

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) merupakan salah satu instrumen utama dalam sistem demokrasi di Indonesia yang memungkinkan rakyat secara langsung menentukan pemimpin daerahnya.¹ Pilkada tidak hanya menjadi ajang kontestasi politik, tetapi juga merupakan mekanisme konstitusional yang menegaskan kedaulatan rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Keberhasilan Pilkada dalam menghasilkan pemimpin yang legitimate sangat ditentukan oleh prinsip kejujuran, keadilan, keterbukaan, serta netralitas aparatur negara yang terlibat dalam penyelenggaraannya.²

Salah satu aktor penting dalam penyelenggaraan negara adalah Aparatur Sipil Negara (ASN). ASN memiliki kedudukan strategis sebagai pelayan publik yang berkewajiban memberikan pelayanan secara adil dan merata tanpa membedakan latar belakang politik, agama, maupun kepentingan kelompok tertentu.³ Oleh karena itu, netralitas ASN merupakan prinsip fundamental yang harus dijaga dalam setiap proses demokrasi, termasuk Pilkada. Netralitas ASN dimaksudkan agar birokrasi tidak dimanfaatkan oleh kekuatan politik tertentu untuk meraih kekuasaan, sehingga tercipta iklim pemilu yang sehat, adil, dan demokratis.

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, ASN diwajibkan untuk menjaga netralitas dan tidak berpihak pada calon atau partai politik tertentu. Kewajiban ini semakin diperkuat dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, khususnya Pasal 71 ayat (1) yang isinya *“Pejabat negara, pejabat aparatur sipil negara, dan Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu calon selama masa Kampanye.”* Artinya secara tegas melarang pejabat negara, pejabat ASN, dan kepala desa untuk membuat keputusan atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa

¹ La Ode Husen. *Hukum Tata Negara di Indonesia: Dinamika dan Perkembangannya*. Makassar: Pustaka Pena Press, 2015, hlm. 18

² *Ibid.* hlm. 23

³ Irwansyah & Ahsan Yunus. *Hukum Tata Negara: Suatu Kajian Teoritis dan Praktis*. Makassar: Pustaka Pena Press, 2018.

kampanye. Apabila larangan tersebut dilanggar, maka konsekuensinya adalah pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 188 yang mengancam dengan pidana penjara paling singkat 1 bulan dan paling lama 6 bulan, serta denda paling sedikit Rp600.000,00 dan paling banyak Rp6.000.000,00.⁴

Salah satu ketentuan KUHP yang relevan secara konseptual adalah Pasal 421 KUHP, yang mengatur tentang penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat. Pasal ini pada pokoknya melarang pejabat yang dengan menyalahgunakan kekuasaannya memaksa seseorang untuk melakukan, tidak melakukan, atau membiarkan sesuatu. Dalam konteks Pilkada, pasal ini dapat dikaitkan apabila ASN menggunakan posisi atau kewenangannya untuk menekan atau mempengaruhi masyarakat, bawahan, atau pihak tertentu agar mendukung pasangan calon tertentu. Meskipun tidak secara eksplisit menyebut Pilkada, pasal ini mencerminkan prinsip umum bahwa pejabat tidak boleh menggunakan kekuasaannya untuk kepentingan di luar tugas dan fungsinya.

Selain itu, Pasal 423 KUHP juga memiliki relevansi konseptual terhadap perbuatan ketidaknetralan ASN. Pasal ini mengatur tentang penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum. Dalam kaitannya dengan Pilkada, apabila ASN menggunakan jabatannya untuk menguntungkan pasangan calon tertentu, misalnya dengan memberikan fasilitas, kemudahan, atau perlakuan khusus yang tidak semestinya, maka secara teori perbuatan tersebut dapat dipandang sebagai bentuk penyalahgunaan kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 423 KUHP. Namun demikian, dalam praktik penegakan hukum Pilkada, ketentuan ini tetap dikalahkan oleh ketentuan khusus dalam Undang-Undang Pilkada.

Namun, dalam praktiknya, pelanggaran netralitas ASN masih sering terjadi. Salah satu contoh konkret adalah kasus yang diadili dalam Putusan Pengadilan Negeri Tarutung Nomor 4/Pid.Sus/2021/PN.Trt. Perkara ini melibatkan seorang ASN bernama Lasma Manullang, Kepala Sekolah SD Negeri 17399 Hutabagasan, Kabupaten Humbang Hasundutan, Sumatera Utara. Ia didakwa melakukan tindak pidana dengan sengaja menguntungkan pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati Humbang Hasundutan periode 2020–2024, yaitu Dosmar Banjarnahor dan Oloan Paniaran Nababan.

⁴ Badaru, Baharuddin. "Implementasi Prinsip Netralitas ASN dalam Pemilu dan Pilkada." *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Vol. 26 No. 2 (2019).

Kasus ini berawal dari acara adat hula-hula marboru pada 28 September 2020 yang diselenggarakan di rumah terdakwa. Acara tersebut turut dihadiri pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati beserta keluarga besar. Dalam acara tersebut, terdakwa ikut menyanyikan lagu dengan lirik “Dohot do au mamillit Dosmar Oloan”, yang berarti “Aku ikut memilih Dosmar Oloan ini”. Aksi terdakwa kemudian terekam dalam sebuah video berdurasi 48 detik yang beredar di masyarakat dan dijadikan barang bukti di persidangan.

Keterangan saksi-saksi di persidangan memperkuat bahwa terdakwa memang ikut bernyanyi dan bertepuk tangan sebagai bentuk ekspresi dukungan terhadap salah satu pasangan calon. Terdakwa mengakui perbuatannya, tetapi beralasan bahwa hal itu dilakukan secara spontan tanpa maksud kampanye. Meskipun demikian, Majelis Hakim menilai bahwa tindakan tersebut tetap memberikan keuntungan bagi pasangan calon tertentu dan memenuhi unsur tindak pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 188 jo. Pasal 71 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2016 yang berbunyi *“Pejabat negara, pejabat daerah, pejabat aparatur sipil negara, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan kepala desa atau sebutan lain/lurah dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon”*.

Dalam kasus yang menjadi objek penelitian ini, perbuatan ASN dilakukan pada rentang waktu setelah penetapan pasangan calon oleh KPU dan sebelum dimulainya masa tenang. Dengan demikian, perbuatan tersebut masih berada dalam masa kampanye secara yuridis. Kondisi ini memperkuat relevansi penerapan ketentuan Pasal 71 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada, *“Pejabat negara, pejabat daerah, pejabat aparatur sipil negara, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan kepala desa atau sebutan lain/lurah dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon”*. Secara tegas melarang ASN melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon. Larangan tersebut dimaksudkan untuk menjaga netralitas aparatur negara agar tidak digunakan sebagai alat politik oleh pihak tertentu.

Fakta masih berlangsungnya masa kampanye pada saat terjadinya perbuatan menunjukkan bahwa ketidaknetralan ASN tidak dapat dipandang sebagai pelanggaran biasa, melainkan sebagai perbuatan yang berpotensi mempengaruhi

pilihan politik masyarakat. Oleh karena itu, penting untuk mengkaji secara mendalam penerapan hukum terhadap perbuatan tersebut, baik dari aspek tahapan Pilkada maupun dari sudut pandang pertanggungjawaban pidana. Kajian ini menjadi relevan untuk menilai sejauh mana ketentuan hukum yang mengatur netralitas ASN telah diterapkan secara efektif dalam menjaga integritas dan kualitas demokrasi lokal melalui Pilkada.

Majelis Hakim kemudian menjatuhkan pidana penjara selama 4 (empat) bulan dengan masa percobaan 10 (sepuluh) bulan, serta membebaskan biaya perkara kepada terdakwa. Putusan ini menunjukkan bahwa meskipun tindakan dilakukan dalam ruang privat atau acara adat, tetap dapat dikualifikasikan sebagai pelanggaran hukum apabila terbukti memberikan keuntungan kepada salah satu pasangan calon.

Dari perspektif hukum pidana pemilu, tindak pidana ini termasuk ke dalam kategori pelanggaran terhadap asas keadilan dan netralitas penyelenggara negara. Konsep tindak pidana pemilu sendiri menurut doktrin hukum adalah segala bentuk perbuatan yang bertentangan dengan norma pemilu yang diatur undang-undang dan memiliki konsekuensi pidana. Dengan demikian, kasus Lasma Manullang menjadi contoh konkret bagaimana hukum pemilu diterapkan untuk menegakkan prinsip netralitas ASN.⁵

Dengan demikian, analisis yuridis terhadap Putusan Nomor 4/Pid.Sus/2021/PN.Trt menjadi penting untuk dilakukan. Putusan ini mencerminkan penerapan hukum positif dalam mengadili pelanggaran netralitas ASN, memberikan gambaran tentang interpretasi hakim terhadap unsur-unsur tindak pidana pemilu, serta menunjukkan implikasi yuridis dari pelanggaran netralitas ASN dalam Pilkada. Kajian ini diharapkan dapat memperkuat pemahaman akademis mengenai hukum pemilu dan sekaligus memberikan kontribusi dalam upaya menjaga kualitas demokrasi di Indonesia.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah kualifikasi tindak pidana ketidaknetralan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pilkada berdasarkan Pasal 71 ayat (1) jo. Pasal 188 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016?

⁵ Irwansyah. *Pengantar Ilmu Hukum*. Makassar: Pustaka Pena Press, 2017, hlm. 83

2. Bagaimanakah penerapan hukum pidana terhadap tindak pidana menguntungkan pasangan calon bupati oleh oknum kepala sekolah pada putusan No.4/Pid.Sus/2021/PN.Trt ?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1) Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis kualifikasi tindak pidana menguntungkan pasangan calon bupati oleh oknum kepala sekolah dari perspektif hukum pidana.
- b. Untuk mengetahui dan menganalisis penerapan hukum pidana terhadap tindak pidana menguntungkan pasangan calon bupati oleh oknum kepala sekolah dalam Putusan Nomor 4/Pid.Sus/2021/PN.Trt.

2) Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu hukum, khususnya hukum pidana pemilu, dengan memperkaya kajian mengenai tindak pidana yang berkaitan dengan pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN).
- b. Penelitian ini dapat menjadi rujukan akademis bagi peneliti atau mahasiswa hukum yang ingin mengkaji lebih lanjut mengenai interpretasi unsur tindak pidana pemilu serta penerapan hukum pidana dalam putusan pengadilan.
- c. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkuat pemahaman teoretis mengenai hubungan antara asas netralitas ASN dengan penerapan norma hukum dalam penyelenggaraan Pilkada.

2. Manfaat Praktis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran nyata bagi aparat penegak hukum dalam menegakkan aturan mengenai pelanggaran netralitas ASN, khususnya terkait tindak pidana pemilu.
- b. Penelitian ini dapat menjadi masukan bagi penyelenggara pemilu (KPU, Bawaslu, maupun DKPP) dalam meningkatkan pengawasan terhadap netralitas ASN agar pelaksanaan Pilkada berjalan lebih adil dan demokratis.

- c. Bagi ASN dan masyarakat umum, penelitian ini dapat memberikan pemahaman hukum mengenai konsekuensi yuridis atas tindakan yang dianggap menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon, sehingga dapat menjadi sarana edukasi hukum untuk mencegah terjadinya pelanggaran serupa di masa mendatang.

D. Orisinalitas Penelitian

Untuk memastikan keaslian penelitian ini, penulis terlebih dahulu melakukan penelusuran terhadap penelitian-penelitian sebelumnya yang telah dilakukan oleh penulis lain. Langkah ini bertujuan untuk memastikan tidak adanya kesamaan antara penelitian ini dengan penelitian terdahulu. Penelitian-penelitian yang dimaksud adalah sebagai berikut :

Tabel 1.1 Orisinalitas Penelitian

Nama Penulis : Jihan Farikhah	
Judul Tulisan : Penegakan Hukum atas Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) pada Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) di Kota Semarang	
Kategori : Skripsi	
Tahun : 2023	
Perguruan Tinggi : Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang	
Uraian Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian :
Isu dan Permasalahan :	
1. Bagaimana bentuk pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) pada Pemilihan Kepala Daerah Kota Semarang tahun 2020?	1. Bagaimanakah kualifikasi tindak pidana menguntungkan pasangan calon bupati oleh oknum kepala sekolah dari perspektif hukum pidana ?
2. Bagaimana penegakan hukum yang dilakukan oleh Bawaslu dan KASN terhadap pelanggaran netralitas ASN pada Pemilihan Kepala Daerah Kota	2. Bagaimanakah penerapan hukum pidana terhadap tindak pidana menguntungkan pasangan calon bupati oleh oknum kepala sekolah pada

Semarang tahun 2020?	putusan No.4/Pid.Sus/2021/PN.Trt ?
Metode Penelitian : Penelitian Normatif	Penelitian Normatif
Hasil dan Pembahasan : 1. Penelitian ini menemukan bahwa pada Pilkada Kota Semarang tahun 2020 terdapat 14 kasus pelanggaran netralitas ASN. Bentuk pelanggaran yang paling banyak terjadi adalah keterlibatan ASN dalam kegiatan politik praktis. Dalam proses penanganan, Bawaslu Kota Semarang berperan melakukan identifikasi, menerima laporan, dan memproses temuan pelanggaran sesuai mekanisme pengawasan. KASN menindaklanjuti laporan dari Bawaslu dengan memberikan rekomendasi sanksi sesuai tingkat pelanggaran, antara lain teguran lisan, teguran tertulis, hingga sanksi peringatan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). Namun, tidak semua rekomendasi berjalan efektif, karena implementasi sanksi sering terkendala faktor birokrasi dan lemahnya komitmen dari instansi ASN yang bersangkutan. 2. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa meskipun regulasi mengenai netralitas ASN telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN dan ditegaskan melalui Peraturan	1. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perbuatan ASN dalam kasus Tarutung telah memenuhi unsur-unsur tindak pidana ketidaknetralan sebagaimana diatur dalam Pasal 71 ayat (1) jo. Pasal 188 Undang-Undang Pilkada. Terdakwa yang berstatus sebagai Aparatur Sipil Negara terbukti melakukan tindakan yang memberikan keuntungan bagi salah satu pasangan calon bupati melalui perbuatannya menyanyikan lagu dukungan dalam sebuah acara adat yang dihadiri masyarakat umum. Majelis hakim menilai bahwa status terdakwa sebagai ASN sudah cukup menjadi dasar untuk menuntut adanya kewajiban netralitas, sehingga segala bentuk dukungan, bahkan dalam bentuk simbolik seperti lagu, dianggap telah memenuhi unsur larangan dalam ketentuan Pilkada. Selain itu, dari hasil pembuktian di persidangan, hakim

Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS, praktik pelanggaran netralitas masih kerap terjadi. Hal ini membuktikan bahwa posisi ASN sebagai birokrasi pemerintah masih rentan dipengaruhi oleh kepentingan politik, terutama saat momentum Pilkada. Dari sisi penegakan hukum, mekanisme koordinasi antara Bawaslu dan KASN sudah berjalan sesuai prosedur. Bawaslu melakukan pengawasan dan investigasi awal, sedangkan KASN memberikan rekomendasi sanksi. Namun, dalam praktiknya terdapat kendala, Penelitian ini memperlihatkan bahwa penegakan hukum atas pelanggaran netralitas ASN dalam Pilkada Kota Semarang tahun 2020 belum optimal. Upaya hukum yang dilakukan masih bersifat administratif dan belum menjangkau ranah pidana, meskipun dalam beberapa kasus keterlibatan ASN dapat mengarah pada tindak pidana pemilu.	menyimpulkan bahwa tindakan tersebut dilakukan secara sadar sehingga unsur kesengajaan (<i>dolus</i>) terpenuhi. Karena delik ini merupakan delik formil, maka perbuatan tersebut dianggap selesai tanpa harus dibuktikan dampaknya terhadap hasil pemilihan. Dengan demikian, unsur tindak pidana telah lengkap dan perbuatan terdakwa secara sah dikategorikan sebagai pelanggaran netralitas ASN dalam Pilkada. 2. Pembahasan dalam skripsi ini juga menunjukkan bahwa Majelis Hakim Pengadilan Negeri Tarutung telah menerapkan ketentuan hukum pidana secara tepat berdasarkan fakta yang terungkap di persidangan. Hakim menilai alat bukti berupa rekaman video, keterangan saksi, dan keterangan ahli secara bersama-sama memperkuat keyakinan bahwa terdakwa memang melakukan tindakan mendukung salah satu calon kepala daerah. Penafsiran hakim terhadap unsur pasal telah sesuai
---	--

	dengan rumusan undang-undang, yaitu bahwa perbuatan yang memberikan keuntungan kepada pasangan calon, meskipun dilakukan tanpa menggunakan fasilitas jabatan, tetap termasuk pelanggaran ketentuan netralitas ASN. Hakim kemudian menjatuhkan pidana dengan mempertimbangkan faktor keadilan, kepastian hukum, serta aspek pembinaan terhadap ASN. Putusan ini juga menjadi preseden penting karena menunjukkan bahwa ketidaknetralan ASN bukan hanya pelanggaran etik atau administrasi, tetapi dapat berimplikasi pada pertanggungjawaban pidana.
--	--

Tabel 1.2 Orisinalitas Penelitian

Nama Penulis	: A.Suhartika Dewi HS
Judul Tulisan	: Tinjauan Yuridis Terhadap Tindak Pidana yang Dilakukan Aparatur Sipil Negara (ASN) Sebagai Tim Kampanye dalam Pemilu 2018 (Studi Putusan Nomor 15/PID.SUS/2019/PT.PAL)
Kategori	: Skripsi
Tahun	: 2024
Perguruan Tinggi	: Universitas Hasanuddin

Uraian Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian :
Isu dan Permasalahan : 1. Bagaimanakah Kualifikasi Tindak Pidana Terhadap Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilu 2018 (Studi Putusan Nomor 15/Pid.Sus/2019/PT.PAL)? 1. Bagaimanakah pertimbangan hakim dalam penjatuhan putusan tindak pidana yang dilakukan ASN (aparatur sipil negara) sebagai tim kampanye dalam pemilu berdasarkan putusan (Nomor 15/pid.sus/2019/PT Pal)	1. Bagaimanakah kualifikasi tindak pidana menguntungkan pasangan calon bupati oleh oknum kepala sekolah dari perspektif hukum pidana ? 2. Bagaimanakah penerapan hukum pidana terhadap tindak pidana menguntungkan pasangan calon bupati oleh oknum kepala sekolah pada putusan No.4/Pid.Sus/2021/PN.Trt ?
Metode Penelitian : Penelitian Normatif	Penelitian Normatif
Hasil dan Pembahasan : 1. Dalam penelitian ini, penulis mengkaji tindak pidana yang dilakukan oleh seorang Aparatur Sipil Negara (ASN) yang berperan sebagai tim kampanye dalam Pemilu 2018, dengan menitikberatkan pada Putusan Pengadilan Tinggi Palu Nomor 15/Pid.Sus/2019/PT.Pal. Kasus ini menggambarkan adanya pelanggaran hukum pemilu yang dilakukan oleh seorang ASN, di mana secara tegas undang-undang melarang ASN terlibat dalam kegiatan politik praktis. Dari hasil penelitian, dapat dilihat bahwa keterlibatan ASN dalam politik praktis menjadi persoalan serius karena	1. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perbuatan ASN dalam kasus Tarutung telah memenuhi unsur-unsur tindak pidana ketidaknetralan sebagaimana diatur dalam Pasal 71 ayat (1) jo. Pasal 188 Undang-Undang Pilkada. Terdakwa yang berstatus sebagai Aparatur Sipil Negara terbukti melakukan tindakan yang memberikan keuntungan bagi salah satu pasangan calon bupati melalui perbuatannya menyanyikan lagu dukungan dalam sebuah acara adat yang dihadiri

bertentangan dengan asas netralitas ASN sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, serta Pasal 280 ayat (2) huruf f Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Regulasi ini menegaskan bahwa ASN dilarang menjadi peserta dan/atau pengurus tim kampanye dalam pemilu, karena dapat mencederai prinsip demokrasi yang bebas, adil, dan jujur. 2. Putusan Pengadilan Tinggi Palu Nomor 15/Pid.Sus/2019/PT.Pal membuktikan bahwa terdakwa terbukti secara sah dan meyakinkan telah melakukan tindak pidana pemilu dengan menjadi bagian dari tim kampanye. Majelis hakim dalam pertimbangannya menekankan bahwa keterlibatan ASN bukan hanya melanggar norma administratif, tetapi juga masuk dalam ranah pidana khusus pemilu, sehingga dapat dijatuhi pidana. Dalam putusan ini, hakim menjatuhkan pidana berupa hukuman penjara dan denda sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Hasil analisis juga menunjukkan adanya perbedaan antara pandangan yuridis normatif dengan praktik di lapangan. Secara normatif, hukum sudah jelas melarang ASN terlibat dalam politik praktis. Namun dalam praktik, masih terdapat ASN yang dengan sengaja atau karena alasan kedekatan politik tetap terlibat dalam	masyarakat umum. Majelis hakim menilai bahwa status terdakwa sebagai ASN sudah cukup menjadi dasar untuk menuntut adanya kewajiban netralitas, sehingga segala bentuk dukungan, bahkan dalam bentuk simbolik seperti lagu, dianggap telah memenuhi unsur larangan dalam ketentuan Pilkada. Selain itu, dari hasil pembuktian di persidangan, hakim menyimpulkan bahwa tindakan tersebut dilakukan secara sadar sehingga unsur kesengajaan (<i>dolus</i>) terpenuhi. Karena delik ini merupakan delik formil, maka perbuatan tersebut dianggap selesai tanpa harus dibuktikan dampaknya terhadap hasil pemilihan. Dengan demikian, unsur tindak pidana telah lengkap dan perbuatan terdakwa secara sah dikategorikan sebagai pelanggaran netralitas ASN dalam Pilkada. 2. Pembahasan dalam skripsi ini juga menunjukkan bahwa Majelis Hakim Pengadilan Negeri Tarutung telah menerapkan ketentuan hukum
---	--

kegiatan kampanye. Hal ini menunjukkan lemahnya pengawasan dan masih adanya celah dalam implementasi aturan hukum.	pidana secara tepat berdasarkan fakta yang terungkap di persidangan. Hakim menilai alat bukti berupa rekaman video, keterangan saksi, dan keterangan ahli secara bersama-sama memperkuat keyakinan bahwa terdakwa memang melakukan tindakan mendukung salah satu calon kepala daerah. Penafsiran hakim terhadap unsur pasal telah sesuai dengan rumusan undang-undang, yaitu bahwa perbuatan yang memberikan keuntungan kepada pasangan calon, meskipun dilakukan tanpa menggunakan fasilitas jabatan, tetap termasuk pelanggaran ketentuan netralitas ASN. Hakim kemudian menjatuhkan pidana dengan mempertimbangkan faktor keadilan, kepastian hukum, serta aspek pembinaan terhadap ASN. Putusan ini juga menjadi preseden penting karena menunjukkan bahwa ketidaknetralan ASN bukan hanya pelanggaran etik atau administrasi, tetapi dapat berimplikasi pada pertanggungjawaban pidana.
---	---

Berdasarkan penjelasan orisinalitas penelitian di atas, maka penulis telah melakukan telaah terhadap dua penelitian terdahulu yang memiliki tema serupa, yaitu penelitian oleh Jihan Farikhah (2023) dan A. Suhartika Dewi HS (2024). Keduanya sama-sama membahas persoalan pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam konteks Pemilihan Umum (Pemilu) dan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Namun, hasil kajian terhadap kedua penelitian tersebut menunjukkan bahwa penelitian yang dilakukan penulis memiliki perbedaan signifikan dalam objek, fokus, pendekatan, dan tujuan penelitian, sehingga memiliki nilai orisinalitas yang jelas.

1. Perbedaan Objek Penelitian

Penelitian Jihan Farikhah (2023) berfokus pada pelanggaran netralitas ASN dalam Pilkada Kota Semarang tahun 2020, dengan menitikberatkan pada mekanisme penegakan hukum administratif oleh Bawaslu dan KASN. Fokus utamanya ialah bagaimana ASN melanggar netralitas dan sejauh mana lembaga pengawas mampu menegakkan sanksi administratif.

Sementara penelitian A. Suhartika Dewi HS (2024) meneliti tindak pidana ASN yang menjadi bagian dari tim kampanye dalam Pemilu 2018 dengan studi kasus Putusan Nomor 15/Pid.Sus/2019/PT.Pal, yang berfokus pada analisis yuridis terhadap pertimbangan hakim dalam menjatuhkan putusan pidana kepada ASN.

Berbeda dengan kedua penelitian tersebut, penelitian penulis menyoroti kasus konkret berupa tindak pidana menguntungkan pasangan calon bupati yang dilakukan oleh seorang oknum kepala sekolah, sebagaimana tertuang dalam Putusan Nomor 4/Pid.Sus/2021/PN.Trt. Fokus penelitian bukan sekadar pada pelanggaran netralitas atau keterlibatan ASN dalam kampanye, tetapi pada analisis kualifikasi tindak pidana dan penerapan hukum pidana terhadap perbuatan ASN yang secara aktif menguntungkan salah satu pasangan calon kepala daerah.

2. Perbedaan Fokus dan Arah Kajian

Penelitian Farikhah (2023) menitikberatkan pada penegakan hukum administratif terhadap pelanggaran netralitas ASN, tanpa membahas dimensi pidana dari tindakan tersebut.

Sedangkan Suhartika (2024) mulai masuk ke ranah pidana, tetapi fokusnya berada pada keterlibatan ASN sebagai tim kampanye, bukan pada

tindakan ASN yang secara langsung menguntungkan salah satu pasangan calon melalui jabatan publiknya.

Penelitian penulis berbeda karena fokusnya pada analisis hukum pidana terhadap penyalahgunaan jabatan ASN dalam konteks Pilkada, yaitu bagaimana seorang kepala sekolah menggunakan posisinya untuk mendukung calon tertentu. Ini menunjukkan adanya perluasan dimensi kajian dari sekadar pelanggaran administratif dan kampanye politik menuju analisis hukum pidana yang lebih mendalam, termasuk aspek unsur tindak pidana, pertanggungjawaban hukum, dan penjatuhan pidana.

3. Perbedaan Metodologis

Ketiga penelitian sama-sama menggunakan metode penelitian normatif, namun terdapat perbedaan dalam penerapannya:

- a. Penelitian Farikhah (2023) menggunakan pendekatan normatif-empiris dengan meninjau peraturan dan implementasi Bawaslu serta KASN di lapangan.
- b. Penelitian Suhartika (2024) mengkaji norma hukum positif dan pertimbangan hakim dalam putusan pengadilan tinggi, lebih bersifat yuridis normatif murni.
- c. Penelitian penulis menggunakan pendekatan normatif dengan analisis kasus (case approach) terhadap putusan pengadilan tingkat pertama (PN Trt), yang memungkinkan analisis lebih mendalam terhadap penerapan norma pidana dalam praktik yudisial.

Dengan demikian, penelitian ini memberikan variasi metodologis dan memperkaya khazanah kajian hukum pidana ASN dalam konteks politik elektoral.

4. Perbedaan Tujuan dan Manfaat Penelitian

Penelitian Farikhah (2023) bertujuan untuk menggambarkan bentuk pelanggaran dan mekanisme penegakan hukum administratif ASN. Penelitian Suhartika (2024) bertujuan untuk menilai kualifikasi tindak pidana ASN dalam konteks pemilu dan pertimbangan hakim dalam putusan pengadilan tinggi.

Sedangkan penelitian penulis bertujuan untuk mengkaji secara yuridis kualifikasi tindak pidana ASN yang menyalahgunakan jabatan untuk

menguntungkan pasangan calon, serta menganalisis penerapan hukum pidana pada putusan pengadilan tingkat pertama.

Tujuan tersebut memperlihatkan bahwa penelitian ini tidak hanya bersifat deskriptif, tetapi juga analitis dan evaluatif, sehingga memberikan kontribusi teoritis terhadap penegakan hukum pidana ASN dalam konteks politik lokal.

5. Nilai Kebaruan (Novelty)

Nilai kebaruan penelitian ini terletak pada analisis hukum pidana terhadap ASN yang menyalahgunakan jabatan publik untuk kepentingan politik tertentu, yang belum secara spesifik dibahas dalam dua penelitian sebelumnya.

Jika penelitian terdahulu menekankan pelanggaran netralitas dan keikutsertaan ASN dalam kampanye, penelitian ini mengulas aspek penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) yang dilakukan ASN untuk menguntungkan pihak tertentu, dengan dasar hukum pidana yang jelas dan studi kasus yang berbeda (Putusan No. 4/Pid.Sus/2021/PN.Trt). Selain itu, penelitian ini memberikan kontribusi terhadap pengembangan kajian hukum pemilu dan hukum pidana khusus ASN, terutama dalam hal penegakan hukum terhadap penyimpangan jabatan publik dalam proses politik.

E. Landasan Teori/Konsep

1. Teori Tindak Pidana (*Strafbaar Feit*)

Dalam hukum pidana, istilah tindak pidana atau *strafbaar feit* merupakan inti yang menjadi fokus utama pembahasan. Tindak pidana menggambarkan suatu perbuatan manusia yang oleh undang-undang dinyatakan sebagai perbuatan yang dilarang dan diancam dengan sanksi pidana.⁶

Menurut Moeljatno, tindak pidana adalah perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum, dimana larangan tersebut disertai dengan ancaman pidana bagi siapa saja yang melanggarnya. Definisi ini mengandung arti bahwa tidak setiap perbuatan tercela secara moral dapat dianggap sebagai tindak pidana, melainkan hanya perbuatan yang secara tegas telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Prinsip ini dikenal dengan asas legalitas yang

⁶ Achmad R. "Kepastian Hukum dan Asas Legalitas dalam Penegakan Hukum Pidana ASN." *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 10 No. 1 (2021).

berbunyi *nullum delictum, nulla poena sine praevia lege poenali*, yakni tidak ada perbuatan pidana dan tidak ada pidana tanpa adanya aturan hukum yang mengaturnya terlebih dahulu.⁷

Unsur-unsur tindak pidana dapat dijelaskan lebih lanjut. Pertama, tindak pidana harus berupa perbuatan manusia, baik dalam bentuk perbuatan aktif (komisi) maupun pasif (omisi). Perbuatan aktif misalnya mencuri atau membunuh, sedangkan perbuatan pasif dapat berupa tidak melakukan kewajiban tertentu, misalnya tidak memberi pertolongan padahal mampu. Kedua, perbuatan tersebut harus diatur dalam undang-undang. Dengan kata lain, suatu perbuatan baru bisa dianggap sebagai tindak pidana jika terdapat dasar hukum yang melarangnya. Ketiga, perbuatan tersebut bersifat melawan hukum, baik secara formil (bertentangan dengan undang-undang) maupun materiil (bertentangan dengan rasa keadilan dan norma hukum yang hidup dalam masyarakat). Keempat, pelaku harus dapat dipertanggungjawabkan. Artinya, pelaku memiliki kesadaran dan kemampuan bertanggung jawab secara hukum, tidak dalam keadaan yang menghapuskan pidana seperti sakit jiwa atau berada dalam kondisi darurat.

Dalam kaitannya dengan penelitian ini, teori tindak pidana sangat relevan untuk menjelaskan perbuatan seorang Aparatur Sipil Negara (ASN) yang berstatus sebagai Kepala Sekolah dan terbukti menyanyikan lagu dukungan kepada salah satu pasangan calon Bupati dalam Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada).⁸ Perbuatan tersebut jelas merupakan perbuatan manusia, dilakukan secara sadar dalam sebuah acara adat, dan diatur larangannya dalam Pasal 188 jo. Pasal 71 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada yang menyebutkan "*Pejabat negara, pejabat daerah, pejabat aparatur sipil negara, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan kepala desa atau sebutan lain/lurah dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon*". Selain itu, perbuatan tersebut juga bersifat melawan hukum karena bertentangan dengan kewajiban netralitas ASN sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang

⁷ *Ibid*

⁸ La Ode Husen. *Hukum Tata Negara di Indonesia: Dinamika dan Perkembangannya*. Makassar: Pustaka Pena Press, 2015, hlm. 28

Aparatur Sipil Negara. Pelaku dalam hal ini pun dapat dimintai pertanggungjawaban karena ia sehat jasmani dan rohani serta memahami konsekuensi dari perbuatannya.

Oleh sebab itu, hakim dalam Putusan Pengadilan Negeri Tarutung Nomor 4/Pid.Sus/2021/PN.Trt menilai bahwa unsur-unsur tindak pidana telah terpenuhi dan menjatuhkan pidana kepada terdakwa. Hal ini menunjukkan bahwa teori tindak pidana menjadi dasar penting dalam menganalisis perbuatan pelaku dan relevan digunakan untuk memahami serta membedah kasus ini.

2. Teori Pertanggungjawaban Pidana

Pertanggungjawaban pidana merupakan inti dari hukum pidana, karena menentukan apakah seseorang dapat dimintai pertanggungjawaban atas suatu perbuatan yang dilakukannya. Prinsip yang mendasari pertanggungjawaban pidana adalah asas “Geen straf zonder schuld” atau “Tiada pidana tanpa kesalahan”. Prinsip ini menegaskan bahwa seseorang tidak dapat dipidana hanya karena perbuatannya sesuai rumusan undang-undang, melainkan juga harus ada kesalahan yang melekat pada dirinya. Dengan kata lain, pembedaan hanya dapat dijatuhkan kepada seseorang apabila ia benar-benar bersalah.⁹

Menurut para ahli, seperti Moeljatno dan Roeslan Saleh, pertanggungjawaban pidana berarti suatu mekanisme untuk menentukan dapat tidaknya seseorang dipidana atas perbuatan pidana yang dilakukannya. Pertanggungjawaban pidana tidak hanya berhenti pada pembuktian adanya tindak pidana, tetapi juga harus dibuktikan bahwa pelaku mampu bertanggung jawab dan memiliki kesalahan dalam arti yuridis.¹⁰

Ada beberapa syarat yang harus dipenuhi agar seseorang dapat dimintai pertanggungjawaban pidana. Pertama, adanya kesalahan, baik dalam bentuk kesengajaan (dolus) maupun kelalaian (culpa). Kesalahan berarti bahwa pelaku memiliki hubungan batin dengan perbuatannya. Dalam kasus kesengajaan, pelaku benar-benar menghendaki atau menyadari akibat dari perbuatannya. Sedangkan dalam kasus kelalaian, pelaku tidak berhati-hati

⁹ Sulaiman Jaya. *Hukum Pidana: Teori dan Praktik*. Makassar: Pustaka Pena Press, 2017, hlm. 36
¹⁰ *Ibid.*, hlm 38

sehingga menimbulkan akibat yang dilarang hukum. Kedua, pelaku harus mampu bertanggung jawab, yang berarti pelaku berada dalam keadaan sehat jasmani dan rohani, serta dapat menyadari dan mengendalikan perbuatannya.

Dalam konteks perkara yang menjadi objek penelitian ini, teori pertanggungjawaban pidana sangat relevan. Terdakwa yang berstatus sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) dan menjabat sebagai Kepala Sekolah, terbukti melakukan perbuatan yang menguntungkan salah satu pasangan calon dalam Pilkada dengan cara ikut menyanyikan lagu dukungan. Perbuatannya dilakukan secara sadar, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, sehingga ia dapat dimintai pertanggungjawaban atas tindakannya. Tidak ada alasan pembenar maupun alasan pemaaf yang dapat menghapus kesalahan terdakwa.¹¹

Penerapan teori pertanggungjawaban pidana dalam kasus ini menunjukkan bahwa tidak cukup hanya membuktikan bahwa suatu perbuatan memenuhi unsur tindak pidana, tetapi juga harus dipastikan bahwa pelaku memiliki kesalahan yang dapat dipertanggungjawabkan. Hal ini sejalan dengan pertimbangan Majelis Hakim dalam Putusan Nomor 4/Pid.Sus/2021/PN.Trt, yang menilai bahwa terdakwa mampu bertanggung jawab, sadar atas statusnya sebagai ASN yang wajib netral, namun tetap melakukan perbuatan yang menguntungkan pasangan calon tertentu. Oleh sebab itu, hakim menjatuhkan pidana kepada terdakwa sebagai bentuk pertanggungjawaban pidana.

3. Teori Kesengajaan (Dolus)

Kesengajaan (dolus) merupakan salah satu bentuk kesalahan yang paling sering dijadikan dasar pertanggungjawaban pidana. Dalam doktrin hukum pidana, kesengajaan diartikan sebagai hubungan batin antara pelaku dengan perbuatannya, dimana pelaku mengetahui dan menghendaki akibat dari perbuatannya. Dengan demikian, kesengajaan tidak hanya menyangkut adanya tindakan lahiriah, tetapi juga menyangkut aspek batiniah berupa kehendak (will) dan pengetahuan (knowledge).¹²

¹¹ Irwansyah & Ahsan Yunus. *Hukum Tata Negara: Suatu Kajian Teoritis dan Praktis*. Makassar: Pustaka Pena Press, 2018, hlm. 21

¹² Suwandi. "Kepastian Hukum dalam Penegakan Netralitas ASN pada Pilkada Serentak." *Jurnal Rechts Vinding*, Vol. 9 No. 3 (2020).

Menurut *Memorie van Toelichting* (MvT) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda, kesengajaan adalah “*willens en wetens*”, yakni kehendak dan pengetahuan. Artinya, pelaku menyadari perbuatannya dan akibat yang ditimbulkannya, serta tetap menghendaki perbuatan tersebut terjadi.

Kesengajaan dalam hukum pidana dapat dibedakan menjadi beberapa bentuk, yaitu:¹³

a. *Dolus Directus* (Kesengajaan Langsung)

Dalam bentuk ini, pelaku secara langsung menghendaki akibat yang ditimbulkan. Tujuan utama dari perbuatannya memang ditujukan untuk mencapai akibat tertentu. Contohnya adalah seseorang yang menembak orang lain dengan niat membunuh.

b. *Dolus Indirectus* (Kesengajaan Tidak Langsung)

Pada bentuk ini, akibat yang ditimbulkan bukan tujuan utama, tetapi pelaku menyadari bahwa akibat tersebut pasti akan terjadi sebagai konsekuensi dari perbuatannya. Meskipun bukan yang dikehendaki secara langsung, pelaku tetap bertanggung jawab atas akibat tersebut.

c. *Dolus Eventualis* (Kesengajaan Bersyarat)

Bentuk ini terjadi ketika pelaku tidak secara langsung menghendaki akibat tertentu, tetapi ia menyadari kemungkinan akibat tersebut dapat terjadi dan menerima risiko itu. Dengan kata lain, pelaku tetap melanjutkan perbuatannya meskipun ia tahu ada potensi akibat terlarang yang muncul.

Teori kesengajaan sangat relevan dengan kasus yang menjadi objek penelitian ini. Terdakwa adalah seorang ASN yang memahami kedudukannya sebagai aparatur negara yang wajib netral dalam Pilkada, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ASN dan Undang-Undang Pilkada. Terdakwa juga mengetahui bahwa dalam acara adat yang dihadapinya terdapat pasangan calon bupati dan wakil bupati, namun ia tetap menyanyikan lagu yang secara eksplisit mengandung dukungan kepada pasangan calon tersebut. Perbuatan itu jelas tidak dilakukan secara kebetulan atau karena ketidaksadaran, melainkan dilakukan dengan sadar dan disertai pengetahuan bahwa tindakannya akan memberi keuntungan politik kepada pasangan calon yang bersangkutan.

¹³ Badaru, Baharuddin. “Implementasi Prinsip Netralitas ASN dalam Pemilu dan Pilkada.” *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Vol. 26 No. 2 (2019).

Berdasarkan analisis tersebut, perbuatan terdakwa dapat dikualifikasikan sebagai kesengajaan dalam bentuk dolus eventualis, yaitu menerima risiko bahwa tindakannya memberi keuntungan kepada pasangan calon. Meskipun mungkin terdakwa tidak secara langsung bermaksud berkampanye, namun ia tetap melanjutkan perbuatannya dengan sadar dan memahami konsekuensinya. Dengan demikian, unsur kesengajaan dalam Pasal 188 jo. Pasal 71 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang berbunyi "*Pejabat negara, pejabat daerah, pejabat ASN, anggota TNI/Polri, dan kepala desa atau sebutan lain dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon.*" Artinya telah terpenuhi, sehingga terdakwa layak dimintai pertanggungjawaban pidana.

4. Teori Pemidanaan

Para ahli hukum pidana mengemukakan beragam pandangan mengenai tujuan pemidanaan, yang pada dasarnya terbagi ke dalam tiga teori pokok, yaitu teori absolut/retributif, teori relatif/tujuan, dan teori gabungan.¹⁴

Pertama, teori absolut atau teori retributif. Menurut teori ini, pidana dijatuhkan semata-mata sebagai pembalasan atas kesalahan yang dilakukan oleh pelaku. Immanuel Kant, salah satu tokoh utama teori ini, berpendapat bahwa hukuman harus dijatuhkan karena orang telah melakukan kejahatan, tanpa mempertimbangkan tujuan lain di luar pembalasan itu sendiri. Pidana dipandang sebagai konsekuensi logis dari kesalahan pelaku, sehingga bersifat absolut. Dalam pandangan ini, pemidanaan menekankan pada keadilan retributif (retributive justice) yaitu "balasan yang setimpal" (quid pro quo).

Kedua, teori relatif atau teori tujuan. Teori ini memandang bahwa pemidanaan tidak semata-mata untuk memberikan pembalasan, melainkan memiliki tujuan yang lebih luas, yaitu untuk melindungi masyarakat, mencegah kejahatan, dan memperbaiki pelaku agar tidak mengulangi perbuatannya. Tokoh yang terkenal dalam teori ini adalah Jeremy Bentham dengan teori utilitarianismenya yang menekankan pada prinsip manfaat sebesar-besarnya bagi masyarakat. Menurut teori relatif, pidana memiliki fungsi preventif (pencegahan umum agar masyarakat tidak melakukan tindak pidana), represif

¹⁴ Marthen Arie. *Hukum Administrasi Negara*. Makassar: Pustaka Pena Press, 2018, hlm. 53

(menekan kejahatan dengan menimbulkan rasa takut bagi pelaku), sekaligus edukatif (mendidik pelaku agar menjadi lebih baik).

Ketiga, teori gabungan. Teori ini berusaha menggabungkan unsur pembalasan dari teori absolut dengan tujuan perlindungan dan perbaikan dari teori relatif. Dengan demikian, pidana dijatuhkan bukan hanya untuk memberi balasan setimpal atas kejahatan yang dilakukan, tetapi juga untuk mencapai tujuan sosial, yaitu menjaga ketertiban masyarakat sekaligus memperbaiki pelaku. Teori gabungan memandang pidana sebagai sarana untuk menegakkan keadilan, sekaligus alat untuk mencapai kemanfaatan bagi masyarakat.¹⁵

Dalam konteks perkara yang menjadi objek penelitian ini, teori pemidanaan sangat relevan untuk dianalisis. Hakim dalam Putusan Pengadilan Negeri Tarutung Nomor 4/Pid.Sus/2021/PN.Trt menjatuhkan pidana penjara selama 4 (empat) bulan kepada terdakwa, namun dengan ketentuan bahwa pidana tersebut tidak perlu dijalani kecuali jika terdakwa melakukan tindak pidana lain selama masa percobaan 10 (sepuluh) bulan. Pertimbangan hakim ini menunjukkan bahwa tujuan pemidanaan tidak semata-mata pembalasan, melainkan lebih pada aspek pembinaan dan pencegahan agar terdakwa tidak mengulangi perbuatannya.

5. Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum merupakan salah satu asas fundamental dalam negara hukum (*rechtstaat*). Menurut Gustav Radbruch, kepastian hukum adalah salah satu dari tiga nilai dasar hukum selain keadilan dan kemanfaatan. Kepastian hukum dimaknai sebagai keadaan dimana hukum dapat berlaku secara jelas, konsisten, dan dapat diprediksi penerapannya. Artinya, masyarakat dapat mengetahui terlebih dahulu konsekuensi hukum dari suatu tindakan, sehingga tidak menimbulkan keraguan dalam penegakan hukum.¹⁶

Satjipto Rahardjo menjelaskan bahwa kepastian hukum lahir dari adanya peraturan yang jelas, konsisten, dan dapat ditegakkan. Tanpa adanya

¹⁵ Syarifuddin. "Aspek Hukum Netralitas ASN dalam Sistem Demokrasi Indonesia." *Hasanuddin Law Review*, Vol. 6 No. 2 (2020).

¹⁶ Abd. Rasyid Thaha. *Politik Hukum di Indonesia*. Makassar: Pustaka Pena Press, 2019, hlm 29

kepastian hukum, maka penegakan hukum akan berjalan sewenang-wenang karena tidak memiliki standar yang jelas. Kepastian hukum sangat erat kaitannya dengan asas legalitas (*nullum delictum nulla poena sine praevia lege poenali*), yaitu tidak ada perbuatan pidana dan tidak ada pidana tanpa adanya aturan hukum yang mendahuluinya.¹⁷

Dalam konteks penelitian ini, kepastian hukum berfungsi untuk memberikan kejelasan mengenai kewajiban netralitas ASN dalam Pilkada sebagaimana diatur dalam Pasal 71 ayat (1) dan Pasal 188 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang berbunyi *"Pejabat negara, pejabat daerah, pejabat aparatur sipil negara, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan kepala desa atau sebutan lain/lurah dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon"*, serta Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN. Dengan adanya aturan yang jelas, maka ASN memiliki kepastian mengenai batasan perilaku yang boleh dan tidak boleh dilakukan dalam Pilkada. Pelanggaran terhadap netralitas ASN, seperti dalam Putusan No. 4/Pid.Sus/2021/PN.Trt, menunjukkan bahwa kepastian hukum ditegakkan melalui mekanisme peradilan.

Namun, fakta empiris yang ditunjukkan oleh penelitian terdahulu juga memperlihatkan adanya kesenjangan antara *das sollen* (aturan hukum) dan *das sein* (praktik di lapangan). Banyak kasus pelanggaran netralitas ASN hanya berakhir dengan sanksi administratif, sementara aspek pidana jarang ditegakkan. Kondisi ini menimbulkan persoalan kepastian hukum karena norma hukum yang jelas sering tidak konsisten diterapkan.

¹⁷ Irwansyah., Op.cit., hlm 44

F. Kerangka Berpikir



Gambar 1.1 Kerangka Berpikir

BAB II

METODE PENELITIAN

A. Tipe dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang bertumpu pada bahan pustaka seperti peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, dan literatur hukum. Fokus utamanya adalah menganalisis norma-norma hukum positif, asas hukum, serta doktrin hukum yang relevan. Dalam konteks skripsi ini, penelitian normatif digunakan untuk mengkaji aturan mengenai tindak pidana pemilu yang dilakukan oleh Aparatur Sipil Negara (ASN) yang menguntungkan salah satu pasangan calon bupati.¹⁸

Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dengan menelaah ketentuan dalam UU Pilkada, UU ASN, dan KUHP. Pendekatan ini diperlukan untuk memahami kerangka hukum yang mengatur tindak pidana serta prinsip legalistik yang menjadi dasar berlakunya hukum pidana.¹⁹

Selain itu, digunakan pendekatan kasus (*case approach*) dengan menganalisis Putusan Pengadilan Negeri Tarutung Nomor 4/Pid.Sus/2021/PN.Trt, serta pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk memahami teori-teori hukum seperti tindak pidana, pertanggungjawaban pidana, dan kesengajaan. Kombinasi ketiga pendekatan ini memungkinkan analisis yang lebih menyeluruh, baik dari sisi normatif maupun penerapannya dalam praktik peradilan.²⁰

B. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Dalam penelitian hukum normatif ini digunakan tiga jenis bahan hukum yang saling melengkapi, yaitu bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Ketiganya berfungsi sebagai dasar dalam menganalisis norma hukum yang berkaitan dengan tindak pidana pemilu yang dilakukan oleh ASN.²¹

Pertama, bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang bersifat otoritatif dan mengikat. Bahan ini meliputi UUD 1945, Undang-Undang Nomor 10 Tahun

¹⁸ Irwansyah. *Metode Penelitian Hukum: Pilihan, Paradigma, dan Praktik*. Yogyakarta: Mirra Buana Media, 2020, hlm. 18

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 22

²⁰ Baharuddin Badaru. *Hukum Tata Negara dan Pemerintahan Daerah*. Makassar: Pustaka Pena Press, 2016, hlm. 68

²¹ Irawan. "Pemidanaan ASN yang Tidak Netral dalam Pilkada: Studi Putusan Pengadilan." *Jurnal Negara Hukum*, Vol. 14 No. 2 (2023).

2016 tentang Pilkada, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, KUHP, serta Putusan Pengadilan Negeri Tarutung Nomor 4/Pid.Sus/2021/PN.Trt sebagai objek utama penelitian. Sumber-sumber ini menjadi dasar utama dalam memahami aturan hukum dan penerapannya dalam kasus tindak pidana Pilkada.

Kedua, bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan, analisis, dan interpretasi terhadap bahan hukum primer. Bahan ini meliputi buku-buku hukum pidana dan hukum pemilu, jurnal ilmiah, artikel hukum, serta penelitian terdahulu yang mendukung pemahaman mengenai netralitas ASN, tindak pidana pemilu, dan pertanggungjawaban pidana.²²

Ketiga, bahan hukum tersier, yaitu bahan penunjang seperti KBBI, kamus hukum, ensiklopedia hukum, dan sumber internet yang kredibel. Bahan ini digunakan untuk memperjelas istilah serta memberikan informasi tambahan yang memperkuat analisis. Gabungan ketiga jenis bahan hukum ini memungkinkan penelitian disusun secara komprehensif dan mendalam.

C. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian hukum normatif ini menggunakan metode studi kepustakaan (library research) sebagai metode utama. Seluruh bahan hukum dikumpulkan melalui penelusuran, pembacaan, dan analisis terhadap sumber-sumber kepustakaan yang berkaitan dengan tindak pidana pemilu dan netralitas ASN.²³

Pengumpulan bahan hukum primer dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang relevan, seperti UU Pilkada, UU ASN, dan KUHP, serta mengkaji Putusan Pengadilan Negeri Tarutung Nomor 4/Pid.Sus/2021/PN.Trt sebagai objek utama penelitian. Selanjutnya, bahan hukum sekunder diperoleh dari buku-buku hukum, jurnal ilmiah, artikel hukum, dan penelitian terdahulu untuk memperkuat landasan teori dan memberikan pemahaman yang lebih mendalam.

Selain itu, bahan hukum tersier seperti KBBI, kamus hukum, dan ensiklopedia digunakan untuk memperjelas istilah dan konsep hukum. Penelusuran juga dilakukan melalui sumber digital, seperti Direktori Putusan Mahkamah Agung dan portal jurnal online, sehingga pengumpulan bahan hukum dapat dilakukan secara lengkap dan mutakhir. Kombinasi sumber cetak dan digital

²² Ratna Puspitasari. "Netralitas ASN dan Demokrasi Lokal." *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 12 No. 2 (2022).
²³ Irwansyah, Op.cit., hlm. 31

ini memastikan data yang diperoleh akurat dan mendukung analisis secara komprehensif.²⁴

D. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum merupakan tahap akhir dalam penelitian hukum normatif yang dilakukan dengan mengolah dan menginterpretasikan seluruh bahan hukum primer, sekunder, dan tersier untuk menjawab rumusan masalah. Analisis ini menekankan hubungan antara ketentuan hukum, pendapat para ahli, dan penerapannya dalam praktik peradilan, khususnya terkait tindak pidana Pilkada oleh ASN.

Penelitian ini menggunakan **analisis kualitatif**, yaitu teknik analisis yang memaparkan bahan hukum secara deskriptif-analitis tanpa menggunakan angka atau data statistik. Penulis menafsirkan isi peraturan yang relevan, mengkaji doktrin hukum, serta membandingkannya dengan pertimbangan hakim dalam putusan yang menjadi objek penelitian. Pendekatan ini bertujuan memahami makna norma hukum dan menilai kesesuaiannya dengan penerapan hukum dalam putusan pengadilan.²⁵

Proses analisis dilakukan melalui beberapa tahapan: identifikasi bahan hukum yang relevan, interpretasi ketentuan undang-undang mengenai netralitas ASN dan tindak pidana Pilkada, analisis putusan Pengadilan Negeri Tarutung Nomor 4/Pid.Sus/2021/PN.Trt, serta penarikan kesimpulan secara deduktif. Dengan tahapan tersebut, hasil penelitian diharapkan memberikan jawaban yang argumentatif dan menggambarkan penerapan hukum pidana secara jelas dalam kasus yang diteliti.

²⁴

Ridwan HR (Dosen FH Unhas). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2018, hlm. 36

²⁵ M. Lutfi. "Pelanggaran Etik ASN dalam Kontestasi Politik." *Jurnal Etika dan Hukum*, Vol. 7 No. 2 (2021).