

**TESIS**

**KAJIAN YURIDIS  
MEKANISME PENANGANAN PELANGGARAN  
NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DALAM  
PENYELENGGARAAN PEMILIHAN UMUM  
DI KOTA BIMA TAHUN 2019**



**MUHAEMIN  
NIM : 2021H3A037**

**PASCASARJANA  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MATARAM  
TAHUN 2023**

**KAJIAN YURIDIS  
MEKANISME PENANGANAN PELANGGARAN  
NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DALAM  
PENYELENGGARAAN PEMILIHAN UMUM  
DI KOTA BIMA TAHUN 2019**

**T E S I S**

Diajukan Untuk Memperoleh Gelar Magister Hukum pada Program Studi Magister  
Hukum Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Mataram



Pembimbing I : Assoc. Prof. Dr. Siti Hasanah, S.H.,MH  
Pembimbing II : Dr. Firzhal Arzhi Jiwantara, S.H.,MH

**Oleh:**

**MUHAEMIN  
NIM : 2021H3A037**

**PROGRAM STUDI MAGISTER HUKUM  
PASCASARJANA  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MATARAM  
TAHUN 2023**

LEMBAR PENGESAHAN.

TESIS INI TELAH DISETUJUI  
PADA TANGGAL 12 Oktober 2023

Pembimbing I

Assoc. Prof. Dr. Siti Hasanah, S.H.,M.H.  
NIDN0830096701

Pembimbing II

Dr. Firzhal Arzhi Jiwantara, S.H.,M.H  
NIDN. 0808018903

Mengetahui,

Direktur  
Pascasarjana  
Universitas Muhammadiyah Mataram

Assoc. Prof. Dr. Lukman, S.Pd. M.Pd.  
NIDN. 0807017301

Ketua Program Studi  
Ilmu Hukum Pascasarjana  
Universitas Muhammadiyah Mataram,

Dr. Nurjannah S., S.H. M.H.  
NIDN. 0804098301

Tesis ini telah diuji pada tanggal 17 Oktober 2023

Tim Penguji Tesis berdasarkan surat tugas direktur Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Mataram, Nomor.....tanggal.....

**Ketua : Assoc. Prof. Dr. Siti Hasanah, S.H.,M.H.**

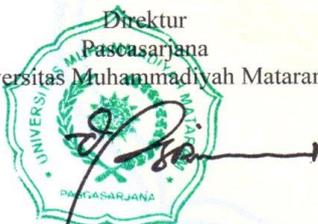
**Anggota :**

**1. Dr. Firzhal Arzhi Jiwantara, S.H.,M.H**

**2. Dr. Nurjannah S., S.H. M.H**

Mengetahui,

Direktur  
Pascasarjana  
Universitas Muhammadiyah Mataram,



**Assoc. Prof. Dr. Lukman, S.Pd. M.Pd**  
NIDN. 0807017301

Ketua Program Studi  
Magister Hukum Pascasarjana  
Universitas Muhammadiyah Mataram,



**Dr. Nurjannah S., S.H.M.H**  
NIDN. 0804098301

## LEPMBAR PERNYATAAN KEASLIAN KARYA TULIS

Dengan ini menyatakan :

1. Tesis yang berjudul :“Kajian Yuridis Mekanisme Penanganan Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Di Kota Bima Tahun 2019”. Ini merupakan hasil karya tulis asli yang saya ajukan untuk salah satu syarat memperoleh gelar Magister Hukum pada Program studi Hukum Program Magister pada Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Mataram.
2. Semua sumber yang saya gunakan dalam penulisan tesis tersebut saya cantumkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku di Program Studi Hukum Program Magister, Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Mataram.
3. Jika dikemudian hari terbukti bahwa karya tulis saya tersebut memiliki indikasi jiplak dari orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi yang berlaku di Program Studi Hukum Program Magister, Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Mataram.

Mataram, Oktober 2023  
Yang membuat pernyataan



Muhaemin, S.Pd.I.,S.H  
NIM.202H3A037



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN DAN  
PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MATARAM  
UPT. PERPUSTAKAAN H. LALU MUDJITAHID UMMAT

Jl. K.H.A. Dahlan No.1 Telp.(0370)633723 Fax. (0370) 641906 Kotak Pos No. 108 Mataram  
Website : <http://www.lib.ummat.ac.id> E-mail : [perpustakaan@ummat.ac.id](mailto:perpustakaan@ummat.ac.id)

SURAT PERNYATAAN BEBAS  
PLAGIARISME

Sebagai sivitas akademika Universitas Muhammadiyah Mataram, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : MUHAEMIN  
NIM : 2021H3A037  
Tempat/Tgl Lahir : WORO, 20 - 12 - 1981  
Program Studi : SA ILMU HUKUM  
Fakultas : PASCASARJANA  
No. Hp : 085234733882  
Email : muhaemin03@gmail.com

Dengan ini menyatakan dengan sesungguhnya bahwa Skripsi/KTI/Tesis\* saya yang berjudul :

Kajian Yuridis Mekanisme Penanganan Pelanggaran  
Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Penyelenggaraan  
Pemilihan Umum di Kota Bina Tahun 2019

Bebas dari Plagiarisme dan bukan hasil karya orang lain. 333

Apabila dikemudian hari ditemukan seluruh atau sebagian dari Skripsi/KTI/Tesis\* tersebut terdapat indikasi plagiarisme atau bagian dari karya ilmiah milik orang lain, kecuali yang secara tertulis disitasi dan disebutkan sumber secara lengkap dalam daftar pustaka, saya **bersedia menerima sanksi akademik dan/atau sanksi hukum** sesuai dengan peraturan yang berlaku di Universitas Muhammadiyah Mataram.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya tanpa ada paksaan dari siapapun dan untuk dipergunakan sebagai mana mestinya.

Mataram, 31-10.....2023

Penulis



MUHAEMIN  
NIM.

Mengetahui,  
Kepala UPT. Perpustakaan UMMAT



Iskandar, S.Sos.,M.A.  
NIDN. 0802048904

\*pilih salah satu yang sesuai



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN DAN  
PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MATARAM  
UPT. PEPRUSTAKAAN H. LALU MUDJITAHID UMMAT

Jalan K.H. Ahmad Dahlan No.1 Telp.(0370)633723 Fax. (0370) 641906 Kotak Pos No. 108 Mataram  
Website : <http://www.lib.ummat.ac.id> E-mail : [upt.perpustakaan@ummat.ac.id](mailto:upt.perpustakaan@ummat.ac.id)

SURAT PERNYATAAN PERSETUJUAN  
PUBLIKASI KARYA ILMIAH

Sebagai sivitas akademika Universitas Muhammadiyah Mataram, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : MUHAEMIN  
NIM : 2021H3A037  
Tempat/Tgl Lahir : WONO, 20-12-1981  
Program Studi : S2 ILMU HUKUM  
Fakultas : PASCASARJANA  
No. Hp/Email : 085239733882  
Jenis Penelitian :  Skripsi  KTI  Tesis

Menyatakan bahwa demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada UPT Perpustakaan Universitas Muhammadiyah Mataram hak menyimpan, mengalih-media/format, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (*database*), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Repository atau media lain untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama *tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta* atas karya ilmiah saya berjudul:

*Kajian Yuridis Mekanisme Penanganan Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum di Kota Bima Tahun 2019*

Pernyataan ini saya buat dengan sungguh-sungguh. Apabila dikemudian hari terbukti ada pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah ini menjadi tanggungjawab saya pribadi. Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya tanpa ada unsur paksaan dari pihak manapun.

Mataram, 31-10-2023  
Penulis



MUHAEMIN  
NIM.

Mengetahui,  
Kepala UPT. Perpustakaan UMMAT



Iskandar S. Sos. M.A. edy  
NIDN. 0802048904

## UCAPAN TERIMA KASIH

Pertama-tama perkenankanlah penulis memanjatkan puji syukur kepada Allah Subhanahu Wata'ala, Tuhan yang Maha Esa, karena hanya atas ijinnya, tesis ini dapat diselesaikan sesuai dengan waktunya.

Pada kesempatan ini dan dari lubuk hati yang terdalam perkenankanlah penulis mengucapkan terimakasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:

1. Rektor Universitas Muhammadiyah Mataram Drs. Abdul Wahab, MA atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada penulis untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan Program Magister hukum Universitas Muhammadiyah Mataram.
2. Wakil Rektor I, II, III, IV dan V Universitas Muhammadiyah Mataram yang telah memberikan dukungan sarana maupun prasarana belajar yang mendukung proses belajar mengajar selama mengikuti dan menyelesaikan pendidikan Program Magister hukum Universitas Muhammadiyah Mataram.
3. Sekretaris Rektor I dan II yang telah memberikan dukungan administrasi selama proses belajar Mengajar.
4. Direktur Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Mataram Assoc Prof. Dr. Lukman, SPd. M.Pd, atas kesempatan yang diberikan kepada penulis untuk menjadi mahasiswa Program Studi Magister pada Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Mataram.
5. Ketua Program Studi Magister Hukum Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Mataram Dr. Nurjannah S, S.H.,M.H. yang selalu memberikan dukungan dan bimbingan selama menempuh perkuliahan.
6. Assoc Prof. Dr. Siti Hasanah, S.H., M.H, dan Dr. Firzhal Arzhi Jiwantara, S.H.,M.H, selaku Pembimbing I dan pembimbing II yang tidak pernah bosan memberikan perhatian, semangat, bimbingan, dan saran selama penulis mengikuti program Magister, khususnya dalam penyelesaian tesis ini.
7. Bapak/Ibu dosen yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, jasa-jasa Bapak/Ibu sekalian tidak ternilai oleh apapun semoga Allah mencatatnya sebagai amal jari'ah Bapak/Ibu semuanya.

8. Para Dosen penguji tesis yang telah memberikan masukan, saran, sanggahan, dan koreksi untuk perbaikan tesis, sehingga tesis ini dapat terwujud seperti ini.
9. Bapak/ibu staf pascasarjana yang selalu mengingatkan kita waktu belajar dan membantu administrasi dan keuangan selama perkuliahan.
10. Kepada orang Tua M. Saleh H. Ibrahim, Siti Maryam Murtala, Hj. Samusiah dan Hj. Rukayah serta istri tercinta Khairunnisah, S.H serta anak-anaku tersayang Dahiyatul Afifah, Juman Muhammad Zabir dan Haedar Jalaluddin Musa, yang dengan penuh pengorbanan telah memberikan kepada penulis waktu dan kesempatan untuk lebih berkonsentrasi menyelesaikan tesis ini. Untuk kalian semua semoga bisa menjadi anak-anak yang sholeh dan sholehah serta melebihi prestasi akademik ayah.
11. Kepada ketua Kelas dan teman-teman pascasarjana yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu, namun demikian nama teman-teman selalalu ada di dalam hati saya dan kalian semua luar biasa.

Semoga Allah Subhanahu Wata'ala selalu melimpahkan rahmatNya kepada semua pihak yang telah membantu pelaksanaan dan penyelesaian tesis ini, serta kepada penulis sekeluarga.

Mataram, Oktober 2023.

Penulis

MUHAEMIN, S.Pd.I.,S.H

## Abstrak

### **KAJIAN YURIDIS MEKANISME PENANGANAN PELANGGARAN NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DALAM PENYELENGGARAAN PEMILIHAN UMUM DI KOTA BIMA TAHUN 2019 Muhaemin (2021H3A037)**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisa mekanisme penyelesaian dugaan pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara dalam penyelenggaraan pemilihan umum dan untuk mengetahui dan menganalisa tindak lanjut penanganan pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara dalam penyelenggaraan pemilihan umum di Kota Bima Tahun 2019, metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif-empiris dengan pendekatan undang-undang, pendekatan konseptual, pendekatan kasus dan pendekatan sosiologis. Berdasarkan hasil penelitian mekanisme penanganan pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam penyelenggaraan pemilihan umum di Kota Bima Tahun 2019 melibatkan tiga lembaga Negara yaitu Bawaslu Kabupaten/kota sebagai pintu masuk laporan atau temuan dugaan pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara, hasil penanganan pelanggaran oleh Bawaslu kabupaten/kota kemudian diteruskan kepada Komisi Aparatur Sipil Negara dalam bentuk rekomendasi. Terhadap rekomendasi Bawaslu Kabupaten/Kota tersebut Komisi Aparatur Sipil Negara menindaklanjutinya dengan memberikan sanksi dan merekomendasikan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah kabupaten/kota untuk dilaksanakan. Pada pemilu Tahun 2019 di Kota Bima terdapat satu pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara yang ditangani dan di rekomendasikan oleh Bawaslu Kota Bima kepada Komisi Aparatur Sipil Negara. berdasarkan rekomendasi Bawaslu Kota Bima, Komisi Aparatur Sipil Negara menindaklanjutinya dengan mengeluarkan rekomendasi berupa pemberian Sanksi Disiplin Sedang, namun rekomendasi tersebut tidak tidak dilaksanakan oleh Pejabat Pembina Kepegawai daerah Kota Bima.

**Kata kunci** *Mekanisme, Penyelesaian, Pelanggaran, Netralitas Pemilihan Umum.*

**A JURIDICAL REVIEW FOR HANDLING VIOLATIONS MECHANISM OF  
CIVIL SERVANT NEUTRALITY IN ORGANIZING THE GENERAL  
ELECTIONS OF BIMA CITY IN 2019**

**Muhaemin (2021H3A037)**

*The objective of this study is to recognize and analyze the process of addressing alleged breaches of Civil Servant Neutrality in the administration of general elections. Furthermore, the study aims to identify and evaluate the subsequent actions taken in response to breaches of Civil Servant Neutrality during the 2019 general elections in the Bima city. The research employs a normative-empirical legal approach, integrating legislative examination, conceptual comprehension, case analysis, and sociological methodologies. According to the research, the resolution of Civil Servant Neutrality breaches during the 2019 general elections in Bima involved the participation of three governmental bodies. The first point of contact for reporting or identifying alleged breaches was the Regional Election Supervisory Agency (Bawaslu) of the district/city. Subsequently, any identified breaches were forwarded from the district/city Bawaslu to the Civil Service Commission in the form of recommendations. The Civil Service Commission then proceeded with the imposition of sanctions and suggested their implementation to the Regional Personnel Authority of the district/city. In the course of the 2019 election in Bima, one incident of Civil Servant Neutrality breach was handled and referred by the Bima City Bawaslu to the Civil Service Commission. Despite the recommendation of a Moderate Disciplinary Sanction by the Bima City Bawaslu, the implementation of this suggestion was not carried out by the Regional Personnel Authority of Bima City.*

**Keywords:** *Mechanism, Resolution, Violation, Neutrality, General Elections.*



## DAFTAR ISI

	<i>Halaman</i>
SAMPUL DALAM.....	i
PRASYARAT GELAR.....	ii
LEMBAR PERSETUJUAN .....	iii
PENETAPAN TIM PENGUJI .....	iv
UCAPAN TERIMA KASIH.....	v
ABSTRAK .....	vii
ABSTRACT .....	viii
DAFTAR ISI .....	ix
DAFTAR TABEL .....	xi
DAFTAR LAMPIRAN.....	xii
<b>BAB I: PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
1.1. Latar Belakang .....	1
1.2. Rumusan Masalah.....	7
1.3. Tujuan Penelitian .....	7
1.4. Manfaat Penelitian .....	8
1.5. Ruang Lingkup.....	8
<b>BAB II: KAJIAN PUSTAKA, KONSEP, LANDASAN TEORI, DAN MODEL</b>	
<b>PENELITIAN .....</b>	<b>9</b>
2.1. Kajian Pustaka .....	9
2.2. Konsep Penelitian .....	11
2.2. 1. Kerangka Pikir.....	15
2.2. 2. Konsep Demokrasi .....	15
2.2. 3. Konsep Pemilihan umum.....	23
2.2. 4. Konsep Aparatur Sipil Negara.....	37
2.2.5. Konsep Netralitas Aparatur Sipil Negara .....	43
2.3. Landasan Teori .....	46
2.3.1. Teori Negara Hukum .....	46
2.3.2. Teori Penegakan Hukum .....	53

2.3.3. Teori Pengawasan.....	58
2.3.4. Teori Kewenangan.....	60
2.3.5. Teori Kepastian Hukum.....	63
2.4. Model Penelitian.....	66
<b>BAB III: METODE PENELITIAN .....</b>	<b>67</b>
3.1. Pendekatan Penelitian.....	67
3.2. Jenis dan Sumber Data .....	69
3.3. Metode dan Teknik Pengumpulan Data .....	71
3.4. Teknik Analisis Data .....	71
3.5. Penyajian Hasil Analisis Data .....	72
3.6. Kebaruan ( <i>Novelty</i> ).....	72
<b>BAB IV: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>74</b>
4.1. Mekanisme penyelesaian dugaan pelanggaran Netralitas bAparatur Sipil Negara dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum .....	74
4.1.1. Konsep Penanganan Pelanggaran Pemilu.....	74
4.1.2. Alur Penanganan Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Penyelenggaraan Pemilu tahun 2019.....	74
4.2. Tindak Lanjut Penanganan Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Di Kota Bima Tahun 2019 .....	93
<b>BAB V: KESIMPULAN DAN SARAN .....</b>	<b>121</b>
5.1. Kesimpulan.....	121
5.2. Saran.....	122
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	
<b>LAMPIRAN</b>	

## DAFTAR TABEL

Tabel 1. Kerangka Pikir .....	15
Tabel 2. Model Penelitian .....	66
Tabel 3. Alaur penerimaan laporan/Temua.....	82
Tabel 4. Alur Penangan Penanggaran kode Etik.....	83



## DAFTAR LAMPIRAN

1. Rekomendasi Bawaslu Kota Bima tentang penanganan pelanggaran Netralitas ASN di Kota Bima tahun 2019
2. Rekomendasi Komisi Aparatur Sipil Negara terhadap tindak lanjut rekomendasi Bawaslu kota Bima



# BAB I PENDAHULUAN

## 1.1 Latar Belakang

Menurut Jimly Asshiddiqie bahwa “Negara Indonesia merupakan Negara Hukum, bukan negara kekuasaan”.<sup>1</sup> Paham Negara Hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kedaulatan rakyat (demokrasi).<sup>2</sup> Oleh karena itu, sebagaimana yang ditegaskan dalam pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat yang dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar (*constitutional democracy*)”. dengan diimbangi penegasan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat atau demokratis dan sekaligus adalah Negara Demokrasi yang berdasarkan atas hukum (*constitutional democracy*).

Keberadaan negara hukum diharuskan untuk menunjang nilai-nilai atau asas-asas yang menjadi pedoman penyelenggaraan pemerintah dan penegakan hukumnya. Salah satunya adalah asas demokrasi, asas demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat. Asas ini menuntut setiap orang atau warga negara untuk mempunyai hak atau kesempatan yang sama dalam menentukan kebijakan.

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.<sup>3</sup>

Sebagai syarat utama terciptanya sebuah tatanan demokrasi secara universal ialah pemilihan umum dan Pemilihan Kepala Daerah yang merupakan proses penyelenggaraan kedaulatan rakyat dalam rangka mengisi

---

<sup>1</sup>Asshiddiqie, J. 2011. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika. hal 57.

<sup>2</sup>Huda, N. 2013. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Rajawail Pers. hal 267-268.

<sup>3</sup>Saebani, B.A. 2016. *Perspektif Perubahan Sosial*. Bandung: Pustaka Setia. hal 86.

jabatan-jabatan pada suatu pemerintahan yang berasaskan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. “Dengan demikian dalam konsep demokrasi pemerintahan suatu negara merupakan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat”.<sup>4</sup>

Pemilihan umum (pemilu) merupakan instrument penting dalam negara demokrasi. Indonesia sebagai negara hukum dengan pemerintahan yang demokratis mengakui pemilu sebagai pilar penting demokrasi yang harus diselenggarakan secara demokratis. Pemilihan Umum (Pemilu) adalah pemilihan yang dilakukan secara serentak untuk mendelegasikan ataupun menyerahkan mandat tertentu dari pemegang kedaulatan tertinggi (rakyat) kepada orang atau partai yang dipercayai sebagai wakilnya untuk menjalankan kedaulatan tersebut.<sup>5</sup>

Pemerintah telah mengatur perihal pelaksanaan pemilu yang termaktub dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 22E ayat(1) sampai dengan ayat (6).Pasal 22 ayat (2) UUD 1945 tentang pemilihan umum yang berbunyi “*Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*”.Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109), yang dimaksud dengan 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 Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

---

<sup>4</sup>Asshiddiqie, J. 2011. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika. hal 78.

<sup>5</sup>Huda, H. 2018. *Hukum Partai Politik dan PEMILU di Indonesia*. Bandung: Fokusmedia.hal 89.

Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang termasuk dalam rezim pemilu adalah pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) serta pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Dalam praktiknya selama ini, pemilihan anggota DPR, DPD, dan DPRD ditempatkan secara terpisah dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam rezim pemilu legislatif. Sedangkan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden ditempatkan dan diselenggarakan secara tersendiri dalam rezim pemilihan presiden dan wakil presiden.<sup>6</sup>

Sehubungan dengan kondisi tersebut, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan Nomor 14/PUUXI/2013 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang memiliki konsekuensi pemilu serentak pada Pemilu 2019. Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU- XI/2013 yang mengabulkan sebagian permohonan uji materi (*judicial review*) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang diajukan Effendi Gazali dkk, Mahkamah Konstitusi menegaskan, pemilihan umum presiden dan wakil presiden harus dilaksanakan serentak dengan pemilihan umum anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

Pemilu serentak yang diselenggarakan pada 17 April 2019 merupakan sejarah pertama kali dilaksanakan di Indonesia. Dalam pemilu serentak rakyat bukan hanya memilih calon presiden dan wakil presiden akan tetapi rakyat juga harus memilih calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota sekaligus dalam satu waktu. Penyelenggaraan pemilihan umum ialah wujud dari demokrasi dan kedaulatan rakyat. Pemilihan umum pada setiap daerah diharapkan mampu terlaksana dengan lancar dan sesuai yang dikehendaki, namun pada kenyataannya pelaksanaan pemilihan umum ditingkat daerah menimbulkan berbagai polemik

---

<sup>6</sup>Simamora, J. 2014. Menyongsong Rezim Pemilu Serentak. *Jurnal Rechtsvinding*, hal3.

dimasyarakat atas keterlibatan birokrasi atau Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam tahapan-tahapan pemilihan umum.

Netralitas menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah keadaan dan sikap netral, serta tidak memihak, sedangkan menurut Pasal 2 Huruf f Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara adalah setiap pegawai Aparatur Sipil Negara tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Pada dasarnya, seorang Aparatur Sipil Negara memiliki hak untuk memilih pemimpin yang diinginkannya secara bebas, selama ia tidak terlibat dalam kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh para peserta pemilu, misalnya menghadiri kegiatan kampanye, menjadi tim kampanye, atau mengadakan kegiatan atau tindakan yang mengarah kepada dukungan kepada peserta Pemilu maupun tindakan-tindakan lainnya yang mengarah pada keberpihakan atau ketidak netralan.

Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam tahapan-tahapan pemilihan umum dituntut untuk tunduk, taat, dan konsisten terhadap sumpah/janji dan kode etik yang berlaku hal ini sesuai dengan sumpah Korpri poin yang ke 3 yang berbunyi “kami anggota Korps pegawai Republik Indonesia yang bertaqwa dan beriman kepada Tuhan yang Maha Esa adalah insan yang berjuang menegakan kejujuran dan keadilan serta kesetiakawanan korp pegawai Republik Indonesia”. Spirit kejujuran dan menegakan keadilan tersebut merupakan norma Agama yang harus dijalankan dan ditaati oleh semua Aparatur Sipil Negara karena sesuai dengan firman Allah SWT dalam Surat At-Taubah Ayat 67 dan 68 yang berbunyi:

الْمُنَافِقِينَ وَالْمُنَافِقَاتُ بَعْضُهُمْ مِنْ بَعْضٍ يَأْمُرُونَ بِالْمُنْكَرِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمَعْرُوفِ وَيَقْبِضُونَ أَيْدِيَهُمْ نَسُوا اللَّهَ فَنَسِيَهُمْ إِنَّ الْمُنَافِقِينَ هُمُ الْفَاسِقُونَ.

Al-munāfiquna wal-munāfiqātu ba'duhum mim ba'd, ya`muruna bil-mungkar wa yan-hauna 'anil-ma'rufi wa yaqbiḍuna aidiyahum, nasullāha fa nasiyahum, innal-munāfiqīna humul-fāsiqun

Artinya: Orang-orang munafik laki-laki dan perempuan. Sebagian dengan sebagian yang lain adalah sama, mereka menyuruh membuat yang

munkar dan melarang berbuat yang ma'ruf dan mereka menggenggamkan tangannya. Mereka telah lupa kepada Allah, maka Allah melupakan mereka. Sesungguhnya orang-orang munafikun itu adalah orang-orang yang fasik.<sup>7</sup>

وَعَدَ اللَّهُ الْمُنَافِقِينَ وَالْمُنَافِقَاتُ وَالْكُفَّارُ نَارَ جَهَنَّمَ خَالِدِينَ فِيهَا ۗ هِيَ حَسْبُهُمْ ۗ  
وَلَعَنَهُمُ اللَّهُ ۗ وَلَهُمْ عَذَابٌ مُّقِيمٌ.

wa'adallāhul-munāfiqīna wal-munāfiqāti wal-kuffāra nāra jahannama khālidīna fihā, hiya ḥasbuhum, wa la'anahumullāh, wa lahum 'azābum muqīm

Artinya: Allah mengancam orang-orang munafik laki-laki dan perempuan dan orang-orang kafir dengan neraka Jahannam, mereka kekal di dalamnya. Cukuplah neraka itu bagi mereka, dan Allah melaknati mereka, dan bagi mereka azab yang kekal.<sup>8</sup>

Berdasarkan ayat di atas, Allah SWT mengigatkan kepada orang-orang munafik dan fasik yang telah ingkar terhadap sumpah dan janji mereka untuk bertaubat karena azab Allah SWT yang kekal, dan sesungguhnya mereka harus berlaku adil dan jujur berdasarkan ketentuan-ketentuan yang telah diatur, sebagaimana hadits berikut ini:

عَلَيْكُمْ بِالصِّدْقِ فَإِنَّ الصِّدْقَ يَهْدِي إِلَى الْبِرِّ وَإِنَّ الْبِرَّ يَهْدِي إِلَى الْجَنَّةِ وَمَا يَزَالُ الرَّجُلُ يَصْدُقُ وَيَتَحَرَّى الصِّدْقَ حَتَّى يُكْتَبَ عِنْدَ اللَّهِ صِدْقًا وَإِيَّاكُمْ  
وَالْكَذِبَ فَإِنَّ الْكَذِبَ يَهْدِي إِلَى الْفُجُورِ وَإِنَّ الْفُجُورَ يَهْدِي إِلَى النَّارِ وَمَا يَزَالُ  
الرَّجُلُ يَكْذِبُ وَيَتَحَرَّى الْكَذِبَ حَتَّى يُكْتَبَ عِنْدَ اللَّهِ كَذَابًا.

A'laykum bialssidq fa'inn alssidq yahdi 'iila albirr wa'inn albira yahdi 'iila aljannat wama yazal alrrajul yasduq wayataharra alssidq hatta yuktab eind allh siddiqan waiyakum walkadhib fa'inn alkadhib yahdi 'iilaa alfujur wa'inn alfujur yahdi 'iilaa alnnar wama yazal alrrajul yakdhib wayataharra alkadhib hataa yuktab eind allh kadhhabaan.

Artinya: "Hendaklah kalian selalu berlaku jujur, karena kejujuran membawa kepada kebaikan, dan kebaikan mengantarkan seseorang kesyurga. Dan apabila seorang selalu berlaku jujur dan tetap memilih jujur, maka akan dicatat di sisi Allah sebagai orang yang jujur." (HR Bukhari).<sup>9</sup>

Pelaksanaan tugas dan fungsi dari Pejabat Pemerintahan harus ada pedoman yang akan dipergunakan sebagai bintang pemandu agar tidak tersesat jalan dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya, sesat jalan bisa

<sup>7</sup> <https://tafsirweb.com/3083-surat-at-taubah-ayat-67.html>

<sup>8</sup> Ibid hal. 68.

<sup>9</sup> <https://muhammadiyah.or.id/jujur-membawa-ke-surga/>

bermuara sebagai perbuatan melawan hukum, atau penyalahgunaan kekuasaan yang harus diakui dalam hukum administrasi, hukum perdata dan pidana. Bintang pemandunya adalah Peraturan Perundang-undangan dan Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Setiap pemberian Wewenang kepada Pejabat Pemerintahan selalu dengan maksud dan tujuan tertentu (asas spesialisitas/*spesiliteit beginsel*), *a contrario* tidak ada pemberian wewenang tanpa maksud dan tujuan tertentu.<sup>10</sup>

Kerentanan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam politik praktis dipengaruhi oleh Aparatur Sipil Negara (ASN) Negara dalam menyukseskan salah satu peserta pemilu. Aparatur Sipil Negara dihadapkan dengan keadaan yang sangat dilematis, Aparatur Sipil Negara (ASN) dituntut untuk tidak berpihak pada salah satu peserta pemilu namun masih juga diberikan hak untuk memilih. Sebagai pihak yang dekat dengan penguasa (eksekutif), Aparatur Sipil Negara kerap kali dipolitisasi dan dimobilisasi oleh pemangku kepentingan yang muara utamanya, ialah mendulang suara yang signifikan dalam setiap kontestasi baik Pemilihan Umum Legislatif, Presiden, maupun Pemilihan Kepala Daerah (Pemilihan). Hal tersebut tidak dapat dipungkiri menjadi bahaya laten yang jika ditengok ke belakang memiliki sejarah panjang dalam melanggengkan kekuasaan Orde Baru yang bercokol selama 32 tahun.<sup>11</sup>

Masih tingginya angka pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) pada Pemilihan Umum Tahun 2019, yaitu sekitar 1.096 pelanggaran hukum terkait netralitas ASN, TNI dan Polri saat Pemilu 2019. Bahkan jika dirinci lebih jauh, Badan Kepegawaian Negara (BKN) merilis bahwa dari data Pelanggaran terhadap Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Pada pemilu 2019 tersebut, sekitar 99,5% diantaranya terjadi di Instansi Daerah seperti Pemerintah Provinsi sampai dengan Pemerintah Kabupaten/Kota. Hal tersebut, tentunya menjadi Pekerjaan Rumah bersama yang tidak dapat

---

<sup>10</sup>Jiwantara, F.A. DKK. 2022. *Konsep Penyalahgunaan Wewenang Dalam Perspektif Hukum Administrasi Di Indonesia*, Jurnal Indonesia Sosial Sains, hal 353.

<sup>11</sup>Asshiddiqie, J. 2019. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers. hal 65

dikesampingkan begitu saja mengingat tugas Aparatur Sipil Negara (ASN) ialah memberikan pelayanan kepada masyarakat (*public service*) sebaik-baiknya tanpa tersangkut suatu kepentingan apapun.<sup>12</sup>

Bawaslu Kota Bima pada pemilu tahun 2019 menangani 4 (empat) laporan dan 6 (enam) temuan pelanggaran pemilu, salah satu dari 6 (enam) temuan pelanggaran pemilu tersebut merupakan pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN), ini menunjukkan bagaimana rentanya keterlibatan ASN dalam pelaksanaan pemilihan umum di Kota Bima, sehingga pemilihan umum yang kita harapkan berjalan sesuai dengan asas Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur dan Adil jauh dari harapan karena ketidakmampuan Aparatur Sipil Negara dalam menjaga netralitasnya.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang diajukan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Mekanisme Penyelesaian Dugaan Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum?
2. Bagaimana Tindak Lanjut Penanganan Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum di Kota Bima Tahun 2019?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisa mekanisme penyelesaian dugaan pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam penyelenggaraan pemilihan umum;
2. Untuk mengetahui dan menganalisa tindak lanjut penanganan pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam penyelenggaraan pemilihan umum di Kota Bima Tahun 2019;

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

---

<sup>12</sup>Data Daring Bawaslu RI <https://www.bawaslu.go.id/id/berita/bawaslu-tangani-ribuan-pelanggaran-netralitas-asn-saat-pemilu-2019>).

1. Secara teoretis diharapkan Sebagai referensi dan informasi di fakultas hukum dan diharapkan sebagai sumbangan pemikiran yang positif serta memberikan kontribusi untuk ilmu pengetahuan hukum, agar ilmu itu tetap hidup dan berkembang, khususnya tentang kajian yuridis mekanisme penanganan pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara dalam penyelenggaraan pemilihan umum di Kota Bima tahun 2019;
2. Secara praktis, penulis berharap bahwa tesis ini dapat memberikan pengetahuan kepada masyarakat untuk mengetahui bagaimana mekanisme penyelesaian dugaan pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam penyelenggaraan pemilihan umum, dan untuk mengetahui bagaimana tindak lanjut penanganan pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam penyelenggaraan pemilihan umum di Kota Bima Tahun 2019, serta untuk mengetahui apakah terdapat rekomendasi Komisi Aparatur Sipil Negara (ASN) yang tidak dilaksanakan oleh pejabat pembina kepegawaian Kota Bima.

### **1.5 Batasan Penelitian**

Pembatasan suatu masalah digunakan untuk menghindari adanya penyimpangan maupun pembiasan pokok masalah agar penelitian tersebut lebih terarah dan memudahkan dalam pembahasan sehingga tujuan penelitian akan tercapai. Beberapa batasan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Penyelesaian dugaan pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum.
2. Tindak lanjut penanganan pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum di Kota Bima tahun 2019.

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA, KONSEP, LANDASAN TEORI DAN MODEL PENELITIAN**

#### **2.1. Kajian Pustaka**

Kajian pustaka berisi teori-teori yang relevan dengan masalah penelitian. Pada bagian ini dilakukan pengkajian mengenai konsep dan teori yang digunakan berdasarkan literatur yang tersedia, terutama dari artikel-artikel yang dipublikasikan dalam berbagai jurnal ilmiah. Kajian pustaka berfungsi membangun konsep atau teori yang menjadi dasar studi dalam penelitian. Neuman dalam Sugiyono Kajian pustaka adalah seperangkat konstruk atau konsep, definisi dan proposisi yang berfungsi untuk melihat fenomena secara sistematis, melalui spesifikasi hubungan antara variabel, sehingga dapat berguna untuk menjelaskan dan meramalkan fenomena.<sup>13</sup>

Demokrasi merupakan sebuah konsep yang berarti pemerintahan di mana kekuasaan tertinggi (atau kedaulatan) ada di tangan rakyat atau sering juga dikatakan bahwa demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat atau pemerintahan mayoritas. Salah satu definisi demokrasi yang paling umum, bahwa demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat dimana kekuasaan tertinggi di tangan rakyat dan dijalankan langsung oleh mereka atau oleh wakil-wakil yang mereka pilih di bawah sistem pemilihan bebas. Dari batasan ini, tampak beberapa unsur penting ciri demokrasi, di antaranya adanya unsur kekuasaan yang dilaksanakan secara langsung atau melalui perwakilan, kedaulatan di tangan rakyat, sistem pemilihan yang bebas. Prinsip kedaulatan rakyat dan kebebasan sangat penting dalam konsepsi tersebut di atas. Selain prinsip-prinsip maka demokrasi juga mengandung unsur seperangkat praktek dan prosedur dari sebuah proses pelembagaan kebebasan yang panjang dan berliku.

Pemilu merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat untuk memilih pemimpin atau wakil rakyat dalam siklus lima tahunan. Momentum

---

<sup>13</sup>Sugiyono. 2010. *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta. hal 58.

peralihan kedaulatan dari rakyat kepada wakil rakyat lazim disebut kontestasi politik yang dilaksanakan melalui pemilihan umum. Pada Momentum ini para calon wakil rakyat, calon presiden/wakil presiden, dan calon kepala daerah melakukan manuver-manuver politik dalam rangka menarik simpati dan perhatian pemilih. Euforia pesta demokrasi dimaknai oleh para kandidat sebagai ajang unjuk eksistensi dalam bentuk program kerja, finansial, basis kekuatan dukungan, dan juga ketokohan. Kontestasi politik yang legal tentu tidak boleh menyimpang dari ketentuan hukum, namun untuk mensukseskan tujuan politik terkadang juga terjadi penyimpangan atau pelanggaran baik oleh peserta pemilu, penyelenggara pemilu, maupun oleh para simpatisan dan pendukung kandidat.<sup>14</sup>

Pemilihan umum di Indonesia sebagai sarana demokrasi pancasila yang dimaksudkan untuk membentuk sistem kekuasaan berdasarkan kedaulatan rakyat. Pemilihan umum adalah suatu cara untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk di lembaga perwakilan rakyat serta merupakan salah satu bentuk pelayanan hak-hak asasi warga negara bidang politik. Untuk itu, sudah menjadi keharusan pemerintah demokrasi untuk melaksanakan pemilihan umum dalam waktu-waktu yang telah ditentukan.

Netralitas dapat diartikan sebagai perilaku tidak memihak, atau tidak terlibat yang ditunjukkan birokrasi pemerintahan dalam masa kampanye kandidat kepala daerah diajang pemilukada baik secara diam-diam maupun terang-terangan. Adapun indikator untuk mengukur netralitas adalah sebagai berikut : (a) Tidak terlibat, dalam arti tidak menjadi tim sukses calon kandidat pada masa kampanye atau menjadi peserta kampanye baik dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS. (b) Tidak memihak, dalam arti tidak membantu dalam membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan salah satu pasangan calon, tidak mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap salah satu pasangan calon Kepala

---

<sup>14</sup>Hasanah, S. 2021. *Wewenang Badan Pengawas Pemilu Terhadap Pelanggaran Pemilu oleh Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilu Kepala Daerah*. Jurnal Pendidikan Pancasila & Kewarganegaraan. hal 43.

Daerah/Wakil Kepala Daerah pada masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkup unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat, serta tidak membantu dalam menggunakan fasilitas negara yang terkait dengan jabatan dalam rangka pemenangan salah satu calon pasangan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah pada masa kampanye.

Netralitas pada hakekatnya merupakan sikap tidak memihak terhadap sesuatu apapun. Dengan demikian netralitas diartikan sebagai tidak terlibatnya pegawai negeri sipil dalam pemilihan Kepala Daerah baik secara aktif maupun pasif, bahwa netralitas merupakan kondisi terlepasnya birokrasi *spoil system* yang berarti birokrasi bekerja berdasarkan profesionalisme dan kemampuan teknis yang dibutuhkan. Netralitas Aparatur Sipil Negara adalah persoalan yang sangat besar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, karena secara teoritis sulit ditemukan landasan teoritis yang dapat memberikan alasan pembenar bagi dimungkinkannya pegawai negeri untuk terlibat dalam kegiatan-kegiatan politik praktis.<sup>15</sup>

Senada dengan pendapat Mahfud, Thoha menyebutkan bahwa netralitas Pegawai Negeri Sipil terhadap pengaruh dan intervensi politik tidak bisa dianggap ringan, Pegawai Negeri Sipil seyogianya tidak memihak atau sengaja dibuat memihak kepada salah satu kekuatan politik atau partai politik. Apabila Pegawai Negeri Sipil netral maka rakyat secara keseluruhan akan bisa dilayani dengan baik dengan kata lain tidak mengutamakan atau memihak pada salah satu kepentingan kelompok rakyat tertentu.<sup>16</sup>

## **2.2. Konsep Penelitian**

Menurut Tan dalam Hasanah mengatakan bahwa konsep atau pengertian adalah unsur pokok dalam suatu penelitian, kalau masalah kerangka teorinya sudah jelas, biasanya sudah diketahui pula fakta mengenai hal yang menjadi pokok perhatian dan suatu konsep yang sebenarnya adalah definisi

---

<sup>15</sup>Mahfud. 1999. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indoensia*, Yogyakarta: Gama Media.hal 97.

<sup>16</sup>*Ibid.*

secara singkat dari sekelompok fakta atau gejala itu.<sup>17</sup> Konsep adalah unsur penelitian yang terpenting dan merupakan definisi yang dipakai oleh para peneliti untuk menggambarkan secara abstrak suatu fenomena sosial atau fenomena alami. Misalnya, untuk menggambarkan kapasitas reproduksi manusia dikenal konsep fertilitas (fertility) dan fekunditas (fecundity).

Menurut Singarimbun mengemukakan bahwa konsep adalah istilah dan definisi yang digunakan untuk menggambarkan secara abstrak suatu kejadian, keadaan, kelompok atau individu yang menjadi pusat perhatian ilmu sosial.<sup>18</sup> Pada bagian ini penulis akan mendeskripsikan beberapa konsep penelitian terkait judul tesis yaitu Kajian Yuridis Mekanisme Penanganan Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Di Kota Bima Tahun 2019, oleh karena itu konsep penelitian pada penelitian ini dideskripsikan dalam bentuk dan pengertian berupa definisi-definisi istilah dalam penulisan guna mendapatkan penjelasan menurut ahli.

#### 1. Mekanisme

Ada banyak pengertian tentang mekanisme dengan konteks yang berbeda. Pada dasarnya mekanisme berasal dari bahasa Yunani *mechane* yang berarti instrument, mesin pengangkat beban, peralatan yang digunakan untuk membantu. Mekanisme juga berasal dari kata *mechos* yang berarti sarana serta cara untuk menjalankan sesuatu. Mekanisme adalah suatu rangkaian kerja sebuah alat yang digunakan dalam menyelesaikan sebuah masalah yang berkaitan dengan proses kerja, tujuannya adalah untuk menghasilkan hasil yang maksimal serta mengurangi kegagalan.

#### 2. Penanganan Pelanggaran

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) penanganan memiliki satu arti yaitu penanganan dan berasal dari kata dasar tangan. Penanganan memiliki arti yang menyatakan sebuah tindakan yang

---

<sup>17</sup>*Op. Cit.* Hasanah. hal 205.

<sup>18</sup>Singarimbun, M. dan Efendi, S. 2006. *Metode Penelitian Survei*. Jakarta: LP3ES. hal 65.

dilakukan dalam melakukan sesuatu. Penanganan juga dapat berarti proses, cara, perbuatan menangani sesuatu yang sedang dialami.

Menurut Prodjodikoro (2003) pengertian pelanggaran adalah: *“overtredingen”* atau pelanggaran berarti suatu perbuatan yang melanggar sesuatu dan berhubungan dengan hukum, berarti tidak lain dari pada perbuatan melawan hukum.<sup>19</sup> Pasal 1 angka 6 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 94 tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6718) menyatakan bahwa *“Pelanggaran Disiplin adalah setiap ucapan, tulisan atau perbuatan PNS yang tidak menaati kewajiban dan/atau melanggar larangan ketentuan Disiplin PNS, baik yang dilakukan di dalam maupun di luar jam kerja”*

### 3. Netralitas

Netralitas berasal dari kata “netral”, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) kata “netral” artinya “tidak berpihak (tidak ikut membantu salah satu pihak)”. Sedangkan Netralitas berarti keadaan dansikap netral (tidak memihak, bebas).Seseorang yang bersikap tidak memihak salah satu pihak di antara dua atau lebih pihak, baik itu orang, golongan, organisasi dalam penentuan hal tertentu misalnya organisasipartai politik. Keadaan dimana seseorang itu steril dari kepentingan,dalam hal penentuan hal tertentu.

Netralitas dari sudut pandang ASN khususnya Pegawai Negeri Sipil sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 huruf (f) Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494) bahwa penyelenggaraan kebijakan dan manajemen Aparatur Sipil Negara berdasarkan pada asas netralitas. Menurut penjelasan Pasal 2 huruf f, yang dimaksud dengan “asas netralitas” adalah bahwa setiap Pegawai Aparatur Sipil Negara tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.

---

<sup>19</sup>Prodjodikoro, W. 2003. *Asas-asas Hukum Pidana*. Bandung: Refika Aditama.hal 36.

#### 4. Apartur Sipil Negara (ASN)

Pegawai Negeri Sipil, menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, “Pegawai berarti orang yang bekerja pada pemerintah (perusahaan dan sebagainya) sedangkan Negeri berarti negara atau pemerintah. Pengertian Aparatur Sipil Negara (ASN) yang dikemukakan oleh A.W.Widjaja mendefinisikan bahwa Pegawai adalah merupakan tenaga kerja manusia jasmaniah maupun rohaniah (mental dan pikiran) yang senantiasa dibutuhkan dan oleh karena itu menjadi salah satu modal pokok dalam usaha kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu (organisasi).<sup>20</sup>Sedangkan berdasarkan Ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang vAparatur Sipil Negara Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.

#### 5. Pemilihan Umum

Menurut Saebani menyatakan bahwa pemilu merupakan arena pertarungan untuk mengisi jabatan politik di pemerintahan yang dilakukan dengan cara pemilihan yang dilakukan oleh warga negara bersyarat.<sup>21</sup>Secara umum pemilu merupakan cara yang dilakukan oleh rakyat untuk menentukan pemimpin atau wakil mereka dipemerintahan serta dapat dikatakan sebagai hak masyarakat sebagai warga negara untuk memilih wakilnya dipemerintahan.

Berdasarkan pasal 1 angka 1 undang-undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menjelaskan bahwa Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik

---

<sup>20</sup>Widjaja, A.W. 2006. *Administrasi Kepegawaian*. Rajawali: Jakarta.hal 7.

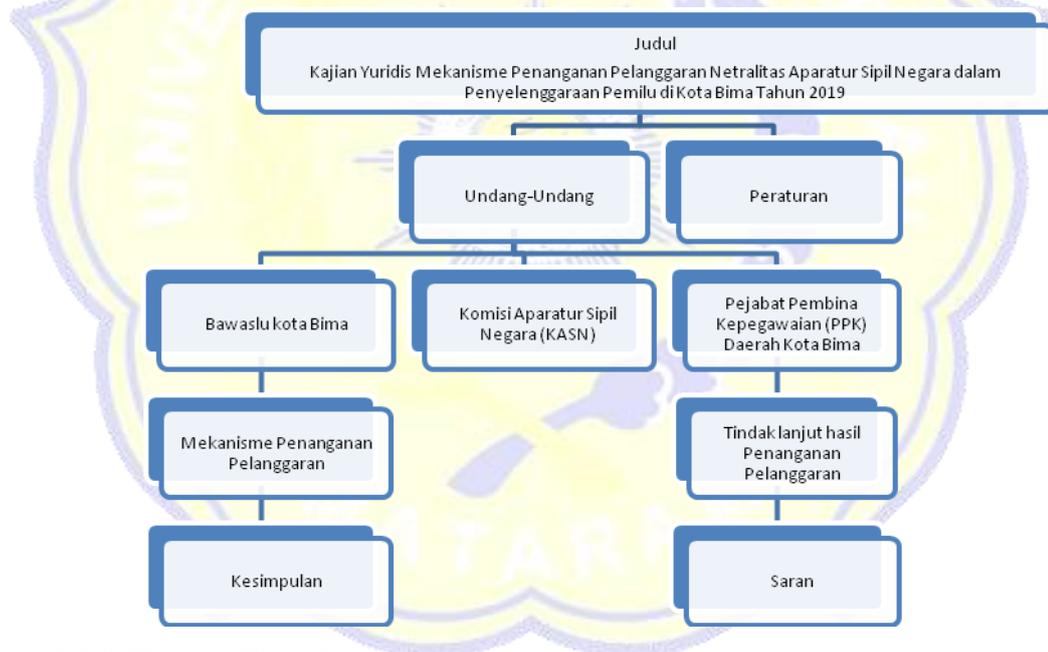
<sup>21</sup>Saebani, S. 2015. *Pancasila Dalam Makna dan Aktualisasi*. Semarang: Andi.hal 98.

Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

### 2.2.1. Kerangka Pikir

Kerangka berpikir merupakan gambaran utuh dari fokus kajian yang menggambarkan pola hubungan antar konsep dan/atau variabel secara runtut. Skema atau bagan biasanya digunakan untuk mewakili kerangka kerja mental. Kerangka ini dimaksudkan sebagai kerangka sistematis untuk memikirkan dan mengukur masalah yang diangkat yaitu kajian yuridis mekanisme penanganan pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara dalam penyelenggaraan pemilihan umum di kota Bima tahun 2019. Untuk mempermudah berikut ini saya uraikan dalam bentuk tabel tentang kerangka berpikir penelitian ini:

TABEL: 1



### 2.2.2. Konsep Demokrasi

#### 1. Konsep Demokrasi

Konsep demokrasi Secara bahasa, demokrasi berasal dari kata “*demos*” yang berarti rakyat dan “*kratos*” yang berarti kekuasaan. Karena itu secara harfiah pengertian demokrasi adalah sama dengan kedaulatan rakyat. Demokrasi pada milenium kedua ini telah

menjadi istilah yang sangat diagungkan dalam sejarah umat manusia tentang tatanan sosio politik yang ideal. Sesudah perang dunia II, kita melihat secara umum bahwa formil demokrasi merupakan dasar dari kebanyakan negara di dunia (Andriyan, 2018).<sup>22</sup> Menurut W.A Bonger dalam Hasanah demokrasi adalah bentuk pemerintahan dari suatu kesatuan hidup yang memerintah diri sendiri, yang sebagian besar anggotanya turut mengambil bagian baik langsung maupun tidak langsung, terjamin kemerdekaan rohani dan persamaan bagi hukum, dan anggotanya sudah terlindungi oleh semangatnya.<sup>23</sup>

Makna demokrasi adalah pemerintahan negara oleh rakyat, atau pemerintah oleh rakyat untuk rakyat. Artinya, bahwa rakyat memerintah dengan perantara wakil-wakilnya dan kemauan rakyat yang harus ditaati. Pemerintahan demokrasi adalah pemerintahan negara yang dilakukan oleh rakyat dan untuk rakyat. Namun arti istilah ini telah berubah sejalan dengan waktu, dan definisi modern telah berevolusi sejak abad ke-18, bersamaan dengan perkembangan sistem demokrasi pada banyak negara. Demokrasi bertujuan untuk mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warga negara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut.<sup>24</sup>

Demokrasi memiliki peran penting bagi masyarakat yang memperhatikan hak-hak konstitusionalnya, karena pada dasarnya hak asasi yang melekat pada setiap lapisan masyarakat memiliki keterkaitan yang begitu erat dengan demokrasi, sebab dengan adanya demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara dijamin. Demokrasi diletakkan sebagai dasar bernegara membangun pemahaman bahwa bahwa arah dan tujuan

---

<sup>22</sup>Andriyan, D.N. 2018. *Hukum Tata Negara dan Sistem Politik: Kombinasi Presidensial dengan Multi Partai di Indonesia*. Yogyakarta: deepublish CV Budi Utama.hal 132.

<sup>23</sup>Hasanah, S. 2018. *Sistem Pemilu dan Kualitas Produk Legislasi di Indonesia*. Yogyakarta: Genta Publishing. hal 23.

<sup>24</sup>Anggara, S. 2013. *Sistem Politik Indonesia*. Bandung: CV Pustaka Setia.hal 53.

bernegara ditentukan oleh rakyat.<sup>25</sup>

Demokrasi membuka ruang kepada manusia sebagai pemilik yang kemudian dikenal dengan prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana teori kontrak sosial. Selain itu juga demokrasi menjamin keterlibatan masyarakat dalam mengambil dalam sebuah keputusan atau kebijakan. Sehingga setiap peraturan perundang undangan yang dilaksanakan dan dijalankan betulbetul mencerminkan perasaan keadilan masyarakat.<sup>26</sup>

Sebagai tinjauan awal, demokrasi dimaknai secara substansi berarti pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat dalam arti yang relatif luas, demokrasi dimaknai sebagai pemerintahan dengan segenap kegiatan yang dikelola serta dijanjikan dengan menjadikan rakyat sebagai subjek dan titik tumpu roda berjalannya perpolitikan dan pemerintahan. Oleh karena itu demokrasi merupakan sebuah sistem yang bertumpu pada kedaulatan rakyat. Pada awalnya demokrasi dipahami hanya sebagai model partisipasi langsung, yang melibatkan seluruh warga yang sudah dewasa dalam suatu proses politik. *A country whose system of state government adheres to a presidential system of government. Taking into account the provisions contained in the 1945 Constitution, the principle of people's sovereignty is implemented in two stages, namely the direct implementation stage by the people then continued with the second stage, namely the indirect stage carried out by representative institutions* (Hariyanto, 2022).<sup>27</sup>

Keseluruhan sistem pelaksanaan negara itu pada dasarnya juga diperuntukan bagi seluruh rakyat itu sendiri. Bahkan negara yang

---

<sup>25</sup>Rabanjar, J. 2016. *Pengantar Ilmu Politik; Dari Ilmu Politik sampai Politik di Era Globalisasi*. Bandung: Alfabeta.hal 56.

<sup>26</sup>Asshidqie, J. 2015. *Konstitusi Bernegara; praksis kenegaraan bermartabat dan demokratis*. Malang: Setara press.

Hariyanto. 2022. Implications of State Policy Through Village Funds Towards the Cultural Values of Mutual Cooperation in the Village, *De Lega Lata: Jurnal Ilmu Hukum*, hal457.

ideal ialah negara yang selalu melibatkan rakyatnya untuk melaksanakan urusanurusan kenegaraan dalam arti melibatkan masyarakat seluas-luasnya. Empat unsur tersebutlah yang tercakup dalam sebuah pengertian kedaulatan rakyat, yaitu bahwa kekuasaan tertinggi ada ditangan rakyat, diselenggarakan untuk rakyat, dan oleh rakyat sendiri serta dengan membuka diri dengan melibatkan seluas mungkin peran serta rakyat dalam peneyelenggaraan negara.

Dalam prakteknya, pelaksanaan gagasan demokrasi itu memang sering timbul persoalan antara sesuatu yang diidealkan (*das sollen*) dengan kenyataan dilapangan (*das sein*), hal ini terjadi karena beberapa alasan. *Pertama*, pada kenyataanya hampir 97 persen negara yang ada di zaman modern sekarang mengklaim bahwa mereka menganut sistem demokrasi atau kedaulatan rakyat dalam pelaksanaan urusan kenegaraan, tetapi pada praktek pelaksanaannya ditemukan perbedaan di bebrapa negara. Perbedaan ini terjadi karena adanya jarak konseptual antara pemikiran kaum individualis dan kolektivis. Kaum liberalis-individualis menganggap rakyat yang berdaulat adalah bersifat individu yang otonom. Sedangkan kaum kolektivis menganggap rakyat yang berdaulat adalah bersifat individu yang otonom. Sedangkan kaum kolektivis menganggap rakyat yang berdaulat itu dalam pengertian yang kolektif dan totaliter. *Kedua*, gagasan kedaulatan rakyat itu juga dihadapi tantangan dari kaum agamawan yang lebih meyakini bahwa *kedaulatan* tertinggi ada di tangan Tuhan, dan bukan berasal dari rakyat.<sup>28</sup>

Demokrasi tidak akan datang, tumbuh dan berkembang dengan sendirinya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu, demokrasi memerlukan usaha nyata setiap warga dan perangkat pendukungnya, yaitu budaya yang kondusif sebagai manifestasi dari suatu *mind set* (kerangka berfikir)

---

<sup>28</sup>*Op. Cit.* Andriyan. hal 98.

dan *setting social* (rancangan masyarakat). Bentuk konkret manifestasi tersebut adalah demokrasi menjadi pandangan hidup dalam seluk beluk sendi kehidupan bernegara, baik rakyat maupun oleh pemerintah.<sup>29</sup>

Menurut Woodrow Wilson, demokrasi akan menghilangkan lembaga-lembaga tiran yang ada di masalalu, dan menawarkan di dalamnya kekuatan imperatif dengan menggantikan suatu kekuatan tunggal menjadi kekuatan perwakilan rakyat yang berimbang dan representatif. Dalam bentuk idealnya, doktrin demokrasi menyuarakan apa yang dahulu di ajarkan oleh Hobbes, John Locke, Montesquie yaitu kebebasan dan persamaan untuk seluruh warga negara dari sebuah negara bangsa untuk kemudian menyusun kehidupan politik, ekonomi dan hukum sesuai dengan kemampuan mereka.<sup>30</sup>

Adapun Samuel P. Huntington menyatakan bahwa secara minimalis demokrasi dapat di definisikan sebagai (1) pemilihan yang terbuka, bebas dan adil; (2) adanya pembagian kekuasaan yang jelas; (3) terjaganya stabilitas; dan (4) adanya tingkat partisipasi yang luas dan otonom.<sup>31</sup>

## 2. Prinsip-Prinsip Demokrasi

Secara prinsip demokrasi mengandung dua unsur:

- a. Unsur substansial. Demokrasi mengandung unsur substansial yaitu dengan terbukanya akses mobilitas vertikal dan mobilitas horizontal dalam stratifikasi sosial, yang dengan sendirinya akan memicu individu-individu untuk memacu dan meningkatkan kualitas pribadinya agar dapat bersaing dengan individu lainnya. Dan sekaligus membuka juga akses persaingan ekonomi, sosial dan politik;
- b. Unsur prosedural. Yaitu bahwa demokrasi tetap dan harus

---

<sup>29</sup>*Op. Cit.* Anggara. hal 73.

<sup>30</sup>*Op. Cit.* Andriyan. hal 96.

<sup>31</sup>Djuyandi, Y. 2018. *Pengantar Ilmu Politik*. Depok: PT Raja Grafindo Persada.hal. 67.

ditempuh dengan cara-cara yang demokratis dan sesuai dengan hukum. Mencapai suatu tatanan substansial demokrasi harus tetap dilaksanakan dengan cara yang demokratis, *fair play*, *sportif* dan menjunjung tinggi hukum. Demikianlah suatu demokrasi akan bisa menyokong eksistensi negara hukum dan negara hukum selalui dijiwai semangat demokrasi dalam pelaksanaannya.

Konsep demokrasi kemudian mengalami evolusi dengan terbentuknya lembaga-lembaga perwakilan, sehingga melahirkan konsep demokrasi perwakilan. Sjachran Basah secara lebih tegas menyatakan bahwa keterlibatan rakyat dalam pemerintah yang di implementasikan melalui lembaga perwakilan rakyat merupakan ciri mutlak dari demokrasi, yang juga berarti rakyat ikut berperan serta melakukan pengawasan terhadap pemerintahan.

Sehingga dapat dikatakan bahwa demokrasi pada era sekarang ini adalah demokrasi perwakilan, dimana secara substansial demokrasi perwakilan memberikan kesempatan pada rakyat untuk berpartisipasi dan berkuasa melalui wakil-wakil yang dipilihnya, dan secara prosedural demokrasi perwakilan memberikan mekanisme yang tepat dan representatif bagaimana mengakomodir semua kepentingan masyarakat yang sangat luas, kompleks dan beragam.<sup>32</sup>

Perkembangan selanjutnya dari demokrasi adalah demokrasi yang berlandaskan konstitusi atau aturan, yang biasa disebut dengan demokrasi konstitusional. Demokrasi tipe ini berpendapat bahwa kekuasaan tertinggi di tangan rakyat itu dibatasi oleh kesepakatan yang mereka tentukan sendiri secara bersama-sama yang dituangkan dalam rumusan konstitusi. Ciri khas dari *constitutional democracy* adalah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-sewenang terhadap warga negaranya.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup>*Op. Cit.* Andriyan. hal 130.

<sup>33</sup>*Op. Cit.* Assidiki. J. hal 96.

### 3. Tipe-Tipe Demokrasi

Begitu banyak predikat yang melekat pada demokrasi menunjukkan bahwa memahami demokrasi harus disesuaikan dengan dimana demokrasi itu membumi artinya demokrasi dalam perkembangannya hingga terkonsepsikan sebagai bentuk sistem pemerintahan. Menurut Prof Sri Soemantri pendekatan yang seringkali digunakan untuk membaca penerapan demokrasi dalam suatu negara yang banyak digunakan oleh pakar-pakar ialah pendekatan *leglistik formalistic*. Pendekatan tersebut tertuju pada aspek-aspek normatif, dalam tingkatan suatu negara pendekatan tersebut merupakan pendekatan konstitusi suatu negara. Di dalam konstitusi sebuah negara terlihat dianutnya bermacam-macam bentuk dan sistem ketatanegaraan, dan secara sederhana dipahami sebagai sistem politik yang menunjukkan tipe-tipe demokrasi. Adapun bentuk dan tipe demokrasi adalah sebagai berikut:

#### a. Tipe Demokrasi Konstitusional

Ciri khas dari demokrasi konstitusional adalah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah tercantum dalam konstitusi, maka dari itu sering disebut pemerintah berdasarkan konstitusi.<sup>34</sup>

Gagasan demokrasi konstitusional berkembang memasuki abad ke-19, secara umum dikenal sebagai gagasan negara hukum klasik (formal). Gagasan pembatasan kekuasaan melalui demokrasi konstitusional bertujuan untuk membatasi kekuasaan dengan cara pengorganisasian kekuasaan, perlindungan hak asasi manusia (HAM) serta peningkatan peran rakyat dalam proses

---

<sup>34</sup>Budiardjo, M. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.hal 59.

politik melalui parlemen.<sup>35</sup>

b. Demokrasi Langsung (*Direct Democracy*) dan Demokrasi tidak Langsung (*Indirect Democracy*)

Keterlibatan rakyat secara langsung dalam proses pengambilan keputusan tanpa melihat status sosial warga negara akan tetapi didasarkan pada kualitas dasar kemanusiaan warga negara sebagai makhluk yang dilahirkan merdeka dan bersaudara untuk menentukan dan mengatur diri sendiri tanpa tekanan dari siapapun dalam mempengaruhi dan menentukan keputusan-keputusan negara pada umumnya disebut dengan demokrasi langsung. Perkembangan demokrasi langsung disangsikan setelah berkembangnya jumlah penduduk dan luas wilayah suatu negara, sehingga cenderung mewujudkan sistem demokrasi perwakilan.

Pada praktiknya demokrasi langsung (*Direct Democracy*) telah dilaksanakan oleh negara-negara besar di dunia, khususnya dalam hal pemilihan umum yang dilaksanakan secara langsung oleh rakyat. *Direct Democracy* pada mulanya di praktikan pada masa Yunani kuno, menurut Soehino demokrasi dilakukan secara langsung dimana rakyat yang terutama terdiri dari laki-laki dewasa dikumpulkan disebuah tempat terbuka untuk berunding bersama mengenai masalah negara.<sup>36</sup>

*Indirect Democracy* merupakan suatu bentuk penyelenggaraan kedaulatan rakyat yang tidak dilakukan secara langsung oleh rakyat melalui lembaga perwakilan. Secara umum lembaga perwakilan memiliki fungsi sebagai legislasi dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintah, kemudian di beberapa kasus lembaga perwakilan memiliki fungsi mengangkat kepala negara, hal tersebut merupakan implementasi dari

---

<sup>35</sup>Yuswalina. 2015. *Hukum Tata Negara di Indonesia*. Malang, Setara Press. hal 110.

<sup>36</sup>Soehino. 2000. *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty. hal 42.

demokrasi tidak langsung (*Indirect Democracy*).<sup>37</sup>

### 2.2.3. Konsep Pemilihan Umum

#### 1. Pengertian Pemilihan Umum

Pemilu merupakan singkatan dari pemilihan umum. Pemilihan adalah suatu proses untuk memilih atau menentukan pilihan, sedang kata umum mengandung makna keseluruhan atau semua. Jadi, kata pemilihan umum atau pemilihan adalah suatu proses menentukan pilihan terhadap pemimpin atau wakil rakyat yang dilakukan oleh seluruh rakyat/pemilih (sepanjang memenuhi persyaratan berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku). Pemilu merupakan awal dari keikutsertaan rakyat dalam proses pengambilan keputusan dengan jalan memberikan suara kepada siapa yang mewakili mereka dalam lembaga perwakilan.<sup>38</sup>

Pemilihan umum merupakan salah satu pergantian kepemimpinan yang demokratis, sistem ini juga dianggap sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat. Alasan bahwa pemilu sistem yang demokratis karena rakyat dapat secara langsung memilih mereka di parlemen dan juga pasangan Presiden dan Wakil Presiden. Akan tetapi, pemilu yang demokratis dijalankan secara langsung, umum, bebas dan rahasia (Luber), serta jujur dan adil (Jurdil).<sup>39</sup>

Pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dapat dilepaskan dari Pemilihan Umum, karena pemilihan umum (Pemilu) merupakan konsekuensi logis diadanya prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik. Politik hukum telah menjadi bagian penting dari perkembangan kajian ilmu hukum di Indonesia. Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial

---

<sup>37</sup>Yuswalina dan Budianto, K. 2015. Hukum Tata Negara. Malang: Setara Press. hal 61.

<sup>38</sup>*Op. Cit.* Hasanah. hal 39-40.

<sup>39</sup>*Op. Cit.* Djuyandi. hal. 70

dan tujuan hukum tertentu dalam masyarakat.<sup>40</sup>

Pemilihan umum merupakan salah satu sendi untuk tegaknya sistem demokrasi. Oleh karena itu, tujuan pemilu tidak lain adalah untuk mengimplementasikan prinsip-prinsip demokrasi dengan cara memilih wakil-wakil rakyat di Badan Perwakilan Rakyat. Kesemuanya dilakukan dalam rangka mengikutsertakan rakyat dalam kehidupan ketatanegaraan.<sup>41</sup>

Pada umumnya yang menjadi peserta pemilu adalah partai politik, dimana partai kemudian mengajukan para kader atau calonnya kepada masyarakat untuk dipilih. Namun seiring dengan perkembangan, pemilu juga memilih orang perorang yang bukan berasal dari partai politik untuk dipilih sebagai calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Aspek terpenting dalam demokrasi mengakui dan menghormati suara mayoritas. Namun demikian teramat penting untuk dipahami bahwa arti mayoritas, dalam demokrasi bukan lahir dari asumsi atau sekedar klaim kuantitas yang bersifat konstanta.<sup>42</sup>

Dalam Pasal 1 ayat (1) UU Nomor. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109) dijelaskan bahwa Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden, dan memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), yang pelaksanaannya berdasar pada Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selain itu dalam Pasal 22E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 juga dijelaskan bahwa Pemilu dilaksanakan lima tahun sekali dan berlandaskan enam asas yakni asas langsung,

---

<sup>40</sup>*Op. Cit.* Hariyanto. hal 459.

<sup>41</sup>Astomo, P. 2014. *Hukum Tata Negara: Teori dan Praktek*. Yogyakarta: Thafa Media. hal 41.

<sup>42</sup>*Ibid.*

umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

## 2. Fungsi dan Tujuan Pemilu

Setiap penyelenggaraan suatu kegiatan terutama dalam bernegara sudah pasti ada maksud atau tujuan-tujuan yang ingin dicapai. Termasuk dalam penyelenggaraan Pemilu, seperti apa yang dijabarkan Fahmi dalam bukunya dengan mengutip pendapat Prof. Jimly Asshiddiqie mengenai tujuan Pemilu bahwa tujuan penyelenggaraan pemilu ada empat. *Pertama*, memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan dengan tertib dan damai. *Kedua*, memungkinkan adanya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan. *Ketiga*, untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat. *Keempat*, melaksanakan prinsip hak asasi warga negara.<sup>43</sup>

Pasal 22E ayat (2) UUD 1945. Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden. Dengan demikian Pemilu diselenggarakan dengan tujuan untuk memilih wakil rakyat dan wakil daerah, Presiden dan Wakil Presiden, serta untuk membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat dan memperoleh dukungan rakyat dalam rangka mewujudkan tujuan nasional sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945.<sup>44</sup>

Menurut Sanit, fungsi pemilu ada empat yaitu fungsi politik, terciptanya perwakilan politik, sirkulasi elit politik dan pendidikan politik.<sup>45</sup> Dalam hal ini partisipasi rakyat sangat penting dalam menentukan keberhasilan pemilu. Karena pendidikan politik bagi rakyat menjadi suatu kebutuhan untuk memupuk pengetahuan rakyat mengenai politik, sehingga rakyat dapat berpartisipasi dengan maksimal dalam hal penyelenggaraan kehidupan bernegara.

Menurut Kunicova dan Rose bahwa fungsi pemilu ada dua,

---

<sup>43</sup> *Op. Cit.* Djuyandi, hal 72.

<sup>44</sup> Huda, H. 2018. *Hukum Partai Politik dan PEMILU di Indonesia*. Bandung: Fokus media.hal 71.

<sup>45</sup> *Ibid.*

yang pertama untuk memilih aktor politik yang mewakili kepentingan publik, dan kedua memberi kesempatan bagi pemilih untuk menagih dalam pertanggungjawaban dan memberi sanksi terhadap politisi jika mereka tidak amanah dalam melayani rakyat.<sup>46</sup> Pemilihan umum merupakan salah satu sendi untuk tegaknya sistem demokrasi. Oleh karena itu, tujuan pemilu tidak lain adalah untuk mengimplementasikan prinsip-prinsip demokrasi dengan cara memilih wakil-wakil rakyat di Badan Perwakilan Rakyat. Kesemuanya dilakukan dalam rangka mengikutsertakan rakyat dalam kehidupan ketatanegaraan.<sup>47</sup>

Pada umumnya yang menjadi peserta pemilu adalah partai politik, dimana partai kemudian mengajukan para kader atau calonnya kepada masyarakat untuk dipilih. Namun siring dengan perkembangan, pemilu juga memilih orang perorang yang bukan berasal dari partai politik untuk dipilih sebagai calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD).<sup>48</sup> Sedangkan menurut pendapat Prihatmoko dalam bukunya Huda fungsi pemilu adalah sebagai berikut:

- a. Sebagai gerbang utama bagi rakyat untuk menyampaikan suara, pendapatnya dan pilihannya dalam kebebasan menentukan sosok seorang pemimpin negara secara mandiri;
- b. Rakyat dapat memiliki kewenangan dalam mengubah kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan pemerintah jika memang rakyat telah merasakan ketidakpuasan atas kinerja seorang pemimpin yang telah mereka pilih atau untuk sarana meminta pertanggungjawaban rakyat terhadap pemimpin negara yang kinerjanya selama menjabat tidak memuaskan;
- c. Sebagai wadah untuk mengeluarkan aspirasi rakyat secara besar-besaran demi perbaikan ekonomi dan pembangunan negara yang

---

<sup>46</sup>*Op. Cit.* Djuyandi, hal 78.

<sup>47</sup>*Op. Cit.* Astomo, P. hal 45.

<sup>48</sup>*Op. Cit.* Djuyandi, hal 78.

telah terjadi;

- d. Sebagai media untuk mewujudkan masyarakat yang lebih aman, teratur, damai dan nyaman tanpa harus terjadi pertikaian, pertengkaran, atau peperangan yang tidak perlu;
- e. Pemilu dapat membuat pembangunan negara lebih mudah diatur dan direncanakan melalui rapat paripurna dan lain-lain.<sup>49</sup>

### 3. Pemilu serentak

Geys menyebutkan bahwa secara umum pemilu serentak atau lazim juga disebut sebagai pemilu konkuren adalah pemilu yang diselenggarakan untuk memilih beberapa lembaga demokrasi sekaligus pada satu waktu secara bersamaan. Jenis-jenis pemilihan tersebut mencakup pemilihan eksekutif dan legislatif di beragam tingkat di negara yang bersangkutan, yang terentang dari tingkat nasional, regional, hingga pemilihan ditingkat lokal.

Dalam penggunaan desain pemilu serentak, praktek yang banyak digunakan adalah penggabungan antara pemilihan eksekutif dengan pemilihan legislatif. Desain ini banyak digunakan di negara-negara Amerika Latin. Bukan hanya untuk tingkat nasional, pemilu serentak di beberapa negara juga dilakukan dengan menggabungkan antara pelaksanaan pemilu nasional dengan pemilu regional atau lokal. Di Amerika Serikat misalnya, di beberapa negara bagian, pemilu bukan hanya memilih presiden, anggota kongres dan senat ditingkat pusat, melainkan dalam waktu bersamaan juga menyelenggarakan pemilihan gubernur dan legislator di tingkat negara bagian.

Keserentakan pelaksanaan pemilu merupakan suatu formula alternatif bagi perubahan sistem politik dan pemerintahan. Hal ini didasarkan pada pengalaman dan upaya untuk mengatasi berbagai problematika yang ada yaitu:

---

<sup>49</sup>*Op. Cit.* Huda. hal 32.

- a. Menjadi dasar bagi terealisasinya sistem pemerintahan presidensialisme yang kuat dan stabil;
- b. Memfasilitasi munculnya penyederhanaan sistem kepartaian, melalui pemberian intensif bagi partai politik untuk membangun budaya dan pelembagaan politik demokratis yang berkelanjutan;
- c. Mendorong pembentukan parlemen yang lebih efektif;
- d. Menciptakan sistem pemilihan yang lebih sederhana, waktu yang singkat, sekaligus biaya murah baik dalam pemilu legislatif maupun pemilihan umum presiden;
- e. Menciptakan ruang bagi munculnya fokus isu dalam pemilu, mana yang merupakan isu nasional dan mana isu lokal;
- f. Membuka ruang partisipasi bagi menguatnya preferensi dan strategi rakyat pada pemilu berdasarkan isu lokal maupun nasional.

Pada tanggal 17 April 2019, Indonesia telah menyelenggarakan pemilu serentak untuk pertama kalinya dalam sejarah pemilu di Indonesia, yaitu pemilu Presiden/Wakil Presiden yang dilaksanakan bersamaan dengan pemilu legislatif (pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota). Dilaksanakannya pemilu serentak ini berawal dari aksi Effendi Ghazali dan koalisi masyarakat menggugat UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden (tambahan lembaran negara republik indonesia nomor 4924) ke Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan gugatan tersebut, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan Nomor 14/PUU-XI/2013 yang menetapkan kebijakan tentang pemilu serentak. Putusan MK ini menyatakan bahwa pemisahan penyelenggaraan pemilu Presiden/Wakil Presiden dengan pemilu legislatif adalah inkonstitusional. Oleh sebab itu, pemilu harus dilaksanakan secara serentak baru akan dilaksanakan pada tahun 2019, bukan pada pemilu 2014 dikarenakan

permasalahan tenggat waktu yang sudah terlalu berdekatan dengan jadwal penyelenggaraan pemilu 2014.

Pihak DPR RI juga menyetujui putusan Mahkamah Konstitusi tersebut. Hal ini karena pemilu Presiden dan pemilu legislatif yang dilaksanakan secara serentak akan membuat efisien dari sisi anggaran dan waktu. Selain itu, pencalonan Presiden/Wakil Presiden tidak akan tersandera oleh koalisi partai politik dalam dukungan pada saat pencalonannya. Dengan kata lain, pemilu serentak akan memperkuat sistem presidensial yang merupakan amanat konstitusi. Implikasi yang diharapkan dari adanya pemilu serentak adalah efisiensi pelaksanaan pemilu disertai efektivitas yang mengikutinya, yang dapat menekan pengeluaran dana negara dalam pemilu.

Dengan pemilu serentak, maka partai politik dituntut untuk menyederhanakan sistem parpol dengan multi partai sederhana, sehingga tingkat relevansinya antara sistem pemilu dan sistem parpol dapat berjalan beriringan dengan penguatan terhadap sistem presidensial yang berdampak kepada konsepsi kebijakan-kebijakan pemerintah yang didukung secara penuh dan solid dalam parlemen terhadap penyelenggaraan pemerintah di Indonesia.

Selain itu, hasil pemilu dengan sistem serentak dapat dilihat secara relevan antara anggota legislatif terpilih dengan presiden terpilih terhadap penguatan sistem presidensial. Presiden sebagai kepala negara dapat melakukan fungsinya terhadap sistem presidensial secara sistematis korelatif dengan integrasi yang signifikan dalam kerjasama DPR. DPR menjadi penguat dalam sistem presidensial terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah. Presiden dapat melaksanakan wewenang presidensialnya dengan dukungan yang sangat kuat di parlemen sebagai penyangga pemerintahan melalui tugas pokok dan fungsinya sebagai legislator. Oleh karenanya, sistem pemilu serentak harus didukung oleh sistem

multipartai sederhana sebagai komponen penting dalam pemilu.

Pelaksanaan pemilihan Presiden dan DPR yang dilaksanakan secara serentak pada hari yang sama, akan membuka peluang bagi partai politik untuk mendapatkan suara yang signifikan dalam pemilihan legislatif. Hal ini terjadi karena efek yang disebut “*cottails*”, dimana suara pemilih yang diberikan terhadap kandidat presiden juga akan diberikan kepada calon legislatif atau calon dari daftar partai yang sama.

#### 4. Penyelenggara Pemilihan Umum

*Pemilihan* umum dilaksanakan setiap lima tahun sekali yaitu pada hari, tanggal, dan waktu libur atau diliburkan secara nasional. Sedangkan pemungutan suara di luar negeri dilaksanakan bersamaan atau sebelum pemungutan suara dalam negeri dilaksanakan. Pemilu dilaksanakan melalui beberapa tahapan dari awal perencanaan hingga pengucapan sumpah atau janji.

Tahapan ini dilaksanakan paling lambat dua puluh bulan sebelum pemungutan suara. Disebutkan dalam Pasal 167 ayat (4) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109), beberapa tahapan Pemilu yang harus dijalankan diantaranya adalah sebagai berikut:

- a. Perencanaan program dan anggaran, serta penyusunan peraturan penyelenggaraan Pemilu;
- b. Pemutakhiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih;
- c. Pendaftaran dan verifikasi Peserta Pemilu;
- d. Penetapan Peserta Pemilu;
- e. Penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan;
- f. Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota;
- g. Masa Kampanye Pemilu;
- h. Masa Tenang;

- i. Pemungutan dan Penghitungan Suara;
- j. Penetapan Hasil Pemilu;
- k. Pengucapan sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.

Penyelenggara pemilihan umum merupakan lembaga atau badan yang bertugas dalam menyelenggarakan kegiatan pemilihan umum. Dalam Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Nomor. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum disebutkan beberapa lembaga yang dibentuk sebagai penyelenggara pemilihan umum yaitu, Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu. Ketiga lembaga tersebut merupakan kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan memilih anggota DPRD secara langsung.

a. Komisi Pemilihan Umum

Dasar pembentukan KPU disebutkan dalam Pasal 22E ayat (5) yang menyatakan bahwa pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Kemudian diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang penyelenggara pemilihan umum (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5246). Disebutkan dalam Pasal 1 Angka (6) UU No.15 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa Komisi Pemilihan Umum, selanjutnya disingkat KPU adalah lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri yang bertugas melaksanakan pemilu.<sup>50</sup>

Dalam Pasal 1 ayat (8) Undang-Undang Nomor. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109) tentang Pemilihan Umum disebutkan bahwa Komisi Pemilihan Umum (KPU) adalah

---

<sup>50</sup>*Op. Cit.* Astomo. hal 76.

lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri dalam melaksanakan tugasnya. Maksud dari nasional adalah KPU dalam melaksanakan tugasnya sebagai penyelenggara pemilu mencakup seluruh wilayah NKRI. Maksud dari tetap adalah KPU merupakan lembaga yang menjalankan tugas secara berkesinambungan meskipun dibatasi oleh masa jabatan tertentu. Sifat mandiri artinya KPU dalam menjalankan tugasnya bebas dari pengaruh pihak manapun. KPU harus mandiri atau independen karena KPU harus bersifat netral, tidak memihak, dan tidak boleh dikendalikan oleh partai politik atau pejabat negara yang lain.<sup>51</sup>

Independensi bukan hanya berarti merdeka, bebas, impersial atau tidak memihak dengan individu atau kelompok apapun. Independensi juga bermakna sebagai power, paradigma, etika dan spirit untuk menjamin suatu proses dan hasil dari pemilu merefleksikan kepentingan rakyat, bangsa dan negara sekarang dan yang akan datang.<sup>52</sup>

Komisi Pemilihan Umum terdiri dari Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Pemilihan Umum Provinsi (KPU Provinsi), Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota (KPU Kabupaten/Kota). Komisi Pemilihan Umum membentuk Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN) untuk melaksanakan pemilihan umum di luar negeri, dan PPLN membentuk Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar negeri (KPPSLN) dan Petugas Pemutakhiran Data Pemilih (Pantarlih). KPU Kabupaten/Kota membentuk Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) untuk melaksanakan pemilihan umum di tingkat kecamatan dan Panitia Pemungutan Suara (PPS) untuk melaksanakan pemilihan umum di tingkat Desa/Kelurahan. PPS membentuk Kelompok

---

<sup>51</sup>Amirudin, I. 2008. *Kedudukan KPU dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Yogyakarta: Laksbang Mediatama. lal 93.

<sup>52</sup>Marzuki, P.M. 2008. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana. hal 52.

Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) dan membentuk Pantarlih.

KPU sesungguhnya merupakan jelmaan dari Lembaga Pemilihan Umum (LPU), lembaga yang bertugas menyelenggarakan pemilu pada zaman Orde Baru. Menyusul runtuhnya rezim Orde Baru, LPU yang dibentuk Presiden Soeharto pada tahun 1970 itu kemudian direformasi menjadi KPU dengan memperkuat peran, fungsi dan organisasinya menjelang pelaksanaan Pemilu 1999.<sup>53</sup>

b. Badan Pengawas Pemilu

Badan Pengawas Pemilu adalah salah satu lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk mengawasi proses dan tahapan pelaksanaan pemilu di Indonesia. Dalam sejarah pemilu di Indonesia, istilah pengawasan pemilu baru muncul pada era 1980-an. Pada pelaksanaan pemilu pertama tahun 1955 belum dikenal istilah pengawasan pemilu. Gagasan awal tentang Pengawas Pemilu bermula dari ketidakpercayaan rakyat terhadap netralitas pemerintah dalam penyelenggaraan pemilu yang terkooperasi oleh rezim penguasa. Di Era Orde Baru Tahun 1982 dibentuk Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu (Panwaslak Pemilu). Panwaslak pemilu merupakan penyempurnaan dan bagian dari Lembaga Pemilihan Umum (LPU) yang pada saat itu masih menjadi bagian dari kementerian dalam negeri. Harapan masyarakat terhadap kehadiran lembaga pengawas pemilu yang mandiri dan independen terus bergulir.<sup>54</sup>

Dinamika penguatan kelembagaan pengawas pemilu terus bergulir. Terbitnya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, secara struktur kelembagaan pengawas Pemilu dikuatkan dengan dibentuknya lembaga

---

<sup>53</sup>Supriyanto, D. 2007. *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*. Jakarta: Perludem.

<sup>54</sup>*Op. Cit.* Hasanah. hal 45-56.

Pengawas Pemilu di tingkat provinsi, dan kabupaten/kota. Selain itu Badan Pengawas Pemilu juga diberikan kewenangan untuk menangani sengketa Pemilu. Kewenangan Bawaslu juga diatur dalam beberapa peraturan perundang undangan seperti: Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, Undang-Undang Nomor. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Tambah Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109), Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Penganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Wali Kota Menjadi Undang-Undang (Tambah Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898).<sup>55</sup>

Dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu (Tambah Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5246), tugas dan wewenang Bawaslu secara garis besar meliputi: tugas pengawasan persiapan, pengawasan penyelenggaraan Pemilu, pengelolaan arsip, memantau pelaksanaan tindak lanjut penanganan pelanggaran pidana Pemilu oleh instansi yang berwenang, mengawasi pelaksanaan putusan pelanggaran Pemilu, melakukan evaluasi pengawasan pemilu, menyusun laporan hasil pengawasan penyelenggaraan pemilu. Sedangkan wewenang Badan Pengawas Pemilu adalah menerima laporan dugaan pelanggaran pemilu, dugaan pelanggaran administrasi Pemilu kemudian mengkaji laporan dan temuan, serta memberi rekomendasi kepada yang berwenang, menyelesaikan sengketa pemilu.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup>*Ibid.*

<sup>56</sup>*Ibid.*

Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang mengawasi Penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah negara kesatuan Republik Indonesia. Sebagai lembaga yang perannya memiliki kewenangan dasar tidak hanya sebagai pengawas namun juga sebagai eksekutor hakim pemutus perkara berdasarkan amanat dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Tambahannya Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109). Dalam sejarah pelaksanaan pemilu di Indonesia, istilah pengawasan pemilu sebenarnya baru muncul pada era 1980-an. Pada pelaksanaan pemilu yang pertama kali dilaksanakan di Indonesia pada 1955 belum dikenal istilah pengawasan pemilu. Pada era tersebut terbangun *trust* di seluruh peserta dan warga negara tentang penyelenggaraan pemilu yang dimaksudkan untuk membentuk lembaga parlemen yang saat itu disebut sebagai Konstituante.

Di dalam Undang-Undang Nomor. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Tambahannya Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109), disebutkan bahwa fungsi Pengawas Pemilu yang dijabarkan dalam tugas, wewenang dan kewajiban Pengawas Pemilu. Berkaitan dengan tugas pengawasan pemilu, antara lain sebagai berikut:

- (a) Bawaslu melakukan pengawasan terhadap seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu;
- (b) Bawaslu Provinsi mengawasi tahapan penyelenggaraan di wilayah provinsi;
- (c) Bawaslu kabupaten/kota mengawasi penyelenggaraan pemilu di wilayah kabupaten/kota;
- (d) Panwaslu kecamatan mengawasi tahapan penyelenggaraan pemilu di wilayah kecamatan;
- (e) Pengawas Pemilu Kelurahan/Desa mengawasi tahapan penyelenggaraan pemilu di tingkat desa/kelurahan;

(f) Pengawas Pemilu Luar Negeri mengawasi tahapan penyelenggaraan pemilu di luar negeri.

Berkaitan dengan istilah wewenang dan kewenangan, terdapat perbedaan pengertiannya. Wewenang yang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kewenangan adalah apa yang disebut dengan kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang. Sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bagian tertentu saja dari kewenangan. Sehingga di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang.<sup>57</sup> Adapun tugas dan wewenang pengawas pemilu dapatlah dijelaskan secara umum yaitu: mengawasi tahapan penyelenggaraan pemilu, menerima laporan dugaan pelanggaran perundang-undangan pemilu, menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU/KPU Provinsi/KPU Kabupaten/Kota atau kepolisian atau instansi lainnya untuk ditindaklanjuti, mengawasi tindaklanjut rekomendasi, mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan pemilu.

c. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu

Definisi Dewan kehormatan Penyelenggaraan Pemilu (DKPP) berdasarkan Pasal 1 ayat (24) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum adalah lembaga yang memiliki tugas menangani pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu. Struktur keanggotaan DKPP terdiri dari 1 (satu) orang *ex officio* dari unsur Bawaslu, dan 5 (lima) orang dari tokoh masyarakat yang diusulkan oleh Presiden sebanyak 2 (dua) orang, dan diusulkan oleh DPR sebanyak 3 (tiga) orang. Kode etik penyelenggaraan pemilu adalah pedoman perilaku bagi penyelenggara pemilu yang mengacu pada kesatuan antara asas, moral, etika, dan filosofi, sehingga telah ditentukan mengenai

---

<sup>57</sup>*Op. Cit.* Hariyanto. hal 79.

kewajiban maupun larangan terkait patut atau tidaknya suatu tindakan atau perilaku dalam penyelenggaraan pemilu.<sup>58</sup>

DKPP memiliki kedudukan yang kuat karena dibentuk berdasarkan Undang-Undang dan memiliki *constitutional importance* secara langsung dengan Pasal 22E ayat (5) UU 1945. Serta berdasarkan putusan MK No. 11/PUU-VII/2010 dan No. 81/PUU-IX/2021 menjelaskan bahwa KPU, Bawaslu, dan DKPP adalah bagian dari komisi pemilihan umum yang dimaksud oleh Pasal 22E ayat (5) UU 1945. Kedudukan DKPP dalam sistem ketatanegaraan Indonesia adalah sebagai lembaga negara bantu atau lembaga negara penunjang bagi KPU dan Bawaslu yang sifatnya independen.<sup>59</sup>

#### **2.2.4. Konsep Aparatur Sipil Negara**

##### **1. Pengertian Aparatur Sipil Negara**

Setelah berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (Tambah Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494) istilah Pegawai Negeri Sipil diganti dengan Pegawai Aparatur Sipil Negara atau disingkat ASN. Pegawai Aparatur Sipil Negara adalah pegawai negeri sipil dan pegawai tidak tetap pemerintah yang diangkat oleh pejabat yang berwenang secara kompetitif berdasarkan asas merit, dan diserahkan tugas untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dan tugas pembangunan negara, professional, 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.<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup>Wijayanti, S. 2020. *Penataan Struktur dan Kewenangan Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu dalam Upaya Mewujudkan Pemilihan Umum yang Demokratis di Indonesia*, Jurnal Aristo (Social, Politic, Humaniora), hal132.

<sup>59</sup>*Op.Cit.* Huda. hal 54.

<sup>60</sup>Abdullah, F. 2012. *Hukum Kepegawaian Indonesia*. Yogyakarta: Rangkang Education, PuKAP-Indonesia. hal 53.

Pengertian Pegawai Negeri Sipil, di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, “Pegawai” berarti orang yang bekerja pada pemerintah (perusahaan dan sebagainya), sedangkan “Negeri” berarti negara atau pemerintah, jadi Pegawai Negeri Sipil adalah orang yang bekerja pada Pemerintah atau Negara. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494) istilah “pegawai negeri sipil” diganti dengan istilah “Pegawai Aparatur Sipil Negara”. Pengertian pegawai negeri sipil atau ASN dalam Pasal 1 ayat (3) UU Nomor. 5 Tahun 2014 Tentang ASN (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor . 5494) menyebutkan “*Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan*”.

Selanjutnya Kranenburg memberikan pengertian dari Pegawai Negeri Sipil yaitu “pejabat yang ditunjuk atau dalam artian pejabat yang mewakili atas dasar pemilihan seperti anggota legislatif, Hakim Agung, pimpinan Komisi, Presiden dan sebagainya bukanlah pegawai negeri sipil”. Sedangkan menurut Logemann dalam.<sup>61</sup> dengan menggunakan kriteria yang bersifat material menitik beratkan pada hubungan antara negara dengan Pegawai Negeri dengan memberikan pengertian Pegawai Negeri Sipil sebagai tiap pejabat yang mempunyai hubungan dinas dengan negara.

Selain pendapat dari Kranenburg dan Logemann, pengertian Pegawai Negeri juga dikemukakan oleh H. Nainggolan dalam Alwi yang menyatakan bahwa Pegawai Negeri Sipil adalah pelaksana peraturan perundang-undangan, oleh sebab itu wajib berusaha agar setiap peraturan perundang-undangan ditaati oleh masyarakat, berhubung dengan itu Pegawai Negeri Sipil berkewajiban untuk

---

<sup>61</sup>*Ibid.*

memberikan contoh yang baik dalam menaati dan melaksanakan segala peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>62</sup>

Berdasarkan pengertian Pegawai Negeri di dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Pokok-pokok Kepegawaian, dapat dilihat adanya unsur-unsur yang harus dipenuhi dari seseorang untuk dapat diangkat sebagai pegawai negeri. Berikut adalah unsur-unsur yang harus dipenuhi agar dapat diangkat sebagai pegawai negeri, yaitu sebagai berikut:

- a. Warga Negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan;
  - b. Diangkat oleh pejabat yang berwenang;
  - c. Diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri atau diserahi tugas lainnya;
  - d. Di gaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.<sup>63</sup>
2. Larangan bagi Aparatur Sipil Negara

Untuk memahami dan terpeliharanya tata tertib serta kelancaran pelaksanaan tugas dalam usaha mencapai tujuan nasional diperlukan adanya pegawai negeri sipil sebagai unsur aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat yang penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia, Negara dan Pemerintah serta yang bersatu padu, bermental baik, berwibawa, berdaya guna, berhasil guna, bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme, bermutu tinggi dan sadar akan tanggung jawabnya untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan.<sup>64</sup>

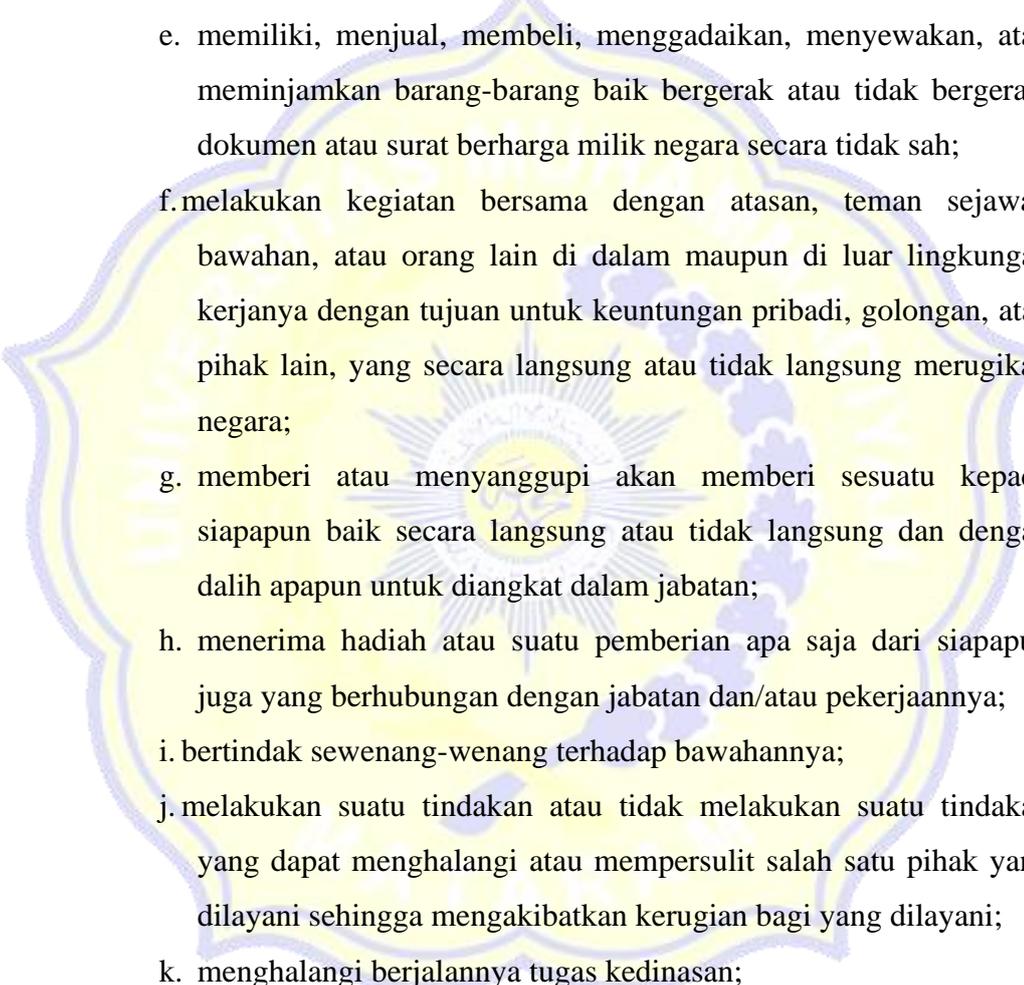
Adapun larangan yang tidak boleh dilanggar oleh seorang pegawai negeri sipil sebagaimana yang diatur pada Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil sebagai berikut:

---

<sup>62</sup>Alwi, H. 2013. *Kamus Besar Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.hal 63.

<sup>63</sup>*Op. Cit.* Abdullah. hal 42.

<sup>64</sup>*Ibid.*

- 
- a. menyalahgunakan wewenang;
  - b. menjadi perantara untuk mendapatkan keuntungan pribadi dan/atau orang lain dengan menggunakan kewenangan orang lain;
  - c. tanpa izin Pemerintah menjadi pegawai atau bekerja untuk negara lain dan/atau lembaga atau organisasi internasional;
  - d. bekerja pada perusahaan asing, konsultan asing, atau lembaga swadaya masyarakat asing;
  - e. memiliki, menjual, membeli, menggadaikan, menyewakan, atau meminjamkan barang-barang baik bergerak atau tidak bergerak, dokumen atau surat berharga milik negara secara tidak sah;
  - f. melakukan kegiatan bersama dengan atasan, teman sejawat, bawahan, atau orang lain di dalam maupun di luar lingkungan kerjanya dengan tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan, atau pihak lain, yang secara langsung atau tidak langsung merugikan negara;
  - g. memberi atau menyanggupi akan memberi sesuatu kepada siapapun baik secara langsung atau tidak langsung dan dengan dalih apapun untuk diangkat dalam jabatan;
  - h. menerima hadiah atau suatu pemberian apa saja dari siapapun juga yang berhubungan dengan jabatan dan/atau pekerjaannya;
  - i. bertindak sewenang-wenang terhadap bawahannya;
  - j. melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan yang dapat menghalangi atau mempersulit salah satu pihak yang dilayani sehingga mengakibatkan kerugian bagi yang dilayani;
  - k. menghalangi berjalannya tugas kedinasan;
  - l. memberikan dukungan kepada calon Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara:
    - a) ikut serta sebagai pelaksana kampanye;
    - b) menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS;

- c) sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain; dan/atau
- d) sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara;
- m. memberikan dukungan kepada calon Presiden dan Wakil Presiden dengan cara:
- n. membuat keputusan atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau
- o. mengadakan kegiatan mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat;
- p. memberikan dukungan kepada calon anggota Dewan Perwakilan Daerah atau calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara memberikan surat dukungan disertai foto kopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk sesuai peraturan perundang-undangan; dan
- q. memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, dengan cara:
  - a) terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;
  - b) menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye;
  - c) membuat keputusan atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau
  - d) mengadakan kegiatan mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi

pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.

### 3. Sanksi

Pengawai Aparatur Sipil Negara yang melanggar aturan sesuai dengan peraturan perundang-undangan akan dijatuhi hukuman sebagaimana dalam Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5135) sebagai berikut:

a. Tingkat hukuman disiplin terdiri dari:

- a) hukuman disiplin ringan;
- b) hukuman disiplin sedang; dan
- c) hukuman disiplin berat.

b. Jenis hukuman disiplin ringan sebagaimana dimaksud pada ayat

(1) huruf a terdiri dari:

- a) teguran lisan;
- b) teguran tertulis; dan
- c) pernyataan tidak puas secara tertulis.

d) Jenis hukuman disiplin sedang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri dari:

- e) penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun;
- f) penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun; dan
- g) penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 (satu) tahun.

c. Jenis hukuman disiplin berat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c terdiri dari:

- a) penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun;
- b) pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah;
- c) pembebasan dari jabatan;

- d) pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS; dan
- e) pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.

#### **2.2.5. Konsep Netralitas Aparatur Sipil Negara**

Dalam pelaksanaan pemilu setiap orang memiliki hak konstitusional yang melekat yang dijamin dalam UUD 1945 Pasal 28D ayat (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum. Hak konstitusional itu juga didapatkan oleh Aparatur Sipil Negara (ASN) yang mendapatkan hak memilih dalam pemilu (Komalig, 2014). Akan tetapi, dalam pemilu aparatur sipil negara memiliki pembatasan dalam hak politik untuk memilih dalam pemilu.

Disebutkan dalam Undang-Undang Nomor.43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor. 3890) dalam pasal 3 ayat 2 yaitu “Dalam kedudukan dan tugas sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1), pegawai negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskrimintif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dan tak lama diterbitkan pula Undang-Undang No.5 Tahun 2014 tentang Aaparatur Sipil Negara (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor . 5494) disebutkan dalam Pasal 2 huruf (f) terdapat asas netralitas yang bahwa setiap Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.

Netralitas berasal dari kata “netral” menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah keadaan dan sikap netral, dalam arti tidak memihak atau bebas (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 2005). Agar dapat memahami lebih mendalam tentang netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) maka terlebih dahulu dipaparkan dalam konteks ini adalah netral dalam pelaksanaan pemilu yang meliputi pelaksanaan pemilihan presiden, legislatif. Menurut S.F.Marbun dalam bukunya Sri

Hartuti (2017), makna netralitas Aparatur Sipil Negara adalah (1) Bebasnya Pegawai Negeri Sipil dari pengaruh kepentingan partai politik tertentu atau tidak memihak untuk kepentingan partai tertentu atau tidak berperan dalam proses politik. Namun Pegawai Negeri Sipil masih mempunyai hak politik untuk memilih dan berhak untuk dipilih dalam pemilihan umum. Namun tidak diperkenankan aktif menjadi anggota dan pengurus partai politik. (2) Maksud netralitas yang lain adalah jika seorang Pegawai Negeri Sipil aktif menjadi pengurus partai politik maka ia harus mengundurkan diri. Dengan demikian, birokrasi pemerintahan akan stabil dan dapat berperan mendukung serta merealisasikan kebijakan atau kehendak politik manapun yang sedang berkuasa dalam pemerintahan.

Dengan pasal dalam Undang-Undang (UU) diatas sudah jelas bahwa Aparatur Sipil Negara (ASN) harus netral dari pengaruh politik. Jika dikaitkan dengan pemilu dan pilkada makna netralitas dapat di definisikan sebagai perilaku tidak memihak atau terlibat dalam masa kampanye kepala daerah dalam pemilu maupun pilkada baik secara diam-diam ataupun terang-terangan. Adapun Indikator yang digunakan untuk mengukur netralitas adalah (1) Tidak terlibat, dalam artian tidak menjadi tim sukses calon kandidat pada masa kampanye atau menjadi peserta bahkan anggota kampanye baik dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS. (2) Tidak memihak, dalam arti tidak membantu dalam membuat keputusan atau tindakan yang akan menguntungkan salah satu pihak pasangan calon, tidak mengadakan kegiatan yang mengarah keberpihakan kepada salah satu pasangan calon.

Aparatur Sipil Negara (ASN) memiliki peran strategis untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan hal ini membuat aparatur sipil negara sebagai pelayan public harus memiliki sifat profesional untuk bisa membrerikan pelayanan prima dan bebas dan intervensi politik. Posisi penting Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) yang berada dalam birokrasi pemerintah sering menjadi sasaran empuk

bagi pejabat. Apabila pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) diijinkan dan diperbolehkan untuk menunjukkan dukungan kepada peserta dalam pemilu maka dikhawatirkan penetapan kebijakan dan penyelenggaraan pelayanan publik akan terpengaruh oleh politik praktis yang dapat menimbulkan ketidakadilan dalam lingkungan masyarakat. Baik dari itu, pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) diharapkan tidak terlibat dalam politik praktis.<sup>65</sup>

Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) memang sangat tidak mudah untuk diciptakan dan diterapkan, hal ini merupakan sebuah pekerjaan rumah bagi birokrasi untuk menciptakan sebuah instansi Negara yang profesional. Birokrasi sebagai lembaga yang anggotanya merupakan pegawai Negara yang diberikan gaji oleh Negara dan anggotanya direkrut berdasarkan keahlian yang dimiliki sehingga bisa bertugas sebagai memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Oleh karena itu, sangat dibutuhkan pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) yang netral terhadap segala bentuk kegiatan politik, tidak terintervensi, tidak memihak kepada kubu politik manapun dan bebas dari tuntutan politik apapun. Sikap netral dari pengaruh politik yang dimiliki oleh Aparatur Sipil Negara (ASN) menjadi hal yang wajib bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai aparatur pemerintah yang paling dekat dengan masyarakat, Aparatur Sipil Negara (ASN) memberikan pelayanan publik secara langsung dan berinteraksi dengan masyarakat.

Sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil Sipil (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5135) disebutkan dalam Pasal 4 Angka 12, memberikan dukungan kepada calon Presiden/ Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara: (a) Ikut serta sebagai pelaksana kampanye: (b) Menjadi peserta kampanye dengan

---

<sup>65</sup>Wulandari, W. 2015. *Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Serentak Kabupaten Bantul Tahun 2015*. Jurnal Ilmiah oleh Universitas Muhamadiyah Yogyakarta, hal.205.

menggunakan atribut partai atau atribut PNS; (c) Sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain; dan/atau (d) Sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara; Angka 13, memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden dengan cara: (a) Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau (b) Mengadakan kegiatan yang mengarah keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.

### **2.3. Landasan Teori**

Sugiyono mengatakan bahwa landasan teori adalah alur logika atau penalaran yang merupakan seperangkat konsep, definisi, dan proporsi yang disusun secara sistematis.<sup>66</sup> Suatu penelitian baru tidak bias terlepas dari penelitian yang terlebih dahulu sudah dilakukan oleh peneliti yang lain. Landasan teori merupakan landasan berfikir yang bersumber dari teori-teori yang relevan dan dapat digunakan untuk menjelaskan tentang variabel yang akan diteliti serta sebagai dasar untuk memberi jawaban terhadap rumusan masalah dan penyusunan instrumen penelitian. Untuk mendukung penelitian yang dilakukan, maka perlu dikemukakan hal-hal atau teori-teori yang berkaitan dengan permasalahan dan ruang lingkup pembahasan sebagai landasan dalam penelitian.

Berikut ini adalah beberapa teori yang memiliki keterkaitan dan dianggap relevan dengan permasalahan yang diteliti dalam penulisan ini adalah; teori Negara hukum, penegakan hukum, teori pengawasan, teori kewenangan, dan teori kepastian hukum.

#### **2.3.1. Teori Negara Hukum**

Istilah negara hukum merupakan terjemahan dari istilah “*rechtsstaat*”. Istilah lain yang digunakan dalam alam hukum Indonesia

---

<sup>66</sup>*Op. Cit* Sugiyono. hal 54.

adalah *the rule of law*, yang juga digunakan untuk maksud “negara hukum”. Notohamidjojo menggunakan kata-kata “maka timbul juga istilah negara hukum atau *rechtsstaat*.” Djokosoetono mengatakan bahwa “negara hukum yang demokratis sesungguhnya istilah ini adalah salah, sebab kalau kita hilangkan *democratische rechtsstaat*, yang penting dan primair adalah *rechtsstaat*”.<sup>67</sup>

Sementara itu, Muhammad Yamin menggunakan kata negara hukum sama dengan *rechtsstaat* atau *government of law*, sebagaimana kutipan pendapat berikut ini: “polisi atau negara militer, tempat polisi dan prajurit memegang pemerintah dan keadilan, bukanlah pula negara Republik Indonesia ialah negara hukum (*rechtsstaat, government of law*) tempat keadilan yang tertulis berlaku, bukanlah negara kekuasaan (*machtsstaat*) tempat tenaga senjata dan kekuatan badan melakukan sewenang-wenang.” (kursif-penulis).<sup>68</sup>

Berdasarkan uraian penjelasan di atas, dalam literature hukum Indonesia, selain istilah *rechtsstaat* untuk menunjukkan makna Negara hukum, juga dikenal istilah *the rule of law*. Namun istilah *the rule of law* yang paling banyak digunakan hingga saat ini. Menurut pendapat Hadjon, kedua terminologi yakni *rechtsstaat* dan *the rule of law* tersebut ditopang oleh latar belakang sistem hukum yang berbeda. Istilah *rechtsstaat* merupakan buah pemikiran untuk menentang absolutisme, yang sifatnya revolusioner dan bertumpu pada sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*. Sebaliknya, *the rule of law* berkembang secara *evolusioner*, yang bertumpu atas sistem hukum *common law*. Walaupun demikian perbedaan keduanya sekarang tidak dipermasalahkan lagi, karena mengarah pada sasaran yang sama, yaitu

---

<sup>67</sup>Padmo Wahyono, 1984. *Guru Pinandita*, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, hal. 67.

<sup>68</sup>Muhammad Yamin, 1982. *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonseia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 72.

perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.<sup>69</sup> Yaitu setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk di pilih dan memilih.

Meskipun terdapat perbedaan latar belakang paham antara *rechtsstaat* atau *etat de droit* dan *the rule of law*, namun tidak dapat dipungkiri bahwa kehadiran istilah “negara hukum” atau dalam istilah Penjelasan UUD 1945 disebut dengan “negara berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*)”, tidak terlepas dari pengaruh kedua paham tersebut. Keberadaan *the rule of law* adalah mencegah penyalahgunaan kekuasaan diskresi. Pemerintah juga dilarang menggunakan *privilege* yang tidak perlu atau bebas dari aturan hukum biasa. Paham negara hukum (*rechtsstaat* atau *the rule of law*), yang mengandung asas legalitas, asas pemisahan (pembagian) kekuasaan, dan asas kekuasaan kehakiman yang merdeka tersebut, kesemuanya bertujuan untuk mengendalikan negara atau pemerintah dari kemungkinan bertindak sewenang-wenang, tirani, atau penyalahgunaan kekuasaan.

Pada zaman modern, konsep Negara Hukum di Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu “*rechtsstaat*”. Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, konsep Negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey dengan sebutan “*The Rule of Law*”. Menurut Julius Stahl, konsep Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah “*rechtsstaat*” itu mencakup empat elemen penting, yaitu:

1. Perlindungan hak asasi manusia;
2. Pembagian kekuasaan;
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang;
4. Peradilan tata usaha Negara.

---

<sup>69</sup>PhilipusM.Hadjon, *Perlindungan Hukum*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. 1993.hal. 72.

Sedangkan A.V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah “*The Rule of Law*”, yaitu:

1. Supremacy of Law.;
2. Equality before the law;
3. Due Process of Law.

Keempat prinsip “*rechtsstaat*” yang dikembangkan oleh Julius Stahl tersebut di atas pada pokoknya dapat digabungkan dengan ketiga prinsip “*Rule of Law*” yang dikembangkan oleh A.V. Dicey untuk menandai ciri-ciri Negara Hukum modern di zaman sekarang. Bahkan, oleh “*The International Commission of Jurist*”, prinsip-prinsip Negara Hukum itu ditambah lagi dengan prinsip peradilan bebas dan tidak memihak (*independence and impartiality of judiciary*) yang di zaman sekarang makin dirasakan mutlak diperlukan dalam setiap negara demokrasi. Prinsip-prinsip yang dianggap ciri penting Negara Hukum menurut “*The International Commission of Jurists*” itu adalah:

1. Negara harus tunduk pada hukum Pemerintah
2. Menghormati hak-hak individu;
3. Peradilan yang bebas dan tidak memihak.

Berdasarkan uraian-uraian di atas, terdapat dua-belas prinsip pokok Negara Hukum (*Rechtsstaat*) yang berlaku di zaman sekarang. Kedua-belas prinsip pokok tersebut merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai Negara Hukum (*The Rule of Law*, ataupun *Rechtsstaat*) dalam arti yang sebenarnya.

Adapun prinsip-prinsip dimaksud adalah sebagai berikut:<sup>70</sup>

1. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*); Adanya pengakuan normatif dan empirik akan prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman

---

<sup>70</sup>Jimly Asshiddiqie, Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer, *Papper*. Disampaikan dalam Wisuda Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang, 23 Maret 2004 dalam *Simbur Cahaya* No. 25 Tahun IX Mei 2004 ISSN No. 14110-0614

tertinggi;

2. Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*); Adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normative dan dilaksanakan secara empirik;
3. Asas Legalitas (*Due Process of Law*); Dalam setiap Negara Hukum, dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis;
4. Pembatasan Kekuasaan; Adanya pembatasan kekuasaan Negara dan organ- organ Negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal;
5. Organ-Organ Eksekutif Independen; Dalam rangka membatasi kekuasaan itu, di zaman sekarang berkembang pula adanya pengaturan kelembagaan pemerintahan yang bersifat “*independent*”, seperti bank sentral, organisasi tentara, organisasi kepolisian dan kejaksaan. Selain itu, ada pula lembaga-lembaga baru seperti Komisi Hak Asasi Manusia, Komisi Pemilihan Umum, lembaga Ombudsman, Komisi Penyiaran, dan lain sebagainya. Lembaga, badan atau organisasi-organisasi ini sebelumnya dianggap sepenuhnya berada dalam kekuasaan eksekutif, tetapi sekarang berkembang menjadi independen sehingga tidak lagi sepenuhnya merupakan hak mutlak seorang kepala eksekutif untuk menentukan pengangkatan ataupun pemberhentian pimpinannya. Independensi lembaga atau organ-organ tersebut dianggap penting untuk menjamin demokrasi, karena fungsinya dapat disalahgunakan oleh pemerintah untuk melanggengkan kekuasaan;
6. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak; Adanya peradilan yang bebas

- dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*). Peradilan bebas dan tidak memihak ini mutlak harus ada dalam setiap Negara Hukum. Dalam menjalankan tugas judisialnya, hakim tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun juga, baik karena kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan uang (ekonomi);
7. Peradilan Tata Usaha Negara; Meskipun peradilan tata usaha negara juga menyangkut prinsip peradilan bebas dan tidak memihak, tetapi penyebutannya secara khusus sebagai pilar utama Negara Hukum tetap perlu ditegaskan tersendiri. Dalam setiap Negara Hukum, harus terbuka kesempatan bagi tiap-tiap warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi Negara dan dijalanannya putusan hakim tata usaha negara (*administrative court*) oleh pejabat administrasi negara.
  8. Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*); Di samping adanya pengadilan tata usaha negara yang diharapkan memberikan jaminan tegaknya keadilan bagi tiap-tiap warga negara, Negara Hukum modern juga lazim mengadopsikan gagasan pembentukan mahkamah konstitusi dalam sistem ketatanegaraannya;
  9. Perlindungan Hak Asasi Manusia; Adanya perlindungan konstitusional terhadap hak asasi manusia dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil. Perlindungan terhadap hak asasi manusia tersebut dimasyarakatkan secara luas dalam rangka mempromosikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai ciri yang penting suatu Negara Hukum yang demokratis.
  10. Bersifat Demokratis (*Demokratische Rechtsstaat*); Dianut dan dipraktikkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peranserta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan yang hidup di tengah masyarakat;

11. Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechtsstaat*); Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama.

12. Transparansi dan Kontrol Sosial; Adanya transparansi dan kontrol sosial yang terbuka terhadap setiap proses pembuatan dan penegakan hukum, sehingga kelemahan dan kekurangan yang terdapat dalam mekanisme kelembagaan resmi dapat dilengkapi secara komplementer oleh peranserta masyarakat secara langsung (partisipasi langsung) dalam rangka menjamin keadilan dan kebenaran.

Sementara itu, cita Negara Hukum di Indonesia menjadi bagian yang tak terpisahkan dari perkembangan gagasan kenegaraan Indonesia sejak kemerdekaan. Meskipun dalam Pasal-Pasal UUD 1945 sebelum perubahan, ide Negara hukum itu tidak dirumuskan secara eksplisit, tetapi dalam Penjelasan ditegaskan bahwa Indonesia menganut ide "*rechtsstaat*", bukan "*machtsstaat*". Guna menjamin tertib hukum, penegakan hukum, dan tujuan hukum, fungsi kekuasaan kehakiman atau lembaga peradilan berperan penting, terutama fungsi penegakan hukum dan fungsi pengawasan. Dalam penegakan hukum atau pelaksanaan hukum sering merupakan penemuan hukum atau pembentukan hukum.<sup>71</sup>

Fungsi lain yang juga sangat penting adalah fungsi pengawasan dari lembaga peradilan. Dalam negara hukum moderen, kekuasaan pemerintah sangat luas, terutama dengan adanya delegasi dari pembentuk undang-undang kepada pemerintah untuk membuat peraturan pelaksanaan, dan *freies Ermessen*. Dengan demikian peran pembentuk undang-undang berkembang, dari pembentuk norma-norma menjadi pembentuk undang-undang yang memberikan wewenang kepada pemerintah. Oleh karena itu menurut Lunshof, harus ada

---

<sup>71</sup> Sudikno Mertokusumo, 2013. *Bab-bab Tentang Penemuan hukum*. Jakarta Barat: Citra Aditya Bakti. hal. 4.

pengawasan pengadilan terhadap pelaksanaan pemerintahan. Pengawasan dimaksud adalah pengawasan represif melalui lembaga peradilan.

Salah satu lembaga peradilan tersebut adalah Badan Peradilan Tata Usaha Negara yang dibentuk dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa Presiden Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Inonesia Tahun 1986 Nomor 77), dengan fungsi yang dijalankan peradilan, yaitu untuk menjamin tertib hukum, penegakan hukum, dan pencapaian tujuan hukum, ketertiban dan keadilan sosial bagi seluruh warga negara.

### **2.3.2. Teori Penegakan Hukum**

Penegakan hukum merupakan bagian dari perilaku yang dilakukan oleh aparat penegak hukum. Penegakan hukum ditujukan guna meningkatkan ketertiban dan kepastian hukum dalam masyarakat. Penegakan hukum dilakukan pada waktu sebelum dan sesudah terjadinya perbuatan yang dilakukan oleh masyarakat yang melakukan pelanggaran hukum. Penegakan hukum merupakan sebuah sistem yang didalamnya terdapat beberapa anggota pemerintahan yang bertindak sebagai aparat yang terorganisir untuk melakukan penegakan dengan cara memulihkan menghalangi maupun menghukum orang-orang yang melanggar peraturan perundang-undangan.<sup>72</sup>

Urutan norma hukum terjadi di masyarakat walaupun sering kali disebut sebagai bagian dari kepolisian pengadilan tetapi istilah ini biasanya digunakan untuk orang-orang yang bukan anggota kepolisian resmi secara langsung terlibat dalam penindakan dan pengamatan untuk pencegahan dan menanggulangi cara menemukan aktivitas yang berbau kriminal dan untuk orang-orang yang menginvestigasi kejahatan.

---

<sup>72</sup>Kenedi, J. 2017. *Kebijakan Hukum Pidana (Penal Policy) Dalam Sistem Penegakan Hukum Di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka pelajar. hal 89.

Menangkap pelaku kejahatan seringkali melakukan penjagaan dan penghukuman atas suatu tindak pidana.

Penegakan hukum merupakan proses dilakukannya upaya penegakan atau berfungsinya norma-norma sebagai dasar perilaku hukum yang ada di masyarakat dan negara. Sistem penegakan hukum adalah terkait adanya keserasian antara nilai-nilai dan kaidah hukum dengan perilaku nyata manusia. Penegakan hukum itu dapat dilakukan oleh hukum secara luas dan dapat pula diartikan sebagai bentuk penegakan hukum itu yang melibatkan semua subjek hukum yang merupakan suatu usaha untuk mewujudkan gagasan tentang keadilan kepastian serta manfaat untuk menjadi kenyataan. Istilah penegakan hukum sendiri sering disalahartikan oleh beberapa ahli seakan hanya bergerak didalam hukum pidana saja. Penegakan hukum meliputi penegakan baik represif maupun preventif. Penegakan hukum merupakan usaha yang dilakukan untuk mewujudkan gagasan-gagasan serta konsep hukum menjadi kenyataan.<sup>73</sup>

Sedangkan inti dari penegakan hukum itu sendiri terletak pada kegiatan yang dijatuhkan di dalam kaidah-kaidah untuk menciptakan memelihara dan mempertahankan kedamaian dalam kehidupan bermasyarakat. Penegakan hukum merupakan proses atau upaya dalam tegaknya suatu hukum atau norma-norma yang hidup di masyarakat untuk kelangsungan kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Penegakan hukum seringkali dilakukan di dalam negara hukum agar hukum selalu terjaga kedaulatannya. Kedaulatan hukum harus diakui oleh semua masyarakat karena hukum adalah suatu sarana untuk merubah masyarakat menjadi lebih baik lagi, untuk mencapai keadilan kepastian serta manfaat di dalam penegakan hukum. Aparat penegak hukum merupakan bagian instrumen penting untuk menjaga kedaulatan. Hukum merupakan panglima tertinggi bagi negara hukum, oleh sebab

---

<sup>73</sup>*Ibid.*

itu perlunya penegakan hukum agar hukum selalu ditaati dan dipatuhi oleh masyarakat hukum.

Di Indonesia sendiri penegakan hukum dilakukan oleh para penegak hukum seperti polisi, jaksa, hakim maupun pengacara. Para penegak hukum ini bertugas untuk menjaga hukum agar tetap dipatuhi oleh masyarakat. Penegakan hukum berfungsi menjaga hukum dapat berjalan efektif, mengatur masyarakat untuk menuju masyarakat yang lebih baik lagi. Negara Indonesia berdasarkan atas hukum tidak berdasarkan atas kekuasaan. Hal ini menunjukkan bahwa Indonesia merupakan bagian dari negara hukum yang menjunjung tinggi hukum sebagai kedaulatan tertinggi. Sebagai penegak hukum, pemerintah wajib menjaga dan memelihara ketertiban yang ada di masyarakat dengan cara melakukan penegakan hukum terhadap masyarakat yang melakukan pelanggaran-pelanggaran hukum.

Penegakan hukum sendiri dapat diartikan sebagai suatu kegiatan yang menserasikan hubungan antara nilai-nilai yang terdapat di dalam kaidah-kaidah hukum yang ada di dalam masyarakat dan mengejawantahkan sikap tidak menghargai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup di masyarakat. Penegakan hukum dapat terpenuhi jika hukum dapat berjalan dengan baik. Penegakan hukum tersebut antara lain yang pertama adalah penegak hukum yang baik adalah aparat penegak hukum yang tangguh dan mampu menjalankan penegakan hukum dengan baik sesuai dengan aturan perundang-undangan. Kedua adalah peralatan hukum yang memadai. Ketiga adalah masyarakat yang sadar akan hukum dan mematuhi semua aturan perundang-undangan yang berlaku dan yang terakhir adalah birokrasi pemerintahan yang mendukung penegakan hukum.

Beberapa permasalahan dalam penegakan hukum, permasalahan itu antara lain adalah yang pertama adalah kesenjangan antara hukum normatif dan hukum sosiologis antara fakta hukum dan aturan hukum

yang ada. Yang kedua adalah kesenjangan antara perilaku hukum yang ada di dalam masyarakat yang seharusnya tidak sesuai dengan kehidupan masyarakat pada kenyataannya dan yang ketiga adalah perbedaan antara hukum yang ada di masyarakat atau implementasi hukum yang dilaksanakan di dalam masyarakat. Keempat adalah masalah utama penegakan hukum di negara-negara berkembang khususnya Indonesia bukanlah pada sistem hukum itu sendiri, melainkan pada kualitas manusia yang menjalankan hukum (penegak hukum).<sup>74</sup>

Selain itu ada beberapa faktor yang mempengaruhi penegakan hukum yang negatif, yang pertama adalah faktor yang ada di dalam sistem hukum itu sendiri mulai dari hukumnya, penegak hukumnya serta sarana prasarana untuk penegakan hukum. Kedua adalah faktor yang ada di luar sistem hukum yang meliputi kesadaran hukum masyarakat itu sendiri. Perkembangan hukum di masyarakat sosial politik dan budaya yang mempengaruhi hal tersebut.

Ada beberapa faktor permasalahan penegakan hukum, yang pertama adalah faktor kualitas penegak hukum secara profesional, kedua lemahnya wawasan pemikiran bagi penegak hukum dalam memahami hukum itu sendiri yang ketiga adalah minimnya keterampilan untuk bekerja memenuhi kebutuhan hukum yang keempat rendahnya motivasi kerja, yang kelima adalah rusaknya moralitas personil aparat penegak hukum yang membuat hukum itu menjadi tidak dapat ditegakkan, yang keenam adalah tingkat pendidikannya hukum yang rendah perlunya perbaikan pendidikan hukum sejak dini, yang ketujuh adalah sangat sedikitnya program-program pengembangan sumber daya manusia di kalangan organisasi-organisasi penegak hukum untuk meningkatkan kemampuan dalam ilmu hukum.

---

<sup>74</sup>Sulaiman, E. 2016. *Problematika Penegakan Hukum Di Indonesia*, Jurnal Ash-shababah, hal 207.

Tidak hanya aparat penegak hukum saja yang dapat menegakkan hukum, masyarakat juga memiliki hak untuk turut serta dalam penegakan hukum agar hukum dipatuhi oleh masyarakat. Hal ini dibutuhkan sikap kerjasama antara pihak penegak hukum dan masyarakat dalam penegakan hukum yang ada di masyarakat sehingga hukum dapat dipatuhi dan ditaati serta kedaulatan hukum tetap dijaga.

Masyarakat memberikan sumbangsih pemikirannya dalam penegakan hukum, selain aparat penegak hukum masyarakat dihimbau untuk turut serta dalam menjaga hukum agar tetap tertib serta dipatuhi oleh masyarakat yang lainnya. Ini diharapkan agar di dalam penegakan hukum antara penegak hukum dan masyarakat saling bantu-membantu dan saling bahu-membahu dalam penegakan hukum yang ada sehingga hukum dapat ditegakkan demi keadilan kepastian dan manfaat yang tentunya akan memberikan kesejahteraan bagi masyarakat itu sendiri.

Seperti kita ketahui bahwasanya semua negara pasti memiliki peraturan perundang-undangan ataupun hukum yang berlaku. Negara kita negara Indonesia merupakan negara hukum yang memiliki peraturan-peraturan hukum yang sifatnya memaksa kepada seluruh masyarakat yang ada di wilayah teritorial Indonesia harus patuh dan tunduk terhadap peraturan-peraturan hukum yang dibuat oleh bangsa Indonesia, bahkan di Indonesia mengatur orang asing yang berada di wilayah Indonesia untuk patuh terhadap hukum yang berlaku di Indonesia.

Penegakan hukum dianggap sangat penting. Pemerintah disini bertanggung jawab untuk mengelola suatu wilayah dan rakyatnya. Untuk mencapai tujuan dalam kehidupan bernegara pemerintah wajib menjaga hak asasi warga negaranya. Tidak hanya tanggung jawab, pemerintah memiliki kepentingan yang lebih luas lagi untuk menciptakan kondisi-kondisi yang kondusif sehingga terciptanya kesejahteraan di dalam masyarakat.

Teori ini sangat relevan dengan permasalahan yang akan diteliti oleh penulis pada penyusunan tesis ini, sehingga dianggap perlu untuk dijadikan landasan teori.

### 2.3.3. Teori Pengawasan

Pengawasan berasal dari kata dasar awas, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia awas adalah *pertama*, Dapat melihat baik-baik; tajam penglihatan: *ia sudah tua, tetapi matanya masih; kedua*. Tajam tiliknya; dapat mengetahui (melihat) segala yang gaib (rahasia dan sebagainya): *ia mencari dukun yang; ketiga*, Memperhatikan dengan baik; waspada: *kitaharus tetap terhadap gerak-gerik musuh; keempat*. Hati-hati; ingat: *ada ular copet*. Pengawasan dapat diterjemahkan secara sederhana yakni memperhatikan dengan baik.

Dalam aspek pemerintahan utamanya, pengawasan sangat diperlukan agar tidak terjadi kekuasaan yang disalahgunakan (*detournement de pouvoir*). Terdapat sebuah doktrin klasik yang disampaikan oleh Lord Acton yang menegaskan bahwa kekuasaan itu cenderung untuk disalahgunakan, dan kekuasaan yang absolut pasti disalahgunakan. Artinya, pengawasan terhadap sebuah kekuasaan sangatlah penting untuk dilakukan karena pengawasan dapat diartikan sebagai bagian dari proses penjaminan penegakan hukum yang baik agar berjalan sebagaimana mestinya.<sup>75</sup>

Terdapat beberapa pendapat ahli terkait dengan pengawasan. Menurut More dalam bukunya Triwulan dan Widodo pengawasan hakikatnya perilaku yang membandingkan antara hasil dari kenyataan (*das sein*) dengan hasil yang diharapkan (*das sollen*). Karena kedua hal tersebut sering tidak sejalan sehingga dibutuhkan instrumen pengawasan untuk melakukan perbaikan atas anomali tersebut.<sup>76</sup>

Mockler dalam bukunya Triwulan dan Widodo menekankan 4 (empat) unsur terkait konsep pengawasan, *pertama*.

---

<sup>75</sup>Jurdi, F DKK. 2020. *Menjaga Martabat Hakim Konstitusi*, Yogyakarta: Litera. hal 85.

<sup>76</sup>Triwulan, Y. Widodo, I.G. 2011. *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*. Jakarta: Kencana Prenadamedia Group. hal 74.

Harus terdapat rencana, standar, atau tujuan sebagai tolak ukur yang akan dicapai; *kedua*. Terdapat proses pelaksanaan kerja dalam pencapaian tujuanyang diharapkan; *Ketiga*. Adanya usaha membandingkan kondisi pencapaian dengan standar, rencanan serta tujuan yang telah direncanakan; *keempat*. Melakukan sesuatu hal atau koreksi terhadap yang perlu dilakukan perbaikan.<sup>77</sup> Hal tidak jauh berbeda juga disampaikan oleh Manullang dalam bukunya Triwulan dan Widodo yang menerangkan bahwa pengawasan merupakan proses menetapkan sesuatu hal pekerjaan yang telah dilaksanakan, menilai dan memperbaiki jika diperlukan agar pelaksanaan sesuai dengan perencanaan di awal.<sup>78</sup>

Jadi pengawasan merupakan sesuatu hal yang dilakukan untuk melakukan evaluasi terhadap sesuatu hal yang dilaksanakan untuk dilakukan koreksi terhadap sesuatu yang tidak sesuai dengan harapan atau perencanaan yang dilakukan di awal. Menurut Huda dkk terdapat beberapa bentuk pengawasan yakni :

- a. Pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung. Pengawasan langsung merupakan pengawasan yang dilakukan secara langsung terhadap objek pengawasan yang melaksanakan tugas dan kewajibannya. Sedangkan pengawasan tidak langsung merupakan pengawasan yang dilakukan dengan menganalisa laporan-laporan dari objek yang diawasi;
- b. Pengawasan eksternal dan pengawasan internal. Pengawasan eksternal adalah pengawasan yang dilakukan oleh bagian luar atau secara struktural berada diluar objek dari pengawasan. Sedangkan pengawasan internal merupakan pengawasan yang dilakukan oleh bagian dari struktural dari objek yang dilakukan pengawasan;
- c. Pengawasan preventif dan pengawasan represif. Pengawasan preventif diartikan pengawasan yang dilakukan untuk mencegah

---

<sup>77</sup>*Ibid.*

<sup>78</sup>*Ibid.*

terjadinya sesuatu hal yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan/kode etik profesi. Sedangkan pengawasan represif yaitu pelaksanaan penindakan terhadap objek pengawasan yang telah melanggar peraturan/kode etik profesi.<sup>79</sup>

Teori ini sangat relevan dengan permasalahan yang akan diteliti oleh penulis pada penyusunan tesis ini terutama menjawab rumusan masalah yang kedua terkait dengan kewenangan bawaslu dalam melakukan pengawasan dan penindakan pelanggaran, sehingga dianggap perlu untuk dijadikan landasan teori terutama untuk menjawab rumusan masalah yang kedua.

#### 2.3.4. Teori Kewenangan

Dalam Hukum Administrasi Negara wewenang merupakan hal yang paling penting terlebih dahulu untuk dibicarakan, dikarenakan sumber kewenanganlah yang menjadi basis dari pelaksanaan atau tindakan yang dilakukan oleh Negara atau penyelenggara Negara dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Ilmar membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan Wewenang. Menurutnya, kewenangan merupakan kekuasaan yang diformalkan, baik terhadap golongan orang tertentu maupun suatu bidang pemerintahan tertentu pada cabang kekuasaan legislatif maupun eksekutif. Sedangkan wewenang merupakan kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.<sup>80</sup>

Dalam pelaksanaan wewenang yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, secara umum dikenal 3 (tiga) klasifikasi sumber

---

<sup>79</sup>Huda, H. DKK. 2020. *Laporan Penelitian Rekonstruksi Kedudukan dan Kewenangan Dewan Etik Hakim Konstitusi sebagai Upaya Memperkuat Integritas Hakim Konstitusi (Kerjasama Antara Mahkamah Konstitusi dengan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi)*. Jakarta: MahkamahKonstitusi.hal 34.

<sup>80</sup>Ilmar, A. 2014. *Membangun Negara Hukum Indonesia*, Makassar: Phinatama Media.hal 41.

kewenangan yakni Atribusi, Delegasi, dan Mandat. Terdapat beberapa pendapat ahli terkait 3 (tiga) sumber kewenangan tersebut.

a. Atribusi

Menurut H.D. Van Wijk Willem Konijnenbelt dalam bukunya Ridwan HR *Attributie : toekenning van een bestuurs bevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan*, (Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintah),<sup>81</sup> hal senada juga disampaikan oleh Indro Harto Lukman Hakim yang menyatakan atribusi merupakan pemberian wewenang pemerintah yang baru oleh suatu peraturan perundang-undangan baik yang diadakan oleh *original legislator* ataupun *delegated legislator*.<sup>82</sup>

Dalam produk legislasi yang diproduksi tahun 2014, Pasal 1 Angka 22 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan atribusi merupakan pemberian kewenangan kepada Badan dan/atau pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang. Jadi, atribusi merupakan kewenangan asli yang diamanahkan oleh peraturan perundang-undangan dalam hal ini UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau Undang-Undang untuk melaksanakan tindakan pemerintah (*Bestuurhandeling*).

b. Delegasi

Delegasi berbeda dengan Atribusi yang merupakan kewenangan asli yang dimiliki oleh pemerintah. Delegasi merupakan pelimpahan wewenang yang dimiliki sebelumnya kepada pihak yang diberikan wewenang. H.D. Van Wijk dalam bukunya Ridwan HR menyatakan *Delegatie : Overdracht van een bevoegheid van het ene*

---

<sup>81</sup>Ridwan HR. 2011. *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*. Jakarta: Rajawali Pers.hal 43.

<sup>82</sup>Hakim, L. 2012. *Filosofi Kewenangan Organ dan Lembaga Daerah*. Malang: Setara Press.hal 87.

*bestuursorgaan aan een ander* (delegasi merupakan pelimpahan kewenangan pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya).<sup>83</sup>

Tidak jauh berbeda dengan yang disampaikan Ilmar dalam bukunya menyatakan delegasi merupakan suatu pekerjaan tertentu yang didelegasikan atau diserahkan sebagian atau seluruhnya kepada penerima delegasi (*delegetaris*) untuk bertindak atau melaksanakan pekerjaan tersebut atas dirinya sendiri.<sup>84</sup> Menurut Stronik dan Steenbeek dalam bukunya Hakim (2012) delegasi hanya dapat didelegasikan apabila badan yang memberikan pelimpahan wewenang tersebut telah memiliki kewenangan secara atribusi sebelumnya.<sup>85</sup> Kemudian menurut H.D. Van Wijk dalam bukunya Ridwan HR wewenang yang didapat dari delegasi dapat disubdelegasikan kembali kepada subdelegataris. Hal tersebut bagi delegasi mutatis mutandis juga berlaku kepada subdelegataris.<sup>86</sup>

Pada pokoknya, delegasi merupakan wewenang yang dimiliki sebelumnya secara atribusi oleh pemilik kewenangan yang dilimpahkan kepada penerima delegasi (*delegetaris*) yang tanggungjawabnya juga beralih kepada penerima delegasi untuk bertindak atas dirinya sendiri.

#### c. Mandat

Kata mandat atau biasa juga disebut mandaat berasal dari bahasa latin yaitu *Mandatum*. Dalam bentuk kata kerja disebut *Mandae-atum* yang berarti melimpahkan (*overdragen*), mempercayakan (*toever-trouwen*), memerintahkan (*bevelen*). Kemudian si pemberi beban (*Lastgever*) disebut *Mandans* yang berasal dari bahasa latin, serta mandataris berasal dari kata *mandatarius* yang berarti pemilik kuasa (*gevolmachtigde*).

---

<sup>83</sup>*Op. Cit.* Ridwan HR. hal 76.

<sup>84</sup>*Op. Cit.* Amar. hal 47.

<sup>85</sup>*Op. Cit.* Hakim. hal 91.

<sup>86</sup>*Op. Cit.* Ridwan. hal91.

Mandat merupakan pelimpahan dari badan dan/atau pejabat yang lebih tinggi kepada badan dan/atau pejabat yang lebih rendah secara hirarkis dengan tanggungjawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.<sup>87</sup> Perbedaan substansial antara delegasi dan mandat yaitu jika delegasi terjadi pelimpahan kewenangan dari pemberi kewenangan kepada penerima kewenangan serta tanggung jawab dari kewenangan tersebut beralih pula pada penerima kewenangan sedangkan pada mandat tanggungjawab mandat tetap bertanggung jawab terhadap tindakan yang dilakukan oleh mandataris.

Menurut H.D. Van Wijk dalam bukunya Ridwan HR terdapat pula pemberian “mandat kepada bukan bawahan”. Akan tetapi mandat tersebut sah apabila memenuhi syarat sebagai berikut:

- (1) *De mandataris aanvaardt het mandate* (mandataris menerima pemberian mandat dari mandataris);
- (2) *De gemandateerde bevoegdheid ligh in de steer van de normalebevoegdheden van de mandataris, en* (wewenang yang diberikan adalah wewenang yang sehari-hari dari mandataris);
- (3) *De betrokken wettelijke regeling verzet zich niet tegen (dezevorm van mandatering)* (Ketentuan peraturan perundang-undangan tidak bertentangan dengan mandat tersebut).

Teori ini sangat relevan dengan permasalahan yang akan diteliti oleh penulis pada penyusunan tesis ini terutama menjawab untuk menjawab rumusan masalah pertama dan kedua, sehingga dianggap perlu untuk dijadikan landasan teori.<sup>88</sup>

### **2.3.5. Teori Kepastian Hukum**

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus

---

<sup>87</sup>*Op. Cit.* Amar. hal 49.

<sup>88</sup>*Op. Cit.* Ridwan. hal 96.

menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.<sup>89</sup>

Menurut Kelsen dalam bukunya marzuki hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberatif*.<sup>90</sup> Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.<sup>91</sup>

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi tafsir) dan logis. Jelas dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif. Kepastian dan keadilan bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara faktual mencirikan hukum. Suatu hukum yang tidak pasti dan tidak mau adil bukan sekedar hukum yang buruk.<sup>92</sup>

Menurut Utrecht dalam bukunya Ratokepastian hukum

---

<sup>89</sup>Rato, D. 2010. *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*. Yogyakarta: Laksbang Pressindo.hal 103.

<sup>90</sup>*Op. Cit.* Marzuki. hal 75.

<sup>91</sup>*Ibid.*

<sup>92</sup>Kansil, Cst. DKK. 2009. *Kamus Istilah Aneka Hukum*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.hal 61.

mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.<sup>93</sup>

Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistic di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian (Ali, 2002).<sup>94</sup>

Kepastian hukum merupakan jaminan mengenai hukum yang berisi keadilan. Norma-norma yang memajukan keadilan harus sungguh-sungguh berfungsi sebagai peraturan yang ditaati. Menurut Gustav Radbruch dalam bukunya Ali keadilan dan kepastian hukum merupakan bagian-bagian yang tetap dari hukum.<sup>95</sup> Beliau berpendapat bahwa keadilan dan kepastian hukum harus diperhatikan, kepastian hukum harus dijaga demi keamanan dan ketertiban suatu negara. Akhirnya hukum positif harus selalu ditaati. Berdasarkan teori kepastian hukum dan nilai yang ingin dicapai yaitu nilai keadilan dan kebahagiaan.

Teori ini sangat relevan dengan permasalahan yang akan diteliti

---

<sup>93</sup>*Op. Cit.* Rato. hal 109.

<sup>94</sup>Ali, A. 2002.*Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*. Jakarta: Penerbit Toko Gunung Agung. hal 72.

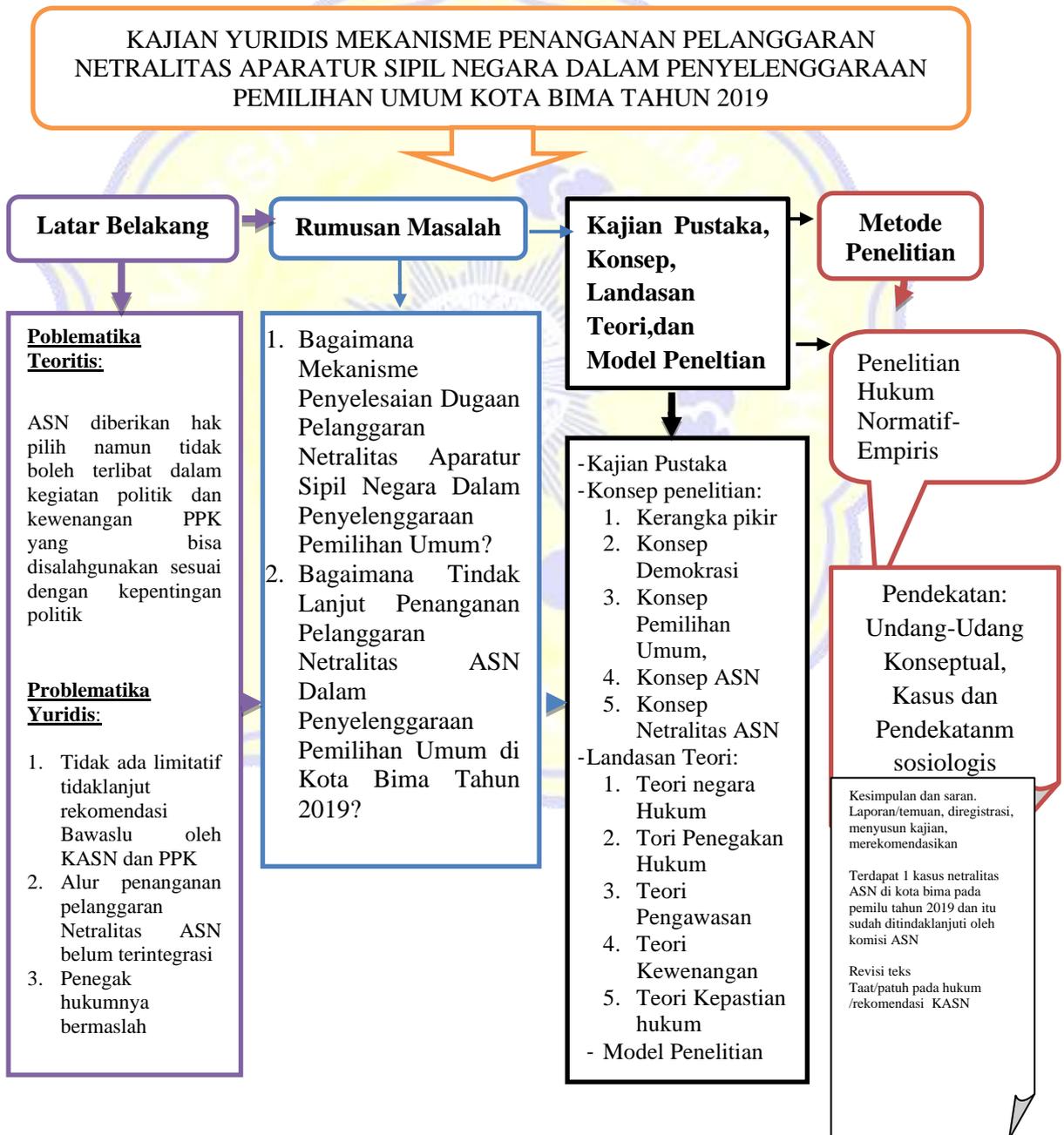
<sup>95</sup>*Ibid.*

oleh oleh penulis pada penyusunan tesis ini, sehingga dianggap perlu untuk dijadikan landasan teori.

#### 2.4. Model Penelitian

Model penelitian adalah abstraksi dan sintesis antara teori dan permasalahan penelitian yang digambarkan dalam bentuk gambar, bagan, grafik, dan sebagainya. Adapun model penelitian yang dijelaskan dalam tabel berikut ini:

TABEL: 2



### **BAB III**

#### **METODE PENELITIAN**

Metode Penelitian adalah suatu cara atau jalan untuk mendapatkan kembali pemecahan terhadap segala permasalahan yang diajukan. Menurut Priyono Metode Penelitian adalah cara melakukan sesuatu dengan menggunakan pikiran secara seksama untuk mencapai suatu tujuan.<sup>96</sup> Metodologi penelitian adalah suatu cara atau teknik untuk mendapatkan informasi dan sumber data yang akan digunakan dalam penelitian. Informasi atau data ini bisa dalam bentuk apa saja, literatur, seperti jurnal, artikel, tesis, buku, koran, dan sebagainya.

Supaya penelitian tidak dilakukan secara asal-asalan, maka bagi peneliti harus menggunakan yang namanya metodologi penelitian. Penelitian yang termasuk kegiatan ilmiah harus dilakukan dengan cara-cara yang sistematis, rasional atau masuk akal, dan data-data yang valid atau sesuai dengan fakta. Oleh karena itu, dalam melakukan penelitian tidak boleh dilakukan secara asal-asalan karena bisa menghasilkan penelitian yang sulit dipahami oleh pembaca.

#### **1.1. Pendekatan Penelitian**

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif-empiris. Di antara dua arus besar pemikiran dalam metode penelitian hukum, yaitu antara penelitian normatif dan penelitian empiris, maka penelitian normatif-empiris ini dipandang sebagai jalan tengah pengaruh kuat dari *jurisprudensi*, sehingga disimpulkan bahwa penelitian normatif-empiris ini adalah penelitian hukum normatif yang didukung dan dilengkapi dengan data empirik.<sup>97</sup>

Menurut Fadjar dan Achmad pendekatan dalam penelitian hukum normatif dimaksudkan adalah sebagai bahan untuk mengawali sebagai dasar sudut pandang dan kerangka berpikir seorang peneliti untuk melakukan analisis.<sup>98</sup> Dalam penelitian ini pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual

---

<sup>96</sup>Priyono, M. 2016. *Metode Penelitian Kuantitatif*. Sidoarjo: Zifatama Publishing.hal 63.

<sup>97</sup>Irwansyah. 2021. *Penelitian Hukum (Pilihanmetode dan Praktik Penulisan Artikel)*. Yogyakarta: Mirra Buana Media.hal 92.

<sup>98</sup>Fajar, M. dan Achmad, M. Y. 2019. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris (Cetakan V)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.hal 75.

(*conceptual approach*) dan Pendekatan Kasus (*Case Approach*).

- a. Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Pendekatan Perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan legilasi dan regulasi.<sup>99</sup>
- b. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) akan memunculkan objek-objek yang menarik dari sudut pandangan pengetahuan yang praktis sehingga dapat menentukan maknanya secara tepat dan dapat digunakan dalam proses pemikiran dengan mengidentifikasi terhadap prinsip, pandangan dan doktrin yang sudah ada untuk kemudian memunculkan gagasan baru.<sup>100</sup>
- c. Pendekatan kasus (*Case Approach*) dalam penelitian normatif bertujuan untuk mempelajari penerapan norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktik hukum. Pendekatan jenis ini biasanya digunakan mengenai kasus-kasus yang telah mendapat putusan. Misalnya terhadap rekomendasi Bawaslu kota Bima atas dugaan pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara yang diteruskan kepada Komisi Aparatur Sipil Negara sudah ditindaklanjuti atau bagaimana. Kasus-kasus tersebut bermakna empirik, namun dalam suatu penelitian normatif, kasus-kasus tersebut dapat dipelajari untuk memperoleh suatu gambaran terhadap dampak dimensi pernormaan dalam suatu aturan hukum dalam praktik hukum, serta menggunakan hasil analisisnya untuk bahan masukan (*input*) dalam eksplanasi hukum.<sup>101</sup>
- d. Pendekatan sosiologis (*the Sociological approach*), yaitu pendekatan berdasarkan ide dasar yang menjadi tujuan penelitian ini adalah untuk melihat fenomena hukum yang tidak hanya dilihat dari sisi peraturan-peraturan yang ada tetapi dilihat juga hukum pada sisi norma penegak hukum, efek sosial dan aspek-aspek sosial yang melatar

---

<sup>99</sup>Arikunto, S. 2010. *Metode Penelitian*. Jakarta: Rineka Cipta. hal 54.

<sup>100</sup>*Ibid.*

<sup>101</sup>*Op. Cit.* Fajar dan Achmad. hal 95.

belakanginya.<sup>102</sup>

## 1.2. Jenis dan Sumber Data

Pendekatan yuridis yang dimaksudkan adalah hukum dilihat sebagai norma atau *das sollen*, karena dalam melakukan pembahasan masalah dalam penelitian ini menggunakan bahan-bahan hukum bahan hukum primer, sekunder maupun tersier. Sedangkan pendekatan empiris adalah dengan melihat hukum sebagai kenyataan sosial, kultural atau *das sein* karena dalam penelitian ini data yang digunakan data primer yang diperoleh langsung dari lokasi penelitian.

Penelitian yuridis empiris ini menggunakan data primer dan sekunder,<sup>103</sup> yaitu:

### 1. Data primer

Data primer yaitu data yang didapat langsung dari sumber pertama yang terkait dengan permasalahan yang akan dibahas dengan melakukan wawancara terstruktur dengan Bawaslu Kota Bima dan pejabat Pembina Kepegawaian Kota Bima yang terlibat dalam penanganan pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara dalam pelaksanaan Pemilihan Umum tahun 2019.

### 2. Data Sekunder

Data sekunder diperoleh dengan melakukan penelitian kepustakaan terhadap bahan penelitian yang digunakan yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

Adapun sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Bahan Hukum Primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah:
  - a) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945
  - b) Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Inonesia Tahun 1986 Nomor 77)

---

<sup>102</sup>Mahmud Marzuki, 2011. *Penelitian Hukum*. Jakarta:KencanaPrenada Media. hal. 24.

<sup>103</sup>*Ibid.*

- c) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden (tambahan lembaran negara republik indonesia nomor 4924)
- d) Undang-Undang Nomor. 15 Tahun 2011 tentang penyelenggara pemilihan umum (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5246).
- e) Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494)
- f) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Atribusi(Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601)
- g) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Wali Kota Menjadi Undang-Undang (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898)
- h) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum (Tambahan Lembaran Negam Republik Indonesia Nomor 6109).
- i) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik
- j) Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil, (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 142)
- k) Perturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 74).
- l) Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Perbawaslu) Nomor Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara, Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Anggota Kepolisian Republik Indonesia (Berita Negara Republik

- Indoesia Tahun 2018 Nomor 254)
- m) Peraturan Bawaslu Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Penanganan Pelanggaran Temuan dan Laporan. (Berita Nagara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 324)
  - n) Peraturan Komisi Aparatur Sipil Negara nomor 6 tahun 2022 tentang pedoman penanganan dan penyelesaian laporan pelanggaran nilai dasar, kode etik, kode perilaku dan netralitas Aparatur Sipil Negara.
  - o) Peraturan Badan Kepegawaian Nasional Nomor 6 Tahun 2022 tentang peraturan pelaksana Peraturan Pemerintah Nomor 94 tahun 2021 tentang disiplin Pegawai Negeri Sipil.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti misalnya rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum dan lain-lain. Penelitian ini menggunakan bahan hukum sekunder yang terdiri dari buku-buku yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti;
  - c. Bahan hukum tertier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, contohnya adalah kamus hukum, ensiklopedia, indeks kumulatif dan lain-lain.

### **1.3. Metode dan Tehnik Pengumpulan Data**

Teknik Pengumpulan data adalah cara yang digunakan peneliti untuk mengumpulkan data yang diperlukan untuk memecahkan masalah penelitian. Dalam penelitian ini digunakan cara teknik pengumpulan data, yaitu Studi Kepustakaan Untuk memperoleh data sekunder, penulis melakukan pengkajian terhadap buku-buku, majalah, jurnal, perundang-undangan atau sumber lainnya yang berhubungan dengan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.<sup>104</sup>

### **1.4. Tehnik Analisis Data**

Metode analisis data yang dipergunakan adalah metode analisis

---

<sup>104</sup>*Op. Cit.* Arikunto. hal 46.

perskriptif, ini merupakan teknik analisis ditujukan khusus untuk memberikan argumentasi atas hasil penelitian yang telah dilakukan. Argumentasi tersebut kemudian dijadikan prespektif atau penilaian yang denganya dapat menimbang mana yang benar dan mana yang salah atau mana yang pantas dalam pandangan hukum terkait masalah hukum yang diteliti berdasarkan hasil penelitiannya.<sup>105</sup>

### **1.5. Penyajian Hasil Analisis Data**

Penyajian data dibutuhkan untuk dapat melihat secara jelas fakta yang terjadi di lapangan yang diteliti. Penyajian data menurut *Miles* dan *Huberman* dalam Hardani dkk.<sup>106</sup> adalah “sekumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan simpulan dan pengambilan tindakan”.

Penyajian Data merupakan sebuah proses yang menyajikan data penelitian dalam sebuah kesatuan yaitu hasil akhir penelitian melalui kalimat yang disusun secara sistematis dan logis yang mudah dipahami. Penyajian hasil analisis data yang berupa hasil menganalisis, menafsirkan, dan menyimpulkan ini, penulis menggunakan metode informal. Dengan menggunakan metode ini, penyajian hasil analisis data dilakukan dengan memberikan deskripsi khas verbal yang berupa kata-kata.

### **1.6. Kebaruan (Novelty)**

Berdasarkan hasil penelusuran yang dilakukan oleh penulis, di berbagai media yang ada, baik secara manual maupun secara online (*Browsing*) untuk dapat menelusuri dan mengetahui apakah penelitian tentang “Kajian yuridis Mekanisme Penanganan Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Di Kota Bima Tahun 2019” sudah diteliti sebagai skripsi, tesis atau disertasi. Dan hasilnya belum ditemukan adanya judul penelitian yang sama persis, baik judul maupun permasalahan yang sama. Sehingga penelitian ini dapat

---

<sup>105</sup>Soekanto, S. 2015. *pengantar penelitian hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia Press.hal 71.

<sup>106</sup>Hardani, dkk. 2020. *Metode Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif*. Yogyakarta: Pustaka Ilmu Group. hal 63.

dikategorikan suatu penelitian yang baru dan keasliannya dapat dipertanggungjawabkan secara akademis dan ilmiah sesuai dengan asas-asas keilmuan yaitu jujur, rasional dan objektif.

Sebagai bahan perbandingan terdapat judul yang penulis temukan yang hampir mirip dengan kajian penulis. Namun pengkajian atau permasalahan yang dikaji berbeda, yaitu:

1. M. Dhofarul Muttaqin, judultesis “*Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilu 2019 Di Kabupaten Rembang Tesis*” diajukan pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pasca sarjana Universitas Muria Kudus, dengan rumusan masalah:

- 1) Bagaimana Pelaksanaan Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pemilu 2019 di Kabupaten Rembang?
- 2) Bagaimana Mekanisme Penjatuhan Sanksi Pelanggaran Netralitas ASN Dalam Pemilu 2019 di Kabupaten Rembang?

2. Wahir, judul tesis “*Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Dalam Pemilu Di Kabupaten Pringsewu Tahun 2019*”. diajukan pada Program Pasca sarjana Magister Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lampung Bandar Lampung, dengan rumusan masalah;

- 1) Bagaimanakah netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pemilu 2019 di Kabupaten Pringsewu?
- 2) Apa sajakah faktor yang mempengaruhi netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pemilu 2019 di Kabupaten Pringsewu?

Dari berbagai judul peneltitain tersebut diatas terdapat beberapa perbedaan dengan peneltitan yang saya teliti yaitu lokasi Penelitian dan rumusan masalah dalam penelitian.