

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia sebagai salah satu negara yang menganut sistem demokrasi. Sistem pemerintahan yang diselenggarakan dari rakyat oleh rakyat, dan untuk rakyat. Demokrasi terlihat dari terselenggarakannya pemilihan umum (selanjutnya disebut pemilu). Indonesia sudah menyelenggarakan pemilu untuk presiden dan wakil presiden secara langsung.¹

Sejarah demokrasi telah ditulis oleh hampir semua ahli dan pemikir, baik dalam negeri maupun luar negeri, sangat penting untuk menjelajahi mengenai Sejarah filsafat demokrasi sejak era pemerintahan klasik. Menelusuri jejak demokrasi mulai dari demokrasi langsung di Athena, republikanisme Romawi dan demokrasi liberal.²

Mengenai pemilihan umum tercantum pada Pasal 22E Ayat 6 Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (selanjutnyadisebut UUD 1945) ditegaskan bahwaketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.³ Undang-undang yang mengatur tentang pemilihan umum adalah Undang- Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang pemilu. Dalam undang-undang tersebut mengatur

¹ Ari Welianto, "*Sistem Demokrasi di Indonesia*", Kompas, 11 Desember 2019.

² Fajlurrahman Jurdi, 2016, *Teori Negara Hukum*, Malang:Setara Press, hlm. 2.

³ Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Tahun 1945*, bab VIIB, Pasal 22E.

tentang aturan serta larangan yang dimaksud untuk memperlancar pelaksanaan pemilu dan bagi yang melanggarnya akan mendapatkan sanksi tertentu. Salah satu hal yang diatur dalam undang-undang tersebut adalah larangan bagi seorang Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disebut ASN) untuk menjadi pelaksana dan tim kampanye pemilu sebagaimana disebutkan dalam Pasal 280 Ayat 2 huruf (f) Undang-Undang Pemilu.⁴

Pemilu merupakan salah satu bentuk demokrasi, dan demokrasi juga membuka ruang bagi warga negara untuk berpartisipasi penuh dalam menentukan pendapat politik. Salah satu wujud partisipasi Masyarakat dalam proses politik adalah melalui mekanisme pemilihan umum.⁵ Mekanisme memilih pemimpin-pemimpin yang akan menduduki jabatan politik strategis tertentu di dalam lembaga-lembaga politik formal, yaitu Lembaga eksekutif dan legislatif di Tingkat pusat maupun daerah.⁶

Samuel P. Huntington mengemukakan bahwa suatu sistem politik dapat dikatakan demokratis jika para pengambil keputusan kolektif yang paling berkuasa dipilih melalui pemilihan umum yang adil, jujur, dan teratur. Selain itu, dalam sistem ini para calon bebas bersaing untuk mendapatkan suara dan hampir semua penduduk dewasa mempunyai hak untuk memilih. ⁷

Salah satu warga negara yang mempunyai hak memilih adalah ASN.

⁴ Undang-Undang No 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, Pasal 280 ayat 2 huruf (f).

⁵ Razak, *Op.Cit.* hlm. 85-86.

⁶ Ikhsan Darmawan. 2015. *Mengenal Ilmu Politik*. Jakarta: Kompas, hlm.144-145.

⁷ Samuel P. Huntington . 1997. *Gelombang Demokratisasi Ketiga*. Jakarta: Gratifi, hlm. 5.

ASN merupakan warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu sebagai pegawai yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan. Salah satu nilai dasar ASN dijabarkan dalam Pasal 4 ayat (2) huruf b UU No. 20 Tahun 2023 tentang ASN, bahwa dalam penyelenggaraan tugas ASN harus akuntabel yakni jujur, bertanggung jawab, cermat, disiplin dan berintegritas tinggi. Adapun tahapan untuk menjadi seorang ASN secara garis besar terdiri dari proses seleksi pencalonan dan penerimaan oleh pejabat pembina kepegawaian.

Pengawasan tahap pemilu maupun pilkada, politik uang, kegiatan lainnya yang dilarang oleh undang-undang Pemilu dan Badan Pengawas Pemilihan Umum (selanjutnya disebut Bawaslu) juga memperoleh mandat mengawasi dalam pengawasan pelanggaran hukum terkait netralitas ASN. Hal ini sesuai dengan Pasal 3 Perbawaslu Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pengawasan Netralitas ASN, anggota Tentara Nasional Indonesia (selanjutnya disebut TNI) dan anggota Kepolisian Republik Indonesia (selanjutnya disebut Polri) terdapat ketentuan berbunyi : “Netralitas Pegawai ASN, Anggota TNI, dan anggota Polri dapat menjadi objek pengawasan Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota dalam hal tindakan pegawai ASN, anggota TNI, anggota Polri berpotensi melanggar ketentuan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan mengenai pemilu dan/atau melanggar kode etik dan/atau

disiplin masing-masing lembaga atau instansi.⁸

Jenis pelanggaran yang dilakukan ASN antara lain kategori seperti mencalonkan diri sebagai calon legislatif, namun belum mengundurkan diri sebagai ASN. Bentuk pelanggaran lainnya yakni hadir dan ikut serta dalam kampanye, menggunakan atribut peserta pemilu atau alat peraga kampanye, keterlibatan ASN sebagai tim kampanye peserta pemilu, menghadiri kegiatan peserta pemilu (non kampanye) dan menjadi anggota partai politik. Tidak dapat dipungkiri bahwa dalam penyelenggaraan pemilihan umum, terutama untuk pemilihan anggota DPR, DPD dan DPRD masih sering dijumpai terjadinya berbagai pelanggaran yang bersifat administratif maupun pelanggaran yang berupa pidana.

Dalam pelanggaran netralitas ASN di Kabupaten Gowa, Bawaslu Gowa telah melaporkan dua oknum ASN ke Komisi Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disebut KASN). Kedua Oknum dengan inisial (dr) seorang ASN Dinas Kesehatan Kabupaten Gowa dan inisial (sd) ASN Guru di kecamatan Biringbulu Gowa diduga terlibat kampanye. Kedua ASN tersebut diduga telah melakukan pelanggaran netralitas ASN sebagaimana ketentuan Pasal 2 huruf f, Pasal 9 ayat (2), Undang-undang Nomor 20 Tahun 2023, selain itu perbuatan ASN tersebut juga diduga melanggar Pasal 11 huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004, Pasal 5 huruf n Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021.

⁸ Peraturan Bawaslu Nomor 6 Tahun 2018 *tentang Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara* Pasal 3.

Dugaan pelanggaran netralitas ASN ini, merupakan temuan Bawaslu Kabupaten Gowa melalui Pengawasan langsung yang dilakukan Pengawas Pemilu (selanjutnya disebut Panwaslu) Kecamatan Biringbulu pada kegiatan kampanye salah satu Partai Politik Peserta Pemilu Kelurahan Tonrorita. Berdasarkan hasil klarifikasi ditemukan fakta bahwa kedua ASN tersebut hadir dan bersikap aktif selama proses kampanye, bahkan salah satu ASN inisial (dr) hadir dalam kegiatan kampanye disaat hari kerja dan saat itu sedang melakukan kunjungan monitoring di Kecamatan Biringbulu.⁹

Setelah kegiatan kampanye selesai, dilakukan pencermatan foto dokumentasi kegiatan hasil pengawasan yang dilakukan oleh Panwaslu Kelurahan dan menemukan dua orang ASN hadir dalam kegiatan kampanye tersebut.

Peraturan Pemerintah No. 94 tahun 2021 tentang Disiplin PNS, Pasal 1 angka 4 disebutkan bahwa Disiplin Pegawai Negeri Sipil adalah:

“kesanggupan Pegawai Negeri Sipil untuk menaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan”.

Sangat jelas dideskripsikan dalam PP tersebut bahwa tidak ada alasan bagi PNS untuk tidak menjalankan Disiplin PNS dengan sepenuhnya, karena adanya ancaman hukuman disiplin bagi pelanggarnya.

⁹ Radio Republik Indonesia, Oleh Ika Fatmawati, 30 Januari 2024.

Berdasarkan permasalahan diatas, tentunya ini menjadi kajian penulis dalam hal penerapan sanksi administrasi terhadap pelanggaran netralitas ASN di Kabupaten Gowa, yang kemudian dilanjutkan dengan judul **“Efektivitas Penerapan Sanksi Administrasi Pemilu Legislatif Terhadap Aparatur Sipil Negara di Kabupaten Gowa”**

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana efektivitas penerapan sanksi administrasi terhadap ASN dalam kasus pelanggaran Pemilu Legislatif?
2. Bagaimana hambatan yang dihadapi dalam penerapan sanksi administrasi terhadap ASN yang melanggar netralitas pemilu?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang akan dicapai pada penulisan ini, yaitu :

1. Untuk mengetahui bagaimana efektivitas penjatuhan sanksi terhadap ASN di kabupaten gowa.
2. Untuk mengetahui hambatan dalam penerapan sanksi administrasi terhadap ASN yang melanggar netralitas pemilu.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan dari hasil penelitian tersebut diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis, sebagai bahan bacaan atau kajian hukum, serta menambah dan mengembangkan ilmu pengetahuan hukum dalam bidang dengan Penerapan Sanksi Administrasi bagi ASN.

2. Manfaat Praktis, sebagai bahan referensi kepustakaan dan sebagai bahan informasi kepada peneliti lainnya dalam Menyusun suatu karya ilmiah yang ada kaitannya dengan judul tersebut, juga sebagai masukan bagi Pemerintah Kabupaten Gowa khususnya Bawaslu dan KASN dalam pelaksanaan penerapan sanksi.
3. Hukum Administrasi Negara, terkhusus mengenai hal-hal yang berkaitan.

E. Keaslian Penelitian

1. Matrik Keaslian Penelitian Skripsi

Nama Penulis	: Ahmad Rizaldy	
Judul Penelitian	Efektivitas Penanganan Tindak Pidana Pemilu : Dalam Pelaksanaan Pemilu Legislatif Tahun 2014 di Kabupaten Gowa	
Kategori	: Skripsi	
Tahun	: 2017	
Perguruan Tinggi	: Universitas Hasanuddin	
Uraian	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan	Isu dan permasalahan dari Skripsi tersebut membahas tentang : : 1.Peraturan perundang undangan mengatur tindak pidana pemilu pada	Skripsi penulis akan membahas tentang : 1. Penerapan sanksi administrasi terhadap ASN dalam kasus pelanggaran Pemilu Legislatif

	Pemilu legislatif di Kabupaten Gowa. 2. Sistem dan kewenangan penegakan hukum terhadap tindak pidana Pemilu yang diatur dalam undang-undang Pemilu. 3. Efektivitas penanganan tindak pidana pemilu dalam pelaksanaan pemilu legislatif yang jujur dan adil.	2. Hambatan yang dihadapi dalam penerapan sanksi administrasi terhadap ASN yang melanggar netralitas pemilu
Metode Penelitian	Penelitian Yuridis Deskriptif	Penelitian Yuridis Empiris
Hasil dan Pembahasan	Skripsi ini membahas tentang Efektivitas penegakan hukum pidana pemilu dan peraturan perundang-undangan dihadapkan pada persoalan yang masih belum memadainya pemahaman aparatur terhadap jenis tindak pidana pemilu, belum profesional dan masih terjadinya “tolak-menolak” yang berujung pada kebuntuan dalam menangani perkara pidana pemilu. Sedangkan skripsi penulis membahas tentang seberapa efektivitasnya penerapan sanksi bagi ASN di Kabupaten Gowa yang melakukan pelanggaran netralitas.	

2. Matrik Keaslian Penelitian Skripsi

Nama Penulis : Febriyadi Putra		
Judul Penelitian : Penegakan Sanksi Administrasi Terhadap Aparatur Sipil Negara Pemerintah Kota Palembang Yang Melanggar Disiplin Dalam Upaya Mewujudkan Good Governance		
Kategori : Skripsi		
Tahun : 2022		
Perguruan Tinggi : Universitas Muhammadiyah Palembang		
Uraian		Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan		
: Isu dan permasalahan dari Skripsi tersebut membahas tentang :		Skripsi penulis akan membahas tentang :
1. Penegakan Sanksi Administrasi Terhadap Aparatur Sipil Negara Pemerintah Kota Palembang yang melanggar Disiplin Dalam Upaya Mewujudkan Good Governance		1. Penerapan sanksi administrasi terhadap ASN dalam kasus pelanggaran Pemilu Legislatif
2. Kendala-kendala yang dihadapi dalam Penegakan Sanksi Administrasi Terhadap Aparatur Sipil Negara Pemerintah Kota Palembang yang melanggar Disiplin		2. Hambatan yang dihadapi dalam penerapan sanksi administrasi terhadap ASN yang melanggar netralitas pemilu

Metode Peneitian	: Penelitian Yuridis Normatif	Penelitian Yuridis Empiris
Hasil dan Pembahasan	: Skripsi ini membahas tentang Hasil penelitian menunjukkan bahwa Penegakan Sanksi Administrasi Terhadap Aparatur Sipil Negara Pemerintah Kota Palembang yang melanggar Disiplin telah menurunkan tingkat pelanggaran disiplin yang cukup signifikan dalam tiga tahun terakhir. Hal tersebut menunjukkan bahwa penerapan sanksi administrasi tersebut cukup efektif. Penegakan Sanksi Administarsi tersebut dilaksanakan berdasarkan Peraturan-Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil; Surat Edaran Walikota Palembang Nomor 800/071/BKPSDM.V/2018 tentang Pembinaan Disiplin Aparatur Sipil Negara; Keputusan Walikota Palembang Nomor 00S/KPTS/BKPSDM-V/2018 tentang Pembentukan Tim Pemeriksa Pelanggaran Disiplin ASN; dan Keputusan Walikota Palembang Nomor 006/PTS/BKPSDM-V/2018 tentang Pembentukan Dewan Pertimbangan Pelaksanaan Penjatuhan Hukuman Disiplin AS. Sedangkan skripsi penulis membahas tentang seberapa efektivitasnya penerapan sanksi bagi ASN di Kabupaten Gowa yang melakukan pelanggaran netralitas dan apakah pemberian sanksi dalam kasus tersebut sudah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.	

Berdasarkan tabel di atas, dapat disimpulkan bahwa skripsi Ahmad Rizaldy dan Febriyadi Putra memiliki relevansi dengan skripsi penulis yang berkaitan dengan sanksi tindak pidana pemilu, perbedaan skripsi Ahmad Rizaldy dan skripsi penulis dapat dilihat dari rumusan masalahnya, yaitu membahas secara rinci terkait Efektivitas penegakan hukum pidana pemilu dan peraturan perundang-undangan dihadapkan pada persoalan yang masih belum memadainya pemahaman aparaturnya terhadap jenis tindak pidana pemilu, belum profesional dan masih terjadinya “tolak-menolak” yang berujung pada kebuntuan dalam menangani perkara pidana pemilu. Sedangkan skripsi penulis membahas tentang seberapa efektivitasnya penerapan sanksi bagi ASN di Kabupaten Gowa yang melakukan pelanggaran netralitas. Perbedaan skripsi Febriyadi Putra dan penulis juga dapat dilihat dari rumusan masalahnya yaitu Penegakan Sanksi Administrasi Terhadap Aparatur Sipil Negara Pemerintah Kota Palembang yang melanggar Disiplin Dalam Upaya Mewujudkan Good Governance dan kendala-kendala dalam penegakan sanksi administrasi terhadap Aparatur Sipil Negara, Sedangkan skripsi penulis membahas tentang seberapa efektivitasnya penerapan sanksi bagi ASN di Kabupaten Gowa yang melakukan pelanggaran netralitas dan apakah pemberian sanksi dalam kasus tersebut sudah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum tentang Pemilihan Umum

1. Pengertian Pemilihan Umum

Pemilihan Umum merupakan salah satu sarana penerapan demokrasi. Pemilihan umum secara umum diatur oleh Undang—Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan ketentuan khusus dalam Undang- Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang berbunyi :

“Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Berdasarkan bunyi pasal diatas, dapat dipahami bahwa pemilu merupakan pelaksanaan kedaulatan di tangan rakyat. Karena rakyatlah yang memutuskan atau memilih penyelenggara negara atau para wakilnya untuk mengurus dan mengatur negara relevan dengan kehidupan suatu negara. Pemilu sebagai sarana atau instrumen untuk mencapai kedaulatan rakyat diselenggarakan berdasarkan hukum dan ideologi yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pancasila.

Menurut Maurice Duverger dalam bukunya *1’Es Regimes des Politiques*, cara pengisian jabatan demokratis dibagi menjadi dua,

yakni demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan. Demokrasi langsung adalah metode dimana jabatan dipilih langsung oleh rakyat melalui pemungutan suara langsung untuk menduduki jabatan tertentu dalam pemerintahan, dan demokrasi perwakilan adalah suatu cara rakyat memilih seseorang atau suatu partai untuk dipilih guna mengisi jabatan untuk melaksanakan tugas-tugas negara (kelembagaan) misalnya seperti kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif.¹⁰

Menurut Jimly Asshiddiqie¹¹ Pemilu adalah merupakan cara yang diselenggarakan untuk memilih wakil-wakil rakyat secara demokratis. Asshiddiqie berangkat dari konsep kedaulatan rakyat dengan sistem perwakilan atau yang disebut dengan *representative democracy*. Di dalam praktik, yang menjalankan kedaulatan rakyat adalah wakil-wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan rakyat yang disebut parlemen. Para wakil rakyat itu bertindak atas nama rakyat dan wakil-wakil rakyat itulah yang menentukan corak dan cara bekerjanya pemerintahan, serta tujuan apa yang hendak dicapai baik dalam jangka panjang maupun dalam jangka waktu yang relatif pendek. Agar wakil-wakil rakyat benar-benar bertindak atas nama rakyat, wakil-wakil itu harus ditentukan sendiri oleh rakyat, yaitu

¹⁰ Marzuki, 2007, *Pengaruh Sistem Pemilihan Umum Terhadap Keterwakilan Politik Masyarakat Pada DPRD-DPRD di Provinsi Sumatera Utara*, Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Sekolah Pascajana Universitas Sumatera Utara, hlm. 7

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta: 2014, hlm. 414.

melalui pemilihan umum (*general election*).

Dengan mengutip Afan Gaffar¹² yang juga mendasarkan pemikirannya pada Douglas W. Rae¹³ dan Indra Pahlevi dalam memahami tentang pemilihan, mengatakan bahwa terdapat dua pemahaman mendasar terkait dengan pemilihan, yaitu *electoral process* dan *electoral laws*. Pengertian *electoral process* adalah mekanisme yang dijalankan dalam pemilu seperti pencalonan, kampanye, cara perhitungan penentuan hasil, dan sebagainya yang sifatnya teknis penyelenggaraan pemilu sebagai proses.

Selain pengertian yang diuraikan oleh para ahli di atas, Indonesia juga dalam sejarahnya mengatur pemilu dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut merupakan pengaturan secara normatif penyelenggaraan pemilu sebagai sarana kedaulatan rakyat dalam negara demokrasi.

2. Jenis - Jenis Pemilihan Umum

2.1 Pemilu Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres)

Pemilihan umum ini diselenggarakan setiap lima tahun sekali untuk mengidentifikasi pemimpin yang mempunyai kemampuan dan tanggungjawab memimpin negara. Dalam konstitusi diatur mengenai

¹² Afan Gaffar, *Javanese Voters*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1992, hlm. 63.

¹³ Douglas W. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, 1963.

¹⁴ Indra Pahlevi, *Sistem Pemilu Di Indonesia Antara Proporsional dan Mayoritarian*, P3DI Setjen DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika, Jakarta, 2015, hlm. 52.

pemilihan umum presiden dan wakil presiden. Dalam hal ini sistem presidensial menjadi salah satu bagian penting dari rangkaian, kenapa pemilihan umum presiden dan wakil presiden secara langsung. Sistem pemerintahan presidensial menghendaki agar presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan memiliki posisi yang kuat dalam pemerintahan, sehingga program-program presiden dapat dijalankan dengan baik. Sistem presidensial merupakan sistem pemerintahan yang terpusat pada jabatan presiden sebagai kepala negara (*head of state*).¹⁵

Pemilu presiden dan wakil presiden merupakan pekerjaan besar dan kompleks. Tidak saja karena jumlah penduduk mencapai 150 juta, tetapi juga penyebarannya yang luas dengan kondisi geografis yang berbeda-beda, sehingga penanganannya pun membutuhkan sumber daya dan sumber dana besar yang harus ditopang oleh kinerja yang profesional, akuntabel, dan transparan.¹⁶

2.2 Pemilihan Legislatif dan Sistem Pemilihan (Pemilu)

Pemilihan umum dilakukan untuk memilih anggota DPR dan DPRD. Namun setelah Reformasi, pemilihan umum dilakukan untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD dalam satu paket yang diatur dalam satu peraturan perundang-undangan.

¹⁵ *Ibid*, hlm. 311.

¹⁶ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, Jakarta, Tahun 2007, hlm. 1.

Sebagaimana telah diulas sebelumnya, dalam rangka implementasi “kedaulatan rakyat”, maka pemilu merupakan hal yang tak terpisahkan. Karena itu, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Artinya pelaksanaan kedaulatan rakyat sepenuhnya diatur dalam Undang-Undang Dasar. Itulah sebabnya Pasal 22E ayat (6) menegaskan bahwa perwujudan kedaulatan rakyat dilaksanakan melalui lembaga perwakilan rakyat, baik di tingkat nasional maupun daerah, dan lembaga perwakilan daerah, yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum, yang diatur lebih lanjut dengan undang-undang.¹⁷

Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD pada dasarnya tidak hanya bermakna filosofis dan politik, tetap juga memiliki makna sosiologis. Penyelenggaraan pemilu yang *langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil* merupakan prakondisi bagi terwujudnya lembaga-lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, dan lembaga perwakilan daerah, serta lembaga perwakilan rakyat daerah, yang memiliki kemampuan dalam memainkan peran secara maksimal dalam tata pengelolaan negara dan pemerintahan.

Realitas sosial mengisyaratkan bahwa masyarakat senantiasa mengisyaratkan keharusan adanya ruang bagi keikutsertaan mereka

¹⁷ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, Jakarta, Tahun 2007, hlm. 2.

dalam menentukan cara-cara penyelesaian persoalan mereka, baik secara langsung maupun melalui wakil-wakil mereka yang secara formal duduk di lembaga perwakilan. Oleh sebab itu, masyarakat juga senantiasa mendambakan kehadiran lembaga-lembaga perwakilan yang mampu menangani sekaligus menjadi sumber solusi bagi berbagai persoalan dan kebutuhan mereka, yang hanya dapat diwujudkan melalui penyelenggaraan pemilu yang berkualitas.¹⁸

2.3 Pemilihan Langsung Kepala Daerah (Pilkada)

Selain dua jenis pemilihan umum sebagaimana dimaksud di atas, maka undang-undang juga mengatur secara terpisah pemilihan di tingkat lokal, yakni pemilihan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam satu paket yang disebut pilkada. Pemilihan Kepala Daerah ini merupakan tuntutan akan demokratisasi di tingkat lokal, agar rakyat di daerah dapat menentukan sendiri “siapa yang memimpin” mereka selama lima tahun. Kepala Daerah tidak lagi ditunjuk sebagaimana hal yang terjadi di masa Orde BARU, namun kehendak bebas rakyatlah yang menentukan melalui mekanisme pemilihan *langsung*.¹⁹

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung ini diatur di dalam UUD NRITahun 1945. Dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRITahun 1945 dinyatakan bahwa *Gubernur, Bupati, dan walikota masing-masing*

¹⁸ *Ibid*, hlm. 4.

¹⁹ *Ibid*, hlm. 111

sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan, kota dipilih secara demokratis.

Kata demokratis dalam frasa ini dimaknai menjadi tiga hal yang mungkin dapat dilaksanakan. Makna *pertama*, demokratis, artinya dapat dilakukan melalui mekanisme pemilihan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah melalui perwakilan. Dalam hal ini, pemilihan dilakukan oleh Anggota DPRD sebagai wakil rakyat yang telah dipilih melalui mekanisme Pemilihan Umum. *Kedua*, demokratis dimaknai, bahwa pemilihan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah harus dilakukan secara langsung oleh rakyat. Rakyatlah yang menentukan siapa yang akan menjadi pemimpin di daerah tersebut, bukan anggota DPRD. *Ketiga*, demokratis memiliki makna lain selain kedua kemungkinan di atas. Misalnya pemilihan dilakukan oleh dewan adat, majelis rakyat atau mekanisme yang disepakati bersama oleh seluruh rakyat di daerah tersebut.²⁰

Berdasarkan ketiga hal tersebut, makna demokratis dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 adalah “kehendak rakyat” di daerah. Apapun mekanisme yang dikehendaki oleh mereka, itulah yang disebut “demokratis”. Berarti demokratis tidak berarti dilakukan secara langsung bisa juga melalui mekanisme perwakilan rakyat.²¹

²⁰ *Ibid*, hlm. 112

²¹ *Ibid*.

3. Lembaga Penyelenggara Pemilu

3.1 Komisi Pemilihan Umum (KPU)

Komisi Pemilihan Umum adalah badan yang menyelenggarakan pemilihan umum di Indonesia. Tanggung jawabnya termasuk memutuskan partai mana yang dapat mengikuti pemilu, mengatur pemungutan suara dan mengumumkan hasil dan kursi yang dimenangkan di berbagai cabang pemerintahan. Setelah Orde Baru atau lebih tepatnya setelah amendemen UUD NRI tahun 1945, lembaga penyelenggara pemilu secara konsisten dinamai Komisi Pemilihan Umum (KPU). Secara luas, lembaga penyelenggara pemilu yang disebut “komisi pemilihan umum” dengan huruf kecil di dalam konstitusi dapat dimaknai bahwa KPU, Bawaslu dan DKPP adalah merupakan lembaga kesatuan sebagai *komisi pemilihan umum*.²²

Sebagaimana Pasal 12 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, KPU memiliki tugas yang diatur sebagai berikut:²³

- a. Merencanakan program dan anggaran serta menetapkan jadwal;
- b. Menyusun tata kerja panitia pemilihan kecamatan (PPK), panitia pemungutan suara (PPS), kelompok penyelenggara pemungutan suara (KPPS), panitia pemilihan luar negeri (PPLN), dan kelompok penyelenggara pemungutan suara

²² *Ibid.* hlm. 159.

²³ Pasal 12 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

luar negeri (KPPSLN);

- c. Menyusun peraturan KPU untuk setiap tahapan pemilu;
- d. Mengoordinasikan, menyelenggarakan, mengendalikan, dan memantau semua tahapan pemilu;
- e. Menerima daftar pemilih dari KPU Provinsi;
- f. Memutakhirkan data pemilih berdasarkan data Pemilu terakhir dengan memperhatikan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh pemerintah dan menetakannya sebagai daftar pemilih;
- g. Membuat berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil perhitungan suara serta wajib menyerahkannya kepada saksi peserta pemilu dan Bawaslu;
- h. Mengumumkan calon anggota DPR, calon anggota DPD, dan pasangan calon terpilih serta membuat berita acaranya;
- i. Menindaklanjuti dengan segera putusan Bawaslu atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran atau sengketa pemilu;
- j. Menyosialisasikan penyelenggaraan pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU kepada masyarakat;
- k. Melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan penyelenggaraan pemilu; dan
- l. Melaksanakan tugas lain dalam penyelenggaraan pemilu

sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3.2 Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU)

Badan Pengawas Pemilu, selanjutnya disingkat Bawaslu adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam sejarah pelaksanaan pemilu di Indonesia, istilah pengawasan pemilu sebenarnya baru muncul pada era 1980-an. Pada pelaksanaan pemilu yang pertama kali dilaksanakan di Indonesia pada 1955 belum dikenal istilah pengawasan pemilu. Pada era tersebut terbangun *trust* di seluruh peserta dan warga negara tentang penyelenggaraan pemilu yang dimaksudkan untuk membentuk lembaga parlemen yang saat itu disebut sebagai Konstituante.²⁴

Bawaslu merupakan bagian dari kesatuan sistem penyelenggaraan pemilu yang mana di dalamnya juga terdapat Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Bawaslu menyusun standar tata laksana kerja pengawasan tahapan Penyelenggaraan Pemilu sebagai pedoman kerja bagi pengawas pemilu di setiap tingkatan, dan bertugas mengawasi penyelenggara pemilu dalam rangka

²⁴Fajlurrahman Jurdi, 2018, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Jakarta:Kencana, hlm. 166.

pencegahan dan penindakan pelanggaran untuk terwujudnya pemilu yang demokratis sebagaimana amanat UUD 1945 yaitu terwujudnya pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.²⁵

Selain itu terkait tugas, wewenang, dan kewajiban Bawaslu juga diatur berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wakil Kota menjadi Undang-Undang Pasal 22B huruf b menyatakan bahwa:

“Bawaslu bertugas menerima, memeriksa, dan memutus keberatan atas putusan Bawaslu Provinsi terkait pemilihan calon gubernur dan wakil gubernur, calon bupati dan wakil bupati, atau calon walikota dan wakil walikota terkait dengan pemilihan yang diajukan oleh pasangan calon dan/atau partai politik/gabungan partai politik terkait penjatuhan sanksi diskualifikasi dan/atau tidak diizinkannya partai politik/gabungan partai politik untuk mengusung pasangan calon dalam pemilihan berikutnya”.

Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum pasal 95 dinyatakan Bawaslu berwenang:

- 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

²⁵ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

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 Negara Republik Indonesia;
- f. Mengambil alih sementara tugas, wewenang, dan kewajiban Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota berhalangan sementara akibat lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang—undangan;
- g. Meminta bahan keterangan yang dibutuhkan kepada pihak terkait dalam 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-hal yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang—undangan;
- i. Membentuk Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, dan Panwaslu Luar Negeri;
- j. Mengangkat, membina dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, dan Panwaslu Luar Negeri, dan;
- k. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan

peraturan perundang-undangan.

3.3 Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) merupakan lembaga independen khusus yang menjalankan mekanisme (*check and balance*) terhadap kinerja KPU dan Bawaslu berserta lembaga di bawahnya.

Sebagai institusi penyelenggara Pemilu, *DKPP bersifat tetap dan berkedudukan di ibukota negara*. Hal ini yang membedakan lembaga ini dengan KPU dan bawaslu, dimana DKPP hanya ada di Jakarta, tidak dibentuk di daerah. Pembentukan lembaga ini secara umum adalah untuk memeriksa dan memutuskan pengaduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota PPK, anggota PPS, anggota PPLN, anggota KPPSLN, anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Provinsi dan anggota Panwaslu Kabupaten/Kota, anggota Panwaslu Kecamatan, anggota Pengawas Pemilu Lapangan dan anggota Pengawas Pemilu Luar Negeri.²⁶

Saat ini dengan mengacu pada Pasal 157 UU Nomor 7 Tahun 2017, salah satu tugas DKPP yaitu untuk menyusun dan menetapkan kode etik untuk menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas anggota KPU, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, KPPSLN

²⁶ *Ibid.* hlm. 173.

serta anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN, dan Pengawas TPS.

Lebih lanjut mengenai tugas, dijelaskan pada Pasal 159 yaitu untuk menerima aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu. Selain penerimaan laporan, DKPP juga bertugas melakukan penyelidikan atau verifikasi, serta pemeriksaan atas aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu. Selain tugas diatas, DKPP juga berwenang untuk:

- a. Memanggil penyelenggara pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan;
- b. Memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan, termasuk untuk dimintai dokumen atau bukti lain;
- c. Memberikan sanksi kepada penyelenggara pemilu yang terbukti melanggar kode etik;
- d. Memutus pelanggaran kode etik.

B. Konsep Aparatur Sipil Negara (ASN)

1. Pengertian ASN

Aparatur Sipil Negara atau disingkat ASN adalah warga negara

Indonesia yang merupakan pegawai negeri sipil (PNS) dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) yang bekerja pada instansi pemerintah dengan perjanjian kerja dan diangkat oleh pejabat Pembina kepegawaian. Dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023, Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi Profesi Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang bekerja pada Instansi Pemerintah. Pegawai Aparatur Sipil Negara (atau disingkat jadi Pegawai ASN) adalah Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang diangkat oleh Pejabat Pemerintah atau diserahi tugas Negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.²⁷

PNS adalah pegawai ASN yang diangkat menjadi pegawai ditetapkan oleh Irjen Kepegawaian dan diberi nomor registrasi karyawan secara nasional.²⁸ PNS adalah mereka yang memenuhi persyaratan peraturan internal Peraturan perundang-undangan yang berlaku, sebagaimana ditentukan oleh pejabat berwenang dan dipercayakan untuk memegang jabatan negara atau dipercayakan untuk melaksanakan tugas negara lainnya yang ditentukan atas dasar tertentu ditetapkan secara sah dan digaji sesuai dengan ketentuan Peraturan saat Ini. Sedangkan Pegawai Pemerintah dengan

²⁷ Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

²⁸ Ridwan dan Nurmalita Ayuningtyas Harahap, 2018, *Hukum Kepegawaian*, Yogyakarta: UII Press Yogyakarta, hlm. 17.

Perjanjian Kerja yang disingkat PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi persyaratan tertentu dan diangkat berdasarkan perjanjian kerja jangka waktu tertentu untuk melaksanakan tugas pemerintahan.

Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang selanjutnya disingkat PPPK adalah Warga negara Indonesia yang memenuhi persyaratan tertentu dan diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu untuk melaksanakan tugas pemerintahan dan diangkat oleh Pejabat Pembina Pelayanan Publik (PPK) berdasarkan kebutuhan instansi pemerintah dan ketentuan undang- undang ini.²⁹

Pengertian Pegawai menurut Mahfud M.D dalam buku hukum kepegawaian, terbagi dalam dua bagian yaitu pengertian sipulatif dan pengertian ekstensi atau (perluasan pengertian), sebagai berikut:

- 1) Pengertian Stipulatif

Pengertian stipulatif dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, yaitu warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu diangkat sebagai pegawai ASN secara tetap oleh pejabat Pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.

Definisi diatas berlaku untuk pelaksanaan semua peraturan kepegawaian dan secara umum untuk pelaksanaan semua

²⁹ Satrio Wibowo, 2022, *Hukum Kepegawaian*, Tulungagung: Biru Atma Jaya, hlm. 15-16.

peraturan perundang-undangan lainnya kecuali diberikan ketentuan lain.³⁰

2) Pengertian Ekstensif

Selain pengertian yang telah ditentukan menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, ada beberapa golongan yang sebenarnya bukan PNS, namun dianggap sama dengan PNS dalam ketentuan tertentu, yang berarti selain pengertian stipulatif ada pengertian yang dianggap hanya berlaku pada beberapa hal tertentu.

Aparatur Sipil Negara sebagai profesi berlandaskan pada prinsip sebagai berikut :

- a. Nilai dasar;
- b. Kode etik dan kode perilaku;
- c. Komitmen, integritas moral, dan tanggung jawab pada pelayanan publik;
- d. Kompetensi yang diperlukan sesuai dengan bidang tugas;
- e. Kualifikasi akademik;
- f. Jaminan perlindungan hukum dalam melaksanakan tugas; dan
- g. Profesionalitas jabatan.

Kedudukan Aparatur Sipil Negara adalah sangat penting dan menentukan, karena mereka merupakan bagian integral dari aparatur

³⁰ Sastra Djatmika dan Morsono, 1995, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta: Djambatan, hlm. 9.

negara untuk melaksanakan tugas pemerintahan dan tugas Pembangunan dalam rangka mencapai tujuan nasional. Aparatur Sipil Negara merupakan sumber daya utama pemerintah. Lembaga sipil negara mempunyai peran sentral dalam merumuskan dan mencapai maksud dan tujuan negara dan pemerintahan serta merupakan penggerak utama berfungsinya organisasi pemerintah.³¹

2. Larangan Terhadap ASN

Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil telah memberikan dukungan dalam penegakan netralitas PNS. PP Nomor 94 Tahun 2021 mengatur lebih rinci larangan bagi PNS terkait netralitas dalam pemilu dan pemilihan yang sebelumnya tidak diatur dalam PP Nomor 53 Tahun 2010.

Dalam ketentuan Pasal 5 huruf n PP Nomor 94 tahun 2021 disebutkan ASN dilarang memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, calon anggota DPR, calon anggota DPD, atau calon anggota DPRD dengan cara:

- 1). Ikut kampanye;
- 2). Menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS;
- 3). Sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain;
- 4). Sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas

³¹ Inu Kencana Syafie, 2014. *Manajemen Pemerintahan*, Bandung: Pustaka Reka Cipta Cet ke II, hlm. 87.

negara;

- 5). Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye;
- 6). Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat; dan/atau
- 7). Memberikan surat dukungan disertai fotokopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk.

3. Kewajiban ASN

Kewajiban ASN menurut Undang-Undang ASN adalah segala sesuatu yang wajib dikerjakan atau boleh dilakukan oleh setiap ASN berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kewajiban ASN dalam Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Pasal 3 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil:³²

- a). Setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, Undang—Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Pemerintah;
- b). Menjaga persatuan dan kesatuan bangsa;

³² Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

- c). Melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh pejabat pemerintah yang berwenang;
- d). Menaati ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f). Menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan, dan tindakan kepada setiap orang, baik didalam maupun di luar kedinasan;
- g). Menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- h). Bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang disiplin Pegawai Negeri Sipil menyebutkan bahwa Kode Etik ASN merupakan pedoman sikap, perilaku, dan tindakan ASN dalam melaksanakan tugas dan kehidupan sehari-hari. Dalam kaitannya dengan penyelenggara pemerintahan, ASN harus mampu mengembangkan profesionalisme dalam upaya mencapai misi. Artinya setiap perilaku yang tidak pantas, tidak mendukung atau bahkan menghambat pencapaian misi dianggap sebagai pelanggaran etika.³³

4. Jenis Sanksi Terhadap ASN

1.1 Hukuman Disiplin Ringan

Jenis hukuman disiplin ringan berupa:

³³ Sri Hartini dan Tedi Sudrajat, 2018, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, Jakarta; Sinar Grafika, hlm. 49.

- Teguran lisan;
- Teguran tertulis; atau
- Pernyataan tidak puas secara tertulis.

1.2 Hukuman Disiplin Sedang

Jenis hukuman disiplin sedang berupa:

- Pemotongan tunjangan kinerja (tukin) sebesar 25 persen selama enam bulan;
- Pemotongan tukin sebesar 25 persen selama sembilan bulan, atau
- Pemotongan tunjangan sebesar 25 persen selama 12 bulan.

1.3 Hukuman Disiplin Berat

Jenis hukuman disiplin berat berupa;

- Penurunan jabatan setingkat lebih rendah selama 12 bulan;
- Pembebasan dari jabatannya menjadi jabatan pelaksana selama 12 bulan; atau
- Pemberhentian dengan tidak hormat atas permintaan sendiri sebagai PNS.

Semua ketentuan mengenai tingkat dan jenis hukuman disiplin PNS ini tercantum dalam pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

C. Tinjauan Umum Pelanggaran Pemilu

1. Definisi Pelanggaran Pemilu

Pelanggaran pemilu dapat diartikan sebagai tindakan yang bertentangan atau tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan terkait pemilu. Pelanggaran pemilu dapat berasal dari temuan atau laporan. Dampak pelanggaran pemilu tidak hanya terbatas pada proses pemilihan itu sendiri, melainkan ketidakstabilan politik, ketidakpercayaan masyarakat, dan bahkan kerusuhan sosial. Oleh karena itu, penanganan serius terhadap pelanggaran pemilu sangat krusial untuk menjaga keutuhan sistem demokrasi. Laporan pelanggaran, baik dari lembaga pengawas maupun masyarakat umum, memiliki peran penting dalam mendeteksi dan menindaklanjuti dugaan pelanggaran tersebut.³⁴

Dalam menangani pelanggaran pemilu, penegak hukum dan penyelesaian pelanggaran pemilu harus memahami klasifikasi permasalahan hukum pemilu. Selain itu juga harus dipahami tentang alur penyelesaiannya serta lembaga yang menanganinya. Pelanggaran pemilu dilakukan melalui penegakan hukum pemilu yang merupakan mekanisme hukum untuk menegakkan hak pilih warga negara (memilih dan dipilih), baik melalui mekanisme pidana, administrasi, maupun penyelesaian sengketa.

³⁴ Pengertian dan jenis penanganan pelanggaran pemilu di Indonesia oleh Woro Anjar Verianty, 28 Desember 2023.

2. Pengaturan Hukum Pelanggaran Pemilu

Pengaturan hukum dalam pelanggaran pemilu diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Contoh pelanggaran netralitas ASN pada kasus yang penulis bahas pengaturan hukumnya ada pada Pasal 280 ayat (2) huruf f Pelaksana dan/atau tim kampanye dalam kegiatan Kampanye Pemilu dilarang mengikutsertakan Aparatur Sipil Negara, setiap orang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilarang ikut serta sebagai pelaksana dan tim Kampanye Pemilu.

3. Jenis - Jenis Pelanggaran Pemilu

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, terdapat 3 (tiga) jenis pelanggaran pemilu, yaitu pelanggaran kode etik, pelanggaran administratif dan tindak pidana pemilu yakni sebagai berikut:³⁵

- **Pelanggaran Kode Etik**

Melanggar etika penyelenggara pemilu adalah pelanggaran terhadap etika sumpah dan janji penyelenggara pemilu sebelum menjalankan tugasnya sebagai penyelenggara pemilu. Pelanggaran Kode Etik ditindaklanjuti oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP) dan putusannya dapat berupa teguran tertulis, pemberhentian sementara, pemberhentian tetap, atau rehabilitasi.

- **Pelanggaran Administratif**

³⁵ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Pelanggaran administratif adalah pelanggaran terhadap tata cara, atau mekanisme yang berkaitan dengan pelaksanaan kepengurusan pada tahap pemilu. Pelanggaran administratif pemilu ditangani oleh Bawaslu dan putusannya berupa perbaikan administrasi tata cara, tata cara, atau mekanisme sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, teguran tertulis, tidak diikutkan pada tahapan tertentu dalam penyelenggaraan pemilu atau sanksi administratif lainnya sesuai undang-undang pemilu.

- **Pelanggaran Tindak Pidana Pemilu**

Pelanggaran tindak pidana pemilu adalah tindak pidana dan/atau tindak pidana yang melanggar ketentuan tindak pidana pemilu dalam UU Pemilu dan UU Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Tindak pidana pemilu ditangani oleh Bawaslu, kepolisian, dan kejaksaan yang tergabung dalam Forum/Badan Penegakan Hukum Terpadu (Gakumdu). Perkara tindak pidana pemilu diputus oleh pengadilan negeri, dan putusan ini dapat diajukan banding kepada pengadilan tinggi. Putusan pengadilan tinggi adalah putusan terakhir dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum lain.

- **Pelanggaran Hukum Lainnya**

Pelanggaran hukum lainnya adalah pelanggaran yang

berkaitan dengan netralitas ASN, TNI, dan Polri. Dalam setiap pelanggaran pemilu, tidak serta merta hanya undang-undang pemilu saja yang menjadi sebuah rujukan dalam menjamin kepastian hukum. Namun ada undang-undang lain secara tegas menghubungkan beberapa ketentuan dalam pasal tersebut pada kegiatan tahapan-tahapan pemilu. Sehingga pelanggaran yang terjadi dalam tahapan pemilu meskipun diproses menggunakan dasar undang-undang pemilu akan tetapi dalam hal menentukan atau menjatuhkan sanksi menggunakan undang-undang lain diluar undang-undang pemilu dan hal ini dikenal dalam sistem peradilan pemilu disebut sebagai pelanggaran undang-undang lainnya.

Contohnya dalam tindakan tidak netral yang dilakukan oleh aparat sipil negara yang dilakukan pada saat kampanye akan diproses menggunakan undang-undang pemilu akan tetapi mengenai penjatuhan sanksi diserahkan kepada instansi lain dalam hal ini inspektorat.

4. Penyelesaian Pelanggaran Pemilu

Penyelesaian pelanggaran pemilu dalam Perbawaslu Nomor 14 Tahun 2017 ini terdapat kebaruan dimana diaturnya tentang penanganan pelanggaran yang lebih lengkap namun dengan diaturnya definisi penindakan yaitu pada Pasal 1 angka 20 yang berbunyi “Penindakan merupakan tahapan proses penanganan pelanggaran yang meliputi

temuan, penerimaan laporan, pengumpulan alat bukti, klarifikasi, pengkajian, dan/atau pemberian rekomendasi, serta penerusan hasil kajian atas temuan/laporan kepada instansi yang memiliki wewenang untuk ditindaklanjuti” sementara definisi pelanggaran yaitu diatur dalam Pasal 1 angka 24 yang berbunyi “Pelanggaran Pemilihan Umum merupakan tindakan yang bertentangan atau tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan terkait dengan pemilihan”.³⁶

Penyelesaian Pelanggaran Pemilu diperlukan sebuah pendekatan dalam penghukuman terhadap pelanggaran pemilu untuk mencapai rasa keadilan bagi peserta pemilu maupun masyarakat pada umumnya.

Pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu diselesaikan oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu. Terkait dengan tata cara penyelesaian pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu DKPP berpedoman pada ketentuan Undang-Undang tentang Penyelenggara pemilu. Secara sederhana, pengaturan mengenai mekanisme penanganan perkara di DKPP dapat dilihat dalam Pasal 458 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu.³⁷

Pelanggaran Administrasi mekanismenya adalah Bawaslu/Bawaslu Provinsi/Bawaslu Kabupaten/Kota menerima dan memproses serta memutuskan pelanggaran administrasi pemilihan dan memberikan rekomendasi yang wajib ditindaklanjuti oleh KPU.

³⁶ Perbawaslu Nomor 14 Tahun 2017, Pasal 1 angka 20 dan Pasal 1 angka 24.

³⁷ Pasal 458 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu.

Undang- Undang Pemilu berupaya menetapkan mekanisme penyelesaian pelanggaran dengan membedakan pelanggaran atas pelanggaran yang bersifat pidana, pelanggaran yang bersifat administratif, dan pelanggaran yang menyangkut kode etik. Tetapi undang-undang pemilu tidak memberikan definisi yang tegas dan jelas mengenai apa yang dimaksud dengan pelanggaran administrasi.

Dalam menyelesaikan kasus sengketa pemilu, pemilu dalam hal ini bawaslu memeriksa dan memutus sengketa pemilu paling lama 12 (dua belas) hari sejak diterimanya laporan atau temuan. Bawaslu melakukan penyelesaian sengketa pemilu melalui dua tahapan, yakni: menerima dan mengkaji laporan atau temuan, dan mempertemukan pihak-pihak yang bersengketa untuk mencapai kesepakatan melalui musyawarah dan mufakat. Ketentuan mengenai penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu dapat dilihat dalam Pasal 461 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu.³⁸

Terhadap tindak pidana pemilu, maka penyelesaiannya sebagaimana lazimnya di sebuah negara hukum yang belum memiliki pengadilan khusus pemilu, dilakukan oleh lembaga peradilan melalui rangkaian sistem *criminal justice system*. Artinya, pengadilan umum adalah upaya untuk menyelesaikan tindak pidana kepiluan.

Perbuatan atau tindakan yang diduga merupakan tindak pidana pemilu dinyatakan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu

³⁸ Pasal 461 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu.

Kabupaten/Kota, dan /atau Panwaslu Kecamatan setelah berkoordinasi dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia dalam Gakumdu.

Sengketa hukum dan pelanggaran pemilu dapat dibagi menjadi enam jenis, yakni:

- (1) pelanggaran pidana pemilu (tindak pidana pemilu);
- (2) sengketa dalam proses pemilu;
- (3) pelanggaran administrasi pemilu;
- (4) pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu;
- (5) perselisihan (sengketa) hasil pemilu; dan
- (6) sengketa hukum lainnya.

Berdasarkan standar internasional, kerangka hukum harus mengatur sanksi untuk pelanggaran undang-undang pemilu³⁹. Banyak negara menciptakan aturan pelanggaran pemilu dalam undang-undang pemilu mereka. Setiap ketentuan pidana yang dibentuk untuk keperluan hukum harus merefleksikan tujuan penyusunan undang-undang.

Tindak pidana pemilu harus diproses melalui sistem peradilan pidana, yakni melalui kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan. Hal serupa juga terjadi di negara lain. Sanksi pidana adalah yang paling keras sehingga hanya negara melalui pengadilan yang bisa menjatuhkan sanksi untuk pelaku tindak pidana pemilu. Hal ini berbeda dengan sanksi

³⁹ *International IDEA, International Electoral Standards, Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections, Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2002, hlm. 93.*

administrasi yang dapat dijatuhkan oleh pemerintah atau lembaga negara yang berwenang tanpa melalui proses peradilan. Oleh karena itu, apabila ada peserta pemilu yang melakukan pelanggaran administrasi, KPU atau KPUD yang mendapat penerusan laporan atau temuan dari pengawas pemilu, dapat memproses dan menjatuhkan sanksi administrasi kepada pelanggar tersebut.⁴⁰

⁴⁰ Seri Demokrasi Elektoral Buku 15, Penanganan Pelanggaran Pemilu, hlm. 12.