

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Penelitian

Demokrasi menjadi salah satu sistem yang digunakan di negara Indonesia. Demokrasi adalah suara rakyat. Artinya, rakyat menentukan kedaulatan dan menentukan arah perjalanan politik suatu negara dan pemerintahan. Demokrasi menjelaskan prinsip bahwa setiap manusia memiliki hak dan kewajiban yang sama di dalam hukum pemerintahan. Setiap individu berperan sangat penting dalam sistem demokrasi sehingga konsep hak asasi manusia sangat erat kaitannya dengan prinsip demokrasi. Demokrasi diyakini sebagai suatu sistem yang mencerminkan mekanisme politik dan dianggap mampu menjamin adanya suatu pemerintahan yang tanggap terhadap keinginan warga negaranya. Sebagai syarat utama terciptanya sebuah tatanan demokrasi secara universal ialah pemilihan umum.<sup>1</sup>

Pemilihan umum merupakan sebuah sarana demokrasi terpenting. Tidak hanya pengertian suatu proses perwujudan nyata terhadap kedaulatan rakyat melainkan sebagai instrumen perubahan sosial dan politik serta suksesi yang berlangsung.<sup>2</sup>

Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN merupakan Unsur Aparatur Negara dalam mengadakan dan menyelenggarakan pemerintahan serta pembangunan dengan tujuan untuk dapat mencapai tujuan Nasional. Adapun cara untuk mencapai tujuan Nasional tersebut diperlukan adanya Aparatur Sipil Negara yang meiliki kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar NKRI 1945, Negara, dan Pemerintah. Setelah berlakunya Undang-undang Nomor 20 Tahun 2023 penamaan Pegawai Negeri Sipil diganti dengan Pegawai Aparatur Sipil Negara atau disingkat ASN.

---

<sup>1</sup> Beni Ahmad Saebani, "Perspektif Perubahan Sosial," *Bandung: CV Pustaka Setia*, 2016. hlm. 157

<sup>2</sup> P Anthonius Sitepu, "Teori-Teori Politik," *Yogyakarta: Graha Ilmu*, 2012. hlm 136

Pegawai Aparatur Sipil Negara adalah pegawai negeri sipil dan pegawai tidak tetap pemerintah.<sup>3</sup> yang diangkat oleh pejabat yang berwenang secara kompetitif berdasarkan asas merit, dan disertai tugas untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dan tugas pembangunan negara, profesional, memiliki nilai-nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) serta digaji berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pada penyelenggaraan pesta demokrasi, Netralitas merupakan sebuah dinamika masalah terpenting dalam melaksanakan Pemilihan Umum ialah keterlibatan Aparatur Sipil Negara (ASN). Aparatur Sipil Negara ialah subyek utama dalam suatu birokrasi yang berperan khusus untuk menjalankan tugas negara dan pemerintahan. Dalam hal ini ASN merupakan unsur dalam terciptanya pelayanan kepada masyarakat secara profesional, adil dan merata. Kedudukan aparatur negara merupakan sebuah unsur abdi masyarakat dan memiliki mental loyalitas tinggi terhadap negara. Hal ini secara tidak langsung Aparatur Sipil Negara dituntut harus bersikap netral dari pengaruh semua golongan partai politik serta tidak diskriminatif terhadap pelayanan masyarakat.

Dalam konteks hukum dan politik, pemerintah dijadikan sebagai suatu alat sosial yang pada hakikatnya terdiri dari bermacam-macam proses. Di antara berbagai proses tersebut, dapat dilihat gejala-gejala politik sebagai suatu proses tersendiri yang berbeda dengan proses-proses lainnya. Dalam konsep politik tersebut, ditemukanlah istilah, struktur dan fungsi. Proses adalah pola-pola yang dibuat oleh manusia dalam mengatur hubungan antara satu sama lain. Pola-pola ini ada yang jelas terlihat tetapi ada pula yang tidak terlihat.<sup>4</sup> Dalam suatu lembaga pemerintah pun sudah mempunyai kehidupan sendiri, sebenarnya merupakan proses-proses yang pola-pola ulangnya sudah tertata dengan rapih. Hal tersebut

---

<sup>3</sup> Faisal Abdullah, "Hukum Kepegawaian Indonesia," *Rangkang Education, Yogyakarta*, 2012. hlm. 3

<sup>4</sup> Nuraida Mokhsen, *Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara* (Komisi Aparatur Sipil Negara, Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem, 2019). hlm. 4

mencerminkan struktur tingkah laku antara manusia dengan lembaga yang terstruktur dalam suatu hukum. Oleh karena itu, hukum dan politik dalam birokrasi pemerintah saling keterkaitan antara satu dengan yang lainnya. Hubungan antara hukum, demokrasi dan politik tergambar dalam konsep netralitas bagi Aparatur Sipil Negara. Keterlibatan Aparatur Sipil Negara dalam proses demokrasi telah tersalurkan melalui penggunaan hak pilihnya dalam penyelenggaraan pemilu. Penggunaan hak pilih Aparatur Sipil Negara dalam penyelenggaraan pemilu merupakan partisipasi langsung Aparatur Sipil Negara dalam menentukan arah kepemimpinan atau regenerasi kepemimpinan.

Netralitas adalah keadaan sikap tidak memihak atau bebas. Dasar hukumnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara. Berdasarkan pasal 2 huruf f, menyatakan bahwa salah satu asas penyelenggaraan kebijakan dan manajemen Aparatur Sipil Negara adalah asas netralitas. Tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun tidak memihak kepada siapapun. Netralitas pegawai Aparatur Sipil Negara merupakan sebuah kewajiban yang harus dimiliki Pegawai Negeri Sipil karena sifatnya imperatif.<sup>5</sup> Konsekuensi dari sifat imperatif adalah sanksi dan jika ketentuan tersebut tidak dilakukan atau melakukan apa yang seharusnya tidak dilakukan, ini disebut sebagai pelanggaran dalam konteks pelanggaran netralitas dalam kegiatan politik yang dilakukan oleh pegawai Aparatur Sipil Negara.

Dalam Pasal 283 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menyebutkan :

- (1) Pejabat negara, pejabat struktural dan pejabat fungsional dalam jabatan negeri serta aparatur sipil negara lainnya dilarang mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye

---

<sup>5</sup> Lihat Pasal 2 Huruf F Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara

- (2) Larangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi pertemuan ajakan, imbauan, seruan atau pemberian barang kepada Aparatur sipil negara dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarganya, dan masyarakat.

Aparatur Sipil Negara diharuskan berada pada posisi netral. Netral disini diartikan bahwa Aparatur Sipil Negara mempunyai hak suara untuk memilih pasangan calon dalam pemilihan umum, hanya saja tidak diperbolehkan terlibat saling mendukung kepada salah satu pasangan calon termasuk pasangan *incumbent*. Dalam satu langkah dasar dari reformasi birokrasi, pemerintah telah menetapkan kebijakan baru dalam pembinaan Aparatur Sipil Negara sebagai bagian dari Pegawai Negeri, pada prinsipnya mengarahkan sikap politik Aparatur Sipil Negara dari yang sebelumnya harus mendukung golongan politik tertentu menjadi netral atau tidak memihak, yang kemudian lazim disebut dengan kebijakan netralitas politik Aparatur Sipil Negara.

Wujud implementasi dari demokrasi di Indonesia tertuang dalam Pasal 28 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur secara jelas mengenai hak warga Negara.

*“kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya di tetapkan dengan undang-undang”*.

Kemerdekaan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat merupakan wujud dari kedaulatan rakyat yang terkandung dalam konstitusi Indonesia yang harus dijunjung tinggi. Oleh karena itu, rakyat bebas untuk menentukan pilihannya dan mengemukakan pendapat dalam pelaksanaan demokrasi, Seperti kebebasan memilih dan dipilih. Yang dalam pelaksanaannya melalui pelaksanaan Pemilihan Umum, yang mutlak diberlakukan dalam Negara yang menganut paham demokrasi.<sup>6</sup>

Pemilihan umum merupakan salah satu cara untuk mengisi jabatan politik dimulai dari pemilihan langsung mulai dari bupati/ walikota,

---

<sup>6</sup> Agus Dwiyanto, *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi* (Gramedia Pustaka Utama, 2013). hlm. 35

gubernur, presiden dan wakil presiden, pemilihan legislatif oleh masyarakat sebagai perwujudan demokrasi. Dengan menggunakan sistem demokrasi secara langsung terdapat beberapa permasalahan dalam penyelenggaraanya terutama dalam hal keterlibatan Aparatur Sipil Negara dalam kegiatan politik diantaranya adalah terlibat dalam kegiatan kepartaian baik terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung dalam pemilihan kepala daerah atau pemilihan umum. Diantaranya :<sup>7</sup>

1. Kegiatan pemilihan; memberikan suara, memberikan sumbangan untuk kampanye, mencari dukungan bagi seorang calon dll.
2. Lobbying; upaya-upaya untuk berkomunikasi dengan pejabat-pejabat pemerintah atau pimpinan politik dengan maksud mempengaruhi keputusan-keputusan yang diambil.
3. Kegiatan organisasi; kegiatan sebagai anggota atau pejabat organisasi yang tujuannya mempengaruhi pengambilan keputusan politik.
4. Mencari koneksi, (contacting); tindakan perorangan yang ditujukan terhadap pejabat-pejabat pemerintah dan biasanya dengan maksud memperoleh manfaat bagi dirinya sendiri atau beberapa orang.

Penilaian negatif yang masih tertanam dalam benak publik terhadap para aparatur sipil negara yang dalam kinerjanya dinilai belum optimal. Sebagian masyarakat menilai citra Aparatur Sipil Negara masih buruk. Faktor lainnya adalah kurangnya pemahaman Aparatur Sipil Negara terhadap tugas pokok dan fungsi mereka sebagai abdi negara dan abdi pemerintah, yang seharusnya dapat bersikap netral dalam kegiatan politik, sebab dapat mengarahkan pada perilaku mereka yang tidak netral dalam melaksanakan tugas sehari-hari dan mengganggu kinerjanya.

---

<sup>7</sup> <https://studylibid.com/doc/1658717/pengaruh-kesadaran-politik-terhadap-partisipasi-politik-d>  
diakses Pada 8 Februari 2023

Aturan mengenai Pemilihan Umum di Indonesia sendiri telah diatur di dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 22 E yang mengatur tentang pemilihan umum, dimana pasal tersebut berbunyi :

- 1) Pemilihan umum dilakukan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali
- 2) Pemilihan umum dilaksanakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- 3) Peserta Pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah partai politik
- 4) Peserta pemilihan umum untuk Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan
- 5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri
- 6) Ketentuan lebih lanjut terkait pemilihan umum diatur dengan undang-undang

Dalam konteks pengawasan pemilu, terkait aturan pelaksanaan sudah tercantum dalam undang-undang nomor 7 tahun 2017, diantaranya pasal 89 menyebutkan bawaslu berkewajiban melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas pengawasan pemilu pada semua tingkat. Pengawas penyelenggara pemilu dilakukan oleh bawaslu yang tertuang dalam pasal 93 menjelaskan mengenai standar tata laksana pengawasan penyelenggara pemilu di setiap tingkatan kemudian dilakukannya pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran pemilu dan sengketa proses pemilu. Kemudian Dalam Peraturan Bawaslu Nomor 20 tahun 2018 menyebutkan bahwa pencegahan pelanggaran dan sengketa proses dilakukan sesuai dengan ketentuan Pasal 93 huruf b Undang-undang

Nomor 7 tahun 2017 tentang pemilihan umum, perlu ditetapkan dengan peraturan badan pengawas pemilihan umum.<sup>8</sup>

Dalam Surat keputusan bersama Menteri pendayagunaan aparatur negara dan Reformasi birokrasi Nomor 2 Tahun 2022, Menteri Dalam Negeri Nomor: 800-5474 Tahun 2022 Kepala Badan Kepegawaian Negara nomor 246 Tahun 2022 ketua komisi aparatur sipil negara nomor 30 Tahun 2022 ketua Badan pengawas Pemilihan Umum nomor 1447.1/PM.01/K.1/09/2022 Tentang pedoman pembinaan dan pengawasan netralitas pegawai aparatur sipil negara dalam penyelenggaraan pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah. Kemudian surat edaran menteri pendayagunaan aparatur negara dan reformasi birokrasi Nomor 01 tahun 2023 tentang pedoman pembinaan dan pengawasan netralitas pegawai pemerintah non pegawai negeri dalam penyelenggaraan pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah. Berdasarkan regulasi yang saling berkaitan satu sama lain terkait dengan kewenangan bawaslu untuk melakukan pengawasan terhadap netralitas Aparatur Sipil Negara Pada pemilu 2024, secara khusus penelitian dilakukan pada bawaslu provinsi jawa barat.

Fenomena adanya keterlibatan serangkaian kegiatan kampanye dan sosialisasi memenangkan peserta pemilu oleh Aparatur Sipil Negara di jawa barat menunjukkan bahwa peraturan yang berkaitan dengan netralitas ASN belum disadari dengan cukup baik oleh para Aparatur Sipil Negara di jawa barat. Untuk mencegah penyelewengan birokrasi, larangan ini perlu dipahami dengan jelas. Namun jika tidak disertai dengan penegakkan sanksi akan menciptakan zona nyaman bagi oknum Aparatur Sipil Negara untuk terlibat dalam suksesnya Pemilu di jawa barat. Sebagai salah satu contoh dalam praktiknya di Jawa Barat tidak sedikit Aparatur Sipil Negara yang melakukan pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara di Jawa Barat riskan Melakukan pelanggaran terjadi pada saat dilakukan tahapan sebelum kampanye dan sesudah kampanye bahkan pada masa tenang pun masih

---

<sup>8</sup> Uu Nurul Huda, *Hukum Partai Politik Dan Pemilu Di Indonesia* (fokusmedia, 2020).

dilakukan upaya pelanggaran netralitas. Seharusnya Aparatur Sipil Negara harus menaati kewajiban dan menghindari larangan yang diatur dalam peraturan perundang undangan dan/atau peraturan kedinasan apabila dilanggar dijatuhi hukuman disiplin, dan bertanggungjawab atas segala bentuk pelanggaran, Pelanggaran disiplin yang dimaksud adalah setiap ucapan, tulisan, atau perbuatan ASN yang tidak menaati kewajiban dan/atau melanggar larangan ketentuan disiplin ASN, baik yang dilakukan di dalam maupun di luar jam kerja, serta menggunakan fasilitas Negara untuk menguntungkan salah satu calon yang meyebabkan kerugian bagi masyarakat dan menciptakan iklim yang tidak sehat.

Berikut adalah Tren Dugaan Pelanggaran yang terjadi di Provinsi Jawa Barat yang bisa di lihat adanya Tren dugaan pelanggaran mengenai pelanggaran Netralitas ASN di Jawa Barat



(Sumber : Bawaslu Provinsi Jawa Barat)

Seiring dengan adanya beberapa regulasi, akan tetapi masih adanya ASN yang terlibat dalam Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil negara, berikut merupakan suatu pelanggaran terhadap asas netralitas dikalangan pegawai ASN masih tinggi, terutama menjelang penyelenggaraan pemilihan umum. Data menunjukkan, pelanggaran netralitas yang dilakukan oleh ASN tidak



sedikit di Wilayah Kabupaten dan Kota yang terletak di Jawa Barat yaitu sebagai berikut:

NO	PROV/ KAB/ KOTA/ KEC	DUGAAN PELANGGARAN (HASIL KAJIAN AWAL)	
		HUKUM LAIN	HASIL PENANGANAN
		NETRALITAS ASN	HUKUM LAIN
1	Provinsi Jawa Barat	1	-
7	Kabupaten Cianjur	2	2
7.1	Kecamatan Pasirkuda	1	1
7.3	Kecamatan Sukanagara	1	1
8	Kabupaten Cirebon	1	-
11.2	Kecamatan Tirtajaya	1	1
12	Kabupaten Kuningan	1	1
16	Kabupaten Subang	2	2
23	Kota Bogor	1	-
23.1	Kecamatan Bogor Utara	1	-
27	Kota Sukabumi	1	1
28	Kota Tasikmalaya	1	1
<b>TOTAL</b>		<b>14</b>	<b>12</b>

Sumber : Bawaslu Provinsi Jawa barat

Rekapitulasi laporan atau temuan diregistrasi terhadap hasil pelanggaran Netralitas Aparatur sipil Negara pada pemilihan Umum di atas menunjukkan bahwa tidak sedikit ASN yang melakukan keberpihakan dalam netralitas politik pada pemilu di Jawa Barat. Maka dari itu tertera di dalam Undang-undang nomor 7 tahun 2017 Pasal 283 ayat (1) menyebutkan bahwa Pejabat negara, pejabat struktural dan pejabat fungsional dalam jabatan negara serta aparatur sipil negara lainnya dilarang mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye. Kemudian ayat (2) menyebutkan bahwa larangan sebagaimana di maksud pada ayat (1) meliputi pertemuan, ajakan, imbauan, seruan atau pemberian barang kepada aparatur sipil negara dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarganya, dan masyarakatnya. Hal tersebut menjadi salah satu kewenangan Bawaslu untuk mengawasi

pelanggaran Netralitas Aparatur sipil negara menurut Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Pasal 93 Huruf F bahwa Bawaslu bertugas Mengawasi Netralitas Aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan Netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia. Kemudian Pada Pasal 455 ayat (2), Pasal 465, Pasal 469 ayat (4) Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 menjelaskan bahwa penyelesaian pelanggaran, penyelesaian sengketa dan penyelesaian administratif pada pemilu diatur dalam Peraturan Bawaslu Nomor 7 tahun 2022, Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2022 dan Peraturan Bawaslu Nomor 9 Tahun 2022 yang sesuai dengan prinsip-prinsip yang melatar belakangi penyusunannya. Dalam hal ini sudah menjadi tugas Bawaslu mengenai pengawasan terhadap ASN yang melakukan pelanggaran netralitas pada pemilu.

Berdasarkan latar belakang topik ini, penulis ingin mengetahui lebih dalam tentang Pelaksanaan pengawasan netralitas Aparatur Sipil Negara oleh Bawaslu Provinsi Jawa Barat pada Pemilu 2024, maka penulis akan melakukan kajian lebih mendalam tentang permasalahan ini dengan tesis yang berjudul **“PELAKSANAAN PENGAWASAN NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA OLEH BAWASLU PROVINSI JAWA BARAT PADA PEMILU 2024 DIHUBUNGKAN DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILU”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka rumusan masalah yang akan dikaji lebih lanjut dalam usulan penelitian tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Pelaksanaan Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara pada Pemilu 2024 oleh Jawa Barat?
2. Bagaimana Penanganan Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pemilu 2024 oleh Bawaslu Jawa Barat?

3. Bagaimana Tindak lanjut hasil Pengawasan Bawaslu Jawa Barat pada Pemilu 2024 di Jawa Barat?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan penelitian ini sebagai berikut:

1. Mengetahui Pelaksanaan Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara pada Pemilu 2024.
2. Mengetahui Penanganan pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pemilu 2024 oleh Bawaslu Jawa Barat.
3. Mengetahui Tindak lanjut hasil Pengawasan Bawaslu Jawa Barat pada Pemilu 2024 di Jawa Barat.

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

Hasil dari penelitian diharapkan dapat memberikan manfaat, baik secara teoritis maupun secara praktis sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis dalam Penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan ilmu pengetahuan serta pemikiran yang bermanfaat pada umumnya, khususnya pengetahuan ilmu pada jurusan Ilmu Hukum khususnya dalam bidang Hukum Tata Negara yang Berkaitan dengan pelaksanaan pengawasan netralitas Aparatur Sipil Negara pada pemilu dihubungkan dengan Undang-undang nomor 7 tahun 2017.

2. Manfaat Praktis

Dari segi praktis diharapkan bahwa hasil penelitian ini dapat dimanfaatkan oleh penegak hukum dan pada pelaksana hukum khususnya mengenai pelaksanaan pengawasan netralitas Aparatur sipil negara sesuai dengan peraturan yang seharusnya. Penegak hukum dan pelaksana dapat mengambil langkah yang tepat untuk menangani apabila timbul pelanggaran. Dan memberikan pemahaman kepada masyarakat bahwa untuk menciptakan harmonisasi hukum perlu adanya kerja sama antara penegak dengan subjek hukum.

### **E. Kerangka Pemikiran**

Di dalam sebuah penelitian hukum, suatu kerangka teori dapat diuraikan menjadi Grand Theory, Middle Theory, dan Applied Theory. Adapun teori-teori yang digunakan sebagai pisau dari Pelaksanaan pengawasan netralitas Aparatur Sipil Negara oleh Bawaslu Provinsi Jawa Barat pada Pemilu 2024 dihubungkan dengan Undang-undang nomor 7 tahun 2017 adalah Teori Demokrasi, teori kewenangan dan Teori Netralitas. Dari teori-teori tersebut, oleh penulis dikualifikasikan sebagai berikut: *Pertama*, Teori yang berkualifikasi sebagai *Grand Theory*, yang merupakan setiap teori yang menjelaskan keseluruhan dari suatu sistem, yang dalam penelitian ini dimaknai dengan teori yang menjelaskan asas keseluruhan pada sistem hukum administrasi negara di Indonesia, adapun Grand theory yang berkaitan dengan thesis ini yaitu Teori Demokrasi.

Demokrasi merupakan sistem yang banyak dianut oleh banyak negara di belahan dunia manapun. Dalam konteks yang paling sederhana makna demokrasi biasanya diartikan sebagai sistem penyelenggaraan suatu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (from people, by people, and for people). Dalam pengetahuan yang lebih partisipatif, demokrasi itu bahkan disebut sebagai suatu konsep yang mengakui bahwa kekuasaan negara berasal dari rakyat, dan karena itu rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah penyelenggaraan suatu penyelenggaraan negara.<sup>9</sup> Dengan demikian, demokrasi merupakan suatu pemerintahan yang menjadikan rakyat sebagai orientasi dari setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah, sehingga setiap sistem penyelenggaraan negara harus diperuntukkan bagi kesejahteraan rakyat itu sendiri.

Demokrasi memiliki mekanisme dasar untuk dapat menolak atau menerima konsepsi apa pun tentang kebaikan politik dan sekaligus lebih bisa menerima apa yang dibuat oleh masyarakat itu sendiri. Demokrasi memberikan kesempatan pada masyarakat untuk mengatur atau menentukan nasibnya sendiri dalam berbangsa, dan bernegara. Prinsip

---

<sup>9</sup> Jimly Asshiddiqie, "Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi," 2005. Hlm 241

demokrasi atau kedaulatan rakyat dapat menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan benar-benar mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Hal itulah yang kemudian menjadi pesona demokrasi sehingga banyak dianut oleh negara-negara di berbagai belahan dunia. Sekalipun dalam praktek penerapannya bisa berbeda-beda antara satu negara dengan negara yang lain sesuai dengan karakteristik masyarakatnya, mulai dari Kuba, RRC, Amerika Serikat, tak terkecuali Indonesia.<sup>10</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie, perbedaan karakteristik demokrasi pada masing-masing negara tersebut disebabkan oleh jarak konseptual antara pemikiran kaum individualis dan kolektivis dalam memandang kedaulatan rakyat. Bagi kaum liberalis-Individualis, kedaulatan rakyat bersifat individu dan otonom, sedangkan kaum kolektivis-komunis beranggapan bahwa rakyat yang berdaulat itu bersifat kolektif dan totaliter (totalitarian). Indonesia sendiri memiliki karakteristik tersendiri dalam berdemokrasi. Demokrasi Indonesia bukanlah demokrasi yang didasarkan pada paham individualisme, bukan pula kolektivisme. Demokrasi Indonesia adalah demokrasi yang berdasarkan Falsafah Pancasila, yaitu suatu konsep demokrasi hasil ijtihad para pendiri bangsa dalam mencari jalan tengah yang memadukan nilai-nilai yang terkandung dalam individualisme dan kolektivisme.

Di Indonesia, demokrasi dimaknai sebagai kedaulatan berada di tangan rakyat yang disistemisasi ke dalam ideologi negara yaitu Pancasila yang mengandung nilai-nilai ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, permusyawaratan, dan keadilan. Dalam hal ini, Pancasila haruslah dipahami sebagai satu kesatuan sistem yang tidak terpisahkan satu dengan yang lainnya, sehingga harus dipahami secara hierarkis piramidal, yaitu bahwa sila pertama sebagai sila dasar, sila kedua sebagai pancaran sila pertama, sila ketiga sebagai wahana, sila keempat sebagai cara, dan sila kelima

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, hlm. 242

sebagai tujuan.<sup>11</sup> Demokrasi Indonesia menempatkan kedaulatan rakyat atas dasar nilai-nilai kemanusiaan sesuai dengan harkat martabatnya dan ditujukan untuk menciptakan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Konsep demokrasi dipraktekkan di seluruh dunia secara berbeda-beda dari negara yang satu dengan negara yang lainnya. Demokrasi sudah menjadi paradigma dalam bahasa komunikasi dunia mengenai sistem pemerintahan dan sistem politik yang dianggap ideal.<sup>12</sup> Oleh sebab itu, menurut Ni'matul Huda, bahwa demokrasi merupakan asas dan sistem yang paling baik di dalam sistem politik dan ketatanegaraan. Berbagai negara telah menerapkan definisi dan kriterianya mengenai demokrasi, yang tidak sedikit diantaranya justru mempraktekkan cara-cara yang sangat tidak demokratis, meskipun di atas kertas menyebutkan negara "demokrasi" sebagai asasnya yang fundamental. Oleh sebab itu, studi-studi mengenai politik sampai pada identifikasi bahwa fenomena demokrasi dapat dibedakan menjadi demokrasi normatif dan demokrasi empirik. Demokrasi normatif menyangkut gagasan atau ide yang terdapat di dalam alam filsafat, sedangkan demokrasi empirik adalah pelaksanaannya di lapangan tidak selalu sama dengan gagasan normatifnya.<sup>13</sup>

Sebagaimana telah dibahas di atas mengenai sejarah demokrasi. Sekarang, demokrasi dikenal dengan berbagai macam istilah, antara lain:<sup>14</sup> demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi rakyat, demokrasi Soviet, dan demokrasi nasional. Dari sekian banyak aliran pemikiran mengenai demokrasi, terdapat 2 (dua) kelompok yang sangat penting, yaitu: demokrasi konstitusional dan kelompok

---

<sup>11</sup> Indra Karsa Topan, "MAHKAMAH KONSTITUSI SEBAGAI PERADILAN SENGKETA HASIL HASIL PEMILIHAN KEPALA DAERAH MENUJU KEADILAN ELEKTORAL" (FAKULTAS HUKUM, 2024). hlm. 14-15

<sup>12</sup> S H Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia* (Sinar Grafika, 2021). hlm. 141

<sup>13</sup> Lintje Anna Marpaung, "Hukum Tata Negara Indonesia, Pustaka Magister, Semarang, 2013," Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia, PT Raja Grafindo Persada, Cetakan Ke-6, Jakarta, 2011*. hlm. 269-263

<sup>14</sup> E Utrech, "Dalam Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia, Jakarta, PT,*" *Raja Grafindo Persada, 2010*.

demokrasi yang mendasarkan dirinya atas komunisme. Perbedaan fundamental di antara ke 2 (dua) kelompok tersebut ialah bahwa demokrasi konstitusional mencita-citakan pemerintahan yang terbatas kekuasaannya, yaitu suatu Negara hukum (rechtsstaat) yang tunduk pada rule of law. Sedangkan demokrasi yang mendasarkan dirinya atas komunisme, mencitacitakan bahwa pemerintahan kekuasaannya tidak terbatas (machtsstaat) dan yang bersifat totaliter.

Secara teoritik, proses demokratisasi suatu negara akan mengalami 4 (empat) level atau tahapan sebagaimana dipopulerkan oleh boron, yakni:<sup>15</sup>

a. Demokrasi elektoral (electoral democracy)

Pada level ini, demokrasi ditandai dengan pemilu reguler dan kompetisi antar partai, guna memperebutkan suara pemilih. Level demokrasi ini mengabaikan sensi demokrasi, dan semata-mata ditujukan untuk menempatkan para wakil terpilih pada posisi-posisi puncak legislatif dan eksekutif.

b. Demokrasi politik (political democracy)

Level ini sedikit lebih maju dari pada level yang pertama melalui pembentukan rezim politik yang pada derajat tertentu, mampu tampil sebagai perwakilan politik yang efektif, melaksanakan pembagian kekuasaan secara murni, meningkatkan mekanisme partisipasi rakyat melalui gelar pendapat umum dan konsultasi populer, memperkuat badan legislatif, menciptakan komisi-komisi khusus untuk mengontrol Demokrasi elektoral (electoral democracy) Pada level ini, demokrasi ditandai dengan pemilu reguler dan kompetisi antar partai, guna memperebutkan suara pemilih. Level demokrasi ini mengabaikan sensi demokrasi, dan semata-mata ditujukan untuk menempatkan para wakil terpilih pada posisi-posisi puncak legislatif dan eksekutif.

c. Demokrasi sosial (social democracy)

---

<sup>15</sup> Soebagio Soebagio, "Distorsi Dalam Transisi Demokrasi Di Indonesia," *Makara Human Behavior Studies in Asia* 13, no. 2 (2009): 111–16.

Level ini merupakan kombinasi dari elemen-elemen yang melekat pada dua level demokrasi sebelumnya. Misalnya kewarganegaraan sosial, jaminan yang luas akan spektrum hak-hak warga negara seperti standar hidup, akses terhadap pendidikan, perumahan, dan pelayanan kesehatan.

d. Demokrasi ekonomi (economic democracy)

Level terakhir ini merupakan penghalusan dari apa yang disebut lenin sebagai revolusi ekonomi. Bagi lenin, politik adalah konsentrasi ekonomi. Dalam istilah boron tidak ada sektor yang lebih bernilai politik ketimbang ekonomi. Dalam mana ini, pertarungan atau kompetisi politik bukanlah semata-mata politik itu sendiri. Melainkan untuk memenangkan kontrol atas sumber daya ekonomi yang terbatas. Dengan demikian, mereka yang mengontrol ekonomi, dengan sendirinya mengontrol politik. Pengertian ini dengan jelas membalikkan argumen penganut demokrasi liberal, bahwa wilayah politik terpisah dari wilayah ekonomi.

Salah satu produk dari elemen demokrasi dihasilkan dari proses pemilihan umum. Di sisi lain, partai politik Indonesia masih bergerak lamban dan bahkan banyak di antaranya masih pragmatis dalam menjalani tanggung jawabnya sebagai lembaga politik yang seharusnya menciptakan kaderisasi yang sehat, baik dan kompeten. Sehat dalam berkompetisi, baik dalam memutuskan arahnya dan berkompeten dalam menciptakan kader-kader terbaik yang akan memimpin sebagai bentuk kaderisasi. Hasil dari kebijakan publik menjadi kebijakan kelompok tertentu dan kesejahteraan segelintir orang. Padahal dalam konteks sistem demokrasi yang ideal, partai politik merupakan lembaga agregasi politik yang paling besar. Partai politik menjadi suatu wadah berkumpulnya kepentingan publik, menyampaikannya dan membuat suatu kebijakan yang adil dan membangun struktur untuk individu-individu berpartisipasi dalam politik. Di samping itu, partai politik juga



dapat berperan dalam mengontrol pemerintah dari luar sistem dengan menjadi oposisi.<sup>16</sup>

*Kedua*, teori yang berkualifikasi sebagai Middle Theory, merupakan teori yang diajukan sebagai Analisa hipotesis terhadap Grand Theory dengan Applied Theory yang bertujuan untuk menganalisa dan mengelaborasi teori asas dan teori terapan sehingga menghasilkan tesis baru. Adapun Middle Theory yang digunakan pada penelitian ini adalah Teori Kewenangan.

Menurut kamus besar bahasa Indonesia, kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain. Menurut H.D Stout wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai seluruh aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik didalam hubungan hukum publik.<sup>17</sup> Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini sehingga F. A. M Srtoink dan J. G Steenbeek menyebutkannya sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi, "*Het begrip bevoegdheid is daan ook een kernbegrip in het staats-en administratief recht*".

Istilah kewenangan dalam bahasa Inggris yaitu *authority* menurut Black slow dictionary diartikan sebagai *Legal power, a right to command or to act, the right and power of public officers to require abedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties.*

Sebagai negara hukum segala perbuatan pemerintah berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagaimana aturan

---

<sup>16</sup> Norm Kelly and Sefakor Ashiagbor, "Partai Politik Dan Demokrasi Dalam Perspektif Teoritis Dan Praktis," *National Democratic Institute*,. Hlm 3 (2011).

<sup>17</sup> Ridwan Hr, "Hukum Administrasi Negara, Jakarta, PT," *Raja Grafindo Persada*, 2013. hlm. 71

legalitas pada negara hukum. Lain daripada itu tindakan pemerintah yang berdasarkan hukum harus juga berdasarkan kepada suatu kewenangan yang telah diamanatkan dan ditentukan di dalam peraturan perundang-undangan kepada pihak yang berwenang. Secara teoritis kewenangan bersumber dari perundang-undangan yang didapatkan melalui tiga cara kewenangan yaitu atribusi delegasi dan mandat. Lebih lanjut Indroharto menjelaskan keterbagian wewenang sebagai berikut:<sup>18</sup>

a. Kewenangan Atribusi

Kewenangan atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Undang-undang no 30 tahun 2014 menguraikan kewenangan atribusi adalah kewenangan yang diberikan kepada organ/badan dan atau pejabat pemerintah oleh Undang-Undang Dasar negara RI tahun 1945 atau Undang- Undang, Wewenang atribusi tidak boleh di delegasikan kecuali diatur oleh Undang-Undang Dasar.

b. Kewenangan Delegasi

Kewenangan delegasi terjadi karena pelimpahan wewenang yang telah ada oleh suatu badan yang telah memperoleh wewenang pemerintah secara atributif kepada badan atau jasad tata usaha negara lainnya. Pelimpahan wewenang dari organ/badan dan atau pejabat pemerintah kepada organ/badan atau pejabat pemerintah yang bertanggung jawab begitu juga tanggung gugat sepenuhnya berpindah kepada penerima delegasi dan dikukuhkan melalui aturan pemerintah, keputusan Presiden (KEPRES) dan atau Peraturan Daerah (PERDA) adalah kewenangan pelimpahan dan sebelumnya telah ada. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.

c. Kewenangan Mandat

---

<sup>18</sup> Moh Gandara, "Kewenangan Atribusi, Delegasi Dan Mandat," *Khazanah Hukum* 2, no. 3 (2020): 92–99.

Kewenangan yang diperoleh melalui mandat ialah pelimpahan wewenang dari Organ/badan dan atau pejabat pemerintah yang lebih tinggi kedudukannya kepada organ/badan dan atau pejabat pemerintah yang lebih rendah kedudukannya (mandataris) dengan tanggungjawab dan tanggungugat tetap kepada pemberi mandat. Kewenangan mandat terjadi ketika bagian atau organ pemerintahan izin atas kewenangan yang dijalankannya oleh pihak lain atau organ lain atas nama dan tanggung jawab pemberi mandat.

*Ketiga*, Teori yang berkualifikasi sebagai *Applied Theory*, merupakan kelanjutan dan sub-teori dari Grand Theory yang berlaku sebagai teori yang bersifat aplikatif dalam sistem hukum yang diteliti dalam hal ini adalah Teori Netralitas.

Netralitas menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah keadaan dan sikap netral, dalam arti tidak memihak, atau bebas. netralitas ASN mengandung makna impartiality yaitu bebas kepentingan, bebas intervensi, bebas pengaruh, adil, objektif, dan tidak memihak. Sementara itu Marbun dalam Sri Hartini<sup>19</sup> menyampaikan bahwa netralitas adalah bebasnya Pegawai Negeri Sipil dari pengaruh kepentingan partai politik tertentu atau tidak memihak untuk kepentingan partai politik tertentu atau tidak berperan dalam proses politik.<sup>20</sup>

Ada dua indikator utama dari netralitas politik, yaitu:<sup>21</sup>

- a. Tidak terlibat, dalam arti tidak menjadi tim sukses calon kandidat pada masa kampanye atau menjadi peserta kampanye baik dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS.

---

<sup>19</sup> Sri Hartini, "Penegakan Hukum Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS)," *Jurnal Dinamika Hukum* 9, no. 3 (2009): 296–305.

<sup>20</sup> Nuraida Mokhsen, Septiana Dwiputrianti, and Syaugi Muhammad, "Urgensi Penegakan Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN)," *KASN: Policy Brief* 1, no. 1 (2018).

<sup>21</sup> M D La Ode, *Politik Tiga Wajah* (Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2013).

- b. Tidak memihak, dalam arti tidak membantu dalam membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan salah satu pasangan calon, tidak mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap salah satu pasangan calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah pada masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbuan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkup unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat, serta tidak membantu dalam menggunakan fasilitas negara yang terkait dengan jabatan dalam rangka pemenangan salah satu calon pasangan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah pada masa kampanye.

#### **F. Hasil Penelitian Terdahulu**

Hasil penelitian terdahulu yang dimaksud yaitu peninjauan kembali pustaka-pustaka yang terkait yang berfungsi sebagai peninjauan kembali (review) pustaka, atas masalah yang identik atau yang berkaitan dengan permasalahan yang dihadapi. Tujuan dari tinjauan pustaka ini adalah untuk mengkaji sejarah permasalahan, membantu pemilihan prosedur penelitian, mendalami landasan teori yang berkaitan dengan permasalahan, mengkaji kelebihan dan kekurangan peneliti terdahulu, menghindari duplikasi dan menunjang perumusan masalah. Yang penulis ketahui penelitian masalah terjadinya pengawasan netralitas Aparatur Sipil Negara oleh bawaslu Provinsi Jawa Barat pada Pemilu 2024, akan tetapi ada beberapa Tesis dan Jurnal yang berkaitan atau berhubungan dengan masalah yang akan dikaji oleh peneliti diantaranya:

1. M. Dhofarul Muttaqin, 2021 program studi magister ilmu hukum pascasarjana Universitas Muria Kudus dalam tesisnya yang berjudul, NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DALAM PEMILU 2019 DI KABUPATEN REMBANG, Penelitian ini dilakukan oleh M. Dhofarul Mutaqin pada universitas Muria Kudus 2021 dengan fokus penelitian: mengkaji pelaksanaan Netralitas aparatur sipil negara pada pemilu 2019 di kabupaten rembang, mekanisme penjatruhan sanksi

pelanggaran netralitas ASN dalam pemilu 2019 di kabupaten rembang dan rekomendasi dari KASN.

2. Abdul Wahid, 2023 program studi ilmu pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lambung Mangkurat dalam tesisnya yang berjudul, NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA (ASN) PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH (PILKADA) KOTA BANJAR BARU TAHUN 2020, Penelitian ini dilakukan oleh Abdul wahid pada Universitas lambung mangkurat 2023 dengan Fokus penelitian: mengkaji Aspek pelanggaran kode etik netralitas ASN, Aspek pengaruh kepentingan politik dan Aspek pengawasan Aparatur sipil negara.
3. Dwi Kumaryanto, 2013 program megister ilmu hukum pascasarjana universitas muria kudas, dalam tesisnya yang berjudul ANALISIS YURIDIS NETRALITAS PEGAWAI NEGERI SIPIL DAERAH DALAM PEMILIHAN KEPADA DAERAH SECARA LANGSUNG (Studi kasus di kabupaten Kudus), Penelitian ini dilakukan oleh Dwi Kumaryanto pada universitas Muria Kudus dengan fokus penelitian: mengkaji tentang gambaran Umum Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Kudus, Pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Kudus Tahun 2013, Analisis Netralitas Pegawai Negeri Sipil Daerah dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Kudus, Analisis Penegakan hukum terhadap pegawai negeri sipil yang tidak netral, Faktor-faktor Yang Menyebabkan Tidak Adanya Penegakan Hukum Terhadap Pegawai Negeri Sipil Yang Diduga Tidak Netral.
4. Muhammad Riora, Ulya Kencana, Kun budianto,., Jurnal Wajah Hukum, Volume 4(2), Oktober 2020, 355-368, “ NETRALITAS POLITIK APARATUR SIPIL NEGARA DALAM PERSPEKTIF PERLINDUNGAN HAK ASASI MANUSIA” dalam analisi ini peneliti menyatakan Bentuk kebijakan netralitas politik ASN menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara tercantum pada Pasal 2 huruf f menyebutkan, bahwa penyelenggaraan kebijakan

dan manajemen ASN berdasarkan pada asas netralitas, artinya bahwa setiap pegawai ASN tidak berpihak dengan segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Kebijakan netralitas politik ASN Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 dalam Perspektif Perlindungan HAM, bahwa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara telah memenuhi 4 indikator sebuah negara hukum. Menurut Teori Negara Hukum yang dikembangkan Fredrich Julius Stahl, yaitu ada perlindungan HAM, ada pembagian kekuasaan, pemerintahan yang berdasarkan hukum dan peraturan perundangundangan, dan adaperadilan tata usaha negara).<sup>22</sup>



---

<sup>22</sup> Muhammad Riora, Ulya Kencana, and Kun Budianto, "Netralitas Politik Aparatur Sipil Negara Dalam Perspektif Perlindungan Hak Asasi Manusia," *Wajah Hukum* 4, no. 2 (2020): 355–68.