasar dalam melakukan fungsi pengawasan baik Pilkada maupun Pemilu. Sedangkan dalam hal penanganan pelanggaran netralitas Bawaslu melakukan temuan dan laporan, yang sudah di atur dalam Perbawaslu Nomor 7 Tahun 2018 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum. Dalam hal pencegahan, Bawaslu melakukan sosialisasi

terkait netralitas ASN yang dilakukan sebelum Pilkada dilaksanakan serta membentuk panitia pengawas pemilu tingkat Kecamatan, dan melakukan evaluasi seperti melakukan kerjasama dengan instansi. Selanjutnya pada penegakan hukum KASN adalah menjaga netralitas Pegawai ASN, melakukan pengawasan atas pembinaan profesi ASN, melaporkan pengawasan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan Manajemen ASN kepada Presiden. Serta mengawasi pelaksanaan norma dasar, kode etik dan kode perilaku ASN, serta penerapan Sistem Merit dalam kebijakan dan manajemen ASN pada Instansi Pemerintah. Penegakan hukum oleh KASN diharapkan mampu menjaga kualitas pelaksanaan sistem merit, sehingga ASN tidak perlu khawatir pada saat terjadi intervensi politik dari pihak manapun yang mengancam keberlangsungan karir ASN di masa yang akan datang. Dengan demikian ASN dalam menjalankan tugas dan fungsinya akan selalu mengedepankan netralitas dan profesionalisme dalam rangka optimalisasi pelayanan terhadap masyarakat untuk kepentingan negara.

## **B. Saran**

1. Bagi ASN, agar tidak melakukan pelanggaran netralitas ASN dalam pelaksanaan Pilkada. Dengan mematuhi asas netralitas dan bersikap netral saat penyelenggaraan Pilkada, karena sejatinya ASN sebagai profesi berlandaskan pada prinsip kode etik dan kode perilaku, komitmen, integritas moral dan tanggung jawab pada pelayanan publik. Serta menerapkan kebijakan system merit dan juga menghilangkan peranan politisi birokrasi. Meskipun calon pasangan Wali Kota dan Wakil Walikota Semarang seorang petahana dan calon tunggal. Dengan hal ini maka pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan partai politik.
2. Bagi Bawaslu, diharapkan untuk membangun sinergitas dan efektivitas dalam pembinaan dan pengawasan, penanganan netralitas ASN. Serta memperbanyak sosialisasi terkait netralitas ASN dimasyarakat, karena masih banyak masyarakat belum tahu cara melapor dan takut untuk melaporkan ketika ASN melakukan pelanggaran netralitas saat pelaksanaan Pilkada. Dengan ini masyarakat juga ikut berpartisipasi dan tanggap dalam mencegah pelanggaran dan juga meningkatkan kualitas panwaslu pada Pilkada untuk menimalisir keterlibatan ASN pada

Pilkada, sehingga akan terwujudnya pilkada yang jujur, bersih, tanpa ada pelanggaran-pelanggaran lainnya. Bagi KASN, untuk meningkatkan tugas nya yaitu menjaga netralitas ASN dan harus lebih tegas lagi dalam memberikan sanksi. Dalam hal kedudukan alangkah baiknya KASN berada di setiap daerah provinsi meskipun sekarang KASN hanya berada di ibu kota negara saja. Karena setiap tahunnya pelanggaran netralitas ASN ini akan meningkat. Banyaknya ASN tidak netralitas akan berdampak mengganggu stabilitas pemerintahan dan menghambat tercapainya target-target kinerja pemerintah.

3. Bagi Pemerintah, dengan menerbitkan SKB (Surat Keputusan Bersama) tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Netralitas Pegawai ASN dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Pilkada. Diharapkan bisa mewujudkan birokrasi yang netral serta memudahkan ASN dalam memahami hal-hal yang di larang dan berpotensi melanggar kode etik ataupun disipin pegawai. Dengan hal ini, sumber daya manusia ASN agar bisa mensupport agenda pemerintah yaitu salah satunya mewujudkan Pilkada yang berintegritas.

### **C. Penutup**

Alhamdulillah, segala puji syukur peneliti panjatkan kepada Allah SWT. Yang telah memberikan nikmat yang berlimpah sehingga Peneliti dapat menyelesaikan skripsi ini. Segala upaya telah peneliti lakukan dalam penyelesaian ini, namun peneliti menyadari masih banyak ketidaksempurnaan dalam menyusun skripsi. Oleh karena itu, kritik dan saran dari para pembaca sangat diharapkan oleh Peneliti untuk menjadi masukan dan memperbaiki bagi Peneliti. Dengan demikian peneliti berharap karya tulis ini semoga bermanfaat.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Bagdja, Rahmad dan Gunawan Suswantor, *Netralitas ASN Problematika dan studi Kontemporer*, Jakarta: Bawaslu RI, 2020.
- Ibrahim, Anis dan Sirajudin, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Setara Press.
- Imamah, Abdullah Ad-Dumaiji, *Uzhma Konsep Kepemimpinan dalam Islam, Terjemahan Umar Mujtahid*, Jakarta Timur: Ummul Qura, 2016.
- Latif, Dasad, *Pilkada sebagai nikmat atau bencana*, Jakarta: Pt Elex Media Komputindo, 2018.
- Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram: University Press, 2020.
- Muna'im, Mumun, *Membangun Karakter Aparatur Sipil Negara (ASN)*, Jakarta: Fokus Media, 2018.
- Pettalolo, Ratna Dewi dan Khairul Fahmi, *Kajian Evaluatif Penanganan Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah Serentak*, Jakarta: Bawaslu RI, 2020.
- Pramusinto, Agus, *Pengawasan Penegakan Netralitas Impartiality Aparatur Sipil Negara*, Jakarta: Komisi Aparatur Sipil Negara, 2019.
- Pudjiani, Tiatik, *Pendidikan Agama Islam dan Budi Pekerti*, Jakarta: Direktorat Jenderal Pendidikan Islam Kementerian Agama RI, 2019.

- Tjiptoherijanto, Prijono, *Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara*, Jakarta : Komisi Aparatur Sipil Negara, 2018.
- Thoha, *Menejemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008.
- Wahyudi, Adi *Kajian Naskah Akademik: Penyusunan Pedoman Pelaksanaan Kebijakan Dan Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara*, PKP2A III LAN, 2018.

### **Skripsi dan Tesis**

- Anam, Fathul Khoiril, “Kewenangan Bawaslu Dalam Menjaga Netralitas Aparatur Sipil Negara Yang Mengikuti Pemilihan Kepala Daerah.”Universitas Mataram, 2021.
- Angraini Rizka, Annisa, “Analisis Siyasah Syar’iyah Terhadap Fungsi dan Peran BAWASLU Terhadap Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah Kota Bandar Lampung.” Bandar Lampung: Universitas Islam Negeri Raden Intan, 2021.
- Ali, Mahrus, “Penegakan Hukum Pidana Yang Optimal (Perspektif Analisis Ekonomi Atas Hukum).” Yogyakarta : Universitas Islam Indonesia.
- Fauziah, “Pengawasan Badan Pengawas Pemilu Terkat Netralitas ASN Pada Pilkada 2020 di Kabupaten

- Bulukumba.” Makassar: Universitas Hasanuddin, 2021.
- Fahrizal, “Pengawasan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) Terhadap Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.” Aceh: Universitas Syiah Kuala, 2019.
- Hidayati Nur, Devi, “Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Kepala Daerah di Kota Tangerang Berdasarkan Undang-Undang No 5 Tahun 2014 tentang ASN.” Universitas Semarang, 2018.
- Hidayati Ningsih, Rizki, “Peran Bawaslu Dalam Menegakkan Prinsip Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Studi Kasus Pilkada Kota Mataram.” Mataram: Universitas Muhammadiyah, 2021.
- Holidah Nur, Siti, “Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah di Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal.” Universitas Pancasakti, 2019.
- Hardiyanti, Inas, “Netralitas Aparatur Sipil Negara Menurut Hukum Positif Dan Fiqih Siyasah. Lampung: UIN Raden Intan.” 2020.
- Kurniadi, “Fungsi Pengawasan Bawaslu dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Barru,” Makassar: Universitas Muhammadiyah, 2021
- Nurfadhil, Putra, “Tinjauan Hukum Islam terhadap Impelementasi Disiplin Aparatur Sipil Negara,”

- Bandar Lampung: Universitas Islam Negeri Raden Intan, 2017.
- Nasution, Ilham Akbar. “Peran Komisi Aparatur Sipil Negara Terhadap Pelanggaran Etik Di tinjau Dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara,” Sumatera: Universitas Muhammadiyah, 2019.
- Nurcholidah, Siti, “Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah (PEMILUKADA) Di Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal.” Tegal: Universitas Pancasakti, 2019.
- Putriarta, Yesitta Devi, “Implementasi Prinsip Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Dalam Pemilihan Umum Di Kota Yogyakarta.” Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2020.
- Pratiwi, Okta Nurmiya, “Pelaksanaan Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Kaur Tahun 2020 Perspektif Fiqih Siyasah.” Bengkulu: UIN Fatmawati Sukarno, 2021.
- Stefani, Lia, “Netralitas ASN Dalam Pemilu 2019 Menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.” Aceh: Uin Ar-Raniry Darussalam, 2020.

- Sudirman, Sunarti, "Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dikota Parepare." Makassar: Universitas Hasanudin, 2018.
- Watunglawar, "Perwujudan Asas Netralitas Birokrasi dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara." Universitas Jember, 2015.

### **Jurnal Ilmiah dan Artikel Ilmiah**

- Arif Rahmnsyah Irwanda, "Analisis Terhadap Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan," *Jurnal of Constitutional Law*. Vol 1 Nomor 3.
- Asyiahri, Wahib dan Dio Prasetyo, "Motif Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Solok Tahun 2020, Bukit Tinggi: Universitas Muhammad Natsir, JESS (*Journal of Education on Social Science*) Vol 6, Nomor 2, 2022.
- Eka, Aswin dan Herman, "Netralitas Pegawai Negeri Sipil Tinjauan Teori Dan Praktik di Indonesia, *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS.*"
- Fahrani, Novi Savarianti, "Komisi Aparatur Sipil Negara Tinjauan Prospektif Dalam Bidang Kepegawaian," *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS* Vol. 6, No.1, 2018.

- Hutahayan, John Fresly Hutahayan, “Etika Dan Moral Pegawai Negeri Sipil Pasca Orde Baru”, *Jurnal Kebijakan dan Manajemen* Vol. 2, No.2, November 2008.
- Musyirifin, Zaen. “Implementasi Sifat-Sifat Rasulullah Dalam Konseling Behavioral”, *Jurnal Bimbingan Konseling Islam* Vol, 11 No. 2, Desember 2020.
- Moho, Hasaziduhu,j “Penegakan Hukum DI Indonesia Menurut Aspek Kepastian Hukum, Keadilan Dan Kemanfaatan,” *Jurnal Warta Edisi: 59, 2019.*
- Putra, Herdiansyah, “Keberadaan Komisi Aparatur Sipil Negara Kaitannya Dengan Asas Efektif Dan Efisien Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara”,*Jurnal Ilmu Hukum Pasca Sarjana Universitas Syiah Kuala*, Vol. 3 No. 4, November 2015.
- Prasetyo, Aji dan Muhammad Khaisar, “Fungsi Pengawasan Asas Netralitas Terhadap ASN Di Daerah Istimewa Yogyakarta oleh Badan Pengawas Pemilu,” *Jurnal Media of Law and Sharia*, Vol 1, Nomor 4, 2022.
- Siregar, Hamka. “Sumpah Pegawai Negeri Sipil dalam Perspektif Hukum Islam,” *Jurnal Al-Adalah*, Vol. XII, Nomor 4.
- Setiaadi, Wicipto, “Sanksi Administratif Sebagai Salah Satu Instrumen Penegakan Hukum Dalam Peraturan Perundang-Undangan”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol.6 No. 4, Desember 2009.

Wahyuni, Tri, “Analisis Terhadap Upaya Penguatan Implementasi Kebijakan Netralitas ASN Dalam Pemilu. Jurnal Analis Kebijakan,”Vol. 3 No. 1, 2019.

### **Wawancara**

Rofik, *Wawancara*, Semarang, 4 Januari 2023.

Naya Amin Zaini, *Wawancara*, Semarang, 10 Januari 2023.

Ning ning Susanti, *Wawancara*, Semarang, 30 Januari 2023.

### **Peraturan Undang-Undang**

Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

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

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korp ASN.

Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang  
Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Bawaslu No 7 Tahun 2018 tentang Penanganan  
Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum.

Peraturan Bawaslu No 6 Tahun 2018 tentang Pengawasan  
Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara, Anggota Tentara  
Nasional Indonesia, dan Anggota Kepolisian Negara  
Republik Indonesia.

## LAMPIRAN

### PEDOMAN WAWANCARA

#### **A. Pedoman Wawancara Kepada Bawaslu Kota Semarang dan Panwaslu Kecamatan**

1. Apa saja yang dipersiapkan Bawaslu Kota Semarang dalam penyelenggaraan Pilkada?
2. Apa saja tugas, wewenang Bawaslu dalam Pilkada?
3. Apa tugas divisi pengawasan Bawaslu dalam Pelaksanaan Pilkada?
4. Apa tugas divisi penanganan pelanggaran Bawaslu dalam Pilkada?
5. Bagaimana bentuk pengawasan Bawaslu dalam Pilkada?
6. Bagaimana Bawaslu dalam menangani pelanggaran netralitas ASN pada Pilkada?
7. Bagaimana cara pelapor untuk melaporkan ASN yang tidak netral saat Pilkada?
8. Bagaimana cara Bawaslu memanggil ASN yang sudah terbukti melakukan pelanggaran netralitas?
9. Apa saja sosialisasi yang dilakukan Bawaslu dalam menyelenggarakan Pilkada?
10. Apa saja hambatan yang dialami Bawaslu dalam menagani pelanggaran netralitas pada Pilkada?
11. Apa saja upaya yang dilakukan Bawaslu untuk menangani pelanggaran netralitas pada Pilkada?
12. Apa tugas Panwaslu dalam mengawasi Pilkada?

13. Apa yang dilakukan Panwaslu ketika terjadi pelanggaran netralitas ASN?
14. Apa wewenang Panwaslu saat penyelenggaraan Pilkada?

## **B. Dokumentasi**



(Wawancara dengan Pak Naya Amin Zaini selaku Koor  
Devisi Penanganan Pelanggaran Bawaslu Kota Semarang)



(Wawancara dengan Ibu Ning ning Susanti selaku Koor Devisi Pengawasan Bawaslu Kota Semarang)



(Wawancara dengan Pak rofik dan staff Panwaslu Kecamatan)

## C. Surat Penelitian



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI WALISONGO SEMARANG  
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM  
Jalan Prof. Dr. H. Hamka Semarang 50185  
Telepon (024)7601291, Faksimili (024)7624691, Website : <http://fsh.walisongo.ac.id>.

omor : B-6962/Un.10.1/K/PP.00.09/12/2022 12 Desember 2022  
Lampiran : 1 (satu) Bendel Proposal  
Hal : Permohonan Izin Riset

Yth.

**Kantor Bawaslu Kota Semarang**  
di Tempat

*Assalamu'alaikum Wr. Wb.*

Diberitahukan dengan hormat, bahwa dalam rangka pelaksanaan Tri Dharma Perguruan Tinggi, mahasiswa kami :

N a m a : Jihan Farikhah  
N I M : 1902056024  
Jurusan : Ilmu Hukum

sangat membutuhkan data guna penulisan skripsi yang berjudul:

**"Penegakan Hukum atas Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Pada Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA) Di Kota Semarang"**

Dosen Pembimbing I : Dr. Novita Dewi Masyithoh, S.H., M.H.  
Dosen Pembimbing II : Arina Hukmu Adila., S.H., M.H.

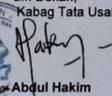
Untuk itu kami mohon agar mahasiswa tersebut diberi izin untuk melaksanakan penelitian, wawancara, dan atau mendapatkan salinan dokumen di wilayah/lembaga/instansi yang Bapak/Ibu pimpin selama 3 (tiga) bulan sejak diizinkan.

Sebagai bahan pertimbangan bersama ini kami lampirkan :

1. Proposal Skripsi
2. Fotocopy Identitas Diri (Kartu Mahasiswa)

Demikian atas kerjasama Bapak/ Ibu, kami sampaikan terima kasih.

*Wassalamu'alaikum Wr. Wb*

a n Dekan,  
Kabag Tata Usaha  
  
Abdul Hakim

Tembusan :  
1. Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Walisongo (sebagai laporan)

CONTACT PERSON:  
(+62 857-4722-1603) Jihan Farikhah



**BAWASLU**  
BADAN PENGAWAS PEMILIHAN UMUM  
KOTA SEMARANG

Sekretariat : Jl. Taman Brotojoyo No. 2 Semarang  
Telp. (024) 3516900 Fax (024) 3516900  
E-mail : set.semarangkota@bawaslu.go.id

Semarang, 17 Mei 2023

Nomor : 372/HM.02.04/K.JT-33/5/2023  
Sifat : Penting  
Lampiran : -  
Perihal : Surat Pernyataan telah menyelesaikan Penelitian Skripsi.

Yth.  
Dekan Universitas Islam Negeri Walisongo  
Fakultas Syari'ah dan Hukum  
Di-

Tempat.

Sehubungan dengan surat Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang Nomor B-6962/Un.10.1/K/PP.00.09/12/2022 tentang Permohonan Izin Riset.

Berkaitan dengan hal diatas saudari Jihan Farikhah NIM. 1902056024 Jurusan Ilmu Hukum telah melaksanakan Penelitian Skripsi tentang "*Penegakkan Hukum atas Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) di Kota Semarang*" di kantor Bawaslu Kota Semarang tanggal 10-25 Januari 2023 sesuai kebutuhan penyusunan skripsi yang dilaksanakan.

Demikian kami sampaikan dan terimakasih.



Ketua,

Arief Rahman, SH.,MH.

Tembusan Kepada Yth.:

1. Ketua Bawaslu Provinsi Jawa Tengah (sebagai laporan);
2. Arsip.

## DAFTAR RIWAYAT HIDUP

### A. Data Pribadi

Nama : Jihan Farikhah  
Tempat /Tgl Lahir : Semarang, 18 Maret 2001  
Jenis Kelamin : Perempuan  
Agama : Islam  
Status : Belum Menikah  
Kewarganegaraan : Indonesia  
Alamat : Mangkang Wetan, Gang Sriding,  
Tugu, Semarang  
Telepon : 085747221603  
Email : [Jihanf1803@gmail.com](mailto:Jihanf1803@gmail.com)

### B. PENDIDIKAN

Pendidikan Formal  
2007-2013 : MI Alhidayah Semarang  
2013-2016 : MTS Darul Amanah Kendal  
2016-2019 : MA Nurul Huda Semarang

### C. PENGALAMAN ORGANISASI

2021-2022 : HMJ Ilmu Hukum UIN Walisongo

Demikian Surat Riwayat Hidup ini saya buat dengan sebenar-benarnya dan dapat dipertanggung jawabkan.

Hormat Saya

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jihan Farikhah', with a stylized, cursive script.

Jihan Farikhah