

**NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA (ASN) DALAM PEMILIHAN**

**KEPALA DAERAH DI KABUPATEN GORONTALO TAHUN 2015**

**Oleh**

**Romansa R. Lapuna**

**Nim : 271 412 204**

**SKRIPSI**

**Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Guna Memperoleh Gelar Sarjana**

**Hukum pada Program Studi S1 Ilmu Hukum Fakultas Hukum**



**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS NEGERI GORONTALO**

**2016**

**LEMBAR PERSETUJUAN**

**SKRIPSI**

**NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA (ASN) DALAM PEMILIHAN  
KEPALA DAERAH (BUPATI) DI KABUPATEN GORONTALO TAHUN**

**2015**

**Oleh**

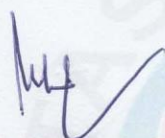
**Romansa R. Lapuna**

**NIM: 271412204**

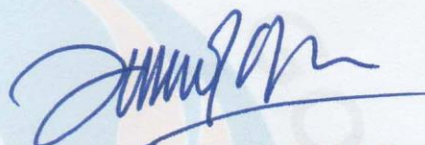
**Telah diperiksa dan disetujui untuk diuji**

**Pembimbing I**

**Pembimbing II**



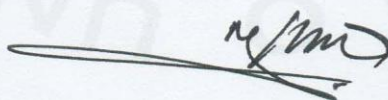
**Prof. Johan Jasin, SH. M.HUM**  
**197011051997031001**



**Novendri M. Nggilu, SH, M.H**  
**198911272014041001**

**Mengetahui,**

**Ketua Jurusan**



**Suwitno Y Imran SH., MH**  
**19830622 200912 1 004**

**LEMBAR PENGESAHAN PENGUJI**  
**NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DALAM PEMILIHAN KEPALA**  
**DAERAH DI KABUPATEN GORONTALO TAHUN 2015**

**SKRIPSI**

**ROMANSA R. LAPUNA**

**271 412 204**

Telah di perbaiki (revisi) Berdasarkan Saran Penguji dan Pembimbing:

Tanggal Ujian : 28 Juni 2016  
Waktu Ujian : 09:00 WITA s/d selesai

1. Dr. Nur Mohamad Kasim, S.Ag, MH : (.....)  
NIP. 197602082003122002
2. Zamroni Abdussamad, SH., MH : (.....)  
NIP. 197007122003121002
3. Prof. Dr. Johan Jasin, SH., MH : (.....)  
NIP. 195406251981021001
4. Novendri M. Ngilu, SH., MH : (.....)  
NIP. 198911272014041001



Gorontalo 16 Juni 2016  
Dekan Fakultas Hukum

Moh. Rusdiyanto U. Puluhulawa, S.H., M.Hum  
NIP. 197011051997031001

## *Moto Dan Persembahan*

*Mereka menjawab, "Mahasuci Engkau, tidak ada yang kami ketahui selain apa yang telah Engkau ajarkan kepada kami. Sungguh, Engkaulah yang Maha Mengetahui, Mahabijaksana". (Q.S. Al-Baarah : 32)*

*Kecerdasan bukanlah tolak ukur kesuksesan, tetapi dengan menjadi cerdas kita bisa menggapai kesuksesan  
(Romansa)*

*Skripsi ini Kupersembahkan Kepada :*

*Ayah terkasih (Romawi T Lapuna) dan Ibu tercinta (Maryam R Undi) yang telah memberikan perhatian dengan penuh kasih sayang serta memberikan nasehat, semangat dan mendoakan keberhasilan studiku*

*Adikku tersayang Gita, Mita, dan Ridiq. Partner sejak kecil hingga sekarang dan selalu menjadi penyemangatku dalam menggapai cita-cita dan tidak lupa untuk keponakanku yang cantik dan ganteng (Viola dan Awan)*

*Terkhususnya*

*Kepada Dosen pembimbing yang tiada henti-hentinya memberikan arahan dan masukan terkait dengan hasil akhir studiku*

*Bapak Prof. Dr. Johan Jasin SH., M.Hum Selaku Pembimbing I dan Bapak Novendri M. Nggilu, SH.,MH*

*ALMAMATERKU TECINTA  
TEMPAT AKU MENUNTUT ILMU  
UNIVERSITAS NEGERI GORONTALO  
2016*

## **SURAT PERNYATAAN**

Dengan ini saya menyatakan bahwa skripsi yang di susun untuk memenuhi salah satu persyaratan dalam menempuh ujian akhir di Universitas Negeri Gorontalo, merupakan karya sendiri.

Adapun bagian-bagian tertentu dalam penulisan yang saya kutip dari hasil orang lain telah dituliskan sumbernya dengan jelas sesuai dengan norma, kaidah, etika penulisan karya ilmiah Universitas Negeri Gorontalo.

Apabila di kemudian hari di temukan seluruh atau sebagian dari skripsi ini bukan karya sendiri atau terdapat plagiat pada bagian tertentu, maka saya bersedia menerima sanksi lainnya sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.

Gorontalo, Juli 2016



Romansa R. Lapuna

## ABSTRAK

**ROMANSA R. LAPUNA, NIM : 271412204, NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI KABUPATEN GORONTALO TAHUN 2015, Oleh Pembimbing (1) Prof. Dr. Johan Jasin, SH, M.Hum (2) Novendri M. Ngilu, SH., MH.**

---

---

Penelitian ini membahas tentang Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Gorontalo Tahun 2015. Adapun yang menjadi tujuan dalam penelitian ini adalah : Untuk mengetahui bagaimana wujud Netralitas ASN dalam Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Gorontalo Tahun 2015 dan Untuk mengetahui dan menganalisis bentuk pengawasan yang dilakukan panwaslu dalam kaitannya dengan Netralitas ASN di Kabupaten Gorontalo Tahun 2015.

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian normatif empiris. Tehnik pengumpulan data yang digunakan adalah melalui penelitian kepustakaan (*library research*) dan data lapangan (*field research*) yang menunjang penelitian ini. kemudian dianalisis secara kualitatif untuk menghasilkan data yang bersifat deskriptif.

Hasil penelitian menunjukkan Netralitas Aparatur Sipil Negara di Kabupaten Gorontalo masih belum efektif atau masih sering terjadi pelanggaran dalam pemilihan kepala daerah, hal ini disebabkan masih lemahnya pengawasan yang dilakukan oleh Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten Gorontalo terhadap keterlibatan ASN. Adapun bentuk pengawasan yang dilakukan Oleh Panitia Pengawas Pemilu masih belum efektif, apalagi terhadap ASN. Upaya preventif yang dilakukan masih belum tepat sasaran terutama kepada Aparatur Sipil Negara karena dilakukan pada jam kerja. Sementara itu untuk tindakan yang bersifat represif dalam hal ini pemberian sanksi masih kurang tegas, sehingga Pegawai Aparatur Sipil tidak memiliki rasa takut atau khawatir untuk terlibat langsung dalam kampanye Pilkada.

**Kata Kunci : Netralitas, Pengawasan, Aparatur Sipil Negara**

## ABSTRACT

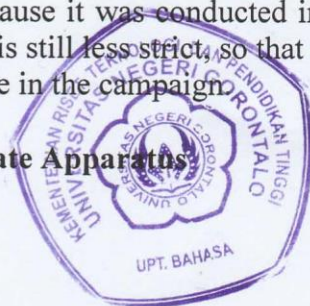
**ROMANSA R. LAPUNA, 271412204, THE NEUTRALITY OF CIVILIAN STATE APPARATUS IN LOCAL ELECTION IN DISTRICT OF GORONTALO 2015, Principal Supervisor is Prof. Dr. Johan Jasin, SH, M.Hum Co-Supervisor is Novendri M. Ngilu, SH., MH.**

This research is about examining The Neutrality of Civilian State Apparatus in Local Election in District of Gorontalo 2015. The aims of this research are: to discover Neutrality of ASN in local election in District of Gorontalo 2015 and to explore and to analyze form of supervision performed by panwaslu related to Neutrality of ASN in local election in District of Gorontalo 2015.

This research applies empirical normative research. Data collecting technique used are library research and field research. Afterwards it is analyzed qualitatively to get the description data.

Research result shows that the Neutrality of Civilian State Apparatus in Local Election in District of Gorontalo is not yet effective or still frequent violation in local election, this is because of weak supervision conducted by election supervisor committee District of Gorontalo toward ASN involvement. The supervision which conducted by election supervisor committee is not yet effective, especially toward ASN. Preventive effort conducted is not yet right on target particularly to Civilian State Apparatus because it was conducted in office hour. Meanwhile the repressive action in this case is still less strict, so that civilian apparatus are not afraid or worry to directly involve in the campaign.

**Keywords : Neutrality, Supervision, Civilian State Apparatus**



## KATA PENGANTAR



Assalamu Alaikum Wr. Wb.

Syukur Alhamdulillahirabbilalamin, penulis panjatkan kehadiran ALLAH SWT, yang senantiasa melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini jelas tidak mudah dan tanpa masalah, peneliti menghadapi berbagai masalah dan hambatan yang kompleks. Namun berkat berkah, ridho dan petunjuk ALLAH SWT, keinginan yang kuat, kesadaran bahwa semua bisa diselesaikan, ketekunan, keuletan dan fokus, serta impian yang harus dan wajib diraih. Semua hambatan dan masalah tersebut dijadikan rekan dalam perjuangan untuk sebuah mimpi.

Selanjutnya shalawat dan taslim peneliti hanturkan kepada junjungan Nabi Muhammad SAW, segenap keluarganya, para sahabat, nabi-nabi sampai kepada orang-orang mukmin yang memperjuangkan islam saat ini bahkan sampai akhir zaman.

Skripsi ini memberikan penjelasan tentang “Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah Di Kabupaten Gorontalo Tahun 2015”. Skripsi ini merupakan salah satu kewajiban akademik dalam proses meraih gelar Sarjana Hukum (SH) di Universitas Negeri Gorontalo dan menjadi sebuah hal abadi yang dapat memberikan cahaya kecil pada pencari-pencari ilmu mendatang, secara umum untuk menambah barisan literatur guna membangun bangsa dan negara tercinta Indonesia. Disisi lain tercapainya penyusunan skripsi ini tidak



terlepas dari kontribusi pihak yang telah banyak membantu, baik dalam segi materil maupun non materil.

Untuk itu peneliti wajib dan patut menghaturkan serta menyampaikan rasa ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang telah membantu peneliti dalam menyelesaikan skripsi ini.

Rasa ucapan terima kasih ini didedikasikan untuk :

1. Bapak Prof. Dr. Syamsu Qamar Badu, M.Pd. Selaku Rektor Universitas Negeri Gorontalo.
2. Bapak Prof. Dr. H. Mahludin Hambali, M.P. Eduart Wolok, ST,MT. Dr. Fence M. Wantu, SH, MH. Bapak Prof. Dr. H. Hasanudin Patsa, M.Hum. Masing-masing selaku Wakil Rektor I, II, III, IV Universitas Negeri Gorontalo.
3. Ibu Prof. Dr. Hj. Fenty U. Puluhulawa, SH, M.Hum, Selaku ketua LPM dan Dosen Pengajar Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo.
4. Bapak Mohammad R. Puluhulawa, SH, M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo.
5. Bapak Zamroni Abdusamad, SH, MH. Selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo dan selaku Penguji II.
6. Ibunda Lisnawaty W. Badu, SH, MH. Selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo.
7. Bapak Weny A. Dunga, SH, MH. Selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo.

8. Bapak Suwitno J. Imran SH, MH. Selaku Ketua Jurusan dan Dosen Pengajar Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo.
9. Bapak Prof. Dr. Johan Jasin, SH, M.Hum. selaku pembimbing I dalam penulisan skripsi ini, terima kasih atas bantuan, dorongan, nasihat dan bimbingan yang bapak berikan kepada saya sehingga mampu menyelesaikan skripsi ini.
10. Ibu Dian Ekawaty Ismail, SH, MH. Selaku Ketua Prodi Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo.
11. Ibu Nirwan Junus, SH, MH. Selaku Ketua Prodi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo
12. Ibu Hj. Mutia Cherawaty Thalib, SH, M.Hum. Selaku Penasihat Akademik dan selaku Ketua Prodi Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo.
13. Bapak Ismail Tomu, SH, MH. Selaku Ketua Prodi Hukum Acara Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo.
14. Ibu Dr. M. Kasim S.Ag. Selaku Dosen Penguji I, Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo. Terima kasih atas apa yang telah ibu ajarkan kepada saya.
15. Bapak Novendri M. Ngilu, SH., MH. Selaku Dosen Pembimbing II, Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo.
16. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum dan Staf Tata Usaha yang tidak dapat disebutkan satu-persatu.

17. Ka Aten Karim, A.md, Ka Udi dan Irlan Puluhulawa, SH. Sang operator Fakultas yang selalu membantu peneliti dalam hal administrasi dan data selama menempuh studi di Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo.
18. Para responden yang tidak dapat disebutkan satu-persatu, yang telah banyak membantu di dalam melakukan penelitian ini.
19. Ayah Romawi R Lapuna serta Ibu yang penuh kasih sayang Maryam R. Undi selaku orang tua. Terima kasih telah membesarkan, menasehati, membimbing, mengajarkan di jalan yang benar dan mendoakan untuk keselamatan dan kesuksesanku. Hanya doa yang tak henti-hentinya kupanjatkan kepada Allah SWT agar kalian selalu sehat, selalu bahagia dunia dan akhirat. Amin Ya Rabbal Alamin.
20. Keluarga tercinta/Mama Meti, Mama Oning, Ka Elen, Tante Heti, Om Tony dan Om Ebi.
21. Saudara/Adik Gita, Mita dan Ridik Lapuna dan keponakanku Viola dan awan.
22. Saudara/Spupu Dodi, Laras, Emi, Nabila, Edo, Dio, Baim, Nanda, alda, Aqila, Vhana, Iki, Rio, Randi, Vhani dan tak lupa Alm. Aldi tersayang.
23. Sahabat-sahabat SMA Ranti, Irma, Nur, Lilis, Nita, Evi, Wiwik, Sri, Yuli, Trisno, Rio, Alvin, Mila, Uci, Pandi, Rany, Ansar, Sadam dan Irfan.
24. Teman-teman/Sudah seperti Keluarga Rifky, Jiman, Eza, Johan, Roy, Haikal, Goin, Maria, Randy, Iya dan Dila (GEGER).
25. Teman-teman Kelas D Ilmu Hukum 2012, (Andi, Herno, Ahmad, Silvi, Ain, Mellow, Lukman, Adi, Risky, Lia, Munar, Mindy, Nirma, Intan, Bayu,

Kristin, Mira, Dhede, Tahir, selin, Iqbal dan Nheny yang selalu sama-sama dari semester 1- 6.

26. Teman-teman kosentrasi HTN.
27. Teman-teman seperjuangan (angkatan 2012) Iki, Eki, Rany, Janwar, Jogo, Fiyus Enno, Ana, Aan, Aidin, Cipit, Randy, Hans, Tomi, Jimi, Yolana, Merri, Widhy, Frangky, Rian, Obet, Ono, Dll.
28. Teman-teman KKS 2015 Desa Iلودلونا terima kasih atas waktunya 1 bulan lebih berbagi suka dan duka di lokasi.
29. Serta semua pihak yang tidak sempat peneliti sebut satu persatu yang turut memberikan sumbangan moril maupun materil dalam penyelesaian skripsi ini.

Akhirnya semoga skripsi ini dapat berguna bagi kita semua, dan atas segala kesalahan dan kehilapan serta kekurangan skripsi ini, peneliti memohon ketulusan hati untuk di maafkan, semoga semua bantuan dan bimbingan serta petunjuk oleh berbagai pihak, insya Allah akan memperoleh imbalan yang setimpal dari ALLAH SWT.Amin.

*Billahitaufiq walhidayah*

*Wassalam alaikum,wr;wb*

Gorontalo, Juni 2016

Peneliti

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN SAMPUL</b> .....	i
<b>LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING</b> .....	ii
<b>LEMBAR PENGESAHAN PENGUJI</b> .....	iii
<b>MOTO DAN PERSEMBAHAN</b> .....	iv
<b>SURAT PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI</b> .....	v
<b>ABSTRAK</b> .....	vi
<b>ABSTRACT</b> .....	vii
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	viii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	xiii
<b>DAFTAR LAMPIRAN</b> .....	xvi
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
1.1. Latar Belakang .....	1
1.2. Rumusan Masalah .....	6
1.3. Manfaat dan Tujuan Penulisan .....	7
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	8
2.1. Aparatur Sipil Negara .....	8
2.1.1. Pengertian Aparatur Sipil Negara .....	8
2.1.2. Hak dan Kewajiban Aparatur Sipil Negara .....	9
2.1.3. Larangan bagi Pegawai Aparatur Sipil Negara .....	10
2.1.4. Sanksi .....	13
2.2. Netralitas .....	14
2.2.1. Pengertian Netralitas .....	14

2.2.2. Teori Netralitas .....	14
2.3. Pemilihan Umum .....	14
2.3.1. Pengertian Pemilihan Umum .....	14
2.3.2. Asas-asas Pemilihan Umum .....	15
2.4. Pemilihan Umum Kepala Daerah (PILKADA) .....	16
2.5. Penyelenggara Pemilihan Umum .....	17
2.5.1. Komisi Pemilihan Umum .....	17
2.5.2. Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU) .....	25
2.5.3. Panitia Pengawas Pemilu .....	29
<b>BAB III METODE PENELITIAN .....</b>	<b>35</b>
3.1. Jenis Penelitian.....	35
3.2. Lokasi Penelitian.....	35
3.3. Populasi dan Sampel .....	36
3.3.1. Populasi .....	36
3.3.2. Sampel .....	36
3.4. Sumber Data .....	37
3.5. Teknik Pengumpulan Data .....	37
3.6. Analisis Data .....	38
<b>BAB IV PEMBAHASAN .....</b>	<b>39</b>
4.1. Gambaran Umum .....	39
4.1.1. Sejarah Pengawasan Pemilihan Umum .....	39
4.1.2. Struktur Organisasi Panwas .....	42
4.1.3. Visi dan Misi Panwaslu .....	43

4.2. Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan kepala Daerah di Kabupaten Gorontalo Tahun 2015 .....	44
4.3. Bentuk-bentuk pengawasan yang dilakukan panwaslu dalam kaitannya dengan Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pilkada di Kabupaten Gorontalo Tahun 2015 .....	52
<b>BAB V PENUTUP</b> .....	55
5.1. Kesimpulan .....	55
5.2. Saran .....	55
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	57
<b>LAMPIRAN</b> .....	60
<b>CURICULUM VITAE</b> .....	72

## **DAFTAR LAMPIRAN**

1. Rekomendasi Izin Meneliti (Fakultas Hukum UNG) .....	60
2. Laporan dan Temuan PANWAS PILKADA Kabupaten Gorontalo Tahun 2010.....	61
3. Laporan dan Temuan PANWAS PILKADA Kabupaten Gorontalo Tahun 2015.....	62
4. Curriculum Vitae .....	72