



**SKRIPSI**

**NETRALITAS POLITIK PEGAWAI NEGERI SIPIL BERDASARKAN  
PASAL 2 HURUF F UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014  
TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA**

*POLITICAL NEUTRALITY CIVIL SERVANTS UNDER ARTICLE 2 letter F Act  
No. 5 by 2014 ABOUT CIVIL STATE APPARATUS*

**DWI ALFIAN ARIS SANDI**

**NIM: 120710101219**

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI**

**UNIVERSITAS JEMBER**

**FAKULTAS HUKUM**

**2017**

**SKRIPSI**

**NETRALITAS POLITIK PEGAWAI NEGERI SIPIL BERDASARKAN  
PASAL 2 HURUF F UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014  
TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA**

*POLITICAL NEUTRALITY CIVIL SERVANTS UNDER ARTICLE 2 letter F Act  
No. 5 by 2014 ABOUT CIVIL STATE APPARATUS*

**DWI ALFIAN ARIS SANDI  
NIM: 120710101219**

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI, DAN PENDIDIKAN TINGGI  
UNIVERSITAS JEMBER  
FAKULTAS HUKUM  
2017**

**MOTTO :**

“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat “.<sup>1</sup>



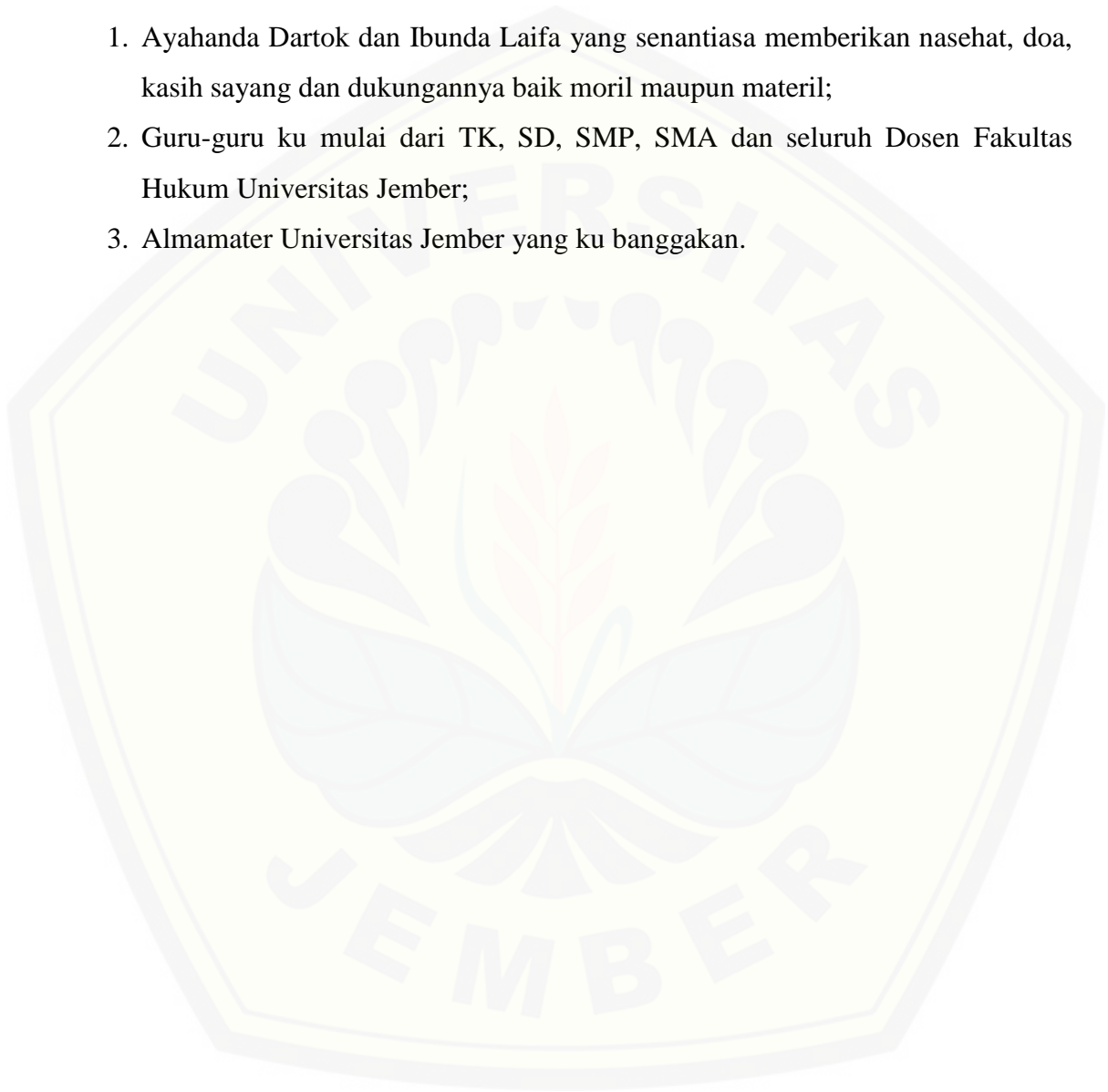
---

<sup>1</sup> Drs.H. Fadhal AR Bafadal, M.Sc, 2002 ,*Al-qur'an dan Terjemahan, Surat AN-NISA Ayat 80*, Surabaya, Karya Agung, hlm. 148.

**PERSEMBAHAN**

Penulis persembahkan skripsi ini kepada :

1. Ayahanda Dartok dan Ibunda Laifa yang senantiasa memberikan nasehat, doa, kasih sayang dan dukungannya baik moril maupun materil;
2. Guru-guru ku mulai dari TK, SD, SMP, SMA dan seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Jember;
3. Almamater Universitas Jember yang ku banggakan.



**NETRALITAS POLITIK PEGAWAI NEGERI SIPIL BERDASARKAN  
PASAL 2 HURUF F UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014  
TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA**

*“POLITICAL NEUTRALITY CIVIL SERVANTS UNDER ARTICLE 2 letter F  
Act No. 5 by 2014 ABOUT CIVIL STATE APPARATUS”*

**SKRIPSI**

Untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum Program Studi Ilmu Hukum pada  
Fakultas Hukum Universitas Jember

**DWI ALFIAN ARIS SANDI**

**NIM: 120710101219**

**KEMENTRIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI  
UNIVERSITAS JEMBER  
FAKULTAS HUKUM**

**2017**

**SKRIPSI INI TELAH DISETUJUI  
TANGGAL 31 MARET 2017**

**Oleh  
Pembimbing Utama,**

**Dr. JAYUS, S.H.,M.Hum.**  
**NIP: 195612061983031003**

**Pembimbing Anggota,**

**IWAN RACHMAD SOETIJONO S.H., M.H.**  
**NIP: 1907004101998021001**

**PENGESAHAN**

Skripsi dengan judul :

**NETRALITAS POLITIK PEGAWAI NEGERI SIPIL BERDASARKAN  
PASAL 2 HURUF F UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014  
TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA**

***“POLITICAL NEUTRALITY CIVIL SERVANTS UNDER ARTICLE 2 letter F  
Act No. 5 by 2014 ABOUT CIVIL STATE APPARATUS”***

Oleh :

**DWI ALFIAN ARIS SANDI**

**NIM 120710101219**

**Dosen Pembimbing Utama,**

**Dr. JAYUS, S.H., M.Hum.**

**NIP: 195612061983031003**

**Dosen Pembimbing Anggota,**

**IWAN RACHMAD SOETIJONO S.H., M.H.**

**NIP: 197004101998021001**

Mengesahkan :

Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi

Universitas Jember

Fakultas Hukum

**Dekan,**

**Dr. Nurul Ghufron, S.H., M.H.**

**NIP. 197409221999031003**

**PENETAPAN PANITIA PENGUJI**

Dipertahankan di hadapan Panitia Penguji pada :

Hari : Kamis

Tanggal : 30

Bulan : Maret

Tahun : 2017

Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum Universitas Jember

**PANITIA PENGUJI**

**Ketua,**

**Sekretaris,**

**TOTOK SUDARYANTO, S.H., M.S.**  
NIP : 195701221982031002

**WARAH ATIKAH S.H., M.Hum.**  
NIP : 197303252001122002

**ANGGOTA PANITIA PENGUJI**

1. **Dr. Jayus, S.H., M.Hum.** : (.....)  
NIP: 195612061983031003

2. **Iwan Rachmad Soetijono, S.H., M.Hum.** : (.....)  
NIP: 197004101998021001



**PERNYATAAN**

Saya sebagai penulis yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Dwi Alfian Aris Sandi

NIM : 120710101219

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang berjudul :

**“NETRALITAS POLITIK PEGAWAI NEGERI SIPIL BERDASARKAN PASAL 2 HURUF F UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA”** adalah benar-benar karya sendiri, kecuali jika dalam pengutipan substansi disebutkan sumbernya, dan belum pernah diajukan pada institusi manapun, serta bukan karya jiplakan. Saya bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, tanpa adanya tekanan dan paksaan dari pihak lain serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata dikemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 30 Maret 2017

Yang menyatakan,

**Dwi Alfian Aris Sandi**  
**NIM. 120710101219**

## UCAPAN TERIMA KASIH

Segala puji dan syukur kepada Allah S.W.T, sehingga penulis diberikan kelancaran, kesabaran, dan kekuatan untuk menyelesaikan skripsi dengan judul **“NETRALITAS POLITIK PEGAWAI NEGERI SIPIL BERDASARKAN PASAL 2 HURUF F UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA”**. Penulisan skripsi ini merupakan tugas akhir sebagai syarat untuk menyelesaikan Program Studi Ilmu Hukum dan mencapai gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Jember.

Penulis menyadari bahwa tanpa bimbingan, dorongan, dan motivasi dari berbagai pihak, penulis tidak dapat menyelesaikan tugas akhir ini dengan baik. Oleh karena itu, penulis mengucapkan terima kasih kepada :

1. Bapak Dr. Jayus, S.H.,M.Hum. selaku Dosen Pembimbing Utama yang telah memberikan pengarahan dan meluangkan waktunya untuk membimbing penulis dalam menyelesaikan penulisan skripsi ini;
2. Bapak Iwan Rachmad Soetijono, S.H., M.Hum. selaku Dosen Anggota Pembimbing yang telah memberikan pengarahan dan meluangkan waktunya untuk membimbing penulis dalam menyelesaikan penulisan skripsi ini;
3. Bapak Totok Sudaryanto, S.H.,M.S. selaku Ketua Penguji Ujian Skripsi yang telah meluangkan waktu dan pemikirannya untuk menguji;
4. Ibu Warah Atikah, S.H.,M.Hum. selaku Sekretaris Penguji Ujian Skripsi yang telah meluangkan waktu dan pemikirannya untuk menguji;
5. Bapak Dr. Nurul Gufron, S.H., M.H selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember;
6. Ibu Dr. Dyah Octorina Susanti, S.H., M.Hum. selaku Penjabat Wakil Dekan I dan Bapak Mardi Handono, S.H., M.Hum. selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Jember;
7. Bapak Echwan Irianto, S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing Akademik (DPA), yang selalu memberikan bimbingan, konsultasi dan masukan selama melaksanakan kuliah di fakultas Hukum Universitas Jember;

8. Seluruh Dosen dan Pegawai di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Jember yang telah banyak memberikan bantuan selama perkuliahan;
9. Kedua orang tua penulis yang selalu saya sayangi dan cintai Bapak Dartok dan Ibu Laifa. Kakak tercinta Aris Susanto terima kasih atas kasih sayang, motivasi, semangat dan doanya yang selalu mengiringi penulis;
10. Sahabat sekaligus keluarga di Jember Fajar, Kamil, Jefri, Heri, Ardy, Jarwo, Rachmad, Rico, Sandy, Danu, Edy, Bagus yang selalu memberikan canda tawa, dukungan, dan doa demi terselesaikannya skripsi ini;
11. Millatul Hakima istriku tercinta yang selalu memberikan motivasi, perhatian, semangat dan doanya demi kesuksesan dan kebahagiaan penulis;
12. Teman-teman Angkatan 2012, Elyas, Rudy, Bima, Choirul, Rizky yang masuk dalam kekhususan Hukum Tata Negara dan teman-teman semuanya tanpa terkecuali yang tiada henti memberikan dukungan dan doa kepada penulis;
13. Teman-teman KKN kelompok 055 Desa Sumberpakem, Sumberjambe, Jember, Tomy, Evan, Febby, Diana, Siti, Novi, Sita, Afta, Savira yang telah memberikan perhatian dan semangat kepada penulis;
14. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan namanya satu persatu yang telah memberikan dukungan kepada penulis untuk menyelesaikan skripsi ini.

Semoga kebaikan yang telah mereka berikan dengan tulus ikhlas pada penulis mendapat balasan dari Allah S.W.T. Akhir kata pada kesempatan ini penulis berharap semoga skripsi ini dapat menambah khasanah refrensi serta bermanfaat bagi pihak yang membacanya.

Jember, Maret 2017

Penulis

## RINGKASAN

Dalam penyelenggaraan pesta demokrasi, Pegawai Negeri Sipil (PNS) di haruskan berada dalam posisi netral. Netral di sini diartikan PNS mempunyai hak suara untuk memilih pasangan calon dalam pemilihan umum, hanya saja tidak di perbolehkan terlibat dukung mendukung dan berpihak kepada salah satu pasangan calon termasuk pasangan *incumbent*. Salah satu langkah yang mendasar dari reformasi birokrasi, pemerintah telah menetapkan kebijakan baru dalam pembinaan Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai bagian dari pegawai negeri, yang pada prinsipnya mengarahkan sikap politik ASN dari yang sebelumnya harus mendukung golongan politik tertentu menjadi netral atau tidak memihak, yang selanjutnya lazim di sebut kebijakan netralitas politik ASN. Dalam pasal 2 huruf f Undang-Undang nomor 15 tahun 2015 tentang Aparatur Sipil Negara bahwa setiap pegawai negaeri sipil harus bersikap netral dalam berperilaku dan bekerja dalam instansi negeri. Dalam tataran konsep, aturan tersebut sudah dibuat dengan sangat bagus. Netralitas PNS dalam setiap penyelenggaraan pemilihan kepala daerah menjadi hal yang “wajib”. Dengan adanya aturan netralitas ini maka akan sangat dimungkinkan kualitas pelaksanaan Pemilihan kepala daerah akan semakin baik. PNS, KPU, Bawaslu, Polri, TNI dan stakeholder lainnya merupakan instrumen utama dalam penyelenggaraan pilkada harus netral. Hubungan hukum antara negara dengan pegawainya disebut dengan hubungan *Openbare Dienstbeterking* (hubungan dinas publik). Inti dari hubungan dinas publik adalah kewajiban bagi pegawai yang bersangkutan untuk tunduk pada pengangkatan dalam beberapa macam jabatan tertentu yang mengakibatkan pegawai yang bersangkutan tidak menolak (menerima tanpa syarat) pengangkatannya dalam satu jabatan yang telah ditentukan oleh pemerintah. Permasalahan yang akan di bahas *Pertama*, Bagaimana netralitas pegawai negeri sipil dalam organisasi politik. *Kedua*, Apa yang menjadi penyebab terjadinya pelanggaran netralitas pegawai negeri sipil.

Metode penelitian skripsi ini bersifat yuridis normatif yang di dalamnya terdapat pendekatan undang-undang (*statue approach*) dan pendekatan asas-

asas hukum (*legal principle approach*). Bahan hukum dalam penulisan skripsi ini dapat dibedakan menjadi sumber-sumber penelitian hukum yang berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder. Disamping sumber-sumber penelitian yang berupa bahan-bahan hukum, penulis juga dapat menggunakan bahan-bahan non hukum yang kemudian hasil analisis bahan penelitian tersebut di uraikan dalam pembahasan guna menjawab permasalahan yang di ajukan hingga sampai pada kesimpulan.

Kesimpulan dari penulisan skripsi ini yang *pertama* Netralitas Pegawai Negeri Sipil merupakan suatu wacana nasional dalam era reformasi ini, dilihat dari peranan Pegawai Negeri Sipil yang begitu besar sehingga sangat di perlukan pembinaan yang baik. Dimana di harapkan Pegawai Negeri Sipil tidak lagi menjadi tunggangan politik yang dapat mempengaruhi sistem dalam bernegara. Adanya Undang-Undang No.5 Tahun 2015 tentang aparatur sipil negara dapat di jadikan rel bagi Pegawai Negeri Sipil untuk melaksanakan tugas, kewajiban dan peranannya. Yang *kedua* adanya faktor-faktor yang dapat mempengaruhi kenetralitasan Pegawai Negeri Sipil tidak dapat di hindari. Hampir semua di setiap penyelenggaraan pemilu Pegawai Negeri Sipil melakukan pelanggaran. Dilihat dari paling besar pengaruhnya yaitu hubungan internal terhadap pasangan calon menjadi alasan Pegawai Negeri Sipil ini menyimpang terhadap Undang-Undang yang ada.

Saran dari penulisan skripsi ini yang *pertama* Netralitas di artikan bahwa Pegawai Negeri Sipil mempunyai hak suara untuk memilih hanya saja tidak boleh mengikuti kapanye yang di lakukan pasangan calon. Dengan demikian ke netralitasan Pegawai Negeri ini sangat di mungkinkan pelaksanaan pemilu dapat semakin baik. Yang *kedua* di butuhkan komitmen dan peranan pemerintah, masyarakat dan lembaga untuk mendukung netralitas pegawai negeri sipil. Pegawai Negeri Sipil juga harus di tuntut memiliki jiwa profesionalisme sehingga mengedepankan profesi sebagai PNS di bandingkan aktifitasnya lainnya yang dapat mengganggu profesinya.

DAFTAR ISI

	<b>Halaman</b>
<b>HALAMAN SAMPUL DEPAN</b> .....	<b>i</b>
<b>HALAMAN SAMPUL DALAM</b> .....	<b>ii</b>
<b>HALAMAN MOTTO</b> .....	<b>iii</b>
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN</b> .....	<b>iv</b>
<b>HALAMAN PERSYARATAN GELAR</b> .....	<b>v</b>
<b>HALAMAN PERSETUJUAN</b> .....	<b>vi</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....	<b>vii</b>
<b>HALAMAN PENETAPAN PANITIA PENGUJI</b> .....	<b>viii</b>
<b>HALAMAN PERNYATAAN</b> .....	<b>ix</b>
<b>HALAMAN UCAPAN TERIMAKASIH</b> .....	<b>x</b>
<b>HALAMAN RINGKASAN</b> .....	<b>xii</b>
<b>HALAMAN DAFTAR ISI</b> .....	<b>xiv</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
1.1. Latar Belakang .....	<b>1</b>
1.2. Rumusan Masalah .....	<b>5</b>
1.3. Tujuan Penelitian .....	<b>5</b>
1.3.1 Tujuan Umum .....	<b>5</b>
1.3.2 Tujuan Khusus .....	<b>5</b>
1.4. Metode Penulisan .....	<b>6</b>
1.5. Pendekatan Masalah .....	<b>6</b>
1.6. Sumber Bahan Hukum .....	<b>6</b>
1.6.1 Bahan Hukum Primer .....	<b>7</b>
1.6.2 Bahan Hukum Sekunder .....	<b>7</b>
1.6.3 Bahan Non Hukum .....	<b>8</b>
1.7. Analisis Bahan Hukum .....	<b>8</b>
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	<b>9</b>
2.1. Demokrasi .....	<b>9</b>
2.1.1. Teori Demokrasi .....	<b>9</b>
2.1.2. Demokrasi di Indonesia .....	<b>12</b>
2.2. Hak Asasi Manusia .....	<b>13</b>
2.2.1. Teori Hak Asasi Manusia .....	<b>13</b>
2.2.2. Hak Asasi Manusia Dalam Berpolitik .....	<b>14</b>

2.3. Pegawai Negeri Sipil.....	16
2.3.1. Pengertian Pegawai Negeri .....	16
2.3.2. Jenis Pegawai Negeri .....	19
2.3.3. Hak dan Kewajiban Pegawai Negeri Sipil.....	21
2.4. Netralitas .....	25
2.4.1. Pengertian Netralitas .....	25
2.4.2. Pengertian Netralitas Politik .....	25
2.5. Sanksi.....	26
2.5.1. Sanksi Administrasi .....	26
2.5.2. Jenis Sanksi Administrasi .....	27
<b>BAB III PEMBAHASAN .....</b>	<b>29</b>
3.1. Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Organisasi Politik .....	<b>29</b>
3.2. Penyebab Terjadinya Pelanggaran Netralitas Pegawai Negeri Sipil .....	<b>33</b>
<b>BAB IV PENUTUP .....</b>	<b>39</b>
4.1. Kesimpulan .....	<b>39</b>
4.2. Saran .....	<b>39</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	

## BAB I PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Berdasarkan sejarah Indonesia, khususnya pada era Orde Baru terdapat berbagai permasalahan dalam pelaksanaan sistem pemerintahan Indonesia. Bentuk permasalahannya berupa pola pikir pemerintah dalam struktur pemerintahan, dimana titik berat kekuasaan berada pada tangan penguasa birokrasi pemerintah yang mengakibatkan rakyat sebagai unsur utama birokrasi tidak mempunyai peran yang dapat mengontrol birokrasi pemerintah secara maksimal.<sup>2</sup>

Indonesia merupakan negara hukum dengan paham demokrasi. Istilah negara hukum merupakan terjemahan langsung dari *rechtsstaat*.<sup>3</sup> Hal tersebut telah diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang kemudian disebut UUD NRI tahun 1945. Pada Pasal 1 ayat (3) bahwasannya Indonesia adalah negara hukum. Negara dengan paham demokrasi ditekankan pada ide kebebasan politik yang salah satunya dituangkan dalam pemilihan umum.

Salah satu langkah yang mendasar dari reformasi birokrasi, pemerintah telah menetapkan kebijakan baru dalam pembinaan Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai bagian dari pegawai negeri, yang pada prinsipnya mengarahkan sikap politik ASN dari yang sebelumnya harus mendukung golongan politik tertentu menjadi netral atau tidak memihak, yang selanjutnya lazim di sebut kebijakan netralitas politik ASN.

Upaya dalam menjaga ASN dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan ASN, serta dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaga pada tugas yang dibebankan sebagaimana di atur dalam Undang-Undang nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Sehingga dibutuhkan suatu netralitas dalam pegawai negeri sipil tersebut dan

---

<sup>2</sup> Sri Hartini, Dkk, 2008, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, Purwokerto, Sinar Grafika, hlm. 1.

<sup>3</sup> Padmo Wahjono, 1977, *Ilmu Negara Suatu Sistematis dan Penjelasan 14 Teori Ilmu Negara dan Jellinek*, Jakarta, Melati Study Group, hlm. 30.



dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik. Diketahui bahwa setiap orang memiliki suatu hak asasi dalam kehidupannya, termasuk berpolitik dengan mengikuti partai politik, sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28 yang menyatakan “*kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan oleh undang-undang*”. Secara sekilas larangan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Undang-Undang ASN mengikuti partai politik itu bertentangan dengan UUD 1945, tetapi perlu diketahui juga bahwa hubungan hukum antara negara dengan PNS, telah ditegaskan dalam Pasal 2 huruf f Undang-Undang nomor 15 tahun 2015 tentang Aparatur Sipil Negara bahwa setiap pegawai negeri sipil harus bersikap netral dalam berperilaku dan bekerja dalam instansi negeri.

Aparatur sipil negara memiliki suatu hubungan hukum, dimana menurut Philipus M. Hadjon Hubungan hukum antara negara dengan pegawainya disebut dengan hubungan *Openbare Dienstbetrekking* (hubungan dinas publik).<sup>4</sup> Inti dari hubungan dinas publik adalah kewajiban bagi pegawai yang bersangkutan untuk tunduk pada pengangkatan dalam beberapa macam jabatan tertentu yang mengakibatkan pegawai yang bersangkutan tidak menolak (menerima tanpa syarat) pengangkatannya dalam satu jabatan yang telah ditentukan oleh pemerintah. Pemerintah sebaliknya berhak mengangkat seseorang pegawai dalam jabatan tertentu tanpa adanya penyesuaian kehendak dari yang bersangkutan.<sup>5</sup> Hubungan dinas publik dalam penerapannya, hubungan ini berkaitan dengan segi pengangkatan birokrasi pemerintah yang dikenal dengan teori *Contract Sui Generis*. Teori yang dikemukakan oleh Buys ini menyatakan bahwa *Contract Sui Generis* mensyaratkan birokrat pemerintah harus setia dan taat selama berstatus sebagai pegawai negeri, meskipun ASN dapat mengundurkan diri. Dari pendapat Buys ini, dapat disimpulkan bahwa selama menjadi pegawai negeri, mereka tidak dalam melaksanakan hak-hak asasinya secara penuh.<sup>6</sup> Berdasarkan hal tersebut

---

<sup>4</sup> Philipus M. Hadjon (et.al), 2005, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, hlm 214.

<sup>5</sup> S.F Marbun dan Mahfud M. D., 1987, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, Liberty, hlm 98-99.

<sup>6</sup> *Ibid*, hlm. 99-100.

dan dikaitkan dalam konteks netralitas, bahwa larangan PNS dalam berpolitik (mengikuti partai politik) itu bukanlah suatu pelanggaran hak asasi manusia, tetapi konsekuensi dari adanya hubungan dinas publik dan teori *Contract Sui Generis*.

Pengaturan mengenai netralitas dalam Undang-Undang ASN, dimulai dari ketentuan umum mengenai pengelolaan ASN dalam manajemen ASN Pasal 1 angka 5 bahwa adanya pengelolaan ASN diperuntukan untuk menghasilkan ASN yang bebas dari intervensi politik. Dalam penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN, berdasarkan Pasal 2 salah satunya memiliki suatu asas “Netralitas” yang memiliki maksud bahwa setiap pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepentingan siapapun. Pasal ini mensyaratkan bahwa pegawai ASN harus tetap loyal hanya pada satu pihak yaitu pemerintah hal inilah yang disebut dengan konsep monoloyalitas dalam PNS, sehingga PNS tidak boleh loyal terhadap suatu organisasi politik selain pemerintah.

Pengaturan yang lebih tegas lagi terhadap netralitas terdapat pada Pasal 9 (2) Undang-Undang ASN yang menyatakan bahwa “Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik”. Makna dari ketentuan tersebut, bermakna imperatif yang terlihat dari kata “harus” artinya pegawai ASN mau tidak mau, suka tidak suka harus netral agar tidak terpengaruh dari intervensi suatu golongan dan partai politik dengan cara tidak berpolitik secara praktis.

Pengaturan netralitas dalam Undang-Undang ASN tidak hanya mengatur mengenai kenetralan dari Pegawai ASN nya saja, tetapi undang-undang ini juga mengatur kenetralitasan dari suatu lembaga non-struktural yang disebut dengan Komisi Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut dengan KASN. Berdasarkan Pasal 27 sampai Pasal 43 dalam UU ASN, KASN merupakan lembaga non-struktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik yang bertujuan untuk mewujudkan pegawai ASN yang netral dan bertugas menjaga netralitas pegawai ASN.

Berdasarkan suatu penelitian yang dilakukan oleh Dosen Fakultas Hukum UNSOED yang diketuai oleh ibu Sri Hartini S.H., M.H, beliau memberikan suatu

kriteria yang digunakan dalam mengidentifikasi dan mengkualifikasi jenis-jenis kegiatan politik sebagai pelanggaran netralitas PNS. *Pertama*, keikutsertaan PNS dalam pelaksanaan kampanye; *Kedua*, PNS menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai/PNS; *Ketiga*, sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS dilingkungan kerjanya; *Keempat*, sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara; *Kelima*, membuat keputusan dan atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu calon pasangan selama masa kampanye; *Keenam*, mengadakan suatu kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap calon pasangan yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah kampanye yang meliputi pertemuan, ajakan, himbuan seruan dan pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat. *Ketujuh*, menjadi anggota Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan suara (PPS) dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) dalam kegiatan pemilukada tanpa izin dari atasan langsung.<sup>7</sup>

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

Berdasarkan pada uraian diatas, maka penulis tertarik untuk membahas lebih lanjut permasalahan yang ada di dalam karya ilmiah yang berbentuk skripsi dengan judul **“NETRALITAS POLITIK PEGAWAI NEGERI SIPIL BERDASARKAN PASAL 2 HURUF F UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA”**.

---

<sup>7</sup> Sri Hartini, Setiajeng Kadarsih, dan Tedi Sudrajat, “Kebijakan Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilukada (Studi di Jawa Tengah), *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vol.1 No. 3 Tahun 2014, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran : Bandung, hlm. 550.

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pada uraian diatas, maka permasalahan yang akan dikaji dalam skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana netralitas pegawai negeri sipil dalam organisasi politik ?
2. Apa yang menjadi penyebab terjadinya pelanggaran netralitas pegawai negeri sipil ?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Dalam penulisan skripsi ini terdiri dari dua tujuan yang ingin dicapai yaitu, meliputi tujuan umum dan tujuan khusus yaitu:

### 1.3.1 Tujuan Umum

Tujuan umum yang hendak dicapai di dalam penulisan skripsi ini yaitu :

1. Guna memenuhi dan melengkapi tugas akhir yang diajukan sebagai prasyarat akademis untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember.
2. Sebagai salah satu sarana untuk mengembangkan ilmu dan pengetahuan hukum yang diperoleh dari perkuliahan yang bersifat teoritis dan praktik yang terjadi dalam masyarakat.
3. Menambah pengalaman dan memberikan sumbangan pemikiran yang berguna bagi kalangan umum, bagi para mahasiswa fakultas hukum dan almamater.

### 1.3.2 Tujuan Khusus

Selain tujuan umum, terdapat pula tujuan khusus yang hendak dicapai di dalam penulisan skripsi ini yaitu :

1. Mengetahui dan memahami aturan pemerintah terhadap netralitas pegawai negeri sipil dalam organisasi politik.
2. Mengetahui dan memahami penyebab terjadinya pelanggaran netralitas pegawai negeri sipil.

#### 1.4 Metode Penulisan

Penelitian hukum merupakan suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Disinilah dibutuhkan kemampuan untuk mengidentifikasi masalah hukum, melakukan penalaran hukum, menganalisis masalah yang dihadapi dan kemudian memberikan pemecahan atas masalah tersebut.<sup>8</sup> Penelitian dalam penulisan skripsi ini dilakukan dengan mengkaji aturan hukum yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang akan dianalisis dalam penelitian ini.<sup>9</sup>

#### 1.5 Pendekatan Masalah

Sebagai upaya untuk menjawab permasalahan yang dibahas dalam skripsi ini, maka pendekatan yang digunakan dalam metode penelitian ini adalah pendekatan undang-undang (*statue approach*) dan pendekatan asas-asas hukum (*legal principle approach*).

Pendekatan undang-undang (*statue approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Pendekatan undang-undang ini akan membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya.<sup>10</sup>

Sedangkan pendekatan asas-asas hukum (*legal principle approach*) adalah suatu pendekatan dengan menggunakan nilai-nilai, prinsip-prinsip, dan asas-asas hukum yang berlaku di Indonesia.

#### 1.6 Sumber Bahan Hukum

Sumber-sumber penelitian hukum dalam penulisan skripsi ini dapat dibedakan menjadi sumber-sumber penelitian hukum yang berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder. Disamping sumber-

<sup>8</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2014, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Predana Media Group, hlm 60

<sup>9</sup> Johny Ibrahim, 2008, *Teori Dan Metodologi Hukum Normatif*, Jakarta, Banyumedia, hlm.31

<sup>10</sup> Peter Mahmud Marzuki, *ibid*, hlm. 133

sumber penelitian yang berupa bahan-bahan hukum, penulis juga dapat menggunakan bahan-bahan non hukum apabila dipandang perlu.

### 1.6.1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas.<sup>11</sup> Bahan hukum primer yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 perubahan atas Undang-Undang No.8 Tahun 2008 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.
3. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
5. Peraturan Pemerintah No.48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.

### 1.6.2 Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang terutama adalah buku-buku hukum termasuk skripsi, tesis, dan disertasi hukum dan jurnal-jurnal hukum. Disamping itu juga, kamus-kamus hukum dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.<sup>12</sup> Bahan hukum sekunder yang penulis gunakan dalam penulisan skripsi ini meliputi buku-buku, teks (*literature*), jurnal-jurnal hukum, media cetak maupun media elektronik (*internet*), serta makalah yang terkait dengan peraturan pegawai negeri sipil.

---

<sup>11</sup> *Ibid*, hlm181

<sup>12</sup> *Ibid*, hlm.195

### 1.6.3 Bahan Non Hukum

Sumber bahan non hukum sebagai penunjang dari sumber bahan hukum primer dan sekunder, bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yaitu bahan-bahan yang diambil dari media konvensional maupun digital, buku-buku non hukum yang relevan, hasil diskusi dan lain sebagainya.

### 1.7 Analisis Bahan Hukum

Proses analisis bahan hukum merupakan suatu metode untuk menemukan jawaban atas permasalahan yang dibahas. Dalam proses menemukan jawaban tersebut, penulis harus memperhatikan dan menggunakan beberapa langkah yaitu: (1) mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminasi hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan; (2) pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non hukum; (3) melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan; (4) menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum; dan (5) memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun didalam kesimpulan.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm 213

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1 Demokrasi

##### 2.1.1 Teori Demokrasi

Pengertian demokrasi berasal dari kata *demos* berarti rakyat, dan *kratein* berarti memerintah (*kratia* berarti pemerintahan).<sup>14</sup> Jadi “*Demos-Kratien*” atau demokrasi adalah keadaan negara dimana dalam sistem pemerintahannya, kedaulatan berada di tangan rakyat, kekuasaan tertinggi juga berada di tangan rakyat. Pengertian demokrasi menurut para ahli antara lain:

1. **Aristoteles** mengemukakan bahwa demokrasi ialah suatu kebebasan atau prinsip demokrasi ialah kebebasan, karena melalui kebebasanlah setiap warga negara dapat saling berbagi kekuasaan di dalam negaranya. Aristoteles pun mengatakan apabila seorang hidup tanpa kebebasan dalam memilih cara hidupnya, maka sama saja seperti budak.
2. **Abraham Lincoln** mengatakan demokrasi itu ialah pemerintah dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.
3. **Koentjoro Poerbopanto** mengartikan bahwa demokrasi ialah suatu sistem dimana rakyat harus ikut berpartisipasi dalam suatu pemerintahan negara secara aktif.
4. **Prof. Mr. Muhamad Yamin** mengemukakan bahwa demokrasi merupakan suatu dasar dalam pembentukan pemerintah dan yang ada didalamnya (masyarakat) dalam kekuasaan mengatur dan memerintah dikendalikan secara sah oleh seluruh anggota masyarakat.<sup>15</sup>

Dalam konsep demokrasi semula lahir dari pemikiran mengenai hubungan negara dan hukum di Yunani kuno dan di praktekkan

---

<sup>14</sup> S Toto Pandoyo, 1992, *Ulasan Terhadap Beberapa Ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 Sistem Politik Dan Perkembangan Kehidupan Demokrasi*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 6

<sup>15</sup> *Ibid.*, hlm.7



dalam hidup bernegara pada abad ke-4 Sebelum Masehi sampai abad ke-6 Masehi sehingga ada beberapa teori-teori dalam demokrasi sebagai berikut :

#### A. Teori Demokrasi Klasik

Prinsip dasar demokrasi klasik adalah penduduk harus menikmati persamaan politik agar mereka bebas mengatur atau memimpin dan dipimpin secara bergiliran. Seringkali demokrasi difenisikan sebagai lawan dari sejumlah model pemerintahan. Demokrasi, dalam pengertian klasik, pertama kali muncul pada abad ke-5 SM tepatnya di Yunani. Pada saat itu pelaksanaan demokrasi dilakukan secara langsung, dalam artian rakyat berkumpul pada suatu tempat tertentu dalam rangka membahas berbagai permasalahan kenegaraan. Bentuk negara demokrasi klasik lahir dari pemikiran aliran yang dikenal berpandangan *a tree partite classification of state* yang membedakan bentuk negara atas tiga bentuk ideal yang dikenal sebagai bentuk negara kalsik-tradisional. Para penganut aliran ini adalah Plato, Aristoteles, Polybius dan Thomas Aquino. Plato dalam ajarannya menyatakan bahwa dalam bentuk demokrasi, kekuasaan berada di tangan rakyat sehingga kepentingan umum (kepentingan rakyat) lebih diutamakan. Adapun kelima bentuk pemerintahan negara menurut Plato sebagai berikut :

1. Monarki Pemerintahan dibawah wewenang seorang penguasa, yakni raja/ratu dan kaisar.
2. Aristocracy Pemerintahan dibawah wewenang para bangsawan (warisan).
3. Oligarki Pemerintahan dibawah wewenang sejumlah orang.
4. Theokrasi "Pemerintahan dibawah wewenang Tuhan" (pada kenyataannya merupakan pemerintahan dibawah wewenang kaum agamawan).

5. Diktator Pemerintahan dibawah wewenang seseorang yang mendapatkannya melalui kekuatan/pemberontakan. (Biasanya merupakan diktator militer).

#### B. Teori Civic Virtue

Pericles adalah negarawan Athena yang berjasa mengembangkan demokrasi. Prinsip-prinsip pokok demokrasi yang dikembangkannya adalah:

1. Kesetaraan warga negara
2. Kemerdekaan
3. Penghormatan terhadap hukum dan keadilan
4. Kebijakan bersama

Prinsip kebajikan bersama menuntut setiap warga negara untuk mengabdikan diri sepenuhnya untuk negara, menempatkan kepentingan republik dan kepentingan bersama diatas kepentingan diri dan keluarga. Di masa Pericles dimulai penerapan demokrasi langsung *direct democracy*. Model demokrasi ini bisa diterapkan karena jumlah penduduk negara kota masih terbatas, kurang dari 300.000 jiwa, wilayah nya kecil, struktur sosialnya masih sederhana dan mereka terlibat langsung dalam proses kenegaraan.

#### C. Teori Demokrasi Schumpeter

Schumpeter dalam bukunya "*Capitalism, Socialism and Democracy*" mengkritik terhadap teori demokrasi klasik. Schumpeter mengatakan bahwa kehendak rakyat sebenarnya hasil dari proses politik, bukan motor penggeraknya. Schumpeter juga menekankan pada prosedur atau metode dari demokrasi itu sendiri. Konsep demokrasi Schumpeter lebih bersifat empirik, deskriptif, institusional dan prosedural. Karena itulah teori ini juga dikenal dengan teori Demokrasi Prosedural.

#### D. Trias Politika

Trias Politica merupakan konsep pemerintahan yang kini banyak dianut diberbagai negara di aneka belahan dunia. Konsep dasarnya adalah, kekuasaan di suatu negara tidak boleh dilimpahkan pada satu struktur kekuasaan politik melainkan harus terpisah di lembaga-lembaga negara yang berbeda. Trias Politika yang kini banyak diterapkan adalah, pemisahan kekuasaan kepada 3 lembaga berbeda: legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Legislatif adalah lembaga untuk membuat undang-undang; Eksekutif adalah lembaga yang melaksanakan undang-undang; dan Yudikatif adalah lembaga yang mengawasi jalannya pemerintahan dan negara secara keseluruhan, menginterpretasikan undang-undang jika ada sengketa, serta menjatuhkan sanksi bagi lembaga ataupun perseorangan manapun yang melanggar undang-undang.<sup>16</sup>

#### 2.1.2 Demokrasi di Indonesia

Dalam membicarakan tentang demokrasi di Indonesia, bagaimanapun juga, kita tidak terlepas dari alur periodisasi sejarah politik di Indonesia. Yaitu apa yang disebut sebagai periode pemerintahan masa revolusi kemerdekaan, pemerintahan parlementer (*representative democracy*), pemerintahan demokrasi terpimpin (*guided democracy*), dan pemerintahan orde baru (*pancasila democracy*).<sup>17</sup>

Sejak runtuhnya Orde Baru yang bersamaan waktunya dengan lengsernya Presiden Soeharto, maka bangsa Indonesia memasuki suasana kehidupan kenegaraan yang baru, sebagai hasil dari kebijakan reformasi yang dijalankan terhadap hampir semua aspek kehidupan masyarakat dan negara yang berlaku sebelumnya. Kebijakan reformasi ini berpuncak dengan di amandemennya UUD

<sup>16</sup> [https://www.academia.edu/8888280/Teori - Teori Demokrasi](https://www.academia.edu/8888280/Teori_-_Teori_Demokrasi) diakses pada tanggal 5 November 2016, pukul : 22.18 WIB.

<sup>17</sup> Afan gaffar, 1999, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demikras*, Pustaka Pelajar, hlm. 10

1945 (bagian Batang tubuhnya) karena dianggap sebagai sumber utama kegagalan tatanan kehidupan kenegaraan di era Orde Baru.

Amandemen UUD 1945, terutama yang berkaitan dengan kelembagaan negara, khususnya perubahan terhadap aspek pembagian kekuasaan dan aspek sifat hubungan antar lembaga-lembaga negara, dengan sendirinya mengakibatkan terjadinya perubahan terhadap model demokrasi yang dilaksanakan dibandingkan dengan model demokrasi Pancasila di era Orde Baru. Dalam masa pemerintahan Habibie inilah muncul beberapa indikator kedemokrasian di Indonesia. *Pertama*, diberikannya ruang kebebasan pers sebagai ruang publik untuk berpartisipasi dalam kebangsaan dan kenegaraan. *Kedua*, diberlakukannya system multi partai dalam pemilu tahun 1999.

Demokrasi yang diterapkan negara kita pada era reformasi ini adalah demokrasi Pancasila, tentu saja dengan karakteristik yang berbeda dengan orde baru dan sedikit mirip dengan demokrasi perlemtenter tahun 1950-1959. *Pertama*, Pemilu yang dilaksanakan (1999-2004) jauh lebih demokratis dari yang sebelumnya. *Kedua*, ritasi kekuasaan dilaksanakan dari mulai pemerintahan pusat sampai pada tingkat desa. *Ketiga*, pola rekrutmen politik untuk pengisian jabatan politik dilakukan secara terbuka. *Keempat*, sebagian besar hak dasar bisa terjamin seperti adanya kebebasan menyatakan pendapat.<sup>18</sup>

## 2.2 Hak Asasi Manusia

### 2.2.1 Teori Hak Asasi Manusia

Hak asasi manusia (*Human Rights*) adalah hak dasar atau hak pokok yang dibawa manusia sejak lahir sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa. Hak asasi manusia (*Human Rights*) dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah,

<sup>18</sup> <https://tifiacerdikia.wordpress.com/lecture/lecture-1/ilmu-kewarganegaraan/perkembangan-demokrasi-di-indonesia.html> diakses pada tanggal 19 September 2016, pukul : 07.32 WIB.

dan setiap orang. Hak asasi manusia (*Human Rights*) bersifat universal dan abadi. Selain gerakan hak asasi, ada beberapa teori dari para ahli yang mendukung perkembangan hak asasi manusia. Teori hak asasi manusia (*theory of human rights*) adalah sebagai berikut :

1. Teori Perjanjian Masyarakat / *Theory Society Agreement* (1632-1704) Teori ini dikemukakan oleh John Locke. Teori ini menyebutkan bahwa ketika manusia berkeinginan membentuk negara maka semua hak yang ada pada manusia harus dijamin dalam undang-undang.
2. Teori Trias Politika / *Theory Trias Politica* (1688-1755) Teori ini dikemukakan oleh Montesquieu. Teori ini menyatakan bahwa kekuasaan negara dipisahkan menjadi tiga, yaitu legislatif, yudikatif, dan eksekutif. Pemisahan ini dilakukan untuk melindungi hak asasi dan kekuasaan penguasa.
3. Teori Kedaulatan Rakyat / *Theory of Sovereignty of the People* (1712-1778) Teori ini dikemukakan oleh J.J. Rousseau. Teori ini menyatakan bahwa penguasa diangkat oleh rakyat untuk melindungi kepentingan rakyat, termasuk hak asasi.<sup>19</sup>

### 2.2.2 Hak Asasi Manusia Dalam Berpolitik

Hak-hak sipil dan politik adalah hak yang bersumber dari martabat dan melekat pada setiap manusia yang dijamin dan dihormati keberadaannya oleh negara agar manusia bebas menikmati hak-hak dan kebebasannya dalam bidang sipil dan politik. Di dalam perlindungan hak-hak sipil dan politik, peran negara harus dibatasi karena hak-hak sipil dan politik tergolong ke dalam *negative right*, yaitu hak-hak dan kebebasan yang dijamin di dalamnya akan terpenuhi apabila peran negara dibatasi. Bila negara bersifat

---

<sup>19</sup> <http://trisuprastomonitihardjo.blogspot.co.id/2015/03/hak-asasi-manusia-pengertian-ham-ciri.html> diakses pada tanggal 11 Oktober 2016, pukul: 12.48 WIB.

*intervensionis*, maka tidak dapat dielakkan hak-hak dan kebebasan yang diatur didalamnya akan dilanggar negara.

Hak-hak yang termasuk ke dalam hak-hak sipil dan politik:

1. Hak hidup
2. Hak bebas dari penyiksaan dan perlakuan tidak manusiawi
3. Hak bebas dari perbudakan dan kerja paksa
4. Hak atas kebebasan dan keamanan pribadi
5. Hak atas kebebasan bergerak dan berpindah
6. Hak atas pengkaun dan perlakuan yang sama dihadapan hukum
7. Hak untuk bebas berfikir, berkeyakinan dan beragama
8. Hak untuk bebas berpendapat dan berekspresi
9. Hak untuk berkumpul dan berserikat
10. Hak untuk turut serta dalam pemerintahan.

Instrumen HAM yang mengatur hak-hak sipil dan politik sebagaimana diatur dalam Pasal 28 UUD 1945

(1) *“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”*

(3) *“Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.”*

(4) *“Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan.”*

Pasal 28 E ayat (2) *“Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.”*

Ayat (3) *“Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.”*

Bahwa HAM merupakan hak paling individu dan suatu pelaksanaan umum yang baku bagi semua bangsa dan negara dan merupakan seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa, yang wajib dihormati, dijunjung tinggi yang dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah

dan setiap orang demi kehormatan orang demi kehormatan setra perlindungan harkat dan martabat manusia.

## 2.3 Pegawai Negeri

### 2.3.1 Pengertian Pegawai Negeri

Logemann dengan menggunakan kriteria yang bersifat materil mencermati hubungan antara pegawai negeri dengan memberikan pengertian pegawai negeri setiap pejabat yang mempunyai hubungan dinas dengan negara.<sup>20</sup> Pegawai negeri sipil, Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, “Pegawai” berarti “orang yang bekerja pada pemerintah (perusahaan dan sebagainya), sedangkan “Negeri” berarti negara atau pemerintah, jadi Pegawai Negeri Sipil adalah orang yang bekerja pada Pemerintah atau Negara.<sup>21</sup> Berdasarkan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, pengertian dari pegawai negeri yaitu warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.

Pengertian pegawai negeri terbagi dalam dua bagian yaitu pengertian stipulatif dan pengertian ekstensif (perluasan pengertian).

#### 1. Pengertian Stipulatif

Pengertian yang bersifat stipulatif (penetapan tentang makna yang diberikan oleh undang-undang) tentang pegawai negeri terdapat dalam Pasal 1 angka 1 dan Pasal 3 ayat (1) undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang pokok-pokok kepegawaian. Pengertian yang terdapat pada Pasal 1 angka 1 berkaitan dengan hubungan pegawai negeri dengan pemerintah, atau mengenai

---

<sup>20</sup> Muchsan, 1982, *hukum kepegawaian*, Bina Aksara, Jakarta, hlm. 12.

<sup>21</sup> W,J,S Poerwadarminta, 1986, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 702

kedudukan Pegawai Negeri. Pengertian stipulatif tersebut selengkapnya berbunyi sebagai berikut <sup>22</sup>.

Pasal 1 angka (1) menyebutkan pegawai negeri adalah, setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 3 ayat (1) menyebutkan pegawai negeri berkedudukan sebagai aparatur negara, yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan.

Pengertian stipulatif berlaku dalam pelaksanaan semua peraturan-peraturan kepegawaian, dan pada umumnya dalam pelaksanaan semua peraturan perundang-undangan, kecuali diberikan definisi lain.

## 2. Pengertian Ekstensif

Pegawai negeri berkaitan dengan pengertian stipulatif, ada beberapa golongan yang sebenarnya bukan pegawai negeri menurut Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999. Hal tersebut dalam hal tertentu dianggap sebagai dan diperlakukan sama dengan pegawai negeri, artinya di samping pengertian stipulatif ada pengertian yang hanya berlaku pada hal-hal tertentu. Pengertian tersebut terdapat pada

- a. Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 415-437 KUHP mengenai kejahatan jabatan. Menurut pasal-pasal tersebut orang yang melakukan kejahatan jabatan adalah yang melakukan kejahatan yang berkenaan dengan tugasnya sebagai orang yang disertai

---

<sup>22</sup> Sastra Djatmika dan Marsono, 1995, *Hukum Kepegawaian Indonesia*, Djambatan, Jakarta. hlm, 95.



suatu jabatan publik, baik tetap maupun sementara. Intinya, orang yang disertai suatu jabatan publik itu belum tentu pegawai negeri, menurut pengertian stipulatif apabila melakukan kejahatan dalam kualitasnya sebagai pemegang jabatan publik, ia dianggap dan diperlakukan sama dengan pegawai negeri, khusus untuk kejahatan yang dilakukannya.

- b. Ketentuan Pasal 92 KUHP yang berkaitan dengan status anggota dewan rakyat, anggota dewan daerah dan kepala desa. Menurut Pasal 92 KUHP, di mana diterangkan bahwa yang termasuk dalam arti pegawai negeri adalah orang-orang yang dipilih dalam pemilihan berdasarkan peraturan-peraturan umum dan juga mereka yang bukan dipilih, tetapi diangkat menjadi anggota dewan rakyat dan dewan daerah serta kepala-kepala desa dan sebagainya. Pengertian pegawai negeri menurut KUHP sangatlah luas, tetapi pengertian tersebut hanya berlaku dalam hal ada orang-orang yang melakukan kejahatan, atau pelanggaran jabatan dan Tindak Pidana lain yang disebut dalam KUHP, jadi pengertian ini tidak termasuk dalam hukum kepegawaian.
- c. Ketentuan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 jo Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- d. Ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1974 tentang Pembatasan kegiatan Pegawai Negeri dalam Usaha Swasta.<sup>23</sup>

Pengertian stipulatif dan ekstensif merupakan penjabaran atas maksud dari keberadaan Pegawai Negeri Sipil dalam hukum Kepegawaian. Pengertian tersebut terbagi dalam bentuk dan format yang berbeda, namun pada akhirnya dapat menjelaskan maksud pemerintah, dalam memposisikan penyelenggara negara dalam

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, hlm. 10

sistem hukum yang ada, karena pada dasarnya jabatan negeri akan selalu berkaitan dengan penyelenggara negara yaitu pegawai negeri sipil.

### 2.3.2 Jenis Pegawai Negeri

Mengenai jenis pegawai negeri sipil di atur dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-undang No.43 Tahun 1999 perubahan atas Undang-undang No.8 tahun 1978 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, Pegawai Negeri dibagi menjadi:

1. Pegawai Negeri Sipil,
2. Anggota Tentara Nasional Indonesia, dan
3. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Pasal 2 ayat (1) UU No.43 Tahun 1999 tidak menyebutkan apa yang dimaksud dengan pengertian masing-masing bagiannya, namun dapat diambil suatu kesimpulan bahwa yang dimaksud dengan pegawai negeri sipil adalah, Pegawai Negeri yang bukan anggota tentara nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Republik Indonesia. Berdasarkan penjabaran tersebut, pegawai negeri sipil merupakan bagian dari pegawai negeri yang merupakan aparatur negara. Pegawai Negeri Sipil menurut UU No. 43 Tahun 1999 Pasal 2 ayat (2) dibagi menjadi; Pegawai Negeri Sipil Pusat dan Pegawai Negeri Sipil Daerah.<sup>24</sup> Pegawai Negeri Sipil Pusat adalah pegawai negeri sipil yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Dalam bekerja pada Departemen, Lembaga Tertinggi Pemerintah Nondepartemen, Kesekretariatan Lembaga Negara, Instansi Vertikal di Daerah Provinsi Kabupaten/Kota, Kepaniteraan Pengadilan, atau dipekerjakan untuk menyelenggarakan tugas negeri lainnya.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Sri Hartini, Op.cit, hlm. 36.

<sup>25</sup> *Ibid.*, hlm. 36.

Pegawai Negeri Sipil Daerah adalah Pegawai Negeri Sipil daerah Provinsi/Kabupaten/Kota yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan bekerja pada Pemerintah daerah, atau dipekerjakan di luar instansi induknya.<sup>26</sup>

Pegawai Negeri Sipil Pusat dan Pegawai Negeri Sipil Daerah yang diperbantukan di luar instansi induk, gajinya dibebankan pada instansi yang menerima perbantuan. Pejabat yang berwenang sebagaimana disebutkan Pasal 2 ayat (1), dapat mengangkat pegawai tidak tetap. Pengertian pegawai tidak tetap adalah pegawai yang diangkat untuk jangka waktu tertentu, guna melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan yang bersifat teknis professional dan administrasi, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan organisasi. Pegawai tidak tetap tidak diberikan kedudukan sebagai pegawai negeri. Penamaan pegawai tidak tetap mempunyai arti sebagai pegawai diluar PNS dan pegawai lainnya. Penamaan pegawai tidak tetap merupakan salah satu bentuk antisipasi pemerintah terhadap banyaknya kebutuhan pegawai namun dibatasi oleh dana APBD/APBN dalam penggajiannya. Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, mengatur bahwa semua pejabat pembina kepegawaian dan pejabat lain di lingkungan instansi, dilarang mengangkat tenaga honorer atau yang sejenis, kecuali ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005. Pasal 3 ayat (1) berbunyi: pengangkatan tenaga honorer menjadi Pegawai Negeri Sipil diprioritaskan bagi yang melaksanakan tugas sebagai:

1. Tenaga guru;
2. Tenaga kesehatan pada unit pelayanan kesehatan;
3. Tenaga penyuluh di bidang pertanian, perikanan, peternakan; dan
4. tenaga teknis lainnya yang sangat dibutuhkan pemerintah.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> *Ibid*, hlm. 37.

<sup>27</sup> *Ibid.*, hlm. 38.

### 2.3.3 Hak Dan Kewajiban Pegawai Negeri Sipil

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, didalamnya ada 4 Pasal yang menyebutkan hak-hak pegawai negeri sipil, adapun Pasal tersebut sebagai berikut :

#### Pasal 7

- (1) Setiap pegawai negeri berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban pekerjaan dan tanggung jawabnya.
- (2) Gaji yang diterima oleh pegawai negeri harus mampu memacu produktivitas dan menjamin kesejahteraan.
- (3) Gaji Pegawai Negeri yang adil dan layak sebagai-mana dimaksud dalam ayat (1), ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

#### Pasal 8

Setiap Pegawai Negeri berhak atas cuti.

#### Pasal 9

- (1) Setiap pegawai negeri yang ditimpa oleh sesuatu kecelakaan dalam dan karena menjalankan tugas kewajibannya, berhak memperoleh perawatan.
- (2) Setiap pegawai negeri yang menderita cacat jasmani atau cacat rohani dalam dan karena menjalankan tugas kewajibannya yang mengakibatkan-kannya tidak dapat bekerja lagi dalam jabatan apapun juga, berhak memperoleh tunjangan.
- (3) Setiap pegawai Negeri yang tewas, keluarganya berhak memperoleh uang duka.

#### Pasal 10

- (1) Setiap Pegawai Negeri yang telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan, berhak atas pensiun.

Berdasarkan pasal-pasal tersebut, aspek kebutuhan pegawai jika dihubungkan dengan teori-teori yang ada dapat menjelaskan mengenai hubungan antara hak dengan kewajiban dari pegawai. Hubungan ini meliputi kecenderungan pegawai untuk melaksanakan pekerjaannya berdasarkan kebutuhannya secara umum. Faktor motivasi yang timbul untuk memberikan prestasi dipengaruhi oleh hukum tertulis yang membatasi setiap aktivitas dan timbulnya *output* berupa kontraprestasi yang sepadan terhadap pekerjaan yang dikerjakannya.

Kewajiban pegawai negeri sipil adalah segala sesuatu yang wajib dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Sastra Djatmika mengatakan, kewajiban pegawai negeri dibagi dalam tiga golongan, yaitu:

1. Kewajiban-kewajiban yang ada hubungan dengan suatu jabatan;
2. Kewajiban-kewajiban yang tidak langsung berhubungan dengan suatu tugas dalam jabatan, melainkan dengan kedudukannya sebagai pegawai negeri pada umumnya;
3. Kewajiban lain-lain.<sup>28</sup>

Pegawai Negeri Sipil untuk menjunjung tinggi kedudukannya, diperlukan elemen-elemen penunjang kewajiban meliputi kesetiaan, ketaatan, pengabdian, kesadaran, tanggung jawab, jujur, tertib, bersemangat dengan memegang rahasia negara dan melaksanakan tugas kedinasan. Penjelasan hal tersebut sebagai berikut :

1. Kesetiaan berarti tekad dan sikap batin serta kesanggupan untuk mewujudkan dan mengamalkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dengan penuh kesadaran dan tanggung jawab. Pada umumnya kesetiaan timbul dari pengetahuan dan pemahaman dan keyakinan yang mendalam terhadap apa yang disetujui, oleh karena itu setiap Pegawai Negeri Sipil wajib mempelajari, memahami, menghayati dan mengamalkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Pancasila yang disetujui adalah sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 pada dasarnya dirumuskan secara singkat, oleh karena itu setiap pegawai negeri sipil berkewajiban untuk menjabarkan dan melaksanakan secara taat asas, kreatif, dan konstruktif terhadap nilai-nilai yang terkandung, baik dalam tugas maupun dalam sikap, perilaku dan perbuatannya sehari-hari. Pelanggaran

---

<sup>28</sup> Ibid., hlm. 40.

terhadap disiplin, pelanggaran 23okum dalam dinas maupun di luar dinas secara langsung maupun tidak langsung merupakan pelanggaran terhadap nilai-nilai Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

2. Ketaatan berarti kesanggupan seseorang untuk menaati segala peraturan perundang-undangan dan peraturan (kedinasan) yang berlaku serta kesanggupan untuk tidak melanggar larangan yang ditentukan.
3. Pengabdian (terhadap Negara dan masyarakat) merupakan kedudukan dan peranan Pegawai Negeri Sipil Republik Indonesia dalam hubungan formal baik dengan Negara secara keseluruhan maupun dengan masyarakat secara khusus.
4. Kesadaran berarti merasa, tahu dan ingat (pada keadaan yang sebenarnya) atau keadaan ingat (tahu) akan dirinya.
5. Jujur berarti lurus hati; tidak curang (lurus adalah tegak benar), terus terang (benar adanya). Kejujuran adalah ketulusan hati seseorang dalam melaksanakan tugas dan kemampuan untuk tidak menyalahgunakan wewenang yang diberikan kepadanya atau keadaan wajib menanggung segala sesuatunya apabila terdapat sesuatu hal, boleh dituntut dan dipersalahkan.
6. Menjunjung tinggi berarti memuliakan atau menghargai dan menaati martabat bangsa. Menjunjung tinggi kehormatan bangsa dan negara mengandung arti bahwa norma-norma yang hidup dalam Bangsa dan Negara Indonesia harus dihormati. Setiap Pegawai Negeri Sipil harus menghindari tindakan dan tingkah laku yang dapat menurunkan atau mencemarkan kehormatan Bangsa dan Negara.
7. Cermat berarti (dengan saksama); (dengan) teliti; dengan sepenuh minat (perhatian).
8. Tertib berarti menaati peraturan dengan baik, aturan yang bertalian dengan baik.

9. Semangat berarti jiwa kehidupan yang mendorong seseorang untuk bekerja keras dengan tekad yang bulat untuk melaksanakan tugas dalam rangka pencapaian tujuan. Bersemangat berarti ada semangatnya, mengandung semangat. Biasanya semangat timbul karena keyakinan atas kebenaran dan kegunaan tujuan yang akan dicapai.
10. Rahasia berarti sesuatu yang tersembunyi (hanya diketahui oleh seorang atau beberapa orang saja; ataupun sengaja disembunyikan supaya orang lain tidak mengetahuinya). Rahasia dapat berupa rencana, kegiatan atau tindakan yang akan, sedang atau telah dilaksanakan yang dapat menimbulkan kerugian atau bahaya, apabila diberitahukan kepada atau diketahui oleh orang yang tidak berhak.
11. Tugas Kedinasan berarti sesuatu yang wajib dikerjakan atau yang ditentukan untuk dilakukan terhadap bagian pekerjaan umum yang mengurus sesuatu pekerjaan tertentu.<sup>29</sup>

Berdasarkan uraian-uraian kewajiban Pegawai Negeri Sipil di atas, terhadap pegawai negeri sipil yang melanggar kewajiban-kewajibannya akan dilakukan penindakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

## **2.4 Netralitas**

### **2.4.1 Pengertian Netralitas**

Agar dapat memahami secara mendalam mengenai sejauh mana pegawai negeri sipil tidak terlibat dalam pemilihan kepala daerah, maka terlebih dahulu akan dipaparkan pengertian yang menyangkut netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilihan kepala daerah.

---

<sup>29</sup> Ibid., hlm, 41.

Kamus Umum Bahasa Indonesia dijelaskan bahwa pengertian Independensi adalah “Merdeka; berdiri sendiri”. Netralitas dapat juga diartikan dengan bersikap tidak memihak terhadap sesuatu apapun. Dalam konteks ini netralitas diartikan sebagai tidak terlibatnya pegawai negeri sipil dalam pemilihan Kepala Daerah baik secara aktif maupun pasif.

#### **2.4.2 Pengertian Netralitas Politik**

Dalam melaksanakan birokrasi yang baik dan bersih seharusnya pegawai negeri sipil Memiliki sikap netral dalam melaksanakan tugasnya. Sehingga dalam kinerjanya tidak dapat di pengaruhi dari pihak-pihak lain termasuk kepentingan politik. Sehingga dalam pengertian netralitas politik adalah sikap bebas dan tanpa intervensi dari pihak manapun dalam melaksanakan proses pemerintahan. Oleh sebab itu untuk membangun demokrasi pemerintahan dan birokrasi yang bebas dari campur tangan Partai politik. Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 mengatur :

- a. Pegawai negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, Jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan;
- b. Dalam kedudukan dan tugas tersebut, pegawai negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat;

Untuk menjamin netralitas, pegawai negeri dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik. Apabila melanggar ketentuan peraturan perundangan maka dapat dijatuhkan sanksi berupa pemberhentian sebagai PNS (Pasal 3 ayat (3) dan penjelasan umum angka 6 UU Nomor 43 Tahun 1999).

Berdasarkan dari ketentuan umum mengenai pengelolaan ASN dalam manajemen ASN Pasal 1 angka 5 Undang-undang No 5 Tahun 2014 bahwa adanya pengelolaan ASN diperuntukan untuk



menghasilkan ASN yang bebas dari Intervensi Politik. Dalam penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN, berdasarkan pasal 2 salah satunya memiliki suatu asas “Netralitas” yang memiliki maksud bahwa setiap pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepentingan siapapun.

## 2.5 Sanksi

### 2.5.1 Sanksi Administrasi

Penggunaan sanksi administrasi negara dalam Hukum Administrasi Negara merupakan penerapan kewenangan pemerintahan, di mana kewenangan ini berasal dari aturan hukum administrasi tertulis dan tidak tertulis. Pada umumnya, memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk menetapkan norma-norma hukum administrasi tertentu, diiringi pula dengan memberikan kewenangan untuk menegakkan norma-norma itu melalui penerapan sanksi bagi mereka yang melanggar norma-norma hukum administrasi tersebut. J.J. Oosternbrink mengatakan bahwa, sanksi administrasi adalah sanksi yang muncul dari hubungan antara pemerintah dengan warga negara dan yang dilaksanakan tanpa perantara kekuasaan peradilan. Hal itu dapat secara langsung dilaksanakan oleh administrasi sendiri, serta ketika warga negara melalaikan kewajiban yang timbul dalam hubungan hukum administrasi, pihak lawan (pemerintah) dapat mengenakan sanksi tanpa perantara hakim.<sup>30</sup> Pernyataan tersebut memiliki arti bahwa penerapan sanksi adminsitratif, pada dasarnya tanpa perantara hakim, namun dalam beberapa hal ada pula sanksi administratif yang harus melalui proses peradilan. Menurut P de Haan dkk, ”dalam HAN, penggunaan sanksi administrasi merupakan penerapan

---

<sup>30</sup> J.J. Oostenbrink. *Administratief Sancties*. Uitgeverij Vuga, s-Gravenhage, tt. (Ebook Terjemahan) hlm 8.

kewenangan pemerintahan, di mana kewenangan ini berasal dari aturan hukum administrasi tertulis dan tidak tertulis.<sup>31</sup> JJ.Oosternbrink berpendapat sanksi administratif adalah, sanksi yang muncul dari hubungan antara pemerintah dan warga negara yang dilaksanakan tanpa perantara pihak ketiga (kekuasaan peradilan), tetapi dapat secara langsung dilaksanakan oleh administrasi sendiri.<sup>32</sup>

### 2.5.2 Jenis-jenis Sanksi Administratif

Ditinjau dari segi sasarannya, dalam hukum administrasi dikenal dua jenis sanksi yaitu :

1. sanksi reparatoir artinya sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas pelanggaran norma, yang ditujukan untuk mengembalikan pada kondisi semula sebelum atau menempatkan pada situasi yang sesuai dengan hukum (*legale situatie*), dengan kata lain, mengembalikan pada keadaan semula sebelum terjadinya pelanggaran. misalnya paksaan pemerintah (*bestuursdwang*), pengenaan uang paksa (*dwangsom*),
2. sanksi punitif artinya sanksi yang ditujukan untuk memberikan hukuman pada seseorang, misalnya adalah berupa denda administratif.

Di samping dua jenis sanksi tersebut ada sanksi lain yang oleh J.B.J.M ten Berge disebut sebagai sanksi regresif (*regressieve sancties*), yaitu sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap ketentuan yang terdapat pada ketetapan yang diterbitkan. Sanksi ini ditujukan pada keadaan hukum semula, sebelum diterbitkannya ketetapan. Contohnya: penarikan, perubahan, dan penundaan suatu ketetapan.

Ditinjau dari segi tujuan diterapkannya sanksi, sanksi regresif ini sebenarnya tidak begitu berbeda dengan sanksi reparatoir. Bedanya hanya terletak pada lingkup dikenakannya sanksi tersebut.

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, hlm. 8

<sup>32</sup> *Ibid.*, hlm. 9

Sanksi reparatoir dikenakan terhadap pelanggaran norma hukum administrasi secara umum, sedangkan sanksi regresif hanya dikenakan terhadap ketentuan-keentuan yang terdapat dalam ketetapan.

Menurut Philipus M. Hadjon, penerapan sanksi secara bersama-sama antara hukum administrasi dengan hukum lainnya dapat terjadi, yakni kumulasi internal dan kumulasi eksternal. Kumulasi ekstrenal merupakan penerapan sanksi administrasi secara bersama-sama dengan sanksi lain, seperti sanksi pidana atau sanksi perdata. Khusus untuk sanksi perdata, pemerintah dapat menggunakannya dalam kapasitasnya sebagai badan hukum untuk mempertahankan hak-hak keperdataannya. Sanksi pidana dapat diterapkan bersama-sama dengan sanksi administrasi, artinya tidak diterapkan prinsip “ne bis in idem”(secara harfiah, tidak dua kali mengenai hal yang sama, mengebai perkara yang sama tidak boleh disidangkan untuk kedua kalinya). Dalam hukum administrasi dengan sanksi pidana ada perbedaan sifat dan tujuan.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> <http://sulthanberkakahkuliah.blogspot.co.id/2013/12/hukum-administrasi-negara.html> di akses pada 11 Oktober 2016, Pukul 19.45

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **4.1. Kesimpulan**

1. Netralitas Pegawai Negeri Sipil merupakan suatu wacana nasional dalam era reformasi ini, dilihat dari peranan Pegawai Negeri Sipil yang begitu besar sehingga sangat di perlukan pembinaan yang baik. Dimana di harapkan Pegawai Negeri Sipil tidak lagi menjadi tunggangan politik yang dapat mempengaruhi sistem dalam bernegara. Adanya Undang-Undang No.5 Tahun 2015 tentang aparatur sipil negara dapat di jadikan rel bagi Pegawai Negeri Sipil untuk melaksanakan tugas, kewajiban dan peranannya.
2. Adanya faktor-faktor yang dapat mempengaruhi kenetralitasan Pegawai Negeri Sipil tidak dapat di hindari. Hampir sumua di setiap penyelenggaraan pemilu Pegawai Negeri Sipil melakukan pelanggaran. Dilihat dari paling besar pengaruhnya yaitu hubungan internal terhadap pasangan calon menjadi alasan Pegawai Negeri Sipil ini menyimpang terhadap Undang-Undang yang ada.

#### **4.2. Saran**

1. Netralitas di artikan bahwa Pegawai Negeri Sipil mempunyai hak suara untuk memilih hanya saja tidak boleh mengikuti kapanye yang di lakukan pasangan calon. Dengan demikian ke netralitasan Pegawai Negeri ini sangat di mungkinkan pelaksanaan pemilu dapat semakin baik.
2. Di butuhkan komitmen dan peranan pemerintah, masyarakat dan lembaga untuk mendukung netralitas pegawai negeri sipil. Pegawai Negeri Sipil juga harus di tuntutan memiliki jiwa profesionalisme sehingga mengedepankan profesi sebagai PNS di bandingkan aktifitasnya lainnya yang dapat mengganggu profesinya.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. BUKU

- Afan Gaffar, 1999, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demikras*, Jakarta : Pustaka Pelajar.
- Fadhil AR Bafadal, 2002, *Al-qur'an dan Terjemahan*, Surabaya: Karya Agung.
- J.J. Oostenbrink. *Administratief Sancties*. Uitgeverij Vuga, s-Gravenhage, tt. (Ebook Terjemahan)
- Johny Ibrahim, 2008. *Teori Dan Metodologi Hukum Normatif*, Jakarta: Banyumedia.
- Kopri DKI Jakarta, 1988, *Kopri dan Perkembangannya*, Jakarta : Bina Aksara
- Padmo Wahjono, 1977. *Ilmu Negara Suatu Sistematis dan Penjelasan 14 Teori Ilmu Negara dan Jellinek*. Jakarta: Melati Study Group.
- Peter Mahmud Marzuki, 2014. *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Predana Media Group.
- Phipus M. Hadjon (et.al), 2005. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta : Gadjah Mada University Press.
- Muchsan, 1982. *Hukum Kepegawaian* , Jakarta: Bina Aksara.
- Rahmad dan Sri Sundari, 2015, *Pilkada ( Penuh Euforia, Miskin Makna)*, Jakarta, Bestari.
- Sastra Djatmika dan Marsono, 1995. *Hukum Kepegawaian indonesia* , Jakarta: Djambatan.
- S.F Marbun dan Mahfud M. D,1987. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty.
- S Toto Pandoyo, 1992. *Ulasan Terhadap Beberapa Ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 Sistem Politik Dan Perkembangan Kehidupan Demokrasi*, Yogyakarta: Liberty.
- Sri Hartini, Dkk, 2008, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, Purwokerto: Sinar Grafika
- Sri Hartini, Setiajeng Kadarsih, dan Tedi Sudrajat, 2014. "Kebijakan Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan (Studi di Jawa Tengah),

*Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vol.1 No. 3, Bandung : Fakultas Hukum Universitas Padjajaran.

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

#### **B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 perubahan atas Undang-Undang No.8 Tahun 2008 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

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

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Pemerintah No.48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.

#### **C.INTERNET**

[https://www.academia.edu/8888280/Teori - Teori Demokrasi](https://www.academia.edu/8888280/Teori_-_Teori_Demokrasi)

<https://tifiacerdikia.wordpress.com/lecture/lecture-1/ilmu-kewarganegaraan/perkembangan-demokrasi-di-indonesia.html>

<http://trisuprastomonitihardjo.blogspot.co.id/2015/03/hak-asasi-manusia-pengertian-ham-ciri.html>

<http://sulthanberkahlukiah.blogspot.co.id/2013/12/hukum-administrasi-negara.html>