

TESIS

**PELANGGARAN NETRALITAS ASN DAN
PENYALAHGUNAAN WEWENANG DALAM
PEMILIHAN KEPALA DAERAH**



Oleh

BACHRUDDIN MEIKIANSYAH

NIM. 2320215310028

**PROGRAM MAGISTER HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMBUNG MANGKURAT
BANJARMASIN**

2025

**Pelanggaran Netralitas ASN dan Penyalahgunaan Wewenang
Dalam Pemilihan Kepala Daerah**

TESIS

**Untuk Memperoleh Gelar Magister
Dalam Program Magister Hukum Fakultas Hukum
Universitas Lambung Mangkurat**

Oleh

Bachruddin Meikiansyah

NIM. 2020215310028

**PROGRAM MAGISTER HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMBUNG MANGKURAT
BANJARMASIN**

2025

Judul Tesis : Pelanggaran Netralitas ASN dan Penyalahgunaan Wewenang Dalam
Pemilihan Kepala Daerah
Nama : Bachruddin Meikiansyah
NIM : 2320215310028

**Disetujui,
Komisi Pembimbing**

Pembimbing



Prof. Mirza Satria Buana, S.H., M.H., Ph.D
NIP. 19831201 200604 1 002

Diketahui

**Koordinator Program Magister Hukum
Universitas Lambung Mangkurat**



Dr. Ahmad Syaufi, S.H., M.H.
NIP. 19720208 199903 1 004

**Dekan Fakultas Hukum
Universitas Lambung Mangkurat**



Dr. Achmad Faishal, S.H., M.H.
NIP. 19750615 200312 1 001

Tanggal Lulus :

Tanggal Wisuda :

Tesis Ini
Telah Diperiksa dan Disetujui
Pada Tanggal.....

Pembimbing



Prof. Mirza Satria Buana, S.H., M.H., Ph.D
NIP. 19831201 200604 1 002

Disahkan oleh
Koordinator Program Magister Hukum



Dr. Ahmad Syaufi, S.H., M.H.
NIP. 19720208 199903 1 004

Diketahui Oleh
Dekan Fakultas Hukum
Universitas Lambung Mangkurat



Dr. Achmad Faishal, S.H., M.H.
NIP. 19750615 200312 1 001

**Tesis Ini Telah Dipertahankan
Di Depan
Sidang Panitia Penguji Tesis
Pada Tanggal 07 Juli 2025**

Susunan Panitia Penguji Tesis

Ketua : Prof. Dr. H. M. Hadin Muhjad, S.H., M.Hum.

Sekretaris : Dr. Hj. Erlina S.H., M.H.

Anggota : Prof. Mirza Satria Buana, S.H., M.H., Ph.D

HALAMAN PERSEMBAHAN

SAYA PERSEMBAHKAN TESIS DAN GELAR AKADEMIK INI DENGAN
NIAT UNTUK MEMBAHAGIAKAN ISTRI, ORANG TUA DAN KELUARGA
SEBAGAI WUJUD PENGABDIAN SAYA KEPADA ALLAH SWT.

UNTUK ORANG- ORANG TERCINTA :

ISTRI PENELITI

FAHRIANIWATI, S.Pd. ATAS DUKUNGAN MORAL DAN MATERIL SERTA
ATAS SEGALA DOA YANG TIADA HENTI TERUCAP, KASIH SAYANG
SERTA DUKUNGAN YANG TAK TERNILAI, TELAH DIBERIKAN KEPADA
PENELITI.

ORANG TUA, MENTOR, GURU, DOSEN, KELUARGA, SENIOR DAN
TEMAN-TEMAN ATAS DOA MOTIVASI DAN SEMANGAT YANG
DIBERIKAN KEPADA PENELITI.

PENULIS UCAPKAN TERIMAKASIH YANG SEBESAR-BESARNYA ATAS
SELURUH DOA DAN DUKUNGAN YANG TELAH DIBERIKAN SELAMA
INI.

**“Hidup Ibarat Seperti Buku, Jika Tidak Membuka Lembaran Selanjutnya,
Maka Anda Tidak Akan Tahu Cerita Apa Berikutnya”**

-Bachruddin Meikiansyah-

PERNYATAAN KEASLIAN TULISAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Bachruddin Meikiansyah
NIM : 2320215310028
Program Studi : Magister Hukum
Konsentrasi Hukum : Hukum Tata Negara

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa :

1. Tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan pengambilalihan tulisan atau pikiran orang lain yang saya aku sebagai hasil tulisan atau pikiran saya sendiri;
2. Dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar akademik di suatu Perguruan Tinggi, dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka dan bebas dari plagiatisme.

Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan tesis ini hasil jiplakan sebagaimana dimaksud diatas, maka bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Banjarmasin, 14 Juli 2025

Yang membuat pernyataan



Bachruddin Meikiansyah

NIM. 2320215310028

MEIKIANSYAH, BACHRUDDIN. 2025. PELANGGARAN NETRALITAS DAN PENYALAHGUNAAN WEWENANG DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH. Program Magister Hukum, Program Pascasarjana, Universitas Lambung Mangkurat. Pembimbing: **Prof. Mirza Satria Buana, S.H., M.H., Ph.D.** 113 Halaman.

RINGKASAN

Pendahuluan menguraikan urgensi perlindungan prinsip netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam konteks pemilihan kepala daerah yang demokratis. Peneliti memulai dengan menjelaskan latar belakang munculnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 sebagai penyempurna regulasi pilkada yang menegaskan larangan bagi ASN untuk berpartisipasi dalam kampanye atau mengambil tindakan yang menguntungkan calon tertentu. Sayangnya, masih saja terjadi banyak pelanggaran netralitas yang sulit ditindak karena ketidakjelasan norma hukum serta lemahnya penegakan oleh instansi terkait. Kasus-kasus, seperti kehadiran camat dalam kampanye, kepala dinas yang memberi arahan memilih, dan data dari Perludem yang menunjukkan ratusan pelanggaran di berbagai provinsi, menjadi bukti bahwa pelanggaran ini sistemik. Perumusan masalah yang diangkat meliputi pertanyaan mengenai kesesuaian norma hukum dengan prinsip electoral justice dan bagaimana konstruksi norma seharusnya dibentuk untuk mencegah abuse of power. Penelitian ini bertujuan mengkaji aspek normatif maupun konseptual netralitas ASN sekaligus menawarkan kerangka reformasi regulasi. Metode yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual, menggunakan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier serta dianalisis secara kualitatif.

Membahas substansi netralitas ASN dalam konteks regulasi pilkada dan prinsip keadilan pemilu. ASN sebagai pelayan publik dituntut untuk menjaga profesionalitas dan tidak menunjukkan keberpihakan kepada calon kepala daerah

mana pun. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 secara eksplisit melarang pasangan calon untuk melibatkan ASN dalam kampanye dan pejabat negara untuk mengambil tindakan yang dapat merugikan atau menguntungkan calon tertentu selama masa kampanye. Namun, lemahnya pengawasan dan kompleksitas dalam menafsirkan norma telah menimbulkan hambatan dalam penegakan hukum. Tesis ini juga mengkaji perkembangan regulasi dari UU ASN tahun 2014 hingga revisinya pada UU Nomor 20 Tahun 2023, yang semakin menegaskan asas netralitas sebagai prinsip fundamental dalam birokrasi modern. Selain regulasi, pemerintah menerbitkan SKB Nomor 2 Tahun 2022 sebagai pedoman pembinaan dan pengawasan netralitas ASN yang memuat ketentuan teknis seperti larangan aktivitas kampanye di media sosial, ajakan langsung, dan dukungan simbolik. Meskipun demikian, data Bawaslu dan KASN menunjukkan bahwa pelanggaran masih terjadi secara meluas, seperti kampanye terselubung, berfoto dengan calon, hingga menjadi pembicara di acara partai. Upaya pengawasan melalui digitalisasi, misalnya peluncuran aplikasi SIAPNET, menjadi langkah inovatif yang patut diapresiasi, walaupun implementasinya masih menghadapi tantangan di tingkat daerah, termasuk keterbatasan sumber daya, keberanian melaporkan, dan resistensi budaya. Lebih lanjut, prinsip keadilan pemilu dibahas dengan mengacu pada kerangka konsep dari International IDEA dan pandangan para ahli seperti Ramlan Surbakti dan Harun Refly. Electoral justice dipahami sebagai sistem yang memastikan seluruh prosedur, keputusan, dan institusi pemilu berfungsi sesuai hukum dan memberi akses penyelesaian bagi pelanggaran hak pilih. Indonesia, melalui UU Nomor 7 Tahun 2017, telah mengatur lembaga penyelenggara dan mekanisme penyelesaian pelanggaran serta sengketa. Namun dalam praktiknya, penegakan hukum terhadap pelanggaran ASN kerap tidak efektif karena minimnya koordinasi, ketidak tegasan sanksi, dan inkonsistensi lembaga pengawas. Tesis ini menyoroti bahwa netralitas ASN bukan hanya urusan teknis administratif, melainkan bagian dari perlindungan hak warga negara atas pemilu yang adil dan berintegritas.

Mengeksplorasi bagaimana seharusnya norma hukum tentang netralitas ASN direkonstruksi agar penyalahgunaan kekuasaan dalam pilkada dapat dicegah. Penulis memaparkan konsep abuse of power sebagai tindakan yang secara formal sah tetapi secara etis menyimpang dari prinsip keadilan dan demokrasi. Penyalahgunaan wewenang menjadi ancaman besar ketika petahana menggunakan sumber daya negara untuk memenangkan kandidat tertentu, misalnya dengan distribusi bantuan sosial yang ditengarai bersifat politis. Contoh konkret disorot dari dinamika Pilpres 2024 dan putusan Mahkamah Konstitusi yang mengindikasikan potensi pelanggaran moral meskipun sulit dibuktikan secara yuridis. Oleh karena itu, Penulis menekankan pentingnya membangun sistem pengawasan yang lebih terintegrasi melalui pelibatan aktif Bawaslu, KPU, Badan Kepegawaian Daerah, hingga masyarakat sipil dalam mendeteksi dan menindak pelanggaran netralitas ASN. Inspirasi regulatif diambil dari praktik negara seperti Singapura yang menetapkan batasan tegas hubungan antara pejabat publik dan ASN melalui kode etik yang melindungi nilai-nilai objektivitas dan integritas birokrasi. Lebih dalam lagi, rekonstruksi dilakukan dengan mengusulkan pola penanganan pelanggaran netralitas yang melibatkan koordinasi lembaga kepegawaian dan pemilu secara sistematis. Penulis mengkritik pola penanganan saat ini yang terlalu tersentralisasi di tangan pejabat kepegawaian tanpa melibatkan KPUD atau Panwaslu secara aktif. Konsekuensinya, pelanggaran tidak ditangani secara efektif karena informasi tidak utuh dan sanksi tidak tegas. Penulis juga membahas hambatan budaya seperti loyalitas feodal terhadap atasan, budaya sungkan melapor, serta motif karier birokrat yang membuat mereka rawan berpihak. Dalam konteks ini, demokrasi lokal dipahami sebagai sub-sistem yang menuntut integritas dari semua elemen pemerintahan. Oleh karena itu, penegakan asas netralitas harus menjadi bagian integral dari reformasi demokrasi di daerah, bukan hanya melalui aturan tertulis tetapi juga dengan membangun etika pemerintahan yang kuat. Secara keseluruhan, tesis ini menawarkan pendekatan komprehensif yang tidak hanya memaparkan masalah pelanggaran netralitas ASN, tetapi juga merefleksikan nilai-nilai

konstitusional, prinsip keadilan elektoral. Kombinasi antara kerangka normatif, dan analisis konseptual menjadikan tesis ini tidak hanya relevan bagi pengembangan ilmu hukum tata negara, tetapi juga penting bagi perumusan kebijakan pemilu yang lebih adil dan demokratis di masa depan.

MEIKIANSYAH, BACHRUDDIN. 2025. PELANGGARAN NETRALITAS DAN PENYALAHGUNAAN WEWENANG DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH. Program Magister Hukum, Program Pascasarjana, Universitas Lambung Mangkurat. Pembimbing: **Prof. Mirza Satria Buana, S.H., M.H., Ph.D.** 113 Halaman.

ABSTRAK

Kata Kunci : Netralitas, Penyalahgunaan Wewenang, Pemilihan Kepala Daerah

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji apakah norma penyelenggaraan netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam undang-undang Pilkada telah sesuai dengan prinsip keadilan pemilu serta untuk merumuskan konstruksi norma yang lebih efektif dalam mencegah penyalahgunaan kewenangan oleh ASN selama proses pemilihan kepala daerah. Penelitian ini berfokus pada pertanyaan utama, yaitu apakah regulasi yang ada sudah menjamin pelaksanaan netralitas ASN secara adil dan bagaimana rekonstruksi hukum dapat mengintegrasikan peran berbagai lembaga pengawas untuk mencapai efektivitas penegakan norma. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan deskriptif, melalui analisis komprehensif terhadap data sekunder yang diperoleh dari ketentuan peraturan perundang-undangan, literatur ilmiah, jurnal, serta dokumen kebijakan yang relevan. Berdasarkan hasil analisis, ditemukan bahwa meskipun telah diterapkan berbagai regulasi seperti Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN, dan pedoman terkait seperti SKB Nomor 2 Tahun 2022, masih terdapat kekaburan dalam implementasinya serta koordinasi antar lembaga pengawas kurang optimal, sehingga pelanggaran netralitas ASN belum dapat diminimalisir secara efektif. Oleh karena itu, penelitian ini menyimpulkan perlunya rekonstruksi hukum untuk menciptakan mekanisme penegakan yang terintegrasi dan sanksi yang lebih tegas guna menjaga integritas dan keadilan dalam penyelenggaraan Pilkada.

MEIKIANSYAH, BACHRUDDIN. 2025. VIOLATION OF NEUTRALITY AND ABUSE OF AUTHORITY IN THE ELECTION OF REGIONAL HEADS. *Master of Law Program, Postgraduate Program, Lambung Mangkurat University. Advisor: Prof. Mirza Satria Buana, S.H., M.H., Ph.D.* 113 Page.

ABSTRACT

Keywords: Neutrality, Abuse Of Authority, Regional Head Election

This study aims to examine whether the norms for the implementation of the neutrality of the State Civil Apparatus (ASN) in the Regional Election Law are in accordance with the principles of electoral justice and to formulate a more effective norm construction in preventing abuse of authority by ASN during the regional head election process. This research focuses on the main question, namely whether existing regulations have ensured the fair implementation of ASN neutrality and how legal reconstruction can integrate the roles of various supervisory agencies to achieve the effectiveness of norm enforcement. The research method used is normative legal research with a descriptive approach, through a comprehensive analysis of secondary data obtained from the provisions of laws and regulations, scientific literature, journals, and relevant policy documents. Based on the results of the analysis, it was found that although various regulations have been implemented such as Law Number 10 of 2016, Law Number 20 of 2023 concerning ASN, and related guidelines such as Decree Number 2 of 2022, there is still ambiguity in their implementation and coordination between supervisory agencies is not optimal, so violations of ASN neutrality have not been effectively minimized. Therefore, this study concludes the need for legal reconstruction to create an integrated enforcement mechanism and stricter sanctions to maintain integrity and justice in the implementation of the Regional Elections.

UCAPAN TERIMA KASIH

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh,

Tesis ini disusun sebagai salah satu syarat memperoleh gelar Strata-2 Magister Hukum, di Program Pascasarjana Magister Hukum Universitas Lambung Mangkurat, dan Tesis ini diberi judul **“PELANGGARAN NETRALITAS ASN DAN PENYALAHGUNAAN WEWENANG DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH**. Dalam penulisan Tesis ini penulis menyadari bahwa tulisan ini masih jauh dari kesempurnaan dan masih perlu penyempurnaan dalam berbagai hal, baik ditinjau dari segi isi, penyajian materi maupun bahasannya. Hal ini tidak terlepas dari keterbatasan pengetahuan dan kemampuan yang dimiliki oleh penulis, untuk itu kritik dan saran sangat diharapkan sekali demi menjadikan Tesis ini lebih baik lagi.

Selama menempuh kuliah dan menyelesaikan penulisan hukum Tesis ini, penulis telah banyak mendapat dukungan dan bantuan dari berbagai pihak, baik secara langsung maupun tidak langsung. Maka sudah sepatutnya pula dalam kesempatan yang sangat berharga ini, penulis menyampaikan penghormatan dan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Istri, Bapak, Ibu, dan seluruh keluarga besar yang tidak pernah lepas memberikan doa, dukungan dan semangat yang selalu diberikan kepada penulis. Tanpa Bapak dan Ibu, penulis tidak akan pernah berada di tempat

sekarang ini. Semoga Allah SWT membalas segala apa yang telah Bapak dan Ibu berikan kepada penulis. Penulis tak akan sanggup membalas jasa-jasa mereka selama ini, semoga gelar ini bisa membawa keberkahan dalam keluarga penulis;

2. Yang terhormat Bapak Prof. Mirza Satria Buana, S.H., M.H., Ph.D. selaku Dosen Pembimbing Tesis yang telah sabar untuk meluangkan waktu dan memberikan Ilmu Pengetahuan, saran dan arahan dalam membimbing kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan penulisan Tesis ini;
3. Yang terhormat Bapak Dr. Ahmad Syaufi, S.H., M.H. selaku Koordinator Program Studi Magister Hukum dan Bapak Dr. Achmad Faishal, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat;
4. Yang terhormat Bapak dan Ibu Dosen Pengajar di Program Pascasarjana Magister Hukum Universitas Lambung Mangkurat yang telah memberikan Ilmu Pengetahuan kepada penulis sehingga dapat ke tahap menyelesaikan penulisan Tesis ini;
5. Seluruh Staf Akademik, beserta karyawan dan karyawan Program Pascasarjana Magister Hukum Universitas Lambung Mangkurat lainnya yang telah membantu kelancaran dan kemudahan penulis sejak mengikuti perkuliahan sampai akhir penyelesaian studi ini;

Sepenuhnya penulis menyadari bahwa segala kebaikan dan pertolongan yang diberikan semua pihak tersebut tidak dapat dibalas oleh penulis kecuali memohon keridhoan Yang Maha Kuasa agar kiranya bantuan tersebut dapat berbuah pahala dan mendatangkan fitrah bagi kita semua. Akhirnya besar harapan penulis semoga Tesis ini dapat bermanfaat baik bagi penulis sendiri maupun bagi pihak-pihak lain.

Juga besar harapan penulis agar Tesis ini dapat memberikan manfaat ditengah-tengah perkembangan ilmu hukum di Indonesia.

Banjarmasin, 14 Juli 2025

Hormat Penulis,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Bachruddin Meikiansyah', with a horizontal line extending from the end of the signature.

BACHRUDDIN MEIKIANSYAH

DAFTAR ISI

Halaman

HALAMAN JUDUL DEPAN	
HALAMAN JUDUL DALAM	
HALAMAN PENGESAHAN	
HALAMAN SUSUNAN PANITIA PENGUJI TESIS	
HALAMAN MOTTO/PERSEMBAHAN	
HALAMAN PERNYATAAN	
RINGKASAN	
ABSTRAK	
UCAPAN TERIMA KASIH	
DAFTAR ISI	
BAB I	PENDAHULUAN
	A. Latar Belakang..... 1
	B. Rumusan Masalah 5
	C. Keaslian Penelitian 5
	D. Tujuan Dan Kegunaan Penelitian 9
	E. Tinjauan Pustaka 10
	F. Metode Penelitian..... 33
	G. Pertanggungjawaban Sistematika Penulisan 38
BAB II	NETRALITAS ASN DALAM UNDANG-UNDANG PILKADA DAN PRINSIP KEADILAN PEMILU
	A. Netralitas Aparatur Sipil Negara 40
	B. Regulasi Netralitas Asn 45
	C. Netralitas Asn Dalam Pemilu 48
	D. Kebijakan Tentang Netralitas Asn Pada Pemilu 53
	E. Evaluasi Kebijakan Asn Dalam Pemilu 58
	F. Konsep Dan Jaminan Keadilan Pemilu 63

BAB III	KONTRUKSI NORMA PENYELENGGARAAN NETRALITAS ASN UNTUK MENGHINDARI PENYALAHGUNAAN KEWENANGAN DALAM PILKADA	
	A. Penyalahgunaan Wewenang/Abuse Of Power.....	74
	B. Rekonstruksi Hukum Terhadap Pelanggaran Netralitas Asn ...	79
	C. Mekanisme Penanganan Pelanggaran Netralitas Asn	91
	D. Perbaikan Regulasi Netralitas Pilkada	97
BAB IV	PENUTUP	
	A. Kesimpulan	112
	B. Saran	113

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR RIWAYAT HIDUP