

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Negara Indonesia adalah negara berdasar atas hukum, penegasan ini secara konstitusional terdapat dalam Penjelasan Undang – Undang Dasar 1945 yang berbunyi “Negara Indonesia berdasar atas negara Hukum (*Rechstaat*), tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*Machstaat*).<sup>1</sup> Konsep negara hukum Indonesia di pertegas Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pasal 1 Ayat (3) yang menetapkan “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Negara Hukum adalah adanya pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Pembatasan itu dilakukan dengan hukum yang kemudian menjadi dasar paham konstitusionalisme.<sup>2</sup> Ciri Negara Hukum adalah pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia, dalam arti hak asasi manusia yang bersifat mendasar dan melekat dengan jati diri manusia secara universal yang bertumpu atas prinsip kebebasan dan persamaan.<sup>3</sup> Adanya pembagian atau pemisahan kekuasaan dimaksudkan untuk menghindari penumpukkan kekuasaan dalam satu tangan yang sangat cenderung pada penyalahgunaan kekuasaan yang berarti pemerkosaan terhadap kebebasan dan persamaan.<sup>4</sup>

Proklamasi kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945 membawa semangat demokrasi dan menjanjikan diselenggarakannya Pemilihan Umum dengan landasan hukum yang responsif.<sup>5</sup> Pemilihan umum sebagai wujud nyata pesta demokrasi bertujuan untuk mewujudkan negara demokrasi, haruslah dapat dilaksanakan dengan baik seperti esensi pemilihan umum yang di amanatkan Pasal 22 E ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang

---

<sup>1</sup> Utang Rosidin, Hukum Tata Negara, (Bandung, Widana Bhakti Persada, 2022) hlm 28

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, (Jakarta, Rajawali Pers, cetakan ke 7, 2019) hlm 281

<sup>3</sup> Dede Kania, Hak Asasi Manusia Dalam Realitas Global, (Bandung, Manggu Makmur Tanjung Lestari, 2018) hlm 2

<sup>4</sup> Uu Nurul Huda, Hukum Partai Politik dan Pemilu di Indonesia, (Bandung, Fokusmedia, 2018) 86

<sup>5</sup> Moh Mahfud MD, Politik Hukum di Indonesia (Jakarta, PT Raja Grafindo, 2009) 309

menyatakan “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali” hal tersebut memiliki tujuan agar pemilihan umum terlaksana dengan profesional dan memiliki kredibilitas yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.<sup>6</sup>

Indonesia adalah salah satu negara yang menganut sistem demokrasi dalam menjalankan sistem pemerintahannya. Salah satu wujud dari demokrasi adalah Pemilihan Umum (Pemilu). Pengertian Pemilu menurut ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, yaitu:

*“ Pemilihan Umum adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”<sup>7</sup>*

Pemilihan umum merupakan instrumen penting dalam setiap negara yang demokrasi yang menganut sistem perwakilan, pemilu merupakan alat yang berfungsi untuk menyaring para “politikus-politikus” yang akan mewakili dan membawa suara rakyat di dalam lembaga perwakilan. Kemudian mereka yang terpilih dianggap sebagai orang atau kelompok yang mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar melalui partai politik.<sup>8</sup> Salah satu ciri negara demokratis adalah terselenggaranya kegiatan pemilihan umum yang bebas. Pemilihan umum merupakan sarana politik untuk mewujudkan kehendak rakyat dalam hal memilih wakil-wakil mereka di lembaga legislatif serta memilih pemegang kekuasaan eksekutif baik itu presiden/wakil presiden maupun kepala daerah. Pemilu merupakan salah

---

<sup>6</sup> Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 22 E ayat (1)

<sup>7</sup> Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum Pasal 1 angka 1

<sup>8</sup> Moh Mahfud MD, Politik Hukum di Indonesia (Jakarta, PT Raja Grafindo, 2009) 60

satu sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang berdasarkan pada demokrasi perwakilan. Dengan demikian, pemilu dapat diartikan sebagai mekanisme penyelesaian dan pendelegasian atau penyerahan kedaulatan kepada orang atau partai yang dipercayai.<sup>9</sup>

Sistem Pemilu di Indonesia diperjelas dalam Undang – undang nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu pada pasal 168 ayat (1) Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai satu kesatuan daerah pemilihan. Ayat (2) Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka. Pada ayat (3) Pemilu untuk memilih anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak.<sup>10</sup>

Sebagaimana yang kita ketahui dalam pelaksanaan Pemilu ada lembaga yang bertugas dalam penyelenggara Pemilu sebagaimana diatur dalam UU No. 7 tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pemilu. Sesuai dengan Pasal 1 ayat (7), Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi Penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara langsung oleh rakyat. Berdasarkan ketentuan tersebut, yang termasuk kategori penyelenggara Pemilu adalah :<sup>11</sup>

1. Komisi Pemilihan Umum (KPU)
2. Badan Pemilihan Umum (Bawaslu)
3. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)

Tahun 2019 merupakan tahun politik yakni dengan berlangsungnya pemilu 2019 yang dilaksanakan secara serentak antara Pileg dan Pilpres,

---

<sup>9</sup> Uu Nurul Huda, Hukum Partai Politik dan Pemilu di Indonesia, (Bandung, Fokusmedia, 2018) 7

<sup>10</sup> Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 pasal 168

<sup>11</sup> Uu Nurul Huda, Hukum Partai Politik dan Pemilu di Indonesia, (Bandung, Fokusmedia, 2018)

dimana puncaknya berlangsung pada 17 April 2019. Segala aktivitas dan strategi elit politik untuk meraih dukungan suara pemilih, telah menghiasi laman berita yang menjadi isu pokok sehari-hari. Mulai dari pengusungan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden hingga calon legislatif, pendaftaran, dan pelaksanaan kampanye yang tidak berhenti memberikan dinamika gambaran politik di Indonesia.

Terkait dengan jenis-jenis pelanggaran Pemilu, Berdasarkan Undang - Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pemilu maka pelanggaran Pemilu tersebut dapat dikategorikan menjadi 4 (empat) jenis pelanggaran, yaitu:

1. Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu. Pelanggaran ini adalah Pelanggaran terhadap etika Penyelenggara Pemilu yang berdasarkan sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai Penyelenggara Pemilu.<sup>12</sup>
2. Pelanggaran Administratif Pemilu. Adapun yang dimaksud pelanggaran administrative Pemilu adalah pelanggaran-pelanggaran yang meliputi pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan Penyelenggaraan Pemilu.<sup>13</sup>
3. Tindak Pidana Pemilu, yaitu perbuatan atau tindakan yang diduga merupakan tindak pidana Pemilu yang dinyatakan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, dan/atau Panwaslu Kecamatan setelah berkoordinasi dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia dalam Gakkumdu.<sup>14</sup>
4. Pelanggaran Hukum Lain. Pelanggaran ini adalah pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan lainnya yang bukan pelanggaran Pemilu, bukan sengketa Pemilu, dan bukan tindak pidana Pemilu.

---

<sup>12</sup> Undang Undang nomor 7 tahun 2017 pasal 456

<sup>13</sup> Undang Undang nomor 7 tahun 2017 pasal 460

<sup>14</sup> Undang Undang nomor 7 tahun 2017 pasal 476 ayat (2)

Seperti pelanggaran Netralitas yang dilakukan oleh Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN), Anggota Tentara Negara Indonesia (TNI), dan Anggota Kepolisian Republik Indonesia (Polri) terkait penyelenggaraan Pemilihan Umum Maupun Pemilihan Kepala Daerah.<sup>15</sup>

Permasalahan yang sering muncul pada pemilu 2019 adalah masih banyaknya Pegawai ASN (Aparatur Sipil Negara) yang melakukan politik, yang terbukti ada memberikan dukungan pada salah satu peserta pemilihan umum legislatif dan/atau eksekutif, baik secara terang-terangan maupun secara diam-diam pada media sosial, meliputi pernyataan sikap, memberi like dan komentar, foto bersama atau menghadiri kegiatan kampanye dengan menggunakan atribut pegawai negeri sipil atau simbol yang sama dan identik dengan yang digunakan peserta, serta melakukan perbuatan lainnya yang telah dilarang dalam pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Dengan berkaca pada pemilu tahun 2019 di Kota Tasikmalaya ada beberapa dugaan pelanggaran yang kerap dilaksanakan dalam masa kampanye hingga masa tenang, di antaranya yaitu Dugaan Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara, Penyalah Gunaan wewenang jabatan Kepala Daerah

- a. Keterlibatan ASN dalam menyampaikan materi kampanye atau mendukung salah satu peserta pemilu menggunakan wewenangnya mengajak untuk memilih salah satu peserta pemilu. Secara sengaja atau ataupun tidak sengaja mengacungkan simbol jari yang melambangkan nomor urut salah satu pasangan calon di hadapan publik dan memakai seragam atribut kampanye salah satu peserta pemilu. akan menimbulkan keresahan publik masuk pada kategori pelanggaran Netralitas ASN

---

<sup>15</sup> Peraturan Bawaslu Nomor 6 Tahun 2018 pasal 3

- b. Penyalah Gunaan Wewenang Jabatan Kepala Daerah dalam menyampaikan materi kampanye atau mendeklarasikan dirinya mendukung salah satu peserta pemilu dihadapan publik, dengan menggunakan wewenang dan pasilitas Pemerintah Daerah.
- c. Pejabat kementerian yang sedang melakukan program *Goes to Campus* di salah satu kampus di Kota Tasikmalaya, memasukan Materi Kampanye menyampaikan visi misi salah satu peserta pemilu pada sosiali progam kementerian tersebut. Ini merupakan penyalah gunaan wewenang dalam penyampaian materi kampanye salah satu peserta pemilu yang secara sistematis terorganisir menggunakan kewenangan sebagai pejabat publik.

Mengingat mencuatnya kasus-kasus tersebut, namun dalam pelaksanaan penanganannya masih terkesan kurang transparan dikarenakan kurangnya informasi yang diberikan ke publik mengenai progress kasuskasus tersebut, tentunya mengundang pertanyaan dari berbagai pihak mengenai bagaimana penegakan hukum yang dilakukan oleh Bawaslu, mengenai penanganan pelanggaran Hukum Lainnya dalam Hal Netralitas Aparatur Sipil Negara yang telah terjadi dalam pelaksanaan Pemilu Serentak 2019.

Berdasarkan latar belakang yang dikemukakan penulis di atas, maka penulis tertarik untuk menuangkan permasalahan tindak pidana kampanye pemilu ini, maka penulis meneliti dan mengkaji permasalahan dalam sebuah tesis yang Penulis beri judul: **“PENANGANAN PELANGGARAN HUKUM LAINNYA TERHADAP NETRALITAS PEGAWAI APARATUR SIPIL NEGARA PADA PEMILIHAN UMUM 2019 DI KOTA TASIKMALAYA DIHUBUNGAN DENGAN UNDANG UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILIHAN UMUM”**

## **B. Perumusan Masalah**

Untuk melakukan penelitian sebagaimana disampaikan di atas, maka perlu dibuat rumusan masalah. Adapun rumusan masalahnya sebagai berikut :

- a. Bagaimana Penanganan Pelanggaran Hukum Lainnya Terhadap Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara yang ditangani oleh Bawaslu Kota Tasikmalaya Pada Pemilu 2019 apakah sudah sesuai dengan Undang-undang nomor 07 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum?
- b. Bagaimana efektifitas Penanganan Pelanggaran Hukum Lainnya Terhadap Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara yang ditangani oleh Bawaslu Kota Tasikmalaya Pada Pemilu 2019?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini sebagai berikut :

- a. Untuk Menganalisis Penegakan Hukum dalam Penanganan Pelanggaran Hukum Lainnya Terhadap Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara yang ditangani oleh Bawaslu Kota Tasikmalaya Pada Pemilu 2019 apakah sudah sesuai dengan Undang-undang nomor 07 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum
- b. Untuk Menganalisis efektifitas Penegakan Hukum dalam Penanganan Pelanggaran Hukum Lainnya Terhadap Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara yang ditangani oleh Bawaslu Kota Tasikmalaya Pada Pemilu 2019



#### **D. Manfaat Hasil Penelitian**

Penulis berharap penelitian setelah penelitian ini dilakukan dapat memberikan manfaat kepada pihak terkait, diantaranya:

a. Secara Teoritis

Manfaat teoritis merupakan manfaat yang diperoleh dari penelitian yang sifatnya masih konsep dan memerlukan adanya pengembangan lebih lanjut sebagai manfaat tidak langsung. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan memberikan sumbangan dalam pengembangan khazanah hukum dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum

b. Secara Praktis

Manfaat praktis merupakan manfaat yang diperoleh dari penelitian yang dapat digunakan secara langsung dalam kehidupan sehari-hari.

1) Bagi DPR

Dari hasil penelitian ini diharapkan menjadi rujukan dan bahan referensi bagi Anggota DPR dalam penyusunan rancangan undang-undang tentang pemilu, khususnya terkait dengan netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam proses pemilihan umum. Anggota DPR dapat merancang kebijakan yang efektif untuk memastikan bahwa ASN tetap netral dan tidak terlibat dalam kegiatan politik yang dapat mempengaruhi integritas dan keadilan dalam pemilihan umum di Indonesia

2) Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan menjadi landasan bagi pemerintah dalam merumuskan kebijakan dan strategi untuk memastikan netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam proses pemilihan umum. Diharapkan bahwa hasil penelitian ini akan membantu pemerintah untuk mengidentifikasi solusi-solusi yang tepat guna, termasuk penyusunan peraturan yang lebih ketat, guna memastikan bahwa ASN tetap netral dan memenuhi tugas-



tugasnya dengan profesionalisme dalam mendukung proses demokrasi di Indonesia

### 3) KPU

Penelitian ini dapat menjadi rujukan Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam merancang kebijakan untuk menyusun Peraturan KPU dalam hal mengatasi tantangan terkait netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam pemilihan umum. penelitian ini dapat memberikan wawasan tentang faktor-faktor yang memengaruhi perilaku ASN dalam proses politik serta dampaknya terhadap integritas dan keadilan pemilu. KPU dapat menggunakan temuan penelitian ini sebagai dasar untuk mengembangkan pedoman yang lebih ketat dan efektif. Dengan demikian, diharapkan KPU dapat memastikan bahwa proses pemilihan umum berlangsung dengan adil, transparan, dan bebas dari intervensi politik yang tidak sah.

### 4) Bawaslu

Penelitian ini dapat menjadi landasan bagi Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dalam menjalankan perannya dalam mengawasi dan penanganan pelanggaran terkait keterlibatan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam kegiatan politik. Diharapkan Bawaslu dapat menggunakan hasil penelitian ini sebagai alat untuk meningkatkan deteksi, penanganan, dan pencegahan pelanggaran yang melibatkan ASN. Selain itu, penelitian ini juga dapat membantu Bawaslu dalam menyusun rekomendasi kebijakan yang lebih efektif untuk mengatasi masalah tersebut dan memperkuat integritas pemilihan umum di Indonesia.

## **E. Kerangka Pemikiran**

Di dalam suatu penelitian ilmu hukum, suatu kerangka teori dapat diuraikan menjadi *Grand Theory*, *Middle Range Theory*, dan *Apllied*

*Theory*.<sup>16</sup> Adapun teori- teori yang digunakan dalam menjawab rumusan masalah di atas adalah :

**a. Grand Theory**

*Grand theory* merupakan teori yang mendasari teori-teori (*middle range theory dan applied theory*) yang akan digunakan dalam penelitian. *Grand theory* dalam penelitian ini menggunakan Teori Demokrasi.

Mengutip teori Jean Jaques Rousseau, demokrasi adalah sebuah tahapan atau sebuah proses yang harus dilalui oleh sebuah negara untuk mendapatkan kesejahteraan. Pernyataan Rousseau ini seakan mengatakan, bahwa demokrasi bagi sebuah negara adalah sebuah pembelajaran menuju ke arah perkembangan ketatanegaraan yang sempurna. Padahal disadari oleh Rousseau, bahwa kesempurnaan bukanlah milik manusia. Oleh karenanya, yang menjadi ukuran ada tidaknya sebuah demokrasi dalam sebuah negara bukan ditentukan oleh tujuan akhir, melainkan lebih melihat pada fakta tahapan yang ada. Demokrasi akan berjalan sesuai dengan perkembangan zaman dan akan sangat dipengaruhi oleh faktor budaya sebuah negara. Dengan begitu Rousseau seolah ingin mengatakan bahwa jika menempatkan demokrasi secara kaku dan ideal, tidak akan pernah ada demokrasi yang nyata dan tidak akan pernah ada demokrasi.

Menurut Hans Kelsen Demokrasi adalah adanya ide kebebasan yang berada dalam benak manusia. Pertama kali, kosakata “kebebasan” dinilai sebagai sesuatu yang negatif. Pengertian “kebebasan” semula dianggap bebas dari ikatan-ikatan atau ketiadaan terhadap segala ikatan, ketiadaan terhadap segala kewajiban. Namun, hal inilah yang ditolak oleh Hans Kelsen. Peralpnya, ketika manusia berada dalam konstruksi kemasyarakatan, maka ide “kebebasan” tidak bisa lagi dinilai secara sederhana, tidak lagi semata-mata bebas dari ikatan, namun ide “kebebasan” dianalogikan menjadi prinsip penentuan kehendak sendiri.

---

<sup>16</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta,: UI Press, 1986) 53.

Inilah yang kemudian menjadi dasar pemikiran Hans Kelsen mengenai demokrasi.

Robert A. Dahl berpendapat bahwa demokrasi adalah adanya hak yang sama dan tidak dibedakan antara rakyat yang satu dengan rakyat yang lainnya. Hak tersebut diatur dalam undang-undang dan peraturan-peraturan yang dapat dipertanggungjawabkan dan diterima semua pihak (legitimate). Dahl menyatakan bahwa demokrasi juga harus ditunjukkan dengan adanya partisipasi efektif yang menunjukkan adanya proses dan kesempatan yang sama bagi rakyat untuk mengekspresikan preferensinya dalam keputusan-keputusan yang diambil. Untuk itu harus ada ruang yang memperkenankan publik untuk mengekspresikan kehendak-kehendaknya. Lebih lanjut ia mengatakan, bahwa demokrasi juga harus memberikan ruang dan waktu mengenai adanya "kemengertian yang tercerahkan" yang menunjukkan bahwa rakyat mengerti dan paham terhadap keputusan-keputusan yang diambil negara, tidak terkecuali birokrasi. Kemengertian tersebut menunjukkan pada adanya efektifitas peran pemerintah dalam mensosialisasikan keputusan-keputusannya, dan dalam memberikan kesempatan yang sama kepada rakyat untuk mengkritisnya. Artinya, rakyat umumnya dapat menerima keputusan pemerintah sebagai keputusan yang paling adil.<sup>17</sup>

Pengertian yang dikemukakan oleh Robert A. Dahl berbeda dengan yang disampaikan Maurice Duverger. Maurice Duverger tidak hanya melihat demokrasi itu dari ruang dan waktu untuk mengekspresikan partisipasi rakyat. Maurice Duverger seorang sarjana Prancis mengemukakan dalam bukunya yang berjudul *Les Regimes Politiques*, demokrasi ialah cara memerintah dimana golongan yang memerintah dan golongan yang diperintah adalah sama dan tidak terpisah-pisah. Maknanya, suatu sistem pemerintahan negara dimana dalam pokoknya semua orang berhak sama untuk memerintah dan juga untuk diperintah."

---

<sup>17</sup> Uu Nurul Huda, *Hukum Partai Politik dan Pemilu di Indonesia*, (Bandung, Fokusmedia, 2018) 89

Dengan demikian, demokrasi adalah sistem pemerintahan negara yang berkedaulatan rakyat, artinya kedaulatan berada di tangan rakyat, atau kehendak rakyat dan merupakan faktor penentu dalam sistem pemerintahan negara.

Berkaitan dengan kedaulatan (kekuasaan) dalam suatu negara Montesquieu mengemukakan ajaran tentang pemisahan kekuasaan, yang dikenal dengan nama Trias Politika, ajaran inilah yang kemudian menentukan tipe demokrasi modern. Selain itu JJ. Rousseau mengemukakan ajaran mengenai kedaulatan rakyat, yang justru tidak dapat dipisahkan dengan demokrasi.

Henry B. Mayo dalam bukunya *Introduction to Democratic Theory* memberikan definisi demokrasi sebagai sistem politik sebagai berikut: "Sistem politik yang demokratis ialah dimana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik". Karena itu menurut Henry B. Mayo, bahwa demokrasi haruslah menganut beberapa nilai, yakni:

- i. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (institutionalized peaceful settlement of conflict);
- ii. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (peaceful change in a changing society);
- iii. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur (orderly succession of rules);
- iv. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum (minimum of coercion);
- v. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (diversity) dalam masyarakat yang tercermin adanya keanekaragaman pendapat, kepentingan dan tingkah laku;

vi. Menjamin tegaknya keadilan.<sup>18</sup>

Asas atau prinsip demokrasi itu, antara lain meliputi asas kebebasan (liberty), persamaan (equality), kekuasaan mayoritas (majority rule), toleransi, keadilan (justice), hukum dan keteraturan, akuntabilitas publik, transparansi, perundang-undangan (rule of law), dan pluralisme. Asas-asas ini merupakan nilai dasar dan universal yang menjadi sumber inspirasi dan paradigma dalam mengonseptualisasikan dan mengimplementasikan demokrasi ke dalam sistem kenegaraan dan pemerintahan.

Dalam menyusun konsep implementasi prinsip-prinsip itu di suatu bangsa atau masyarakat mungkin mengalami kerumitan pilihan dan prioritas mengenai prinsip-prinsip mana yang didahulukan ketika berhadapan dengan realitas tingkat kompleksitas permasalahan suatu masyarakat dan bangsa. Sementara, setiap orang atau kelompok punya persepsi dan preferensi tentang prinsip apa yang dianggap paling utama dan perlu diprioritaskan penerapannya sehubungan realitas masyarakat atau bangsa yang bersangkutan.

Pemerintahan demokrasi adalah pemerintahan yang diselenggarakan rakyat untuk kesejahteraan umum, yang disebut demokrasi sosial atau kolektivisme. Menurut Alexander Petring et. al, yang dikutip Bagirmanan dan Susi Dwi Haijanti, negara kesejahteraan merupakan inti demokrasi. Dari sudut pandang inilah, pemerintahan demokratis adalah pemerintahan yang diselenggarakan oleh rakyat untuk mewujudkan kesejahteraan umum.

Hubungan demokrasi dan kesejahteraan pun dapat diusut dari asas-asas demokrasi liberal (konstitusional). Dari asas atau prinsip demokrasi bisa diurai hubungannya dengan kesejahteraan rakyat. Mengacu kepada pernyataan Samuel P. Huntington dan Larry Diamond, dapat disarikan bahwa demokrasi memiliki asas- asas universal yang meliputi: (a) pemilu

---

<sup>18</sup> Henry B Mayo, *An Introduction to Democratic theory*, (new York, oxford University perss, 1960) hlm 70

yang bebas, jujur, dan kompetitif, (b) kebebasan individu, (c) kesamaan hak, (d) aturan hukum, (e) keadilan, (f) pembatasan kekuasaan dan perlindungan HAM. Pendapat ini sejalan dengan rekomendasi International Commission of Jurists dalam Miriam Budiardjo.<sup>19</sup>

Hubungan kesejahteraan dengan pemilu, dapat diidentifikasi dari asas-asas demokrasi dalam Pemilu. Asas bebas, jujur, dan adil membuka kesempatan kepada rakyat untuk memilih pemimpinnya yang menawarkan konsep dan cara meningkatkan kesejahteraannya. Setelah terpilih, pemimpin diberi wewenang sepenuhnya dan disertai tanggung jawab untuk menjalankan tugasnya guna mencapai tujuan pemerintahan, yaitu mewujudkan kesejahteraan rakyat. Namun, harus digarisbawahi bahwa pemilu yang menjanjikan kesejahteraan itu pemilu yang bebas, jujur, dan adil.

Penanganan dugaan pelanggaran hukum lainnya dalam hal netralitas pegawai ASN pada Pemilihan Umum tentunya membutuhkan penindakan melalui prosedur yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Penindakan pelanggaran tersebut merupakan wujud dari penegakan hukum demi menjamin kepastian hukum dan keadilan. Oleh karena itu, teori Demokrasi digunakan untuk mendukung analisis permasalahan mengenai Penanganan dugaan pelanggaran hukum lainnya dalam hal netralitas pegawai ASN pada Pemilihan Umum.

### ***b. Middle Range Theory***

*Middle range theory* merupakan teori yang digunakan agar pembahasan menjadi lebih fokus dan mendetail atas suatu *grand theory*. *Middle range theory* dalam penelitian ini menggunakan Teori Kewenangan.

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang.

---

<sup>19</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, 2012), 116

Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan, kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).<sup>20</sup> Berdasarkan pengertian tersebut, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai “*blote macht*”,<sup>21</sup> sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber, sebagaimana dikutip oleh A. Gunawan Setiardja, disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara.<sup>22</sup>

Teori kewenangan menurut Philipus M. Hadjon, menyatakan bahwa dalam hukum publik, kewenangan atau wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Menurut Philipus M. Hadjon, sebagaimana dikutip Rusadi Kantaprawira, kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif, legislatif, dan yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu: hukum; kewenangan (wewenang); keadilan; kejujuran; kebijakbestarian; dan kebajikan.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> M. Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 1998) 35.

<sup>21</sup> Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, (Surabaya, Universitas Airlangga, 1990) 30.

<sup>22</sup> A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, (Yogyakarta, Kanisius, 1990) 52.

<sup>23</sup> Philipus M. Hadjon, “*Tentang Wewenang*”, diambil dari laman e-journal.unair.ac.id/ vol 7, No. 5-6, (Surabaya, Universitas Airlangga, 1997,) 1.



Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang.<sup>24</sup> Kita harus membedakan antara kewenangan (authority, gezag) dengan wewenang (competence, bevoegheid). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang- wewenang (*rechtsbe voegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.<sup>25</sup>

J.G. Brouwer dan Schilder, sebagaimana dikutip oleh Indroharto, berpendapat bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten. Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya. Pada mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain

---

<sup>24</sup> Ateng Syafrudin, “Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab”, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, (Bandung, 2000 : Universitas Parahyangan), 22.

<sup>25</sup> Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, (Bandung, 1994, Citra Aditya Bakti) 65.

(mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

F.A.M. Stroink sebagaimana dikutip Abdul Rasyid Thalib, merumuskan bahwa kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (*konstitusi*), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Sumber kewenangan ini dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.<sup>26</sup>

Ketentuan Pasal 89 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, secara atribusi menentukan bahwa pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemilihan Umum merupakan kewenangan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu RI), Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN; dan Pengawas TPS. Oleh karena itu, teori kewenangan akan menunjang analisis rumusan masalah mengenai peran Badan Pengawas Pemilu terhadap penanganan pelanggaran hukum Lainnya dalam hal Netralitas Pegawai Apartur Sipil Negara pada Pemilihan Umum.

### ***c. Applied Theory***

*Applied theory* (teori aplikasi) akan membahas bagaimana asas-asas hukum tertentu dapat digunakan untuk menjawab permasalahan yang diteliti. Menurut Utrecht, sebagaimana dikutip oleh R. Soeroso,

---

<sup>26</sup> Abdul Rasyid Thalib, "*Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*", (Bandung, Citra Aditya Bakti, 2006) 219.

merumuskan bahwa asas hukum (*recht beginsel*) adalah dasar dari peraturan-peraturan hukum yang mengkualifikasikan (*kwalificeren*) beberapa peraturan hukum, sehingga peraturan-peraturan hukum itu bersama-sama merupakan suatu lembaga hukum. *Applied Theory* dalam penelitian ini menggunakan teori penegakan hukum administrasi dan teori hukum pembuktian.

### 1) Teori Kepemiluan

Pemilihan umum merupakan salah satu sendi untuk tegaknya sistem politik demokrasi. Oleh karena itu tujuan dari adanya pemilihan umum adalah untuk mengimplementasikan prinsip-prinsip demokrasi dengan cara memilih wakil-wakil rakyat di Badan Perwakilan rakyat, dalam rangka mengikuti sertakan rakyat dalam kehidupan ketatanegaran.

Menurut Harris G. Warren sebagaimana dikutip Haryanto menyatakan bahwa pemilu ialah sebuah kesempatan ketika warga memilih pejabatnya dan memutuskan apa yang mereka ingin pemerintah lakukan untuk mereka. Sementara itu Sudiharto menyatakan bahwa Pemilu adalah sarana penting dalam demokrasi karena pemilu merupakan contoh partisipasi dari rakyat dalam berpolitik. Hal ini terjadi karena banyaknya jumlah warga negara sehingga mereka harus menunjuk wakil untuk kehidupan negara.<sup>27</sup>

Pemilu adalah pranata terpenting dalam tiap negara demokrasi terlebih- lebih yang berbentuk Republik seperti Indonesia pranata itu berfungsi untuk memenuhi tiga prinsip pokok yaitu demokrasi, kedaulatan rakyat, keabsahan pemerintahan dan pergantian pemerintahan secara teratur.<sup>28</sup> Sementara itu Ramlan Surbakti mendefinisikan Pemilu sebagai mekanisme penyeleksi dan pendelegasian atau penyerahan kedaulatan kepada orang atau partai yang dipercayai.

<sup>27</sup> Utang Rosidin, *Hukum Tata Negara*, (Bandung, Widana Bhakti Persada, 2022) hlm 241

<sup>28</sup> A Sudiharto Djiwandono, *Pemilihan Umum dan pendidikan politik*, jurnal analisis, CSIS, (Jakarta, no 3 maret 1983), hlm 201

Menurut Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Pemilu adalah salah satu hak asasi warga negara yang sangat prinsipil, karena dalam pelaksanaan hak asasi adalah keharusan pemerintah untuk melaksanakan pemilu. Sesuai asas bahwa rakyatlah yang berdaulat maka semua itu dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya. Oleh karena itu Pemilu adalah suatu syarat yang mutlak bagi negara yang menganut paham demokrasi untuk melaksanakan kedaulatan.<sup>29</sup>

Menurut Ginsberg, fungsi legitimasi politik ini merupakan konsekuensi logis yang dimiliki oleh pemilu, yaitu untuk mengubah suatu keterlibatan politik massa dari yang bersifat sporadik dan dapat membahayakan menjadi suatu sumber utama bagi otoritas dan kekuatan politik nasional. Paling tidak ada tiga alasan mengapa pemilu bisa menjadi sarana legitimasi politik bagi pemerintah yang berkuasa. Pertama, melalui pemilu pemerintah sebenarnya bisa meyakinkan atau setidaknya memperbaharui kesepakatan-kesepakatan politik dengan rakyat. Kedua, melalui pemilu, pemerintah dapat pula mempengaruhi perilaku rakyat atau warganegara. Tak mengherankan apabila menurut beberapa ahli politik aliran fungsionalisme, pemilu bisa menjadi alat kooptasi bagi pemerintah untuk meningkatkan respon rakyat terhadap kebijakan-kebijakan yang dibuatnya, dan pada saat yang sama memperkecil tingkat oposisi terhadapnya. Ketiga, dalam dunia modern para penguas dituntut untuk mengandalkan kesepakatan dari rakyat ketimbang pemaksaan (coercion) untuk mempertahankan legitimasinya.

Gramsci bahkan menunjukkan bahwa kesepakatan (consent) yang diperoleh melalui hegemoni oleh penguasa ternyata lebih efektif dan bertahan lama sebagai sarana kontrol dan pelestarian legitimasi dan otoritasnya ketimbang penggunaan kekerasan dan dominasi. Terkait dengan pentingnya pemilu dalam proses demokratisasi di suatu negara, maka penting untuk mewujudkan pemilu yang memang benar-benar

---

<sup>29</sup> Dikutip dalam titik triwulan tutik, konstruksi hukum tata negara indonesia pasca amandemen UUD 1945, (Penerbit Kencana, Jakarta, 2011), hlm 331

mengarah pada nilai- nilai demokrasi dan mendukung demokrasi itu sendiri. Pemilihan akan sistem pemilu adalah salah satu yang sangat penting dalam setiap negara demokrasi, kebanyakan dari sistem pemilu yang ada sebenarnya bukan tercipta karena dipilih, melainkan karena kondisi yang ada di dalam masyarakat serta sejarah yang mempengaruhinya. Untuk menguraikan substansi dalam pemilu, selanjutnya di bawah ini akan dikemukakan lebih lanjut pendefinisian pemilu.

Sistem pemilihan umum, memang diketahui bahwa tidak satupun sistem yang memuaskan dan benar-benar menjamin keterwakilan. Namun pemilihan umum tetap dianggap penting karena di dalamnya tertanam asas kedaulatan rakyat yang tercantum dalam penjelasan umum UUD 1945. Oleh karena itu sistem negara yang terbentuk harus berdasarkan atas kedaulatan rakyat dan berdasarkan atas permusyawaratan perwakilan.

Berbicara mengenai aspek hukum dalam Pemilu memang selalu mengalami dinamika hukum. Dinamika hukum tersebut tidak terlepas dari bergantinya peraturan perundang-undangan yang mengatur pemilu seiring dengan dinamika penyelenggaraan pemilu pada setiap kurun waktu tertentu. Untuk pemilu 2019, DPR dengan persetujuan bersama Presiden, telah menetapkan UU No. 7 tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pemilu. Undang-undang Pemilu ini merupakan kodifikasi berbagai Undang-undang yang berkaitan dengan Pemilu, yaitu Undang- Undang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, Undang-Undang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu.

## **2) Teori Penegakan Hukum**

Penegakan hukum merupakan suatu hubungan timbal balik yang erat kepada masyarakat dengan kegiatan yang dapat berdiri sendiri.

Penegakan hukum mempunyai kecenderungan di masyarakat dikarenakan struktur masyarakatnya. Yang dapat menjadi kendala struktur masyarakat, berupa hambatan-hambatan penegakan hukum yang menyebabkan tidak dapat dijalanannya dengan seksama. Baik berupa penyediaan sarana sosial yang memungkinkan penegakan hukum dapat dijalankan.<sup>30</sup> Soerjono Soekanto menyebutkan bahwa pokok dan arti penegakan hukum yaitu suatu tindakan dengan nilai-nilai pada kaidah-kaidah selaku rangkaian nilai proses terakhir demi mewujudkan, mempertahankan dan menjaga kedamaian pergaulan hidup.<sup>31</sup>

Indonesia adalah negara hukum, maka dalam suatu tindakan yang dilakukan seseorang harus berdasarkan ketentuan hukum karena fungsi hukum itu untuk melindungi kepentingan manusia.<sup>32</sup> Maka, dalam melakukan penegakan hukum terdapat 3 (tiga) unsur agar kepentingan manusia dapat dilindungi, yaitu :

- 1) Keadilan. Dengan kondisi masyarakat yang berbeda-beda maka hukum bersifat umum untuk mengikat setiap orang dan bersifat sama rata. Dalam penegakan hukum harus menciptakan keadilan kepada para pihak atau masyarakat oleh karena adil menurut masyarakat tertentu belum tentu adil untuk masyarakat lainnya.
- 2) Kemanfaatan. Dengan ditegakannya atau dilaksanakannya hukum di masyarakat berharap mendapatkan manfaatnya. Manfaat yang dapat dirasakan oleh masyarakat berupa rasa aman akan hidupnya, dan jangan sampai masyarakat menjadi resah karena dilaksanakannya penegakan hukum.
- 3) Kepastian hukum. Kepastian hukum merupakan sesuatu yang diharapkan oleh seseorang dalam keadaan tertentu untuk memperoleh perlindungan terhadap tindakan yang sewenang-wenang. Dengan

---

<sup>30</sup> Satjipto Rahardjo, *"Penegakan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologi"*, (Yogyakarta, Genta Publishing, 2009), 31.

<sup>31</sup> Soejono Soekanto, *"Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum"*, (Jakarta, Raja Grasindo Persada, 2006), 5.

<sup>32</sup> Sudikno Mertokusumo, *"Mengenal Hukum"*, (Yogyakarta, Liberty, 1986) 130.

adanya kepastian hukum kepada masyarakat bertujuan untuk menciptakan ketertiban di masyarakat.

Berhasil atau tidaknya penegakan hukum berdasarkan teori dari Freidman bergantung pada :<sup>33</sup>

- 1) Budaya hukum (*legal cultural*). Budaya hukum yaitu berupa opini-opini, kebiasaan-kebiasaan, cara bertindak serta cara berpikir, baik dari masyarakat maupun dari aparat penegak hukum. Untuk berjalannya sistem hukum tidak cukup dengan adanya aparatur dan substansi saja.
- 2) Substansi hukum (*legal substance*). Substansi hukum yaitu berupa dari keseluruhan norma hukum, asas hukum dan aturan hukum, yang tertulis maupun tidak tertulis, termasuk putusan pengadilan.
- 3) Struktur hukum (*legal structure*). Struktur hukum yaitu berupa institusi yang terkait dengan penegakan hukum, dan aparat penegak hukumnya. Meliputi pengadilan serta para hakimnya, kantor-kantor Pengacara serta para Pengacaranya, Kepolisian serta para Polisinya, dan Kejaksaan serta para Jaksanya.

Menurut Soerjono Soekanto, masalah pokok pada penegak hukum (*law enforcement*) terletak pada faktor-faktor yang mempengaruhinya, yang mana faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut, antara lain adalah:<sup>34</sup>

- 1) Faktor hukumnya sendiri;
- 2) Faktor penegak hukum, yakni faktor yang membentuk maupun yang menerapkan hukum;
- 3) Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;

<sup>33</sup> Barda Nawawi Arief, Barda Nawawi Arief, "Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan", (Semarang, Kencana, 2006), 20.

<sup>34</sup> Soerjono Soekanto, "Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum", (Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 1983), 8



- 4) Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;
- 5) Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia, di dalam pergaulan hidup.

Sarana penegakan hukum administrasi negara menurut Nicolai, bahwa pengawasan organ pemerintahan dapat melakukan ketaatan berdasarkan Undang-Undang yang ditetapkan secara tertulis serta pengawasan terhadap keputusan yang melaksanakan kewajiban kepada individu, dan menerapkan kewenangan sanksi pemerintahan. Yang dikemukakan oleh Nicolai, sama dengan yang dikemukakan oleh Ten Berge, bahwa penegakan hukum administrasi negara berupa pengawasan dan penegakan sanksi. Pengawasan adalah suatu langkah preventif untuk menerapkan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi adalah suatu langkah represif untuk menerapkan kepatuhan.<sup>35</sup>

Sebagai bentuk upaya *preventif* maka dilakukan pengawasan terhadap tindakan pemerintah yang ditujukan agar pemerintah dalam menjalankan aktivitasnya sesuai dengan norma-norma hukum serta juga untuk mengembalikan dalam situasi sebelum terjadinya pelanggaran norma-norma hukum. Sedangkan sebagai bentuk upaya *refresif* bahwa pengawasan ini dilaksanakan dalam rangka memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat. Dari segi pengawasan hukum serta kebijakan terhadap tindakan pemerintah dalam hukum administrasi negara merupakan langkah dalam memberikan perlindungan kepada masyarakat dari upaya administratif dan peradilan administrasi.

Penggunaan sanksi administrasi dalam hukum administrasi negara merupakan penerapan kewenangan pemerintah yang berasal dari aturan hukum administrasi negara tertulis dan tidak tertulis. Pada umumnya, untuk menentukan norma-norma hukum administrasi negara dalam memberikan kewenangan kepada pemerintah, dilakukan pula dengan

---

<sup>35</sup> Ridwan H.R., "Hukum Administrasi Negara", (Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2011) 294.

memberikan kewenangan untuk menegakan norma-norma itu dengan menerapkan sanksi kepada mereka yang melanggar norma-norma hukum administrasi negara tersebut.

Di bidang urusan pemerintahan telah diatur peraturan-peraturan tersendiri dengan keragaman dan ruang lingkup yang luas, dengan jenis dan macam-macam sanksi dalam rangka penegakan peraturan tersebut. Secara umum dalam peraturan perundang-undangan bidang administrasi dikenal beberapa macam sanksi dalam hukum administrasi yaitu:

- 1) Pengenaan denda administratif (*administratieve boete*);
- 2) Paksaan pemerintah (*bestuursdwang*);
- 3) Pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*);
- 4) Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan (ijin, subsidi, pembayaran, dan sebagainya).

### **3) Teori Kepegawaian**

Dalam konteks kepegawaian, Pegawai Negeri Sipil sebagai unsur aparatur negara memiliki peranan yang sentral dalam membawa komponen kebijaksanaan-kebijaksanaan dan peraturan-peraturan pemerintah. Peranan dari Pegawai Negeri Sipil seperti diistilahkan dalam dunia kemiliteran “not the gun, the man behind the gun” yaitu bukan senjata yang penting melainkan manusia yang menggunakan senjata itu. Senjata yang modern tidak mempunyai arti apa-apa apabila manusia yang dipercaya menggunakan senjata itu tidak melaksanakan kewajibannya dengan benar. Hal ini berarti bahwa Pegawai Negeri Sipil merupakan tulang punggung pemerintahan dalam melaksanakan fungsi pelayanan dan pembangunan nasional.

Berdasarkan hal di atas, maka kedudukan dan peranan Pegawai Negeri Sipil akan berkaitan erat dengan hak dan kewajiban yang melingkupi aktivitasnya. Apabila hak telah diperoleh namun kewajiban tidak dilaksanakan, secara otomatis Pegawai Negeri Sipil tersebut akan dikenakan sanksi. Hal tersebut merupakan konsekuensi

dari *openbare dienstbetrekking* (hubungan dinas publik) yang melekat pada hubungan kepegawaian sebagai hubungan *subordinatie* antara bawahan dan atasan.

Menurut Logemann, hubungan dinas publik adalah bilamana seseorang mengikat dirinya untuk tunduk pada perintah dari pemerintah untuk melakukan sesuatu atau beberapa macam jabatan yang dalam melakukan suatu atau beberapa macam jabatan itu dihargai dengan pemberian gaji dan beberapa keuntungan lain. Inti dari hubungan dinas publik adalah kewajiban bagi pegawai yang bersangkutan untuk tunduk pada pengangkatan dalam beberapa macam jabatan tertentu yang berakibat bahwa pegawai yang bersangkutan tidak menolak (menerima tanpa syarat) pengangkatannya dalam satu jabatan yang telah ditentukan oleh pemerintah di mana sebaliknya pemerintah berhak mengangkat seseorang pegawai dalam jabatan tertentu tanpa harus adanya penyesuaian kehendak dari yang bersangkutan. Hubungan dinas publik ini pun berkaitan dengan segi pengangkatan Pegawai Negeri yang dikenal dengan teori *Contrac Suigeneris*. *Contrac Suigeneris* berarti bahwa pegawai negeri harus setia dan taat selama menjadi Pegawai Negeri, meskipun dia setiap saat dapat mengundurkan diri

Aparatur sipil negara adalah profesi bagi pegawai negeri sipil (PNS) dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) yang bekerja pada instansi pemerintah. Pegawai ini diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau tugas negara lainnya serta digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Hal ini sejalan dengan pertimbangan dibuatnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 yang berbunyi; “untuk mewujudkan tujuan negara maka diperlukan aparatur sipil negara yang memiliki sikap netral dan bebas dari segala macam politik.” Peran Aparatur Sipil Negara pada pemilihan umum hanya sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas melalui pelaksanaan kebijakan

publik dan pelayanan publik yang bersifat netral dan bebas dari intervensi politik (UU 5/2014; Pasal 12).

#### **F. Hasil Penelitian terdahulu**

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif. Menurut Soerjono Soekanto penelitian yuridis normatif adalah metode penelitian hukum yang dilakukan dengan meneliti bahan kajian pustaka atau sekunder, sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara melakukan penelusuran terhadap literatur-literatur dan peraturan-peraturan yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti. Penulis dalam penelitian ini melakukan telaah pustaka terhadap penelitian dan karya ilmiah sebelumnya, telaah pustaka ini berguna untuk mengetahui penelitian sebelumnya yang mengkaji objek penelitian yang sama.

1. Jurnal I La Galigo | Public Administration Journal 2. Volume 3, No. 2, Oktober 2020 dengan Judul Pencegahan Dan Penindakan Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Oleh Bawaslu Kota Palopo Pada Pemilu 2019 yang di tulis oleh Asbudi Dwi Saputra, tulisan ini berfokus Upaya Pencegahan dan Penindakan Pelanggaran Netralitas ASN oleh Bawaslu Kota Palopo pada Pemilu 2019 dan faktor-faktor penghambat efektivitas penegakan pelanggaran netralitas ASN. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis empiris disajikan secara kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Bawaslu Kota Palopo telah melakukan upaya pencegahan (preventif) untuk meminimalisir pelanggaran terhadap netralitas ASN diantaranya mengirimkan surat himbauan ke berbagai pihak dan kantor-kantor pemerintahan, membagikan brosur/leaflet mengenai asas dan aturan netralitas ASN, melakukan kegiatan sosialisasi mengenai netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) untuk meningkatkan pemahaman ASN, memberikan advokasi melalui media baik cetak, elektronik maupun

online, meningkatkan pengawasan Netralitas ASN pada saat kampanye serta meningkatkan partisipasi masyarakat dalam melakukan pengawasan Netralitas ASN.

2. Jurnal Analisis Kebijakan | Vol. 3 No. 1 Tahun 2019 yang mengangkat judul Netralitas Peran Aparatur Sipil Negara Dalam Kebijakan Publik Dan Pemilihan Umum ditulis oleh Nur Putri Jayanti. Tulisan ini berfokus pada menggambarkan peran aparatur sipil negara dalam kebijakan publik dan seberapa penting sikap netral ASN dalam pemilihan umum. Peran ini akan ditinjau berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum serta regulasi turunan berupa Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010, Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2018 dan Nomor 28 Tahun 2018. Kesimpulan ringkas adalah peran dan sikap netral ASN dalam kebijakan publik maupun pemilihan umum sangatlah penting, namun dalam pelaksanaannya masih jauh dari harapan, padahal sudah ada sejumlah kebijakan publik yang mengatur larangan dan sanksi apabila seorang ASN bersikap tidak netral dalam pemilihan umum.
3. Jurnal Negara Hukum : Vol. 10, No. 1, Juni 2019 dengan judul Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi ditulis oleh Gema Perdana. Netralitas ASN dan politisasi birokrasi masih menjadi permasalahan yang perlu segera diatasi. Tulisan ini membahas mengenai sejarah pengaturan netralitas ASN; pengaruh politisasi birokrasi terhadap netralitas ASN; dan peran KASN untuk mewujudkan netralitas ASN. Tulisan ini merupakan hasil penelitian hukum normatif (normative legal research), dengan menggunakan pendekatan sejarah (historical approach) dan peraturan perundang-undangan (statute approach). Tulisan ini bertujuan memberikan kontribusi dalam perumusan manajemen ASN yang bebas dari intervensi politik dan bekerja semata-mata untuk kepentingan bangsa dan negara. Dalam sejarahnya, netralitas ASN sangat dipengaruhi oleh keinginan dari pembentuk

undang-undang. Pejabat publik, baik berasal dari politik ataupun independen, tidak seharusnya menempatkan ASN sebagai alat untuk mempertahankan kekuasaannya. Lembaga baru Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) diharapkan mampu menjaga kualitas pelaksanaan sistem merit. Selanjutnya, diperlukan regulasi dalam rangka pengetatan akses pejabat publik untuk menyalahgunakan kewenangan, serta memberikan akses pengawasan yang ketat dari para pihak termasuk internal ASN untuk dapat melaporkan segala bentuk intervensi

4. Jurnal Analisis Kebijakan | Vol. 3 No. 1 Tahun 2019 dengan judul Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilu 2019, Bisa Netralkah? Jurnal ini ditulis oleh Nuswantoro Setyadi Pradono dalam penulisan jurnal ini penulis sedang menjabat Sekretaris Daerah Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah. Di dalam pelaksanaan pemilu dan pemilu kepala daerah fenomena yang selalu terjadi adalah adanya pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN). Aparatur Sipil Negara sebagai aparat birokrasi yang bertugas pada pelayanan publik harus profesional dan terhindar dari pengaruh atau ajakan untuk berpolitik praktis pada saat diselenggarakan pemilu atau pilkada. ASN yang netral dari hiruk pikuk pemilu diharapkan dapat menjalankan profesinya dengan fokus pada tugas dan kewajiban menjalankan seluruh program pemerintah, baik pusat maupun daerah. Birokrasi harus berpihak kepada kepentingan negara dan masyarakat. Birokrasi harus menjadi perekat bangsa dan memperkokoh Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Studi pustaka dalam kajian ini menunjukkan bahwa untuk menjaga netralitas ASN pada pemilu dan pemilu kepala daerah (pilkada) perlu merujuk pada Undang-Undang No 5 Tahun 2014 dengan peraturan-peraturan turunannya, maka langkah untuk saran kebijakan yang harus dilakukan adalah (1) ketegasan dan konsistensi didalam penerapan regulasi yang sudah ada;(2) perlu diterbitkan aturan yang lebih terperinci dan tidak tumpang tindih; (3) evaluasi rekomendasi Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) yang tidak ditindaklanjuti oleh pejabat pembina

kepegawaian;(4) sosialisasi peraturan yang bisa menjangkau semua ASN;(5) pengawasan agar dilakukan lebih efektif;(6) memperkuat fungsi pengawasan dan pengendalian pelaksanaan sistem merit;(7) tingkat kepatuhan ASN pada aturan netralitas sudah relatif berjalan, namun masih perlu ada revisi perbaikan untuk disempurnakan terutama pada standar dan kriteia netralitas.





