

TESIS

**KEWENANGAN BADAN PENGAWAS PEMILIHAN UMUM TERHADAP
PENANGANAN PELANGGARAN NETRALITAS APARATUR SIPIL
NEGARA PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH**



Oleh :

FAISAL AZIS MANURUKI

B012211039

PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

2024



Optimized using
trial version
www.balesio.com

HALAMAN JUDUL

KEWENANGAN BADAN PENGAWAS PEMILIHAN UMUM TERHADAP PENANGANAN PELANGGARAN NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister

Pada Program Studi Magister Ilmu Hukum

Disusun dan Diajukan oleh :

FAISAL AZIS MANURUKI

B012211039



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN**

Optimized using
trial version
www.balesio.com

2024

TESIS

**KEWENANGAN BADAN PENGAWAS PEMILIHAN UMUM TERHADAP
PENANGANAN PELANGGARAN NETRALITAS APARATUR SIPIL
NEGARA PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH**

Disusun dan Diajukan Oleh

FAISAL AZIS MANURUKI

B012211039

Telah Dipertahankan di Depan Panitia Ujian Tesis Pada

Tanggal ~~23/01/2024~~ dan

Dinyatakan Telah Memenuhi Syarat Kelulusan

Menyetujui Komisi

Penasihat,

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H.
NIP. 19571029 198313 1 002

Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H.
NIP. 19680711 200312 1 004

**Ketua Program Studi
Magister Ilmu Hukum**

**Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin**

Paserangi, SH., MH.
0708 199412 1 001



Prof. Dr. Hamzah Halim, SH., MH.M.AP
NIP. 19671231 199103 2 002



PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Faisal Azis Manuruki
NIM : B012211039
Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul **KEWENANGAN BADAN PENGAWAS PEMILIHAN UMUM TERHADAP PENANGANAN PELANGGARAN NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH** adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan tesis ini diberi tanda citasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi Tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, 18 Desember 2023

Yang membuat pernyataan,



FAISAL AZIS MANURUKI

NIM. B012211039



KATA PENGANTAR



الحمد لله رب العالمين, الصلاة والسلام على اشرف النبياء والمرسلين,

Assalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Alhamdulillah Rabbil Alamin, segala puji syukur tiada hentinya penulis haturkan kehadiran Allah swt yang Maha Pemberi petunjuk, anugerah dan nikmat yang diberikan-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul “Kewenangan Bawaslu Terhadap Penanganan Pelanggaran Netrlatiras Aparatur Sipil Negara Pada Pemilihan Kepala Daerah.” Allahumma Shalli a’la Sayyidina Muhammad, penulis curahkan kehadiran junjungan umat, pemberi syafa’at, penuntun jalan kebajikan, penerang di muka bumi ini, seorang manusia pilihan dan teladan kita, Rasullulah saw, beserta keluarga, para sahabat dan pengikut beliau hingga akhir zaman, Amin.

Penulis merasa sangat berhutang budi pada semua pihak atas kesuksesan dalam penyusunan tesis ini, sehingga sewajarnya bila pada kesempatan ini penulis mengucapkan rasa terima kasih kepada pihak-pihak yang memberikan semangat dan bantuan, baik secara material maupun spiritual. tesis ini terwujud berkat uluran tangan dari insan-insan yang telah digerakkan hatinya oleh Sang Khaliq untuk memberikan dukungan, bantuan dan bimbingan



arena itu, penulis menghaturkan banyak terima kasih dan rasa
ak terhingga dan teristimewa kepada kedua orang tua, Ibunda **Dra.**

Hj. Hadawiah dan Ayahanda **Drs. A. Azis Nur Manuruki** atas segala doa dan pengorbanannya yang telah melahirkan, mengasuh, memelihara, mendidik dan membimbing penulis dengan penuh kasih sayang serta pengorbanan yang tak terhitung sejak dalam kandungan dan terima kasih kepada seluruh keluarga yang telah memberikan perhatian dan pengorbanan serta keikhlasan doa demi kesuksesan penulis. Semoga Allah Subhanahu wa Ta'ala memberikan perlindungan, kesehatan, dan pahala yang berlipat ganda atas kebaikan yang telah dicurahkan kepada penulis selama ini. Secara khusus penulis ingin menyampaikan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada mengucapkan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc selaku Rektor Universitas Hasanuddin dan segenap jajarannya;
2. Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H.,M.H.,M.AP. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
3. Dr. Maskun, S.H.,LL.M. selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin; Prof. Dr. Iin Karita Sakharina, S.H.,M.A selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin; Dr. Ratnawati, S.H.,M.H selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
4. Prof. Dr. Hasbir Paserangi. S.H.,MH, selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.;
5. Prof. Dr. Abdul Razak, S.H.,M.H dan Dr. Zulkifli Aspan, S.H.,M.H selaku pembimbing I dan II, yang telah banyak memberikan bimbingan dalam penyusunan tesis ini. Semoga Allah membalas segala kebaikan anda dan



an umur yang Panjang.

6. Prof. Dr. Andi Pengerang Moenta, S.H., M.H., DFM., Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H., Dr. Muh. Hasrul, S.H, M.H., M.A.P selaku tim penguji, atas segala saran dan masukannya dalam penyusunan tesis ini.
7. Segenap Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah membimbing dan memberikan ilmu yang bermanfaat, nasihat, serta pengalaman yang tak terlupakan selama penulis menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
8. Dede Arwinskyah, S.H., M.H selaku Ketua Badan Pengawas Pemilu Kota Makassar yang memberikan arahan dan masukan selama mengerjakan tesis ini.
9. Sri Wahyuni S.H, selaku Koordinator Divisi Penanganan Pelanggaran, Data dan Informasi Badan Pengawas Pemillu Kota Makassar Seksi terimakasih atas waktu dan arahannya selama penelitian.
10. Abd. Hafid. S.Sos., M.Si selaku Anggota Badan Pengawas Pemilu Kota Makassar Koordinator Divisi Penyelesaian Sengketa yang telah membantu dan memudahkan penulis selama penelitian.
11. Abu Bakar Muttaqien, S.Ag., Muhammad Ikhwan Rahman, S.H., M.H dan Ilham Syukur, S.H., M.H Selaku Ketua Panwaslu Kecamatan Manggala Koordinator Sumber Daya Manusia, Koordinator Divisi Penanganan Pelanggaran dan Penyelesaian Sengketa, dan Koordinator Divisi Hukum Pencegahan Partisipasi Masyarakat dan Hubungan Masyarakat beserta Stake Holder Sekretariat Panwaslu Kecamatan Manggala Kota Makassar memberikan arahan selama mengerjakan tesis ini;



12. Kepada Teman Magister Ilmu Hukum Unhas yang masih tersisa, terima kasih untuk waktu dan sharing berharga selama 3 tahun lebih. Suatu kebanggaan memiliki teman-teman hebat seperti mereka;
13. Kepada Kakak-Kakak Saya Ardhana Ulfa Azis, S.I.P., M.I.P, Ayu Mustika Utami, S.Pd., S.Si., M.Pd, Hijrah Amaliah Azis, S.T., M.T yang senantiasa memberikan arahan dan membantu selama penyelesaian tesis ini.
14. Terkhusus kepada Grup Ngopi, terima kasih banyak atas masukan serta motivasi selama pengerjaan tesis ini,
15. Yuli Rahayu H.N, S.A.P., M.A.P Selaku Partner saya yang tak pernah bosan menemani selama pengerjaan dan penyelesaian tesis ini.



DAFTAR ISI

LEMBAR PERSETUJUAN	iii
PERNYATAAN KEASLIAN	iv
UCAPAN TERIMAKASIH	Error! Bookmark not defined.
ABSTRAK	11
ABSTRACT	xi
DAFTAR ISI	ix
BAB I PENDAHULUAN	2
A. Latar Belakang Masalah	2
B. Rumusan Masalah	13
C. Tujuan Penelitian	13
D. Kegunaan Penelitian	13
E. Orisinalitas Penelitian	14
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	17
A. Tinjauan Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU)	17
a). Pengertian Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu)	17
b). Tugas, Wewenang dan Kewajiban Bawaslu	19
c). Pengertian Pelanggaran Pemilu	25
B. Pengertian Sengketa Pemilu	30
C. Tinjauan Aparatur Sipil Negara	32
a). Pengertian Aparatur Sipil Negara (ASN)	32
b). Hak dan Kewajiban Aparatur Sipil Negara	35
c). Larangan Bagi Aparatur Sipil Negara	37
D. Aturan dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil	38
E. Tinjauan Pemilihan Kepala Daerah	45
a). Pengertian Pemilihan Kepala Daerah	45
b). Pelanggaran Dalam Pemilihan Kepala Daerah	47



F. Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dan Regulasi Yang Mengaturnya	49
G. Kerangka Teori	62
a). Teori Kewenangan	62
b) Teori Netralitas	72
c. Teori Penegakan Hukum	77
H. Kerangka Pikir	81
I. Definisi Operasional	82
BAB III METODE PENELITIAN	84
A. Tipe Penelitian	84
B. Pendekatan Masalah	85
C. Sumber Bahan Hukum	87
D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	89
E. Analisis Bahan Hukum	89
BAB IV PEMBAHASAN	90
A. Kewenangan Bawaslu Kabupaten/Kota dalam Penanganan Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara pada pemilihan Kepala Daerah	90
B. Faktor Penghambat Bawaslu Kabupaten/Kota Dalam Proses Penanganan Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara	126
BAB V PENUTUP	140
A. Kesimpulan	140
B. Saran	142
DAFTAR PUSTAKA	143
LAMPIRAN	149



ABSTRACT

FAISAL ASIZ MANURUKI, *General Election Supervisory Body to Handle Violations of Neutrality of State Civil Apparatus in Regional Head Elections.* Supervised by Abdul Razak and Zulkifli Aspan.

This research aims to determine and explain Bawaslu's authority in handling violations of neutrality of state civil servants in regional head elections as well as Bawaslu's obstacles in handling violations of neutrality of state civil servants in regional head elections.

This research uses a normative type of research. The types and sources of law used in this research are document data and secondary data. The data collection method through legal materials is carried out by inventorying and identifying legal materials, all data is analyzed qualitatively and presented descriptively.

The results of the research show that Bawaslu's authority in handling violations of the neutrality of state civil servants in regional head elections is divided into three, namely attributive, mandate and delegation in accordance with the Bawaslu agreement in handling ASN neutrality cases which refers to General Election Supervisory Body Regulation Number 7 of 2018. Factors The obstacles to Bawaslu in handling violations of the neutrality of the state civil apparatus can be explained, namely its law enforcement, facilities and community participation, namely the absence of strict sanctions for perpetrators of violations of this law so that there are still many perpetrators who commit violations against the neutrality of the state civil apparatus in repeated regional head elections and continuously.

Keywords: Authority, Election Supervisory Body (Bawaslu), Regional Head Election



ABSTRAK

FAISAL ASIZ MANURUKI, *Kewenangan Badan Pengawas Pemilihan Umum Terhadap Penanganan Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pemilihan Kepala Daerah*. Dibimbing oleh Abdul Razak dan Zulkifli Aspan.

Penelitian ini bertujuan mengetahui dan menjelaskan Kewenangan Bawaslu Terhadap Penanganan Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah serta Hambatan Bawaslu Dalam Penanganan Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pemilihan Kepala Daerah.

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian Normatif, Jenis serta sumber hukum yang digunakan dalam penelitian ini yaitu Data Dokumen dan Data sekunder. Metode pengumpulan data melalui bahan hukum dilakukan dengan menginventarisasi serta mengidentifikasi bahan hukum, keseluruhan data dianalisis secara kualitatif dan disajikan secara deskriptif.

Hasil penelitian menunjukkan Kewenangan Bawaslu dalam penanganan pelanggaran netralitas aparatur sipil negara pada pemilihan kepala daerah dibagi menjadi tiga yakni secara atributif, mandat, dan delegasi sesuai dengan perjanjian Bawaslu dalam penanganan perkara netralitas ASN yang mengacu pada Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2018 Adapun Faktor penghambat Bawaslu dalam penanganan pelanggaran netralitas aparatur sipil negara dapat dijelaskan, penegak hukumnya, sarana, dan partisipasi masyarakat yakni tidak adanya sanksi tegas bagi pelaku pelanggaran hukum ini sehingga masih banyak pelaku yang melakukan perbuatan pelanggaran terhadap netralitas aparatur sipil negara dalam pemilihan kepala daerah secara berulang dan terus-menerus.

**Kata Kunci: Kewenangan, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu),
Pemilihan Kepala Daerah**



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam Negara Hukum bahwa segala kehidupan yang meliputi kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat harus di dasarkan atas hukum. Hal ini berarti hukum mempunyai kedudukan yang tinggi dan setiap individu baik pemerintah dan juga warga negara harus tunduk dan patuh terhadap hukum yang berlaku. Menurut Mahfud MD, terdapat dua alasan dipilihnya demokrasi sebagai sistem bermasyarakat dan bernegara. Pertama, hampir semua negara di dunia ini telah menjadikan demokrasi sebagai asas yang fundamental. Kedua, demokrasi asas kenegaraan secara esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan negara sebagai organisasi tertingginya.¹

Dalam negara demokrasi, rakyat yang memiliki dan menguasai kekuasaan dan kekuasaan itu sendiri dilakukan untuk kepentingan rakyat itu sendiri. Demokrasi pada awalnya merupakan gagasan tentang pola hidup yang muncul sebagai reaksi atas realitas sosial dan politik yang tidak manusiawi dalam masyarakat.² (*in a democratic country, the people who own and control the power and power itself is performed for the*



of the people themselves. initially, democracy was an idea of the

¹. Ubaedillah, 2012, Pancasila, Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani, encana, hlm. 68

² Kifli Aspan Abdul Razak, MarthenArie, R.Muhammad Thamrin Payapo, *al Strengthening of The General Election Commission in Order to Realizes Fair Election*”, Journal of Law, Policy and Globalization, .66,2017,Hlm.147.

pattern of life that emerged as a reaction to the inhuman social and political reality in society).

Kehadiran Negara hukum hakikatnya untuk menjunjung nilai-nilai maupun asas-asas maka tuntutan untuk berpedoman dan bertumpu pada partisipasi dan kepentingan rakyat sangatlah diperlukan. Bentuk implementasi negara hukum adalah dengan menopang sistem demokrasi itu sendiri, dengan begitu hubungan antara demokrasi dan hukum tidak untuk dipisahkan, oleh karena demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna.

Sebagai Negara demokrasi, Indonesia telah menegaskan dalam pembukaan alinea Ke-empat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UU NRI) yang berbunyi :

“ Maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat.....”

Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar disebutkan dalam pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945

Pasca amendemen Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) yang mengalami perubahan besar telah akan dampak pada sistem politik dan penyelenggaraan kekuasaan yang bertujuan mencapai cita negara hukum dan



konstitusionalisme Indonesia. Hal ini UUD NRI 1945 telah mempertegas dan menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum dan negara yang menganut prinsip demokrasi. *International Commission Of Jurist* di Bangkok Tahun 1965 adalah bentuk perwujudan demokrasi dan kemudian merumuskan bahwa penyelenggaraan pemilihan umum (Pemilu) yang bebas merupakan salah satu syarat dari enam syarat dasar bagi negara demokrasi dibawah *rule of law*.

Adapun dampak dari perwujudan demokrasi tersebut memberikan arti yang jelas tentang negara Indonesia adalah Negara hukum yang menciptakan kebebasan bagi setiap individu warga negaranya untuk mendapatkan perlindungan terhadap hak-hak asasi dan menjalankan prinsip-prinsip demokrasi serta mendapatkan jaminan peradilan yang secara rigid diatur dalam UUD NRI 1945. Memberikan suara adalah hak rakyat yang merupakan satu-satunya hak politik yang masih dimiliki pada saat pemilu berlangsung.

Sebagai dasar implementasi bahwa Indonesia Negara Hukum dan Demokrasi dengan melihat ketentuan pasal 23 ayat (1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU No. 39 Tahun 1999) menyatakan bahwa setiap orang bebas untuk memilih dan mempunyai keyakinan politiknya. Lebih lanjut menurut

in pasal 43 ayat (1) UU No. 39 tahun 1999, mengatur bahwa: warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang



langsung, umum, jujur dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-perundangan”.

Pemilihan umum (PEMILU) pada hakikatnya sebagai penerapan asas demokrasi yang dalam pengambilan keputusan politik baik langsung maupun tidak langsung adalah keterlibatan warga negara dalam pemilihan umum. Pemilihan umum tersebut merupakan salah satu ciri pemerintah memberdayakan partisipasi serta peran masyarakat terkait hak-hak sosial dan politiknya yang dijamin secara konstitusional. Dalam pembangunan demokrasi di Indonesia bahwa pemilihan kepala daerah telah menjadi bagian terpenting yang tidak bisa dipisahkan. Bagi segenap rakyat sistem pemilihan secara langsung telah melahirkan dan membuka keterlibatannya secara luas sebagai proses dalam pemilihan pemimpin daerah. Rakyat mendapatkan kesempatan untuk ikut berpartisipasi pada pilkada secara langsung melalui pemimpin daerah dalam membangun daerahnya. Berdasarkan prinsip demokrasi maka sistem pilkada seperti inilah yang dianut oleh bangsa Indonesia.³

Penyelenggaraan pemerintah daerah dilaksanakan menurut prinsip demokrasi sebagaimana telah ditetapkan dalam pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945. Dalam pasal tersebut kepala daerah dipilih secara demokratis. Hal yang menunjukkan pengaturan mekanisme jabatan kepala daerah

konstitusi pasca amandemen pada hakikatnya untuk mengisi



Pratik Pramudya, 2015, *Mewujudkan Sistem Penyelesaian Pemilihan Kepala Daerah yang Efektif dan Berkeadilan*, Jurnal RechtsVinding Media dan Hukum Nasional Volume 4, Nomor 1, April 2015, hlm. 125

jabatan kepala daerah sebagai bagian terpenting dalam demokratisasi di Indonesia. Ketentuan tersebut ditegaskan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, dimana pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Kewenangan untuk mengadakan pilkada secara langsung akibat adanya dinamika pilkada itu sendiri yang dimulai dengan terbitnya UU no 32 tahun 2004. Terdapat polemik pada tahun tersebut yang kemudian menyeruak ke ranah publik tentang pemilihan daerah melalui DPRD. Pendapat pemerintah melalui Dirjen Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri bahwa Pilkada tingkat Provinsi tetap dipertahankan secara langsung sedangkan pilkada Bupati dan Walikota di kembalikan ke DPRD.⁴ Pertimbangan dari peralihan tersebut adalah untuk mengefesienkan anggaran pilkada dan mengurangi adanya indikasi pembelahan di tengah masyarakat akibat dari penyebab konflik sosial.

Dengan terbitnya Undang-undang nomor 22 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota (UU No.22 tahun 2014) merupakan dasar hukum pelaksanaan pilkada secara tidak langsung melalui DPRD. Peraturan tersebut dimaksudkan untuk menempatkan mekanisme pemilihan Gubernur, Walikota dan Bupati melalui DPRD

dan DPRD kabupaten/Kota, Selain itu menguatkan tata kelola



ianto Bachriadi, Siene Indriani, dkk, 2016, *Pemenuhan Hak Konstitusional dalam Pilkada Serentak 2015*, Jakarta: Komnas HAMRI, hlm.18

pemerintahan daerah yang efisien dan efektif dalam konstruksi sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan asas desentralisasi.⁵

UU No. 22 Tahun 2014 mendapat penolakan dari masyarakat luas karena proses pengambilan keputusan tidak mencerminkan prinsip demokrasi. Selain itu, pemilihan kepala daerah tidak langsung inkonsisten terhadap UUD NRI 1945. Berdasarkan hal tersebut, maka UU No, 22 Tahun 2014 dicabut dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota (Perpu No. 1 Tahun 2014).

Perppu No 1 Tahun 2014 tersebut ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang- Undang (UU No. 1 Tahun 2015). Selanjutnya UU No. 1 Tahun 2015 mengalami penyempurnaan melalui dua kali perubahan yaitu Undang- Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota (UU No. 8 Tahun 2015) dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun



Undang-Undang Nomor 1 Tahun

ia Wulandari, 2016, *Jalan Panjang Advokasi Pemilihan Kepala Daerah*, Jurnal Pemilu dan Demokrasi #6 April 2016, hlm.7

2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota (UU No. 10 Tahun 2016). UU No. 1 Tahun 2015, UU No. 8 Tahun 2015 dan UU No. 10 Tahun 2016 selanjutnya disebut dengan UU Pilkada.

Selaras dengan norma tersebut diatas, “Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil”. Cermin suara hati rakyat terlihat dari bagaimana perhatian ketentuan peraturan tersebut terkandung dengan membawa pesan bahwa pelaksanaan pemilihan umum harus dilakukan dengan memegang teguh asas LUBER-JURDIL. Rakyat sebagai pemegang hak pilih dalam menentukan pilihannya tidak boleh di intervensi dan di intimidasi dari pihak manapun.

Namun, dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang kita dapatkan sekarang ini bahwa asas-asas tersebut sudah tidak tercerminkan lagi karena dalam prosesnya mengakibatkan yang mencalonkan menggunakan berbagai cara untuk menang berupa *money politik* (Politik Uang), Kampanye Hitam (*Black Campaign*), Intimidasi, Penggunaan fasilitas Negara, Pelibatan anak-anak saat kampanye, Mobilisasi PNS (Netralitas ASN), Penggunaan sarana pendidikan dan untuk kampanye, serta kampanye diluar jadwal.



Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan hal yang perlu diawasi, agar event Pemilu/Pemilihan dapat berjalan

secara jujur (*fairplay*) dan adil antara calon yang memiliki kekuasaan dengan calon yang tidak memiliki relasi kuasa dilingkungan birokrasi pemerintahan. Berkaitan dengan pengaturan netralitas ASN dalam Pemilu/Pemilihan, peraturan perundang-undangan yang mengatur sangat beragam tidak hanya produk hukum yang berkaitan dengan Pemilu/Pemilihan *ansich*, tetapi produk hukum yang secara khusus mengatur tentang ASN yang dikeluarkan lembaga kementerian. Bawaslu sebagai salah satu lembaga penyelenggara Pemilu/Pemilihan yang memiliki fungsi pencegahan dan penegakan hukum berwenang menindaklanjuti temuannya atas pelanggaran netralitas ASN yang delik pelanggarannya diatur dalam peraturan perundang-undangan diluar kepemiluan/pemilihan (hukum lainnya).

Implementasi dan mekanisme pemilu yang baik berdasarkan asas Jurdil- Luber yang seharusnya terjadi dilapangan justru memberikan pandangan yang lain, mengenai pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah yaitu tidak netralnya aparatur sipil negara terhadap pemilihan kepala daerah yang berlangsung, yang tidak sedikit membuat aparatur sipil negara dalam pemilihan kepala daerah ini menjadi faktor utama berbagai kecurangan. Proses politik dalam pemilihan kepala daerah bahwa netralitas aparatur sipil negara sangat dibutuhkan. Oleh karena pegawai aparatur sipil negara merupakan pelayan publik yang dituntut untuk secara profesional dan berintegritas berdiri secara independen maka harus memihak.



Hal yang menjadi pusat perhatian adalah bahwa pegawai aparatur sipil terkadang ikut bahkan terbawa arus dalam keadaan terpaksa untuk memihak kepada salah satu paslon atau beberapa pihak yang lainnya, apalagi ketika salah satu kandidat merupakan calon petahana (*incumbent*). Ketika ada calon kandidat kepala daerah yang berasal dari keluarga maka akan sangat terlihat ketidaknetralan pegawai aparatur sipil Negara tersebut, yang mengakibatkan nilai-nilai yang semestinya dimiliki harus terbangun dan ditinggalkan. Maka tidak mengherankan ketika adanya keterlibatan secara langsung oleh aparatur sipil negara yang mendukung salah satu paslon maka implikasi dan proses politik dalam hal ini pemilihan kepala daerah telah tercederai.

Dugaan pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) di musim Pilkada 2020 telah meningkat secara drastis. Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) telah mencatat bahwa ada 12 daerah yang paling rawan, salah satunya Sulawesi Selatan. Bahkan di Pilkada kota Makassar tahun 2020 telah memunculkan kehebohan terkait soal video PNS yang mengajak stafnya untuk memilih calon tertentu. Berdasarkan data KASN, Sulawesi Selatan saat ini masuk dalam kategori merah terkait pelanggaran kode etik ASN.⁶Dalam sebaran pelanggaran netralitas ASN di Pilkada 2020 bahwa Sulsel berada di posisi ke empat dengan jumlah 58 kasus. Data ini per 9 November 2020. Berdasarkan Undang-Undang



[s://makassar.antarane.ws.com/berita/202202/bawaslu-sulsel-laporkan-41-ga-an-pelanggaran-netralitas-asn-ke-kasn.html](https://makassar.antarane.ws.com/berita/202202/bawaslu-sulsel-laporkan-41-ga-an-pelanggaran-netralitas-asn-ke-kasn.html).diakses pada 8 nopember pukul

Nomor 5 tahun 2014 tentang ASN, ASN semestinya netral dan bebas dari intervensi golongan dan partai politik.⁷

Hal itu juga ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 53 tahun 2010 tentang disiplin pegawai negeri sipil yang menyatakan ASN dilarang memberi dukungan kepada calon kepala daerah. Modus pelanggaran netralitas beragam. Namun paling banyak di media sosial. Yaitu mengunggah status, cuitan, menanggapi komentar, like, serta menyebarkan foto peserta. Ada juga yang terlibat dalam kegiatan sosialisasi maupun kampanye, ikut memasang alat peraga kampanye, dan menghadiri deklarasi calon. Demikian halnya pada Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Kota Makassar telah melaporkan 14 Aparatur Sipil Negara (ASN) Pemkot Makassar yang di indikasi tidak netral di Pilkada Makassar. Dari 14 orang ASN tersebut dua diantaranya adalah dosen di Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar. Ada 14 ASN yang dilaporkan terkait keberpihakan terhadap salah satu calon kontestan Pilkada Makassar. Ketua Bawaslu Kota Makassar Nursari telah mengatakan bahwa kedua oknum dosen tersebut terlibat dalam politik praktis, yakni berpihak kepada salah satu Paslon Pilkada Makassar.

Oknum tersebut telah dilaporkan ke Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN). Sementara 12 lainnya adalah ASN di Pemerintah Kota Makassar.



ASN di Pemkot Makassar, ada beberapa Camat yang terindikasi terlibat dalam salah satu pasangan calon. Ada empat camat yang terlibat

<https://sulsei.suara.com/read/2020/11/09/200911/sulsei-zona-merah-pelanggaran-asn-di-pilkada-2020?page=all.html>. diakses pada 8 november pukul 22.30

politik praktis, karena mereka mendukung salah satu Paslon, yakni Camat Panakukkang, Mamajang, Ujung Pandang dan Ujung Tanah. Keberpihakan mereka itu karena menshare aktivitas politik salah satu calon, ke media sosial. Pelanggaran mereka menurut Bawaslu, karena ada aktivitas politik dari Paslon tertentu yang mereka upload di media sosial. Sehingga Bawaslu melihat ada arah keberpihakan terkait aktifitas sosial media tersebut.⁸ Pengamat hukum pemilu Universitas Hasanuddiin Makassar Mappinawang menilai,⁹ bahwa pilkada menjadi ujian berat bagi netralitas aparat negara. Apalagi jika yang maju di pilkada itu adalah seorang petahana. Motif utama adalah mempertahankan jabatan, materi dan proyek. Dari data KASN juga terlihat bahwa alasan yang paling tinggi ASN tidak netral adalah karena berpolitik praktis. Lalu, sisanya karena alasan kerabat dan keluarga.

Melihat fenomena tersebut, sudah semestinya yang menjadi isu sentral adalah bagaimana kewenangan bawaslu dalam menangani pelanggaran netralitas aparatur sipil negara sebagai jaminan dalam melaksanakan pemilihan kepala daerah untuk kemudian tidak dikotori oleh perbuatan yang merugikan.

Berdasarkan pada uraian dan latar belakang permasalahan di atas, maka penulis tertarik untuk menganalisis dan melakukan penelitian yang



<https://www.tagar.id/14-asn-pemkot-makassar-langgar-netralitas-dua-il>.diakses pada 8 nopember 2022, pukul 22.15

<https://sulsei.suara.com/read/2020/11/10/051013/tidak-netral-di-pilkada-ide-in-hak-politik-asn-kembali-mengemuka.html>,diakses pada 8 nopember 2022,

5

berjudul “**Kewenangan Bawaslu Terhadap Penanganan Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pemilihan Kepala Daerah**”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latarbelakang di atas, maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana Kewenangan Bawaslu Terhadap Penanganan Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah ?
2. Faktor - Faktor apa sajakah yang menjadi hambatan Bawaslu Dalam Penanganan Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pemilihan Kepala Daerah ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dalam penelitian ini dibagi menjadi 2 pokok pembahasan yaitu :

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan Kewenangan Bawaslu Terhadap Penanganan Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah
2. Untuk mengetahui dan menjelaskan Hambatan Bawaslu Dalam Penanganan Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pemilihan Kepala Daerah



naan Penelitian

1. Kegunaan Teoritic

Secara teoritis, kajian ini seharusnya lebih menyoroti wilayah ilmu hukum, khususnya hukum tata negara, untuk memahami kewenangan Bawaslu terhadap penanganan pelanggaran netralitas aparatur sipil Negara dalam pemilihan kepala daerah.

2. Kegunaan Praktis

Untuk memberikan masukan kepada Bawaslu Terhadap Penanganan Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah. Dan dapat memberikan masukan terhadap Bawaslu pada Pemilihan Kepala Daerah.

E. Orisinalitas Penelitian

Terkait orisinalitas penelitian yang dilakukan penulis, dalam hal ini mengenai Kewenangan Bawaslu Terhadap Penanganan Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah , belum terdapat penelitian maupun penulisan yang mengkaji permasalahan sejenisnya. Akan tetapi, terdapat beberapa penelitian dan penulisan baik dalam bentuk tesis maupun jurnal yang membahas permasalahan yang hampir serupa namun berbeda pada sub-kajian. Selanjutnya dipaparkan sebagai berikut :



Ilmanbahri Widyananda Mansyur, Program Magister Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin (2021) yang berjudul Analisis Hukum Kewenangan Bawaslu Kabupaten Kota dalam Proses

Penanganan Pelanggaran Kode Etik Pengawas Pemilihan Umum Ad Hoc. Tesis ini memfokuskan pada pelaksanaan kewenangan yang dimiliki oleh Bawaslu Kabupaten/kota dalam proses penanganan pelanggaran kode etik panitia pengawas pemilihan umum ad hoc dan menguraikan konsep dalam penanganan pelanggaran kode etik panitia pengawas pemilihan umum kecamatan. Dapat disimpulkan bahwa pelanggaran kode etik panwaslu ad hoc dinilai masih belum efektif dalam pelaksanaannya, hal ini disebabkan masih terdapat faktor yang menjadi penghambat salah satunya faktor hukumnya sendiri. Sedangkan pada penelitian tesis ini, penulis mengkaji terkait kewenangan Bawaslu kabupaten/ kota dalam penanganan pelanggaran netralitas pada aparat sipil negara di pemilihan kepala daerah.

2. Tesis Gustia , Program Magister Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin (2020) yang berjudul Pelaksanaan Wewenang Sentra Penegakan Hukum Terpadu Dalam Penanganan tindak Pidana Pemilihan Kepala Daerah. Tesis ini berfokus pada pelaksanaan penanganan tindak pidana pemilihan kepala daerah oleh sentra gabungan penegakan hukum terpadu (Gakkumdu) yakni Pihak kepolisian kejaksaan dan Bawaslu sendiri yang berada didaerah takalar, pare-pare dan sidenreng. Yang kemudian disimpulkan bahwa pelaksanaan penanganan tindak pidana pemilihan masih belum optimal, hal ini disebabkan karena



nya pengetahuan panwas terakit pola penanganan tindak pidana han. Sedangkan pada penelitian tesis ini berfokus pada

implementasi kewenangan bawaslu terhadap pelanggaran dalam pemilihan kepala daerah yang terkait dengan kode etik dan netralitas pegawai negeri sipil.

3. Jurnal Umbu Tw Pariangu, Journal Publicuha vol 3 No 4, 2020 Netralitas Aparatur Sipil Negara dan Birapotologi Dalam Pemilihan Kepala Daerah. Fokus pembahasan pada jurnal ini hanya terpusat pada aspek politisasi birokrasi kepala daerah, lembaga Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), dan Pejabat Pembina Kepegawaian terkait pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara. Sedangkan pada penelitian tesis ini, penulis mengkaji terkait kewenangan badan pengawas pemilu terhadap pelanggaran netralitas aparatur sipil negara pada pemilihan kepala daerah serta mengkaji berbagai faktor-faktor yang menjadi hambatan dalam penanganan pelanggaran netralitas aparatur sipil negara.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU)

a). Pengertian Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu)

Penyelenggara pemilu memiliki posisi strategis berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu. dalam perjalanan politik Indonesia, penyelenggara pemilu mempunyai dinamika tersendiri. Pada pemilu 1955, penyelenggara pemilu adalah sejumlah partai politik yang ikut dalam kontestan pemilu. Selama orde baru penyelenggara pemilu dipegang pemerintah. Pada pemilu 1999, penyelenggara pemilu terdiri dari unsur : Partai politik dan pemerintah. Selanjutnya sejak pemilu 2004 penyelenggara pemilu diserahkan kepada kalangan independen. Hal ini sesuai dengan ketentuan konstitusi yang menegaskan bahwa komisi penyelenggara pemilu bersifat nasional, tetap dan mandiri.¹⁰

Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden,



NurHidayat Sardini, Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia. a:Fajar Media Press, 2011.hal 42

dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara langsung oleh rakyat.¹¹

Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu menegaskan adanya badan lain yang juga bertugas sebagai penyelenggaraan pemilihan umum selain KPU, yang dinamakan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu). Bawaslu yang juga bagian dari lembaga penyelenggaraan pemilu selain KPU merupakan terjemahan dari ketentuan Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 tentang istilah (suatu Komisi Pemilihan Umum).

Pengertian Badan Pengawas Pemilihan Umum secara Normatif diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Pasal 1 angka 17. Bahwa “Badan Pengawas Pemilihan Umum atau yang disebut dengan Bawaslu adalah lembaga penyelenggara pemilu yang mengawasi Penyelenggaraan Pemilu diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹²

Bawaslu sebagai lembaga pengawas pemilu yang diperkuat dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, memiliki kewenangan utama yakni pengawasan/pencegahan pelanggaran, penindakan pelanggaran, dan penyelesaian sengketa proses pemilu.

Bawaslu dan KPU merupakan lembaga yang melaksanakan satu



asal 1 angka 7 UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum
asal 1 angka 17 UU No 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

kesatuan fungsi pemilu. KPU melaksanakan tahapan penyelenggaraan pemilu, Bawaslu mengawasi tahapan penyelenggaraan pemilu.¹³

Untuk tugas-tugas Bawaslu yang berkenaan dengan usaha melakukan penindakan pelanggaran pemilu, Bawaslu menerima, memeriksa dan mengkaji dugaan pelanggaran pemilu; menginvestigasi dugaan pelanggaran pemilu; menentukan dugaan pelanggaran administrasi pemilu, dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, dan/atau dugaan tindak pidana pemilu; serta memutus dugaan pelanggaran administrasi pemilu.¹⁴

Badan Pengawas Pemilihan Umum terdiri dari 1 (satu) ketua dan 4 (empat) orang anggota dan dalam pelaksanaan tugasnya sebagai lembaga pengawas pemilu bawaslu didukung oleh Sekretariat Jenderal Bawaslu yang dipimpin oleh Sekretaris Jenderal.

b). Tugas, Wewenang dan Kewajiban Bawaslu

Secara fungsional Bawaslu memiliki tugas, wewenang dan kewajiban yang diatur dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017, yakni sebagai berikut:

1. Tugas Badan Pengawas Pemilihan Umum

Bawaslu Bertugas:¹⁵



uslan Husen, *Dinamika Pengawasan Pemilu*. Bandung: Ellunar, 2019. Hal 73
eguh Prasetyo, *Filsafat Pemilu*. Bandung: Nusa Media, 2018. Hal 104
asal 93 Undang-undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

- a. Menyusun standar tata laksana pengawasan penyelenggaraan pemilu untuk pengawas pemilu di setiap tingkatan;
- b. Melakukan Pencegahan dan Penindakan terhadap:
- 1) Pelanggaran Pemilu; dan
 - 2) Sengketa proses Pemilu;
- c. Mengawasi Persiapan Penyelenggaraan Pemilu, yang terdiri atas:
- 1) Perencanaan dan penetapan jadwal tahapan Pemilu;
 - 2) Perencanaan pengadaan logistik oleh KPU;
 - 3) Sosialisasi Penyelenggaraan Pemilu; dan
 - 4) Pelaksanaan persiapan lainnya dalam penyelenggaraan pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- d. Mengawasi Pelaksanaan Tahapan Penyelenggaraan Pemilu, yang terdiri atas :
- 1) Pemutakhiran data pemilih dan penetapan daftar pemilih sementara serta daftar pemilih tetap;
 - 2) Penataan dan penetapan daerah pemilihan DPRD kabupaten/kota
 - 3) Penetapan peserta pemilu



4) Pencalonan sampai dengan penetapan pasangan calon, calon anggota DPR, calon anggota DPD, dan calon anggota DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

5) Pelaksanaan dan dana kampanye;

6) Pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya;

7) Pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilu di TPS;

8) Pergerakan surat suara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;

9) Rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara di PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU;

10) Pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan; dan

11) Penetapan hasil Pemilu;

e. Mencegah terjadinya praktik politik uang;

f. Mengawasi netralitas aparatur Sipil Negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;



awasi pelaksanaan putusan/keputusan, yang terdiri atas:

Putusan DKPP;

- 2) Putusan pengadilan mengenai pelanggaran dan sengketa Pemilu;
 - 3) Putusan/keputusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu kabupaten/ Kota;
 - 4) Keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota; dan
 - 5) Keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas aparatur Sipil Negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;
- h. Menyampaikan dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu kepada DKPP
- i. Menyampaikan dugaan tindak pidana pemilu kepada Gakkumdu
- j. Mengelola, memelihara dan merawat arsip serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- k. Mengevaluasi pengawasan Pemilu
- l. Mengawasi Pelaksanaan peraturan KPU dan
- m. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.



2. Wewenang Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu)

Bawaslu berwenang :¹⁶

- a. Menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemilu;
- b. Memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran, administrasi Pemilu;
- c. Memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran politik uang;
- d. Menerima, memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi, dan memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu;
- e. Merekomendasikan kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan terhadap netralitas Aparatur Sipil-Negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;
- f. Mengambil alih sementara tugas, wewenang, dan kewajiban Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota secara berjenjang jika Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten Kota berhalangan sementara akibat dikenai sanksi atau akibat lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan ;



ata bahan keterangan yang dibutuhkan kepada pihak terkait
rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran administrasi,

- pelanggaran kode etik, dugaan tindak pidana pemilu, dan sengketa proses pemilu;
- h. Mengoreksi putusan dan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota apabila terdapat hal yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- i. Membentuk Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/ Kota, dan Panwaslu LN;
- j. Mengangkat, membina, dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi, anggota Bawaslu Kabupaten/Kota, dan anggota Panwaslu LN dan;
- k. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3. Kewajiban Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu)

Bawaslu Berkewajiban :¹⁷

- a. Bersikap adil dalam menjalankan tugas dan kewenangan;
- b. Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Pengawas Pemilu pada semua tingkatan;
- c. Menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Presiden dan DPR sesuai dengan tahapan Pemilu secara periodik dan/atau berdasarkan



an;

d. Mengawasi pemutakhiran dan pemeliharaan data pemilih secara berkelanjutan yang dilakukan oleh KPU dengan memperhatikan data kependudukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan

e. Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

c). Pengertian Pelanggaran Pemilu

Pelanggaran dapat didefinisikan sebagai perbuatan (perkara) yang melanggar peraturan yang ditetapkan. Terjadinya pelanggaran dalam setiap kegiatan tidak bisa terhindarkan karena pelanggaran dapat terjadi ketika adanya unsur kesengajaan maupun karena kelalaian. Pelanggaran dapat dilakukan banyak pihak bahkan dapat dikatakan semua orang memiliki potensi untuk melakukan pelanggaran. Dalam Undang-undang pemilu yang berlaku, ketentuan pidana yang terdapat dalam undang-undang pemilu ini terdapat dua macam jenis yaitu pelanggaran dan kejahatan, yang mana perbuatan tersebut sudah termasuk melanggar hukum atau melanggar aturan yang berlaku.

Definisi dari pelanggaran itu sendiri dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia yaitu perbuatan tindak pidana yang lebih ringan dibandingkan atau peristiwa yang sudah disidangkan di pengadilan.¹⁸

Menurut Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP)

<https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/pelanggaran> diakses tanggal 14-05-2023
Sudharta Hamzah, 2003, KHUP dan KUHAP, Rineka Cipta, Jakarta, hlm.198-199



adalah perbuatan pidana yang ringan, ancaman hukumannya berupa denda atau kurungan. Semua perbuatan pidana yang tergolong pelanggaran diatur dalam buku III KUHP.¹⁹

Kajian yang dilakukan oleh pengawas Pemilu terhadap suatu laporan atau temuan yang akan disimpulkan dalam 3 (tiga) hal yaitu pelanggaran, bukan pelanggaran atau sengketa. Laporan atau temuan yang masuk dalam hal bukan pelanggaran oleh pengawas tidak akan ditindaklanjuti, dengan kata lain prosesnya berhenti dikajian pengawas.

Terhadap laporan atau temuan yang dikaji pengawas pemilu disimpulkan masuk dalam hal pelanggaran akan dikategorikan lagi pada 3 (tiga) jenis pelanggaran yaitu jenis pelanggaran Administrasi Pemilu, pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu dan atau jenis pidana Pemilu.

1. Kode Etik

Pelanggaran Kode Etik penyelenggara Pemilu adalah suatu kesatuan landasan norma moral, etis dan filosofis yang menjadi pedoman bagi perilaku penyelenggara pemilihan umum yang diwajibkan, dilarang, patut atau tidak patut dilakukan dalam semua tindakan dan ucapan. Serta pelanggaran terhadap etika penyelenggara Pemilu yang berpedoman pada sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai



penyelenggara Pemilu.²⁰ Pada pelanggaran kode etik ini selanjutnya ditindaklanjuti oleh Penyelenggara Pemilu sesuai dalam Pasal 159 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. DKPP mempunyai tugas antara lain:

- a. Menerima aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu.
- b. Melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas aduan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu.²¹

2. Administrasi

Pelanggaran Administrasi Pemilu adalah pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan Pemilu di luar tindak pidana Pemilu dan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu.

Penyelesaian pelanggaran Administratif Pemilu, sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 461 Undang- Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, yaitu:

- a. Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota menerima, memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administrative Pemilu.



hatPasal456Undang-UndangNomor7Tahun2017tentangPemilihanUmum

hatPasal460Undang-UndangNomor7Tahun2017tentangPemilihanUmum

- b. Panwaslu Kecamatan menerima, memeriksa, mengkaji, dan membuat rekomendasi atas hasil kajiannya mengenai pelanggaran administratif Pemilu kepada pengawas Pemilu secara berjenjang.
- c. Pemeriksaan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota harus dilakukan secara terbuka.
- d. Dalam hal diperlukan sesuai kebutuhan tindak lanjut penanganan pelanggaran Pemilu, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota dapat melakukan investigasi.
- e. Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota wajib memutus penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah temuan dan laporan diterima dan diregistrasi.²²

3. Pidana

Tindak pidana Pemilu adalah tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Undang-Undang ini menetapkan 19 pasal tindak pidana pelanggaran, mulai dari memberi keterangan tidak benar dalam pengisian daftar pemilih hingga mengumumkan hasil survei pada masa tenang. Sementara untuk tindak pidana kejahatan, Undang-Undang ini mengatur dalam 29 pasal, mulai



menghilangkan hak pilih orang lain hingga petugas Pemilu yang tidak melanjutkan temuan atau laporan pelanggaran. Terhadap

1at Pasal 461 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

pelanggaran tindak pidana pemilu ini, Bawaslu dan jajarannya berwenang menerima laporan untuk kemudian diproses dan diteruskan kepada kepolisian Negara Republik Indonesia.²³

Dalam kegiatan pemilihan umum pelanggaran secara konsep didefinisikan sebagai perbuatan pidana yang tergolong tidak seberat kejahatan atau dapat diartikan sebagai perbuatan yang melanggar peraturan dan perundang-undangan dalam pemilu. Potensi pelaku pelanggaran pemilu menurut Undang-Undang pemilu antara lain :

- a. Penyelenggara pemilu yang meliputi KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, anggota bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, jajaran sekretariat dan petugas pelaksana lapangan lainnya.
- b. Peserta pemilu yaitu pengurus partai politik, calon anggota DPR, DPD, DPRD, dan tim Kampanye.
- c. Pejabat tertentu seperti PNS, anggota TNI, anggota Polri, pengurus BUMN/BUMD, Gubernur/Pimpinan Bank Indonesia, Perangkat Desa, dan badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan Negara.
- d. Profesi media cetak/elektronik, pelaksana pengadaan barang dan distributor.



ntau dalam negeri maupun asing

hat Pasal476Undang-UndangNomor7Tahun2017tentangPemilihanUmum

f. Masyarakat pemilih, pelaksana survey/hitungan cepat dan umum yang disebut sebagai “setiap orang”.

B. Pengertian Sengketa Pemilu

Pengertian sengketa dalam kamus Bahasa Indonesia adalah pertentangan atau konflik. Konflik berarti adanya oposisi atau pertentangan antara orang-orang, kelompok-kelompok, atau organisasi-organisasi terhadap satu obyek permasalahan. Menurut Winardi, pertentangan atau konflik yang terjadi antara individu-individu atau kelompok-kelompok yang mempunyai hubungan atau kepentingan yang sama atas suatu obyek kepemilikan, yang menimbulkan akibat hukum antara satu dengan yang lain.

Sedangkan menurut Ali Achmad berpendapat :Macam-macam penyelesaian sengketa pada awalnya, bentuk-bentuk penyelesaian sengketa yang dipergunakan selalu berorientasi pada bagaimana supaya memperoleh kemenangan (seperti peperangan, perkelahian bahkan lembaga pengadilan).Oleh karena kemenangan yang menjadi tujuan utama, para Sengketa adalah pertentangan antara dua pihak atau lebih yang berawal dari persepsi yang berbeda tentang suatu kepentingan atau hak milik yang dapat menimbulkan akibat hukum bagi keduanya. Dari kedua pendapat di atas maka dapat dikatakan bahwa sengketa adalah

pertentangan antara dua orang atau lebih yang dapat



menimbulkan suatu akibat hukum dan karenanya dapat diberi sanksi hukum bagi salah satu diantara keduanya.²⁴

Sengketa (Pemilu) biasa terjadi di tingkat Kabupaten/Kota, Provinsi, sampai nasional. Alasan yang memicu sengketa pun berbagai macam. Sengketa pemilu terbagi menjadi 2, yakni sengketa proses dan sengketa perselisihan hasil pemilihan umum (PHPU).

Dalam Undang-undang (UU) Nomor 7 tahun 2017 tentang pemilihan umum disebutkan, masalah hukum dalam pelaksanaan pemilu terbagi menjadi 4, yaitu.²⁵

1. Pelanggaran Pemilu
2. Sengketa proses pemilu
3. Perselisihan hasil pemilihan umum (PHPU)
4. Tindak pidana pemilu

Dalam pasal 466 UU Pemilu disebutkan, definisi sengketa proses adalah sengketa yang terjadi antar peserta pemilu dan sengketa peserta pemilu dengan penyelenggaraan pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan komisi pemilihan umum (KPU), keputusan KPU Provinsi, dan Keputusan KPU Kabupaten Kota. Dengan kata lain, sengketa proses



li. Achmad Chomzah, Seri Hukum Pertanahan III Penyelesaian Sengketa Hak ah dan Seri Hukum Pertanahan IV Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah, Prestasi Pustaka, 2003), hal 14.

<https://nasional.kompas.com/read/2022/05/13/05140031/mengenal-sengketa-serta-jenisnya> diakses tanggal 19 mei 2023 Pukul 21.57

pemilu biasa terjadi antar peserta atau antara peserta dengan penyelenggaraan pemilu.²⁶

Sementara dalam pasal 473 UU Pemilu disebutkan, yang dimaksud perselisihan hasil pemilihan umum (PHPU) adalah perselisihan antara KPU dan peserta pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil pemilu secara nasional.²⁷

Sengketa hasil pemilu ini berkaitan dengan perselisihan penetapan perolehan suara hasil pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) secara nasional yang meliputi perselisihan penetapan perolehan suara yang dapat memengaruhi perolehan kursi peserta pemilu. Selain itu, perselisihan penetapan perolehan suara hasil pemilu presiden dan wakil presiden secara nasional meliputi perselisihan penetapan perolehan suara yang dapat memengaruhi penetapan hasil pemilu Presiden dan Wakil Presiden juga termasuk dalam sengketa PHPU.

C. Tinjauan Aparatur Sipil Negara

a). Pengertian Aparatur Sipil Negara (ASN)

Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 istilah Pegawai Negeri Sipil diganti dengan Pegawai Aparatur Sipil Negara atau

ASN. Pegawai Aparatur Sipil Negara adalah Pegawai Negeri



²⁶ Pasal 466 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum
²⁷ Pasal 473 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Sipil dan pegawai tidak tetap pemerintah yang diangkat oleh pejabat yang berwenang secara kompetitif berdasarkan asas merit, dan disertai tugas untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dan tugas pembangunan negara, profesional, memiliki nilai-nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) serta digaji berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.²⁸ Pengertian pegawai negeri sipil, didalam 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.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok- Pokok Kepegawaian tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) istilah "Pegawai Negeri Sipil" diganti dengan istilah "Pegawai Aparatur Sipil Negara". Pengertian pegawai negeri sipil atau ASN dalam UU No. 5 Tahun 2014 Tentang ASN menyebutkan²⁹: "Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap



aisal Abdullah, 2012, Hukum Kepegawaian Indonesia, (Yogyakarta Rangkang Yogyakarta & PuKAP-Indonesia, hlm 3
W,J,S Poerwadarminta, Kamus Besar Bahasa Indonesia, (Jakarta, Balai 1986 hlm 701

oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan”.³⁰

Selanjutnya Kranenburg memberikan pengertian dari Pegawai Negeri Sipil yaitu : “Pejabat yang ditunjuk atau dalam artian pejabat yang mewakili atas dasar pemilihan seperti anggota legislatif, Hakim Agung, Pimpinan Komisi, Presiden dan sebagainya bukanlah pegawai negeri sipil”. Logemann dengan menggunakan kriteria yang bersifat material menitik beratkan pada hubungan antara negara dengan Pegawai Negeri dengan memberikan pengertian Pegawai Negeri Sipil sebagai tiap pejabat yang mempunyai hubungan dinas dengan Negara.

Selain pendapat dari Kranenburg dan Logemann, pengertian Pegawai Negeri juga di kemukakan oleh H. Nainggolan yang menyatakan bahwa Pegawai Negeri Sipil adalah pelaksana peraturan perundang-undangan, oleh sebab itu wajib berusaha agar setiap peraturan perundang-undangan ditaati oleh masyarakat, berhubung dengan itu Pegawai Negeri Sipil berkewajiban untuk memberikan contoh yang baik dalam menaati dan melaksanakan segala peraturan perundang-undangan yang berlaku.³¹

Berdasarkan pengertian Pegawai Negeri di dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pokok-pokok kepegawaian



Tim Redaksi BIP, Undang-Undang RI No 5 Tahun 2014 Tentang ASN huana Ilmu Populer), 2017, hlm 3
aisal Abdullah, 2012, Hukum Kepegawaian Indonesia, (Yogyakarta Rangkang Yogyakarta & PuKAP-Indonesia, h.7

dapat dilihat adanya unsur-unsur yang harus dipenuhi dari seseorang untuk dapat diangkat sebagai pegawai negeri.

Berikut adalah unsur-unsur yang harus dipenuhi agar dapat diangkat sebagai Pegawai Negeri, yaitu sebagai berikut.³²

- a. Warga Negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan;
- b. Diangkat oleh pejabat yang berwenang;
- c. Diserahi tugas dalam suatu jabatan Negeri atau diserahi tugas lainnya;
- d. Di gaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.

b). Hak dan Kewajiban Aparatur Sipil Negara

1. Hak dan Kewajiban Aparatur Sipil Negara

Menurut UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN pasal 21 menyebutkan bahwa PNS berhak memperoleh :

1. Gaji dan tunjangan dan fasilitas
2. Cuti
3. Jaminan pensiun dan jaminan hari tua



perlindungan dan

Muhammad Alwan Alwi, "Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan pala Daerah Kabupaten Takalar" (Skripsi, sarjana Hukum, Fakultas Hukum s Hasanuddin, Makassar, 2013), h.37.

5. Pengembangan kompetensi.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, diatur dengan jelas bahwa kewajiban yang harus ditaati dan larangan yang tidak boleh dilanggar oleh setiap pegawai negeri sipil.³³

Adapun kewajiban Pegawai ASN menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara pasal 23 yaitu:³⁴

- a. Setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Pemerintah yang sah;
- b. Menjaga persatuan dan kesatuan bangsa;
- c. Melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang;
- d. Menaati ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. Melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran dan tanggung jawab;
- f. Menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan kepada setiap orang baik di dalam maupun di luar



isan;

aisal Abdullah, h.103.

m Redaksi BIP, Undang-Undang RI No 5 Tahun 2014 Tentang ASN (Jakart, mu Populer, 2017), h.3

- g. Menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- h. Bersedia ditempatkan diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

c) Larangan Bagi Aparatur Sipil Negara

Untuk memahami terpeliharanya tata tertib dan kelancaran pelaksanaan tugas dalam usaha mencapai tujuan Nasional diperlukan adanya pegawai negeri sipil sebagai unsur aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat yang penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, Undang- Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia, Negara dan Pemerintah serta yang bersatu padu, bermental baik, berwibawa, berdaya guna, berhasil guna, bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme, bermutu tinggi dan sadar akan tanggung jawabnya untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan.³⁵

Adapun larangan yang tidak boleh dilanggar oleh seorang pegawai negeri sipil sebagai berikut :³⁶

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



id., h. 102.

Fritz Edwar Siregar, Aparatur Sipil Negara Dalam Perebutan Kekuasaan di Surabaya permata press, 2018) h.7

pemerintah menjadi pegawai atau bekerja untuk negara lain dan/atau lembaga atau organisasi internasional

- c. Bekerja pada perusahaan asing, konsultan asing, atau lembaga swadaya masyarakat asing
- d. Memiliki, menjual, membeli, menggadaikan, menyewakan, atau meminjamkan barang-barang baik bergerak atau tidak bergerak, dokumen atau surat berharga milik negara secara tidak sah
- e. Melakukan kegiatan bersama dengan atasan, teman sejawat, bawahan, atau orang lain di dalam maupun di luar lingkungan kerjanya dengan tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan, atau pihak lain yang secara langsung atau tidak langsung merugikan negara
- f. Memberi atau menyanggupi akan memberi sesuatu kepada siapapun baik secara langsung atau tidak langsung dan dengan dalih apapun untuk diangkat dalam jabatan
- g. Menerima hadiah atau suatu pemberian apa saja dari siapapun juga yang berhubungan dengan jabatan dan/atau pekerjaannya

D. Aturan dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil

Jabatan ASN bukanlah jabatan yang mudah, di mana setiap ASN harus bersikap profesional dalam jabatannya dan harus mentaati berbagai

aturan yang ada, salah satunya aturan mengenai netralitas ASN dalam jabatan umum. Aturan mengenai kode etik Pegawai Negeri Sipil ini

sebagai pedoman bagi para PNS agar menjunjung tinggi prinsip



profesionalitas yang telah ditetapkan, dan sebagai sarana untuk mencegah terjadinya campur tangan dari pihak lain diluar organisasi yang berhubungan dengan Pegawai Negeri Sipil. Sebelumnya sudah ada aturan yang mengatur tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil, yaitu pada Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980, yang selanjutnya diperbarui dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps Dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil.

Pendapat yang diungkapkan oleh Nicolai agaknya hampir senada dengan Ten Berge, seperti dikutip oleh Phillipus M. Hadjon, yang menyebutkan bahwa instrument penegakan hukum administrasi meliputi pengawasan dan penegakan sanksi. Pengawasan merupakan langkah preventif untuk melaksanakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan. Pada umumnya tidak ada gunanya memasukkan kewajiban-kewajiban dan larangan-larangan dalam peraturan perundang-undangan apabila tidak ada sanksi yang dikenakan bagi para pelanggarnya.³⁷

Adapun yang termasuk kedalam pelanggaran disiplin dalam kasus ASN ini adalah setiap ucapan, tulisan, atau perbuatan PNS yang tidak menaati kewajiban dan/atau melanggar larangan ketentuan disiplin PNS, baik yang dilakukan di dalam maupun di luar jam kerja, yang selanjutnya



kenakan hukuman disiplin atau sanksi. Adapun sanksi yang d disini adalah dikenakannya tindakan administratif berupa

dwandwanHR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2006), hl 3.

hukuman disiplin ringan maupun hukuman disiplin berat sesuai dengan pertimbangan tim pemeriksa.

Dalam hukum administrasi dijelaskan secara tegas, bahwa penerapan sanksi hukum administrasi merupakan bagian penutup yang penting di dalam penegakan hukum pemerintahan. Hal ini di dasarkan pada anggapan, bahwa tidak ada artinya memasukkan adanya kewajiban dan/atau larangan terhadap seluruh pejabat pemerintahan dan para warga negara di dalam norma-norma hukum pemerintahan manakala norma-norma pemerintahan tersebut tidak dipatuhi sehingga dibutuhkanya proses penegakan hukum pemerintahan berupa penerapan sanksi pemerintahan. Adanya pemberian sanksi terhadap pelanggaran norma-norma pemerintahan tidak bisa tidak akan menimbulkan konsekuensi bagi pemerintah untuk melakukan suatu tindakan atau perbuatan berupaperbuatan melanggar norma-norma pemerintahan tersebut, salah satunya dalam penegakan netralitas aparatur sipil negara.³⁸

Surat edaran yang dikeluarkan oleh MenPAN-RB berisikan mengenai beberapa regulasi yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh ASN, diantaranya ialah melakukan pendekatan terhadap partai politik, memasang atribut yang mempromosikan calon pemimpin, menghadiri deklarasi pasangan calon, dan beberapa larangan lainnya. Adapun sanksi

ASN yang melakukan pelanggaran netralitas adalah sebagai berikut:



minuddinllmar, Hukum Tata Pemerintahan (Jakarta:Kencana,2016), hlm.299.

- Sanksi pada tingkat sedang, dapat berupa penundaan pemberian kenaikan gaji secara berkala, penundaan kenaikan pangkat, serta penurunan pangkat satu tingkat lebih rendah.
- Sanksi untuk disiplin berat dapat berupa pemindahan dan pemberhentian dengan hormat.³⁹

Disiplin Pegawai Aparatur Sipil Negara dalam hal ini Pegawai Negeri Sipil diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Untuk Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) belum ada aturan yang jelas mengenai aturan disiplin.

Peraturan Pemerintah tentang disiplin PNS ini antara lain memuat kewajiban, larangan, dan hukuman disiplin yang dapat dijatuhkan kepada PNS yang telah terbukti melakukan pelanggaran. Penjatuhan hukuman disiplin dimaksudkan untuk membina PNS yang telah melakukan pelanggaran, agar yang bersangkutan mempunyai sikap menyesal dan berusaha tidak mengulangi dan memperbaiki diri pada masa yang akan datang.

Dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil juga diatur ketentuan mengenai



Vahyu Saefudin, Mengembalikan Fungsi Keluarga (Bandung: Ide Publishing, 2012), hlm. 62.
 Penjelasan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

penyusunan dan penetapan kebutuhan, pengadaan, pangkat dan jabatan, pengembangan karier, pola karier, promosi, mutasi, penilaian kinerja, penggajian dan tunjangan, penghargaan, disiplin, pemberhentian, jaminan pensiun dan jaminan hari tua, serta perlindungan.

Terkait dengan penegakan disiplin ASN, pada PP Manajemen diatur dalam Pasal 229 yang menentukan sebagai berikut:

- 1) Untuk menjamin terpeliharanya tertib dalam kelancaran pelaksanaan tugas, PNS Wajib mematuhi PNS
- 2) Instansi pemerintah wajib melaksanakan penegakan disiplin terhadap PNS serta melaksanakan berbagai upaya peningkatan disiplin
- 3) PNS yang melakukan pelanggaran disiplin dijatuhi hukuman disiplin
- 4) Hukuman disiplin sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dijatuhkan oleh pejabat yang berwenang menghukum.

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 230 ditentukan bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai penilaian kinerja PNS dan disiplin PNS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 228 dan Pasal 229, diatur dengan Peraturan Pemerintah.” Namun demikian, sampai dengan diubahnya PP Manajemen ASN ini di tahun 2020, belum ada Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksudkan dalam ketentuan pasal tersebut, oleh karena

ketiadaan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tahun



2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil masih berlaku hingga saat ini⁴⁰.

Selanjutnya dalam surat yang dikeluarkan oleh Badan Pengawasan Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 2/K.Bawaslu/PM.00.00/X/2018 tentang Himbauan Netralitas Aparatur Sipil Negara, Kampanye oleh Pejabat Negara lainnya serta Larangan Penggunaan Fasilitas Negara juga disebutkan pasal-pasal yang berkaitan dengan netralitas ASN serta sanksi bagi yang melanggarnya. Berikut isi pasal-pasal yang termuat di dalam surat himbauan Bawaslu:

- i. Pasal 280 Ayat 2 Huruf f dan g UU No. 7 Tahun 2017 menjelaskan bahwa pelaksana dan/atau tim kampanye dalam kegiatan Kampanye Pemilu dilarang mengikutsertakan Aparatur Sipil Negara, anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, kepala desa, perangkat desa. Adapun Sanksi yang diberikan berdasarkan Pasal 521 UU No. 7 Tahun 2017 ialah dipidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp. 24.000.000;
- ii. Pasal 280 Ayat 3 UU No. 7 Tahun 2017 menyatakan bahwa Aparatur Sipil Negara, anggota Tentara Nasional Indonesia dan Anggota Kepolisian Republik Indonesia dilarang ikut serta sebagai pelaksana dan tim Kampanye Pemilu. Adapun Sanksi yang diberikan berdasarkan



Mulkifli Aspan 2021, Sanksi Disiplin Bagi Aparatur Sipil Negara Yang Terlibat
Penggunaan Narkotika, Jurnal Unswagati Vol. 5 No 1 Februari 2021

Pasal 494 UU No. 7 Tahun 2017 ialah dipidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp. 12.000.000;⁴¹

lii. Pasal 4 angka 12 Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil menjelaskan bahwa setiap PNS dilarang memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara:

a. Ikut serta dalam pelaksanaan kampanye

b. Menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS

c. Sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lainnya

iv. Pasal 4 angka 13 Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil dikatakan bahwa setiap PNS dilarang memberikan dukungan kepada calon Presiden, Wakil Presiden dengan cara membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan,



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

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

E. Tinjauan Pemilihan Kepala Daerah

a). Pengertian Pemilihan Kepala Daerah

Salah satu wujud dan mekanisme demokrasi adalah pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung. Pemilihan kepala daerah merupakan sarana manifestasi kedaulatan dan pengukuhan bahwa pemilih adalah masyarakat yang berada di daerah. Pilkada memiliki tiga fungsi penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pertama, memilih kepala daerah sesuai dengan kehendak bersama masyarakat di daerah sehingga diharapkan dapat memahami dan mewujudkan kehendak masyarakat di daerah. Kedua, melalui pilkada diharapkan pilihan masyarakat di daerah berdasarkan visi, misi, program serta kualitas dan integritas calon kepala daerah, yang sangat menentukan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Ketiga, pilkada merupakan sarana pertanggungjawaban sekaligus sarana evaluasi dan kontrol publik secara politik terhadap seorang kepala daerah dan kekuatan politik yang menopang. Melalui pilkada, masyarakat di daerah dapat memutuskan apakah akan melanjutkan atau menghentikan mandat seorang kepala daerah. Oleh karena itu pemilihan kepala daerah sebagai bagian dari pemilu harus dilaksanakan secara demokratis sehingga dapat memenuhi peran dan

rsebut.⁴²



anedjriM.Gaffar,2013, *PolitikHukumPemilu*, Jakarta:KonstitusiPress,hlm.85

Menurut Joko J. Prihantoro mengemukakan bahwa pilkada merupakan rekrutmen politik yaitu penyeleksian rakyat terhadap tokoh-tokoh yang mencalonkan diri sebagai kepala daerah, baik Gubernur/Wakil Gubernur maupun Bupati/Wakil Bupati maupun Walikota/Wakil Walikota. Dalam kehidupan politik di daerah, pilkada merupakan salah satu kegiatan yang nilainya equivalen dengan pemilihan anggota DPRD. Equivalen tersebut ditunjukkan dengan kedudukan yang sejajar antara kepala daerah dengan DPRD.

Berdasarkan Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, pemilihan kepala daerah (Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota) adalah:

Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis.



b). Pelanggaran Dalam Pemilihan Kepala Daerah

Pelanggaran atau juga bisa disebut dengan tindak pidana pemilihan umum dapat ditemukan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Indonesia yang termuat dalam lima pasal yaitu Pasal 148, 149, 150, 151, 152 KUHP⁴³ yang substansinya tindak pidana pemilu namun tanpa menyebutkan sama sekali pengertian dari pelanggaran pemilu atau tindak pidana pemilu.

Begitu pula dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemilu di Indonesia, khususnya Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 (Undang-Undang Pilkada) hanya memuat larangan dalam kampanye dan ketentuan pidana tetapi tidak memberi definisi apa yang disebut dengan pelanggaran pemilu itu sendiri.

⁴³**Pasal 148 KUHP** :Barang siapa pada waktu diadakan pemilihan berdasarkan aturan-aturan umum, dengan kekerasan atau ancaman kekerasan, dengan sengaja merintangi seseorang memakainya hak pilihnya dengan bebas dan tidak terganggu, diancam dengan pidana penjara paling lama satu tahun empat bulan.

Pasal 149 KUHP:

(1). Barang siapa pada waktu diadakan pemilihan berdasarkan aturan-aturan umum, dengan memberi atau menjanjikan sesuatu, menyuap seseorang supaya tidak memakainya hak pilihnya atau supaya memakainya hak itu menurut cara tertentu, diancam dengan pidana penjara paling lama sembilan bulan atau pidana denda paling lama empat bulimaratus rupiah.

(2). Pidana yang sama diterapkan kepada pemilih, yang dengan menerima pemberian atau janji, maudisuap.

Pasal 150 KUHP: Barang siapa pada waktu diadakan pemilihan berdasarkan aturan-aturan umum melakukan tipu muslihat berdasarkan aturan-aturan umum, melakukan tipu muslihat sehingga suara seorang pemilih menjadi tidak berharga atau menyebabkan orang lain daripada yang dimaksud oleh pemilih yang ditunjuk, diancam dengan pidana penjara paling lama sembilan bulan. **Pasal 151 KUHP** : Barang siapa memakainya hak pilih untuk ikut dalam pemilihan berdasarkan aturan-aturan umum,



lengan pidana penjara paling lama satu tahun empat bulan. **Pasal 152 KUHP** : apapadawaktu diadakan pemilihan berdasarkan aturan-aturan umum ngaja menggagalkan pemungutan suara yang telah diadakan atau kan tipu muslihat yang menyebabkan putusan pemungutan suara itu lain dari arusnya diperoleh berdasarkan kartu-kartu pemungutan suara yang masuk n atau berdasarkan suara-suara yang dikeluarkan secara sah, diancam dengan njara Paling lama 2 (dua) tahun.

Dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemilihan umum terdapat dua jenis pelanggaran hukum dalam pemilu yakni⁴⁴ :

1. Pelanggaran administrasi Pemilu

Pelanggaran administrasi pemilu adalah pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu diluar tindak pidana pemilu dan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. Pelanggaran administrasi pemilu ini misalnya pelanggaran daftar pemilih tetap, kampanye yang melibatkan anak-anak, pelanggaran pemasangan alat peraga kampanye, pelanggaran kelengkapan persyaratan dan keabsahan syarat dari calon peserta pemilihan umum. Atas pelanggaran ini Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota mengkaji dan membuat rekomendasi yang kemudian di teruskan kepada KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota untuk ditindaklanjuti.

2. Tindak Pidana Pemilu

Tindak pidana pemilu adalah tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana pemilu sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan- undangan. Laporan tindak pidana pemilu diteruskan kepada kepolisian Negara Republik Indonesia sejak



⁴⁴Amad Hendra TP, Tesis, "Penegakan Hukum Ddalam Pilkada Terhadap Pelanggaran Yang Dilakukan Melalui Media Sosial, Fakultas Hukum, Makassar hal 21

diputuskan oleh bawaslu, bawaslu provinsi, bawaslu kabupaten kota dan panwaslu Kecamatan.

F. Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dan Regulasi Yang Mengaturnya

Pemilu pertama kali dilaksanakan pada tahun 1955 untuk memilih anggota DPR dan DPRD yang diikuti oleh 118 partai politik, organisasi, golongan dan perseorangan. Kemudian pada era orde baru pemilu dilaksanakan pada tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992 dan 1999 untuk memilih anggota DPRD. Wakil-wakil rakyat itulah yang kemudian memilih Presiden, Gubernur, Bupati dan Walikota yang dikenal dengan istilah perwakilan. Kemudian sejak era reformasi pemilu dilaksanakan pada tahun 2004, 2008 dan 2014 untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kota/Kabupaten.

Lahirnya reformasi terdapat sejumlah tuntutan untuk mengubah sistem pemilu dari demokrasi perwakilan menjadi demokrasi langsung, rakyat memilih secara langsung Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur dan Wakil Gubernur, Walikota dan Wakil Walikota serta Bupati dan Wakil Bupati. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 22 Tahun 1999) memberikan kekuasaan yang lebih besar kepada parlemen lokal (DPRD), termasuk kekuasaan dalam pemilihan daerah. Dengan terbitnya UU No. 22 Tahun 1999 merupakan terobosan progresif dan desentralisasi yang signifikan. Namun, desentralisasi berhenti pada tingkatan pemerintahan paling bawah dan



bukan berakhir pada masyarakat. Ini jelas berbeda dengan demokratisasi yang secara substansial mengembalikan kekuasaan negara kepada masyarakat. Dengan kata lain, UU No. 22 Tahun 1999 menitikberatkan pada desentralisasi tetapi tidak disertai demokratisasi.⁴⁵

Amandemen Pasal 18 UUD NRI 1945 mendorong dilakukannya revisi UU No. 22 Tahun 1999 khususnya mengenai pemilihan kepala daerah. Hal ini menegaskan bahwa Penyelenggaraan pemilihan umum di Indonesia selalu mengalami perubahan seiring dengan dinamika pemilu aturan yang mendasarinya (The implementation of the general election in Indonesia always changes along with the dynamics of the underlying rule of it)⁴⁶. Ketentuan tentang pemilihan kepala daerah dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 yang mengatur bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.

Dalam proses pembahasan Pasal 18 khususnya ayat (4) tersebut MPR sepakat membuka ruang kebebasan bagi daerah dalam proses pemilihan kepala daerah. Menurut Jimly Assidhique mengemukakan bahwa dipilih secara demokratis bersifat luwes, sehingga mencakup pengertian pemilihan kepala daerah langsung maupun tidak langsung



alam Bungasan Hutapea,
mika Hukum Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia, Jurnal RechtsVinding Media
n Hukum Nasional Volume 4, Nomor 1, April 2015, hlm. 2
andi Pangerang Moenta, 2016, The Nature of General Election Supervisory
waslu) as the Guardian of the People's Sovereignty, Journal of Law, Policy and
ion vol 50

yang dilakukan oleh DPRD.⁴⁷ Namun pada Pasal 62 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD tidak mencantumkan tugas dan wewenang DPRD untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah. Maka makna pemilihan kepala daerah secara demokratis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 adalah pemilihan kepala daerah secara langsung.

Pemilihan kepala daerah langsung atau yang sering disebut dengan Pilkada merupakan salah satu bentuk demokrasi yang tampil di hadapan kita sejak tahun 2005. Pilkada merupakan mekanisme pemilihan langsung pemimpin eksekutif di daerah, mulai dari Walikota, Bupati, hingga Gubernur. Keterlibatan warga dalam pemilihan kepala daerah mereka masing-masing sudah tentu memberikan manfaat bagi daerah baik langsung maupun tak langsung. Dengan asumsi bahwa mereka yang dipilih merupakan representasi dari pilihan rakyat. Oleh karena itu, kesejahteraan yang diidamkan oleh warga di suatu daerah dapat berwujud apabila mereka memilih calon kepala daerah yang memang memprogramkan kesejahteraan daerah, bukan yang lainnya.

“Pilkada juga menyediakan ruang yang luas dan waktu yang panjang bagi warga untuk memilih calon-calon kepala daerah melalui kedekatan geografi dan histori dengan sang calon. Jejak rekam negatif

miliki oleh seorang calon, misalnya, tentu akan menyulitkan dirinya



untuk dipilih oleh warga, kecuali bagi pemilih yang tidak rasional atau voters yang benar-benar tidak tahu”⁴⁸.

Pilihan terhadap sistem pilkada langsung merupakan koreksi atas pemilihan terdahulu yang menggunakan sistem perwakilan oleh DPRD. Sistem pemilihan langsung menunjukkan perkembangan penataan format demokrasi daerah yang berkembang dalam rangka liberisasi politik, sebagai respon atas tuntutan perubahan sistem dan format politik pada masa reformasi. Wujud pengaturan pilkada langsung tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Terbitnya Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 32 Tahun 2004) merupakan dasar pilkada secara langsung. Philipus M. Hadjon mengatakan bahwa:⁴⁹

“Prinsip demokrasi yang terkandung dalam Pasal 18 ayat (4) menyangkut pemilihan anggota DPRD dan Kepala Daerah secara langsung, dengan demikian dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, pemilihan umum tidak hanya untuk memilih wakil-wakil rakyat (DPR, DPD dan DPRD) tetapi juga untuk kepala pemerintahan”.

Perjalanan pilkada langsung mendapat tantangan dan perubahan dari pemerintah. Hal tersebut ditandai dengan terbitnya Undang-Undang



Muh. Hasrul 2021, Efektifitas Hukum Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah ala Daerah Terpilih Dari Jalur Perseorangan Di Kabupaten Gowa, Jurnal Living 3 No 2 Hal 132-141

Titik Triwulan Tutik, 2015, Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca era UUD 1945, Cetakan Ketiga, Jakarta: Prenada media Group, hlm.270

Nomor 22 Tahun 2014 tentang Gubernur, Bupati dan Walikota (UU No. 22 Tahun 2014). Argumentasi pemerintah terkait perubahan tersebut dengan mengaitkan persoalan tata kelola pemerintahan daerah dan biaya politik pencalonan sebagai dampak negatif pilkada secara langsung. UU No. 22 Tahun 2014 mengakibatkan perubahan mekanisme pilkada secara langsung oleh rakyat menjadi tidak langsung melalui DPRD. Penyempurnaan tersebut dimaksudkan untuk menempatkan mekanisme pemilihan Gubernur, Walikota dan Bupati melalui DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Selain itu, menguatkan tata kelola pemerintahan daerah yang efisien dan efektif dalam konstruksi sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan asas desentralisasi.⁵⁰

UU No. 22 Tahun 2014 mendapat penolakan dari masyarakat luas karena proses pengambilan keputusan tidak mencerminkan prinsip demokrasi. Selain itu, pilkada tidak langsung inkonsisten terhadap UUD NRI 1945 Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 menegaskan bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis. Demokratis secara sistematis gramatikal merupakan turunan dan penjabaran dari kata kedaulatan rakyat, yakni suatu bentuk atau mekanisme dalam sistem pemerintahan negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat. Berdasarkan hal tersebut, maka UU No. 22 Tahun 2014 dicabut dengan dikeluarkannya Peraturan

No. 1 Tahun 2014).

Wulandari, 2016, *Jalan Panjang Advokasi Pemilihan Kepala Daerah*, Jurnal Pemilu dan Demokrasi #6 April 2016, hlm.7



Terbitnya Perpu No. 1 Tahun 2014 berdasarkan pertimbangan mengenai kegentingan yang memaksa sesuai dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138 /PUU-VII/2009 yang didalamnya memuat tentang persyaratan perlunya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang apabila:

- a. Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang;
- b. Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum atau ada undang-undang tetapi tidak memadai;
- c. Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Atas dasar tersebut, maka Presiden telah menetapkan Perpu No 1 Tahun 2014 sebagai dasar pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung. Kemudian Perpu No 1 Tahun 2014 tersebut ditetapkan menjadi Undang- Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang (UU No. 1 Tahun 2015). Selanjutnya UU No. 1 Tahun 2015 mengalami perubahan melalui dua kali perubahan yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun



2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2020 yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 diakibatkan bencana non alam COVID – 19. COVID – 19 telah dinyatakan sebagai pandemi oleh Organisasi Kesehatan Dunia (World Health Organization) yang terjadi disebagian besar Negara-negara di seluruh dunia termasuk di negara Indonesia telah menimbulkan banyak korban jiwa menunjukkan peningkatan diri dari waktu ke waktu serta telah ditetapkan sebagai bencana nasional. Dalam rangka penanggulangan penyebaran COVID – 19 sebagai bencana nasional diterbitkan kebijakan dan langkah- langkah luar biasa, dilakukan penundaan tahapan pelaksanaan pilkada serentak Tahun 2020 tetap dapat berlangsung secara demokratis dan berkualitas serta untuk menjaga stabilitas politik dalam negeri.

Pilkada secara langsung pada dasarnya merupakan suatu proses bangsa menuju kehidupan yang lebih demokratis (kedaulatan transparan dan bertanggung jawab. Selain itu pilkada secara g menandakan dalam demokratisasi lokal, yakni tidak sekedar



distribusi kekuasaan antar tingkat pemerintahan secara vertikal. Menurut Radian Salman setidaknya terdapat tiga alasan penting pilkada dilakukan secara langsung antara lain: Pertama, akuntabilitas kepemimpinan kepala daerah. Kedua, kualitas pelayanan publik berorientasi kepada kepentingan masyarakat. Ketiga, sistem pertanggungjawaban yang tidak saja kepada DPRD atau pemerintah pusat tetapi langsung kepada rakyat.⁵¹

Menurut I.B.G. Suryatmaja M, terdapat beberapa pertimbangan yang melandasi pilkada langsung yaitu:⁵²

- a. Sistem pemerintahan menurut UUD NRI 1945 memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah
- b. Dalam menyelenggarakan otonomi daerah dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi
- c. Dalam rangka pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, kesejahteraan masyarakat, hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah serta antar daerah untuk menjaga keutuhan NKRI, kedudukan kepala daerah mempunyai peran yang strategis.

Lebih lanjut dikemukakan pilkada secara langsung diharapkan akan
va beberapa keuntungan, antara lain:



id

alam bungasan Hutapea, op.cit hlm 14

- a. Rakyat bisa memilih pemimpinnya sesuai dengan hati nurani sekaligus memberikan legitimasi kuat kepada kepala daerah yang terpilih
- b. Mendorong calon kepala Daerah untuk mendekati rakyat pemilih
- c. Membuka peluang munculnya calon-calon kepala daerah dari individu-individu (meskipun bukan merupakan pencalonan partai politik) yang memiliki integritas dan kapabilitas dalam memperhatikan masalah dan kepentingan masyarakat di daerahnya.
- d. Mengurangi peluang distorsi oleh anggota DPRD untuk mempraktekkan politik uang dan sekaligus mendorong peningkatan akuntabilitas kepala daerah kepada rakyat.

Sejalan dengan hal tersebut, Laode Harjudin bahwa sistem pilkada secara langsung memberikan implikasi penting, yaitu: Pertama, dengan keterlibatan masyarakat dalam jumlah yang besar dapat menghindari kemungkinan manipulasi dan kecurangan. Kedua, pilkada secara langsung akan memberikan legitimasi yang kuat kepada pemimpin yang terpilih karena mendapat dukungan luas dari rakyat. Ketiga, mengembalikan kedaulatan di tangan rakyat.⁵³

Dengan demikian, pemilihan kepala daerah secara langsung akan representasi dari pelaksanaan demokrasi di tingkat lokal menentukan pemimpin atau kepala daerah dan wakil kepala daerah



yang ditentukan oleh rakyat lokal itu sendiri. Sebagaimana esensi dari demokrasi adalah kedaulatan berada di tangan rakyat. Melalui pilkada langsung, rakyat menentukan pemimpinnya. Sehingga pilkada langsung merupakan wujud nyata asas responsibilitas dan akuntabilitas karena kepala daerah harus bertanggung jawab langsung kepada rakyat.⁵⁴

Pilkada secara langsung diselenggarakan dengan maksud memperkuat otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam pelaksanaannya berpedoman pada prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yakni:⁵⁵

- a. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah.
- b. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislatif, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintah daerah.
- c. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan antara pusat dan daerah serta antar



ungasan Hutapea.Op.Cit hlm 3

Jahjo Kumolo, 2015, Politik Hukum Pilkada Serentak, Jakarta; Expose, hlm 16.

daerah. Adapun kewenangan daerah otonom disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yaitu: “diatur pada Pasal 10 yakni⁵⁶ :

- (1) Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah.
- (2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama.

Inti otonomi daerah adalah demokratisasi dan pemberdayaan. Otonomi daerah Sebagai demokratisasi berarti ada keserasian antara pusat, daerah dan daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan, kebutuhan dan aspirasi masyarakatnya⁵⁷. Aspirasi dan kepentingan daerah mendapat perhatian dalam setiap pengambilan kebijakan oleh pusat, sedangkan otonomi daerah pemberdayaan daerah merupakan suatu proses pembelajaran dan penguatan bagi daerah untuk



Undang Nomor32Tahun2004Pasal10
Aminuddin Ilmar,2018 Pembentukan Peraturan Daerah Tentang Pajak dan
Dalam Menunjang Pelaksanaan Otonomi Daerah Kota Kendari. Jurnal
Sappia Vol 26 No 1 Maret hlm 5

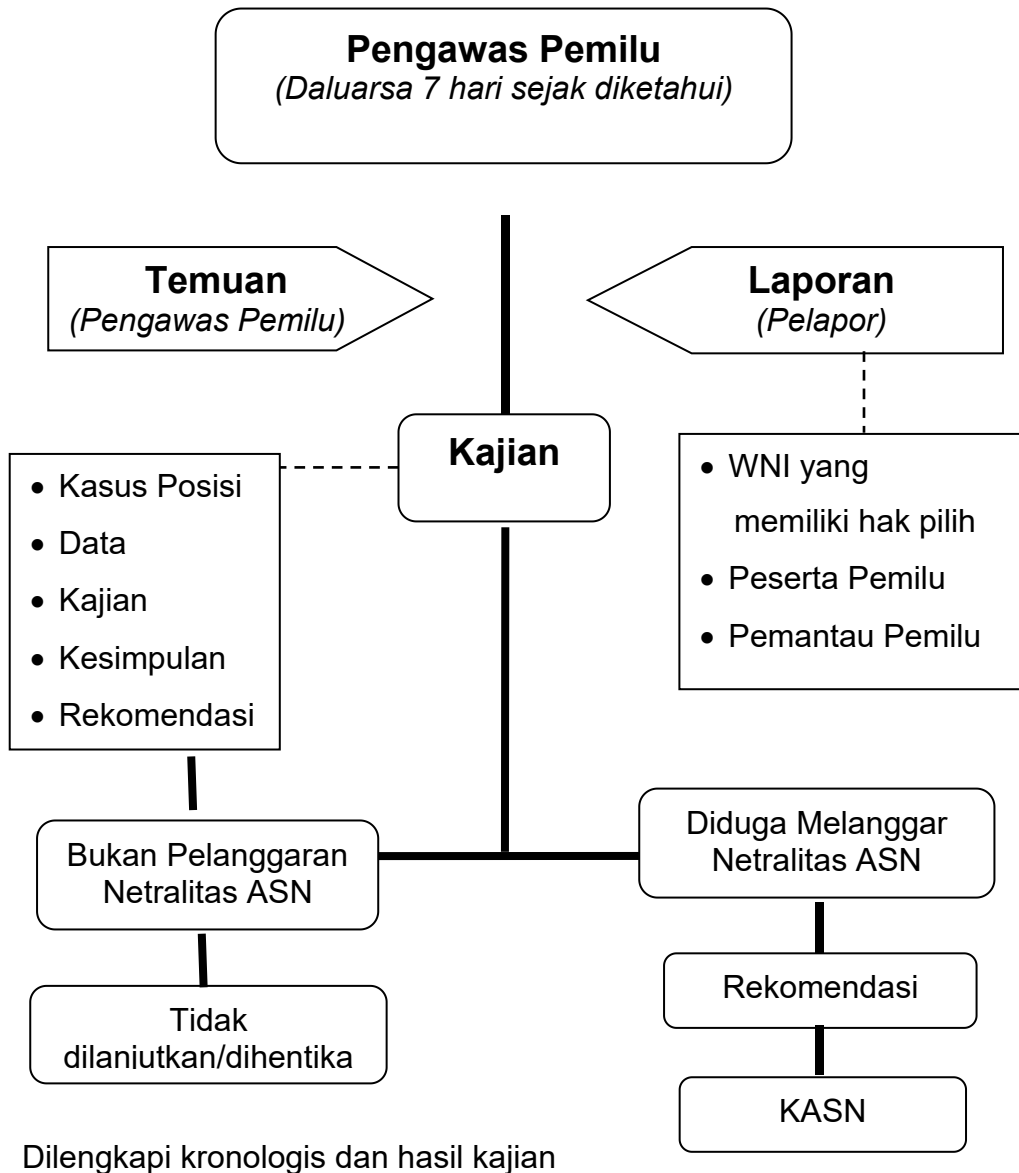
mengatur, mengurus dan mengelola kepentingan dan aspirasi masyarakat sendiri. Adapun Alur Penanganan Pelanggaran Netralitas ASN Berdasarkan Perbawaslu No.6 tahun 2018 tentang Pengawasan Netralitas Pegawai ASN, Anggota TNI dan Anggota Polri 7 larangan ASN :

1. ASN dilarang mendeklarasikan diri sebagai calon Kepala Daerah
2. Dilarang memasang spanduk promosi kepada calon
3. Dilarang mendekati terkait pengusulan dirinya atau orang lain menjadi calon
4. Dilarang mengunggah, memberikan like atau menyebarkan gambar maupun pesan visi misi calon baik di media online atau media sosial
5. Dilarang menjadi pembicara pada pertemuan parpol
6. Dilarang foto bersama calon
7. Dilarang menghadiri deklarasi calon, baik itu dengan atau tanpa atribut parpol.



Dasar Hukum : UU No.5 Tahun 2004, UU No 10 Tahun 2016, PP No. 42

Tahun 2004, PP No.53 Tahun 2010, dan surat MenPANRB



G. Kerangka Teori

a). Teori Kewenangan

1. Pengertian Teori Kewenangan

Salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan yaitu setiap negara hukum dalam melaksanakan wewenangnya harus memiliki legitimasi yang berdasarkan atas undang-undang atau peraturan hukum yang berlaku (asas legalitas).⁵⁸ Dengan demikian kewenangan memiliki keterkaitan dengan legalitas. Dalam wewenang terdapat asas legalitas didalamnya yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu. Istilah teori kewenangan berasal dari beberapa terjemahan dalam bahasa Inggris, yaitu *authority of theory*, dalam bahasa Belanda, yaitu *Theorie van het gezag*, sedangkan dalam bahasa Jermannya, yaitu *theorie der autorität*.⁵⁹ Definisi kewenangan menurut H.D. Stoud dalam Ridwan HR adalah :

“Keseluruhan aturan–aturan yang berkenan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik”⁶⁰



⁵⁸Ridwan HR, 2018, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Depok, 3.

alim HS dan Erlies Septiana Nurbani, 2017, *Penerapan Teori Hukum Pada Tesis dan Disertasi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 183.

Ridwan HR, 2018, *Loc.Cit.*

Ateng Syafrudin dalam Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani mengemukakan pengertian kewenangan yakni:

“Ada perbedaan antara pengertian kewenangan (authority, gezag) dan wewenang (competence, bevoegheid). Kewenangan adalah apa yang disebut dengan kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang–undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “onderdeel” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Didalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (rechtsbevoegdheden). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintah, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (bestuur), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya diterapkan dalam peraturan perundang–undangan”⁶¹.

Hal yang dikemukakan oleh Ateng Syafrudin di atas senada dengan Aminuddin Ilmar⁶² yang dalam bukunya mengemukakan bahwa:

“Kewenangan (authority, gezag) adalah kekuasaan yang diformalkan, baik terhadap golongan orang tertentu maupun terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu yang berasal dari kekuasaan legislatif atau dari kekuasaan pemerintah, sedangkan pengertian wewenang (competence,



alim HS dan Erlies Septiana Nurbani, 2017, *Op.Cit.*, hlm. 184.

minuddin Ilmar, 2014, *Membangun Negara Hukum Indonesia*, Phinatama kassar, hlm. 204-205.

bevoegheid) adalah kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum”.

Pengertian wewenang menurut Indroharto sebagaimana yang dikutip oleh Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani yakni:

“wewenang dalam arti yuridis merupakan suatu kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk menimbulkan akibat-akibat hukum”⁶³.

Adapun menurut Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani menulis:

“teori kewenangan (authority theory) merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis tentang kekuasaan dari organ pemerintah untuk melakukan kewenangannya, baik dalam lapangan hukum publik maupun hukum privat”⁶⁴.

2. Unsur – Unsur Kewenangan

Adapun unsur-unsur (komponen) dari kewenangan menurut Henc van Maarseveen sebagaimana dikutip oleh Nomensen Sinamo⁶⁵ ada tiga, sebagai berikut:



Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, 2017, *Op.Cit.*, hlm. 185.

Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, 2017, *Ibid.*, hlm. 186.

Nomensen Sinamo, 2010, *Hukum Administrasi Negara (Suatu Kajian Kritis Birokrasi Negara)*, Jala Permata Aksara, Jakarta, hlm. 89.

1. Pengaruh
2. Dasar Hukum
3. Komformitas Hukum

Pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen ini dimaksudkan agar pejabat negara yang berwenang tidak menggunakan kewenangannya diluar ketentuan peraturan perundang-undangan.⁶⁶

Dasar hukum, ialah bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya. Komponen ini bertujuan bahwa dalam hal bertindak, setiap pejabat negara harus mempunyai dasar hukum.⁶⁷

Konformitas hukum, ialah mengandung makna adanya standar wewenang, yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu). Komponen ini menghendaki agar setiap tindak pejabat negara mempunyai tolok ukur atau standar yang bersifat umum untuk semua jenis wewenang yang bertumpu pada legalitas tindakan.⁶⁸



Abdul Latif, 2014, *Hukum Administrasi dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*, Media Group, Jakarta, hlm. 7.

Abdul Latif, 2014, *Ibid.*

Abdul Latif, 2014, *Ibid.*

3. Macam-Macam Kewenangan

Indroharto sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR⁶⁹ mengemukakan tiga macam kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, yaitu:

- a. Atribusi
- b. Delegasi
- c. Mandat

Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, disini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru. Legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang itu, dibedakan antara:

1. Yang berkedudukan sebagai original legislator ditingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang, dan di tingkat daerah adalah DPRD dan pemerintah daerah yang melahirkan peraturan daerah.

2. Yang bertindak sebagai delegated legislator, seperti Presiden yang



Ridwan HR, 2018, *Op.Cit*, hlm. 101

peraturan pemerintah dimana diciptakan wewenang-wewenang pemerintah kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara tertentu.

Delegasi adalah wewenang yang bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan dasar peraturan perundang-undangan. Delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain, jadi delegasi selalu didahului oleh atribusi. Kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang. Artinya dalam penyerahan wewenang melalui delegasi, pemberi wewenang telah lepas tanggung jawab dari hukum maupun pihak ketiga, jika penggunaan wewenang itu menimbulkan kerugian pada pihak lain. Suatu delegasi harus memenuhi syarat-syarat tertentu, antara lain⁷⁰ :

1. "Delegasi harus definitif artinya pemberi delegasi (delegans) tidak dapat lagi menggunakan wewenang yang telah dilimpahkan itu;
2. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Delegasi tidak kepada bawahan artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.
4. Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya pemberi delegasi (delegans) berhak untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan delegasi tersebut.



Idwan HR, 2018, *Ibid*, hlm. 104-105.

5. Peraturan kebijakan (beleidsregel), delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut”.

Mandat berarti tidak terjadi suatu pemberian suatu wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang satu kepada yang lain. Tanggung jawab kewenangan atas dasar mandat masih tetap pada pemberi mandat, tidak beralih kepada penerima mandat. Lebih lanjut dalam bukunya, Nomensen Sinamo⁷¹ dalam bukunya menyimpulkan bahwa secara teoritis pemerintah memperoleh wewenang melalui tiga cara yaitu wewenang atribusi, wewenang delegasi dan wewenang mandat.

Wewenang atribusi (atributie bevoegdheid), adalah wewenang pemerintah yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan yang berlaku, kemudian wewenang ini disebut sebagai asas legalitas (legalitietbeginsel) yang dapat didelegasikan maupun dimandatkan.⁷²

Wewenang delegasi (delegatie bevoegdheid), adalah wewenang yang diperoleh atas dasar pelimpahan wewenang kepada badan/organ pemerintahan yang lain yang bersumber dari wewenang atribusi. Akibat hukum ketika wewenang dijalankan akan menjadi tanggung jawab penerima delegasi, dan wewenang tersebut tidak dapat digunakan lagi oleh pemberi delegasi, kecuali pemberi wewenang menilai adanya



omensen Sinamo, 2010, *Op.Cit.*, hlm. 94

omensen Sinamo, 2010, *Ibid.*

penyimpangan dalam menjalankan wewenang tersebut maka wewenang delegasi dapat dicabut kembali oleh pemberi wewenang.⁷³

Wewenang mandat (Mandat bevoegdheid), adalah pelimpahan wewenang yang pada umumnya hubungan antara atasan dan bawahan, kecuali jika dilarang oleh peraturan perundang-undangan. Tanggung jawab wewenang mandat tetap berada pada pemberi mandat. Penerima mandat tidak dibebani tanggung jawab atas wewenang yang dijalankan. Setiap saat pemberi mandat dapat menarik kembali wewenang tersebut pada penerima mandat.⁷⁴

4. Sifat Kewenangan

Adapun sifat kewenangan pemerintahan menurut Indroharto sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR⁷⁵ yakni:

- a. Kewenangan terikat, yaitu terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana kewenangan tersebut dapat digunakan. Sifat mengikat dari kewenangan yang dimaksud adalah adanya aturan (norma atau kaidah) yang harus ditaati ketika kewenangan itu akan dijalankan.⁷⁶ Misalnya wewenang penyidik



omensen Sinamo, 2010, *Ibid*, hlm. 95

omensen Sinamo, 2010, *Ibid*.
idwan HR, 2018, *Op.cit.*, hlm. 107-108.

adjijono, 2011, *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*, LaskBang PRESSindo,
a, hlm. 60.

untuk menghentikan penyidikan. Penghentian penyidikan dapat dilakukan apabila⁷⁷:

- 1) Tidak terdapat cukup bukti
- 2) Peristiwa tersebut bukan merupakan tindak pidana dan
- 3) Dihentikan demi hukum, Karena :
 - a) Tersangka meninggal dunia⁷⁸
 - b) Daluwarsa/ lewat waktu (verjaring)⁷⁹
 - c) Tindak pidana tersebut telah memperoleh putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum tetap (nebis in idem)⁸⁰
 - d) Pengaduan dicabut (khusus delik aduan)⁸¹

Apabila salah satu dari ketiga syarat di atas tidak terpenuhi, maka penyidik tidak berwenang menghentikan penyidikannya.

b. Kewenangan fakultatif, yaitu terjadi dalam hal badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan wewenangnya atau sedikit banyaknya masih ada pilihan lain walaupun pilihan tersebut hanya dapat dilakukan dalam hal dan keadaan tertentu berdasarkan aturan dasarnya. Misalnya Polisi tidak melakukan tilang baati belanggar marka jalan. Tidak melakukan tilang ini merupakan



hat Pasal 109 ayat (2) KUHP.
lihat Pasal 77 KUHP.
hat pasal 78 KUHP.
hat pasal 76 KUHP.
asal 75 KUHP dan Pasal ayat (4) KUHP.

pilihan lain didasari alasan-alasan yang masih dalam lingkup wewenangnya.

c. Kewenangan bebas, yaitu terjadi apabila peraturan dasarnya memberi kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan sendiri mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya. Misalnya Polisi menentukan ditembak atau tidaknya tersangka ketika akan ditangkap. Tindakan ditembak atau tidaknya tersebut berdasarkan penilaian bebas dari anggota Polisi yang bertugas melakukan penangkapan. Nomensen Sinamo⁸² dalam bukunya mengemukakan, menurut N.M Spelt & J.B.J.M ten Berge bahwa kewenangan bebas dibagi dalam dua kategori, yakni:

1) “Kebebasan kebijaksanaan (wewenang diskresi dalam arti sempit), yakni bila peraturan perundang-undangan memberikan wewenang tertentu kepada organ pemerintahan, sedangkan organ tersebut bebas untuk (tidak) menggunakannya meskipun syarat-syarat bagi penggunaannya secara sah dipenuhi.

2) kebebasan penilaian (wewenang diskresi dalam arti yang tidak sesungguhnya ada), yakni wewenang menurut hukum diserahkan kepada organ pemerintahan untuk menilai secara mandiri dan eksklusif apakah syarat-syarat bagi pelaksanaan suatu wewenang

secara sah telah dipenuhi”.



Nomensen Sinamo, 2010, *Op.Cit.*, hlm. 90-91

Selanjutnya Philipus M. Hadjon sebagaimana dikutip oleh Nomensen Sinamo⁸³ menyimpulkan bahwa ada dua jenis kekuasaan bebas atau kekuasaan diskresi yaitu: pertama kewenangan untuk memutuskan mandiri, kedua Kewenangan interpretasi terhadap norma-norma tersamar (*vage norm*). Meskipun melekat adanya wewenang bebas, akan tetapi pemerintahan tidak dapat menggunakan wewenang tersebut dengan sebebas-bebasnya dalam arti kebebasan tanpa batas, mengingat wewenang hanya diberikan oleh peraturan perundang-undangan dan wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. Karena itu legitimasi penyelenggaraan pemerintahan adalah wewenang yang diberikan oleh undang-undang (norma wewenang), dan substansi dan asas legalitas (*legalitiet beginselen*) dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah wewenang.⁸⁴

b) Teori Netralitas

Netralitas Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah keadaan dan sikap netral, dalam arti tidak memihak, atau bebas. Sofian Effendi menjelaskan bahwa makna netralitas mengacu pada impartiality yang artinya itu adil, obyektif, tidak bias dan tidak berpihak pada siapapun, tidak hanya dalam politik, tapi juga dalam pelayanan publik, pembuatan kebijakan atau keputusan, dan dalam manajemen ASN dalam arti



akan sistem merit. Rothstein dan Teorell mendefinisikan

⁸³ Nomensen Sinamo, 2010, *Ibid.*

⁸⁴ Nomensen Sinamo, 2010, *Ibid.*

impartiality sebagai penerapan undang-undang tanpa mempertimbangkan hubungan khusus, referensi pribadi dan hal lain-lain diluar hukum. Rothstein dan Teorell mengungkapkan bahwa impartiality adalah nilai utama yang harus diyakini dan diimplementasikan oleh hakim, public servant (aparatur sipil Negara), politisi, dan pekerja lain yang dibayar dari uang negara⁸⁵.

Perdebatan terkait netralitas birokrasi dalam politik dan keberpihakan telah lama terjadi oleh beberapa pakar. Pandangan birokrasi harus netral dari pengaruh politik oleh W.Wilson dan Hegel, sedangkan yang sebaliknya dipelopori oleh Karl Marx, James Svara dan Goerge Edward II. Kelompok wilson meniai bahwa birokrasi hanya sebagai pelaksana kebijakan yang tidak boleh mengambil peran dalam ranah politik. Sedangkan kelompok lainnya mempertanyakan apakah birokrasi dapat bersikap netral bila selalu berada dalam lingkungan politik, konsekuensinya adalah birokrasi harus memihak pada kekuatan dominan.

Disisi lain, Francis Rourke berpendapat bahwa birokrasi harus dapat berperan dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan politik. Oleh karena itu, Rourke menilai netralitas birokrasi dari politik hampir tidak mungkin terjadi. Keberpihakan birokrasi kepada kekuatan politik atau pada golongan yang dominan membuat birokrasi tidak steril. Banyak penyakit

yang akan terus mengerogoti, seperti pelayanan yang memihak,



Rothstein, B. and Teorell, J. (2008), What Is Quality of Government? A Theory of Government Institutions. *Governance*, 21

jauh dari obyektifitas, terlalu birokratis (bertele-tele) dan sebagainya, akibatnya mereka merasa paling kebal dari pengawasan dan kritik.

Terkait dengan netralitas birokrasi di Indonesia, Martini⁸⁶ menyebutkan bahwa netralitas birokrasi adalah menempatkan pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik yang tidak dipengaruhi oleh kekuatan politik. Netralitas birokrasi penting dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat secara efektif dan efisien. Menurut Mokhsen (2018) pemahaman netralitas ASN di Indonesia masih terlalu dominan pada aspek politik, idealnya netralitas mengacu pada makna impartiality yaitu bebas kepentingan, bebas intervensi, bebas pengaruh, adil, objektif, dan tidak memihak.

Marbun menyampaikan bahwa netralitas adalah bebasnya Pegawai Negeri Sipil (PNS) dari pengaruh kepentingan partai politik tertentu atau tidak memihak untuk kepentingan partai politik tertentu atau tidak berperan dalam proses politisi. Jika dikaitkan dengan penyelenggaraan Pilkada, netralitas dapat didefinisikan sebagai perilaku tidak memihak, atau tidak terlibat yang ditunjukkan birokrasi pemerintahan dalam masa kampanye kandidat kepala daerah di ajang pilkada baik secara diam-diam maupun terang-terangan.



Martini. (2016). Netralitas Birokrasi pada Pilgub Jateng 2013. *Jurnal*, vol. 14, no. 1

Menurut Amin⁸⁷ terdapat dua indikator utama dari netralitas politik, yaitu:

- a. tidak terlibat, dalam arti tidak menjadi tim sukses calon kandidat pada masa kampanye atau menjadi peserta kampanye baik dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS;
- b. tidak memihak, dalam arti tidak membantu dalam membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan salah satu pasangan calon, tidak mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap salah satu pasangan calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah pada masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkup unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat, serta tidak membantu dalam menggunakan fasilitas negara yang terkait dengan jabatan dalam rangka kemenangan salah satu calon pasangan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah pada masa kampanye.

Sejauh ini definisi dan kerangka konseptual tentang netralitas ASN di Indonesia masih sangat dominan kaitannya dengan aspek politik. Padahal jika mengacu kepada konsep ideal netralitas yaitu impartiality, cakupannya akan lebih luas. Prasojo (2018) menyampaikan bahwa netralitas adalah salah satu asas dalam penyelenggaraan kebijakan dan

men ASN. Esensi netralitas adalah:

uh.Amin,LaOde.2013.NetralitasBirokratPemerintahanpadaDinasPendidikanKota
ar dalam PemiluKada di Kota Makassar (Pemilihan WalikotaMakassar tahun
sis *Fisip Universitas Hasanudin*, 2013. <http://repository.unhas.ac.id>



- a. komitmen, integritas moral dan tanggungjawab pada pelayanan publik;
- b. menjalankan tugas secara profesional dan tidak berpihak;
- c. tidak melakukan pelanggaran konflik kepentingan dalam tugasnya;
- d. tidak menyalahgunakan tugas, status, kekuasaan dan jabatannya.

Selanjutnya adalah terkait dengan pengertian netralitas ASN dari perundangan dan peraturan. Mayoritas pengertian netralitas ASN berasal dari UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, PP 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, dan PP Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps Dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil. Ketiga peraturan tersebut banyak membahas tentang ketidak berpihakan ASN dari segala bentuk pengaruh manapun dan kepada kepentingan siapapun sebagai inti dari netralitas ASN. Penjelasan rinciannya adalah ASN bisa disebut dalam kondisi netral ketika tidak berpihak dan tidak memihak kepada pengaruh atau kepentingan apapun dan siapapun, bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik, melaksanakan tugasnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, melaksanakan tugasnya sesuai dengan perintah atasan atau pejabat yang berwenang sejauh tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan dan etika pemerintah, dan melaksanakan tugasnya dengan menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan.



c. Teori Penegakan Hukum

Penegakan hukum merupakan suatu proses, pada hakikatnya pelaksanaan diskresi melibatkan pengambilan keputusan yang tidak diatur secara ketat oleh aturan hukum yang berlaku, tetapi memiliki unsur penilaian pribadi. Berdasarkan uraian tersebut dikatakan bahwa gangguan terhadap penegakan hukum dapat terjadi jika terjadi ketidaksesuaian antara nilai-nilai aturan dengan pola perilaku. Gangguan yang berlainan ini terjadi ketika ada perbedaan dan keselarasan nilai yang berpasangan, yang kemudian bermanifestasi dalam aturan yang membingungkan dan pola perilaku yang disorientasi yang mengganggu ketenangan jiwa.⁸⁸

Lawrence M. Friedman menemukan bahwa penegakan hukum yang sukses selalu membutuhkan semua bagian dari sistem hukum untuk bekerja. Menurut Friedman, sistem hukum terdiri dari tiga bagian, yaitu struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum. elemen. budaya). Struktur hukum adalah keseluruhan, merupakan kerangka, merupakan bentuk abadi dari suatu sistem. Sifat hukum adalah seperangkat aturan atau standar yang digunakan oleh lembaga, praktik, dan bentuk perilaku oleh subjek yang diamati dalam suatu sistem. Budaya hukum atau legal



Soerjono Soekanto, Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, Indo, Jakarta, 1993, Hlm.13.

culture adalah gagasan, sikap, keyakinan, harapan, dan sikap tentang hukum.⁸⁹

Penegakan hukum merupakan upaya untuk memenuhi cita-cita keadilan, kepastian hukum dan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, penegakan hukum merupakan proses pengungkapan gagasan. Menurut Sudarto, penegakan hukum secara umum dibagi menjadi tiga, yaitu:

1. Mencegah penerapan hukum
2. Menahan penerapan hukum
3. Menerapkan hukum yang berlaku.⁹⁰

Menurut Jimly Asshiddiqie penegakan hukum adalah tahap berusaha menerapkan dan menerapkan norma hukum sebagai pedoman tingkah laku ketika berpartisipasi dalam lalu lintas atau hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Dari perspektif subjek, penerapan hukum dapat dilakukan oleh subjek dalam arti luas dan juga dapat ditafsirkan oleh subjek dalam arti terbatas atau sempit. Dalam arti luas, tahapan pelaksanaan hukum melibatkan seluruh badan hukum dalam semua hubungan hukum. Dengan siapa saja yang menerapkan ketentuan hukum atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu



menyatakan norma hukum atau aturan yang berlaku, berarti orang yang

⁸⁹ Lawrence M Friedman, *Law and Society an Introduction*, Prentice Hall Inc, New York, 1977, Hlm 6-7.

⁹⁰ Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, Sinar Baru, Bandung, 1993.

menerapkan atau menerapkan hukum tersebut. Dalam pengertian subyek yang sempit, penegakan hukum hanya dapat dipahami sebagai upaya aparat penegak hukum untuk mengamankan dan menjamin berlakunya hukum, bila perlu, aparat penegak hukum yang berwenang menjalankan kekuasaan paksaan.⁹¹

Soerjono Soekanto dalam penjelasannya bahwa penegakan hukum adalah suatu tahapan, pada hakekatnya pelaksanaan kekuasaan diskresi yang menyangkut pengambilan keputusan yang tidak diatur secara ketat oleh rule of law, tetapi dengan memperhatikan unsur-unsur personal judgement. Adapun aspek tersebut yang berdampak pada penegakan hukum menurut Soerjono Soekanto adalah:⁹²

1. Aspek Hukum.

Praktik penyelenggaraan hukum benar-benar berada di antara kepastian hukum dan keadilan, hal ini merupakan hasil dari konsepsi keadilan sebagai rumusan yang tidak kasat mata atau abstrak, sedangkan kepastian hukum adalah jangka waktu tertentu. Oleh karena itu, suatu kebijakan atau keputusan yang tidak sepenuhnya berdasarkan undang-undang dapat diterima sepanjang kebijakan atau keputusan tersebut tidak bertentangan dengan undang-undang. Jadi pada dasarnya penegakan hukum tidak hanya mencakup penegakan hukum atau law enforcement

ya termasuk peacekeeping atau pemeliharaan perdamaian karena



⁹¹id.
⁹²Soerjono Soekanto, Op.Cit, Hlm. 42.

penegakan hukum pada dasarnya merupakan langkah ke arah yang benar, menyelaraskan nilai-nilai aturan dan tindakan praktis dalam rangka mencapai perdamaian.

2. Aspek Penegak Hukum

Fungsi hukum, kecerdasan atau kepribadian aparat penegak hukum memiliki fungsi yang penting, jika regulasinya baik tetapi kualitas aparatnya tidak sesuai standar maka akan berdampak menimbulkan permasalahan. Oleh karena itu, salah satu kunci keberhasilan penegakan hukum adalah mentalitas atau kepribadian aparat penegak hukum.

3. Aspek Sarana dan Fasilitas Pendukung.

Unsur pendukung sarana dan prasarana meliputi perangkat lunak komputer atau perangkat lunak dan perangkat keras, contoh perangkat lunak adalah pendidikan. Pendidikan yang diperoleh polisi saat ini cenderung faktual dan konvensional, sehingga dalam banyak hal polisi masih menemui berbagai kendala dalam pengejarannya, termasuk pengetahuan tentang kejahatan, kejahatan komputer, khususnya kejahatan telah diserahkan kepada kejaksaan. Memang, secara teknis polisi dianggap tidak kompeten dan tidak mau. Meski diakui juga ruang lingkup tugas yang harus diemban polisi sangat luas dan banyak.



Penegakan Hukum

Penegakan hukum harus datang dari rakyat dan membawa

manfaat bagi rakyat. Setiap masyarakat, setiap kelompok masyarakat

sedikit banyak memiliki kesadaran hukum, masalahnya adalah tingkat kepatuhan hukum yang tinggi, sedang dan rendah. Kepatuhan masyarakat terhadap hukum merupakan indikator efektifitas peraturan perundang-undangan yang ada.

Tentu saja, dari apa yang dikatakan Soerjono Soekanto, tidak hanya lima aspek tersebut, tetapi banyak aspek lain yang juga mempengaruhi efektifitas suatu undang-undang yang berlaku. Selain kelima aspek yang digariskan Soerjono Soekanto tidak disebutkan mana yang dominan dan berpengaruh atau mutlak bahwa semua aspek tersebut harus saling mendukung agar hukum itu berlaku. Namun, sistematika kelima aspek tersebut, jika bisa optimal, maka setidaknya undang-undang tersebut dianggap sah.⁹³ Laurence M Friedman kemudian menjelaskan bahwa hukum sebagai suatu sistem memiliki bagian sebagai berikut;

1. Struktur: Berbentuk lembaga-lembaga yang dibentuk oleh lembaga peradilan untuk mendukung berfungsinya lembaga peradilan, seperti pengadilan negeri, pengadilan tata usaha negara, dll.
2. Substansi: berupa aturan-aturan hukum yang digunakan oleh penegak hukum dan orang-orang yang diatur.
3. Budaya hukum: berupa gagasan, cita-cita dan pandangan tentang hukum yang digabungkan, mengarah pada kepatuhan atau ketidaktaatan terhadap hukum.



H. Kerangka Pikir

BAGAN KERANGKA PIKIR

(Conceptual Frame Work)



I. Definisi Operasional

Penulis menetapkan definisi operasional sebagai berikut :

1. Badan Pengawas Pemilihan Umum atau Bawaslu adalah lembaga penyelenggara pemilu yang mengawasi Penyelenggaraan Pemilu diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia
2. Aparatur Sipil Negara adalah Pegawai Negeri Sipil dan pegawai tidak tetap pemerintah yang diangkat oleh pejabat yang berwenang secara kompetitif berdasarkan asas merit, dan disertai tugas.
3. Pilkada adalah rekrutmen politik yaitu penyeleksian rakyat terhadap tokoh-tokoh yang mencalonkan diri sebagai kepala daerah
4. Kepala Daerah adalah gubernur dan wakil Gubernur di Provinsi, Walikota dan Wakil Walikota di kota dan Bupati dan wakil bupati di Kabupaten.
5. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.
6. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
7. mandat adalah pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.

