

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia adalah negara yang menganut sistem pemerintahan demokrasi. Negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kedaulatan rakyat, jika ditinjau dari sudut organisasi berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat karena kedaulatan berada ditangan rakyat.¹

Kata “demokrasi” sebagaimana diuraikan yang berasal dari suku kata ini, yaitu *demos* yang berarti rakyat dan *cratos/cratein* yang berarti kekuatan atau kedaulatan. Sehingga sistem demokrasi dapat diartikan sebagai kedaulatan rakyat, dan untuk rakyat,² dan juga dipertegas dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat, dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pada tahun 1998 terjadi pergantian kekuasaan dari Orde Baru kepada Orde Reformasi. Pada masa ini pengaturan netralitas Pegawai Negeri Sipil diatur dengan Undang-Undang Kepegawaian dan Undang-Undang Pemilihan Umum. Pada tahun 1999, diterbitkanlah Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999. Undang-Undang ini sangat penting untuk diterbitkan karena terjadinya pergeseran fungsi pembangunan dan pemerintahan dari pusat ke daerah.

Selama hampir 32 tahun pemerintahan Orde Baru, pemerintahan berlangsung sangat otoritarian dan sentralistik. Titik kekuasaan terpusat pada penguasa birokrasi

¹Muhammad Mahfud MD, 1999. *Tinjauan Substansial Reformasi Hukum*, Yogyakarta, Hlm. 17.

²Aminuddin Ilmar. 2014. *Hukum Tata Pemerintahan*, Prenada Media Grup, Jakarta, Hlm.63.

pemerintah. Kendali pembangunan dan pemerintahan berada di tangan pemerintah pusat. Berkaitan dengan hal ini reformasi membawa perubahan yang ditandai dengan penegasan terhadap desentralisasi tugas dan kewenangan dari pemerintah kepada pemerintah daerah berupa pemberian otonomi kepada daerah. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Pada saat itu, situasi seperti pada masa Orde Lama terulang kembali. Partai-partai politik bermuculan. Partai-partai politik yang berkoalisi dan memenangkan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, mendapatkan hadiah untuk menguasai departemen-departemen, akibatnya netralitas Pegawai Negeri Sipil sangat terpengaruh.

Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.³ Dasar hukumnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Netralitas Pegawai Negeri Sipil dan kebebasan dari intervensi politik sangat ditekankan sebagai bagian penting untuk menyelenggarakan pelayanan publik dan menjadi unsur perekat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Netralitas Aparatur Sipil Negara juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, kemudian Surat Edaran Komisi ASN (SE KASN) Nomor B-2900/KASN/11/2017 tertanggal 10 November 2017 tentang pengawasan netralitas pegawai Aparatur Sipil Negara pada Pilkada Serentak 2018, lalu surat Menpan-RB No.B/71/M. SM 00.00/2017 tertanggal 27 Desember 2017 tentang pelaksanaan netralitas Aparatur Sipil Negara pada penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2018 / Pemilihan Legislatif 2019 dan Pemilihan Presiden 2019.

³ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, Pasal 4 ayat (15), disebutkan bahwa Pegawai Negeri Sipil dilarang memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, dengan cara:

- a. terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah;
- b. menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye;
- c. membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye;
- d. mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, imbauan, seruan, atau pemberian barang kepada Pegawai Negeri Sipil dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarganya, dan masyarakat.⁴

ASN tidak dilarang menghadiri kampanye kandidat tertentu. Tidak ada larangan bagi ASN menghadiri kampanye, guna mengetahui visi dan misi kandidat pasangan calon. Namun, ASN bisa ikut kampanye terbuka hanya sebatas mendengarkan visi, misi, dan program kandidat. Jangan sampai ada ASN yang mengikuti kampanye terbuka justru menunjukkan dukungan terhadap calon atau simbol-simbol dukungan tertentu.

Pegawai negeri memiliki kewajiban menjaga netralitas. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, yang menyatakan pegawai negeri memiliki kewajiban menjaga netralitas, serta bersih dari keberpihakan terhadap kelompok politik tertentu.

Sesuai Pasal 280 ayat (2) Undang-Undang 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, selain ASN, Pimpinan Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi sampai perangkat desa dan kelurahan dilarang diikutsertakan dalam kegiatan kampanye. Jika pihak-pihak yang disebutkan dalam Pasal 280 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tetap

⁴ Pasal 4 ayat (15) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

diikutsertakan dalam kampanye, maka akan dikenakan sanksi pidana kurungan dan denda sesuai yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Aparatur Sipil Negara dapat dikenai sanksi jika terbukti terlibat dalam pemilu. Sanksi berupa penundaan kenaikan gaji atau pangkat, penurunan pangkat, hingga pemberhentian dengan tidak hormat. Sanksi tersebut tertuang dalam Pasal 494 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang menyebutkan setiap Aparatur Sipil Negara, anggota Tentara Nasional Indonesia dan Polri, kepala desa, perangkat desa, dan atau anggota badan permusyawaratan desa yang terlibat sebagai pelaksana atau tim kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 280 ayat (3) dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah). Kemudian, Pasal 547 menyebutkan, setiap pejabat negara yang dengan sengaja membuat keputusan dan atau melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu peserta pemilu dalam masa kampanye, dipidana dengan pidana penjara paling lama tiga tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah). Aparatur Sipil Negara dan pihak lainnya yang dilarang ikut serta dalam kampanye pemilu sesuai yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dapat mengurungkan, jika telah ada niat terlibat dalam proses kampanye. Karena, hal tersebut dapat dikategorikan menciderai proses demokrasi.⁵

Namun, Badan Kepegawaian Negara (BKN) mencatat sebanyak 990 kasus pelanggaran netralitas dilakukan Aparatur Sipil Negara (ASN) terkait Pemilu 2019. Data ini dihimpun oleh BKN melalui Kedeputian Bidang Pengawasan dan Pengendalian Kepegawaian sejak Januari 2018 hingga Maret 2019. Pelanggaran netralitas ini paling banyak dilakukan melalui media sosial, baik menyebarluaskan gambar, memberikan

⁵ <https://www.idntimes.com/news/indonesia/rochmanudin-wijaya/asn-boleh-ikut-kampanye-pemilu-2019-tapi-dengan-syarat-ini/full> diakses tanggal 17 maret 2019.

dukungan, berkomentar, mengunggah foto dengan keterangan berpihak terhadap pasangan calon (paslon) tertentu, turut hadir dalam kampanye paslon, hingga kegiatan berhubungan dengan partai politik paslon.⁶

Badan Pengawasan Pemilu (Bawaslu) Kota Padang, Sumatera Barat memanggil 2 orang Aparatur Sipil Negara (ASN) untuk mengklarifikasi dugaan pelanggaran pemilu. Anggota Bawaslu Padang, Firdaus Yusri mengatakan, ASN berinisial AF merupakan seorang dosen di perguruan tinggi dan sedangkan NV adalah guru di Kota Padang. Terkait informasi di awal, 2 ASN ini ikut melakukan kampanye. Ditemukan di facebook AF banyak postingan dan foto profilnya adalah salah satu pasangan calon dan pelanggaran yang dilakukan NV yaitu memobilisasi masyarakat untuk hadir dalam kampanye salah satu pasang calon.⁷

Pegawai Negeri Sipil sebagai unsur aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat dituntut untuk dapat melaksanakan tugasnya dengan baik, karenanya ia harus mempunyai kesetiaan, ketaatan penuh terhadap Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara dan Pemerintah sehingga dapat memusatkan perhatian dan pikiran serta mengerahkan segala daya upaya dan tenaganya untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna.⁸

Berdasarkan uraian diatas, peneliti tertarik untuk membahas lebih lanjut mengenai masalah diatas dengan judul **“PENEGAKAN HUKUM ATAS NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILIHAN UMUM PADA PEMILIHAN UMUM SERENTAK TAHUN 2019 DI KOTA PADANG”**.

⁶ Kasus Pelanggaran ASN, <https://nasional.kompas.com/read/2019/04/12/17535521/990-kasus-pelanggaran-netralitas-asn-terkait-pemilu-ini-penjelasan-bkn> diakses tanggal 25 desember 2019.

⁷ <https://kumparan.com/langkanid/dugaan-pelanggaran-pemilu-bawaslu-panggil-2-asn-1qtid5q9gnW> diakses tanggal 8 february 2020.

⁸ Sri Hartini,dkk, 2008, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta: hlm.39.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah penulis uraikan diatas, maka dapat diuraikan rumusan masalah yang diteliti, yaitu sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaturan terkait Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum?
2. Bagaimana penegakan hukum atas Netralitas Aparatur Sipil Negara pada Pemilihan Umum Tahun 2019 di Kota Padang?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini yang ingin dicapai adalah untuk mengetahui dan menganalisis secara konkret mengenai persoalan yang diungkapkan dalam perumusan masalah diatas, yaitu :

1. Untuk mengetahui pengaturan terkait Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
2. Untuk mengetahui penegakan hukum atas Netralitas Aparatur Sipil Negara pada Pemilihan Umum Tahun 2019 di Kota Padang.

D. Manfaat Penelitian

Beberapa manfaat yang dapat diperoleh dalam penelitian ini yaitu :

1. Manfaat Teoritis

- a. Bagi penulis sendiri diharapkan dapat menambah pengetahuan dan wawasan penulis dalam karya ilmiah, yang merupakan sarana untuk memaparkan dan memantapkan ilmu pengetahuan yang sebelumnya telah diperoleh dibangku perkuliahan. Terutama dalam wawasan berpikir penulis terkait dengan bidang hukum tata negara serta bisa menjadi *amal jariyah* bagi penulis nantinya.

- b. Bagi ilmu pengetahuan, diharapkan hasil dari penelitian ini dapat memperkaya khasanah literatur pengetahuan ilmu hukum yang berguna bagi masyarakat, khususnya bidang ilmu hukum tata negara dapat digunakan bagi mereka yang berminat untuk melanjutkan penelitian ini dengan memanfaatkan dan menggunakan pengetahuan serta teori-teori yang ada didalamnya.
- c. Agar hasil penelitian dapat menambah perbendaharaan literatur di bidang hukum, khususnya bahan bacaan hukum tata negara.
- d. Agar hasil penelitian dapat menjawab permasalahan yang dikemukakan dalam bagian rumusan masalah di atas, yakni mengenai Penegakan Hukum atas Netralitas Aparatur Sipil Negara menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum pada Pemilihan Umum Serentak Tahun 2019 di Kota Padang.
- e. Agar hasil penelitian dapat dijadikan bahan perbandingan bagi peneliti yang ingin mendalami masalah ini secara lebih lanjut.

2. Manfaat praktis

- a. Bagi masyarakat umum, penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan meningkatkan kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi menjaga dan memantau pelaksanaan pemilu, khususnya yang berkaitan dengan netralitas terhadap pegawai negeri sipil.
- b. Bagi pemerintah dan DPR/DPRD, diharapkan dapat memberi masukan dalam pembuatan dan pembaharuan terkait dengan pengaturan dari pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara dalam politik ini.
- c. Agar hasil penelitian dapat memberikan masukan pemikiran bagi para praktisi hukum mengenai Penegakan Hukum atas Netralitas Aparatur Sipil Negara

menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum pada Pemilihan Umum Serentak Tahun 2019 di Kota Padang.

- d. Bagi semua pihak, diharapkan dapat dijadikan acuan atau pedoman dalam menciptakan pemilu atau pilkada yang sesuai dengan amanat peraturan perundang-undangan yang berlaku.

E. Metode Penelitian

Menurut Almack, hubungan antara ilmu dan penelitian seperti hasil dan proses. Penelitian adalah proses, sedangkan hasilnya adalah ilmu. Sedangkan Whitney, berpendapat bahwa ilmu dan penelitian adalah sama-sama proses, sehingga ilmu dan penelitian adalah proses yang sama.⁹ Metode ilmiah dari suatu ilmu pengetahuan adalah segala cara dalam rangka ilmu tersebut, untuk sampai kepada kesatuan pengetahuan. Tanpa metode ilmiah, suatu ilmu pengetahuan itu sebenarnya bukan suatu ilmu, tetapi suatu himpunan pengetahuan saja tentang berbagai gejala, tanpa dapat disadari hubungan antara gejala yang satu dengan yang lainnya.¹⁰

Dalam menyusun tugas akhir ini, dibutuhkan bahan atau data yang konkrit yang berasal dari bahan kepustakaan yang dilakukan dengan cara penelitian sebagai berikut :

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum yuridis sosiologis (empiris) yaitu penelitian lapangan dan kepustakaan untuk mendapatkan data primer dan data sekunder.¹¹ Pelaksanaannya merupakan hal-hal yang berkaitan dengan norma-norma

⁹ Bambang Sunggono, 2001, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 29.

¹⁰ Koentjaraningrat, 1974, *Pengantar Antropologi*, Aksara Baru, Jakarta, hlm.37.

¹¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, 1986: hal 51.

hukum yang terdapat didalam peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan pengadilan serta norma-norma hukum yang ada dalam masyarakat¹² selanjutnya melihat kenyataannya di lapangan. Menetapkan masalah-masalah yang akan dipecahkan untuk menghilangkan keraguan-keraguan, masalah tersebut harus didefinisikan dengan jelas, termasuk cakupan atau lingkup masalah yang akan dipecahkan.¹³

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat deskriptif yaitu bertujuan untuk memberikan gambaran mengenai gejala yang menjadi pokok permasalahan yang akan dibahas yaitu untuk memperoleh gambaran mengenai implementasi dari Undang-Undang Pemilihan Umum yang berkaitan dengan Netralitas Pegawai Negeri Sipil itu sendiri.

3. Sumber dan Jenis Data

3.1 Penelitian Lapangan

Bahan yang dipergunakan dalam penelitian ini antara lain :

- a. Data Primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari sumbernya, baik secara wawancara, observasi, maupun laporan dalam bentuk dokumen tidak resmi yang kemudian diolah oleh peneliti.¹⁴ Data primer ini mengambil data dan melakukan wawancara dengan Bapak Romi Fernando selaku pihak dari Banwaslu Kota Padang.

¹²Dr. H. Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, 2011. ,hlm. 105.

¹³ Bambang Sunggono, *Op.Cit*, hlm.52.

¹⁴ Zainudin Ali, *Op.Cit*, hlm.106.

- b. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan dan diperoleh secara tidak langsung seperti Undang-Undang sebagai landasan yuridis dan bahan yang memberikan penjelasan seperti hasil penelitian, karya ilmiah, dan pendapat para ahli.

3.2 Penelitian Kepustakaan

Penelitian Kepustakaan ini merupakan bagian dari data sekunder. Adapun bahan yang dipergunakan dalam penelitian antara lain :

- a. Bahan hukum primer adalah bahan- bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari (untuk Indonesia) norma atau kaedah dasar, peraturan dasar, peraturan, peraturan perundang-undangan, bahan hukum yang tidak dikodifikasikan, yurisprudensi, dan traktat.¹⁵

Adapun bahan hukum primer yang dibutuhkan penulis adalah sebagai berikut :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
b) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian
c) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
d) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden
e) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
f) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
g) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

¹⁵Soerjono Soekanto, *Op.Cit*, hlm.43.

- h) Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil
 - i) Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2009 tentang Tata Cara Bagi Pejabat Negara dalam Melaksanakan Kampanye Pemilihan Umum
 - j) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil
 - k) Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil dan Pejabat Negeri dalam Partai Politik
 - l) Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Republik Indonesia Nomor SE/08.A/M.PAN/5/2005 tentang Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Kepala Daerah
 - m) Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor B/71/M.SM.00 00/2017 tentang Etik Aparatur Sipil Negara
 - n) Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2005 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Padang Tahun 2004-2018
- b) Bahan Hukum Sekunder
- Bahan hukum sekunder adalah bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer¹⁶ yang berupa buku-buku yang ditulis oleh para sarjana hukum , literature hasil penelitian yang sudah dipublikasikan, jurnal- jurnal hukum, artikel, makalah, situs internet dan lainnya.

¹⁶*Ibid.*

c) Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, contohnya adalah kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif dan seterusnya.¹⁷

4. Metode dan Alat Pengumpulan Data

a) Studi dokumen

Studi dokumen merupakan suatu alat pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis,¹⁸ yaitu seperti menganalisis dokumen-dokumen atau berkas-berkas berita acara perkara yang diperoleh di lapangan terkait dengan permasalahan yang akan diteliti, yaitu di Banwaslu Kota Padang.

b) Wawancara

Wawancara merupakan salah satu cara yang juga penulis gunakan dalam mengumpulkan data secara lisan dan kemudian di olah menjadi tulisan, yaitu dengan berdialog (interview) antara penulis dengan responden untuk mendapatkan data primer yang lebih cepat dan akurat. Untuk memperoleh data ini, penulis mewawancarai Bapak Romi Fernando selaku pihak terkait di tempat penelitian penulis di Kantor Bawaslu Kota Padang di Jalan Teratai No.11, Flamboyan Baru, Kec. Padang Barat, Kota Padang, Sumatera Barat.

5. Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Teknik yang penulis gunakan adalah editing, yaitu data yang di peroleh dari hasil wawancara di lapangan dan studi dokumen. Setelah dilakukan penyaringan dan pemisahan data maka tahap selanjutnya akan dilakukan pengolahan data disusun

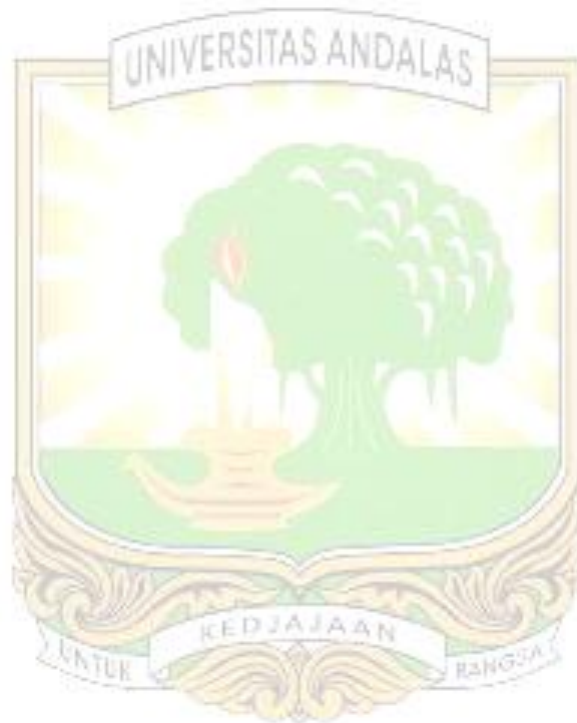
¹⁷*Ibid.*

¹⁸*Ibid.*, hlm 21.

secara sistematis melalui proses *editing* yaitu akan merapikan kembali data yang telah diperoleh dengan memilih data yang sesuai dengan keperluan dan tujuan penelitian untuk mendukung pemecahan masalah yang sudah dirumuskan.¹⁹

b. Analisis Data

Semua data yang telah dikumpulkan baik data primer maupun data sekunder diolah secara kualitatif, yakni merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif, yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan, dan perilaku nyata dengan tujuan untuk mengerti dan memahami gejala yang diteliti.²⁰



¹⁹Bambang Sunggono, Op.Cit, hlm. 126.

²⁰Ibid., hlm. 32.