

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Pemilihan umum merupakan proses penyelenggaraan kedaulatan rakyat dalam rangka mengisi jabatan-jabatan dalam suatu pemerintahan yang berasaskan langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Keterlibatan rakyat dalam bentuk demokrasi tersebut dilihat pada pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah atau disingkat dengan Pilkada. Berdasarkan Pasal 18 ayat 4 Undang-Undang Dasar 1945 Republik Indonesia, Pilkada adalah “Gubernur, Bupati, Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokrasi”.<sup>1</sup>

Elemen penting penyelenggaraan pemilu adalah Komisi Pemilihan Umum. KPU sebagai penyelenggara Pemilu bersifat nasional, tetap dan mandiri dalam melaksanakan pemilu. KPU mengatur tahapan pemilihan, proses pemilihan dan jadwal pemilihan umum. Elemen penting lainnya adalah Badan Pengawas Pemilihan Umum (BAWASLU). Lembaga ini merupakan lembaga yang sah dalam penyelenggaraan pemilu yang bertugas mengawasi pelaksanaan pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

---

<sup>1</sup> Aziz, M. A., & Michael, T. (2020), Jurnal: *Netralitas Gubernur dalam Pemilihan Umum. ADALAH*, 4(3), 49-62.)

Badan Pengawas Pemilihan Umum (BAWASLU) sebagai lembaga pengawas ataupun pemantau dalam setiap tahap pelaksanaan pemilu yang diselenggarakan oleh KPU, yang dimana peran BAWASLU yakni menyusun standar tata pelaksanaan, pengawasan, melakukan pencegahan dan penindakan, pengawasan persiapan penyelenggaraan pemilu, mengawasi pelaksanaan tahapan pemilu, mencegah adanya praktik politik uang serta mengawasi tindak-tanduk Aparatur Sipil Negara (ASN) terlebih khusus netralitas ASN dalam penyelenggaraan pemilu. Bawaslu, atau Badan Pengawas Pemilihan Umum, memiliki fungsi utama sebagai lembaga independen yang bertanggung jawab untuk mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum di Indonesia. Fungsinya melibatkan pemantauan dan penanganan pelanggaran dalam proses pemilihan, termasuk penyebaran informasi bohong, intimidasi, atau pelanggaran lainnya yang dapat memengaruhi integritas pemilihan.<sup>2</sup> Pasal 2 Huruf (F) Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN termaktub asas netralitas. Pengertian netralitas dari Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum<sup>3</sup> atau (PERBAWASLU) Nomor 6 Tahun 2018, Pasal 1 Ayat 14 mengandung arti bahwa netralitas adalah keadaan pegawai ASN, Anggota TNI dan Anggota POLRI tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Santoso, R. (2019), Skripsi: *Peran Komisi Pemilihan Umum dan Partai Politik dalam Mewujudkan Demokrasi Berintegritas*. Nizham: *Jurnal Studi Keislaman*, 7(02), 252-261).

<sup>3</sup> Pasal 2 Huruf (F) Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014

<sup>4</sup> (PERBAWASLU) Nomor 6 Tahun 2018, Pasal 1 Ayat 14

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menyatakan bahwa ASN itu terdiri dari Pegawai Negeri Sipil dan PPPK, dalam Pasal 9 ayat 2 menyatakan bahwa Aparatur Sipil Negara harus bebas dari pengaruh serta intervensi semua golongan dan partai politik, ASN dilarang melakukan pendekatan terhadap partai politik, keikutsertaan dalam kampanye, dan mendeklarasikan kandidat. Maka dari itu untuk melakukan pengawasan terhadap netralitas ASN, didukung oleh peraturan BAWASLU.<sup>5</sup>

Aturan mengenai netralitas ASN diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 Tentang Disiplin PNS Pasal 4 ayat (12-15), aturan tersebut secara garis besar menyatakan bahwa ASN yang memberikan dukungan dengan segala bentuk macam kegiatan dalam pemilu baik Pilpres, Pileg maupun Pilkada.<sup>6</sup> Selain itu, dalam upaya menjaga netralitas ASN dalam Pemilu Tahun 2019, Kementerian Pendayaaan Aparatur Negara Reformasi Birokrasi, mengeluarkan surat edaran Nomor B/94/M.SM.00.00/2019 tentang Pelaksanaan Netralitas ASN Pada Penyelenggaraan Pemilihan Presiden Dan Wakil Presiden Serta Pemilihan Legislatif Tahun 2019. Aturan tersebut merupakan bentuk keseriusan pemerintah untuk menjaga netralitas ASN untuk fokus akan tugas dan perannya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Selain itu,

---

<sup>5</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

<sup>6</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 Tentang Disiplin PNS Pasal 4 ayat (12-15)

untuk menciptakan kekondusifan suhu politik yang terjadi serta tidak mencederai demokrasi.<sup>7</sup>

Netralitas Pegawai Negeri Sipil memang sangat dibutuhkan dalam proses politik seperti Pemilihan Umum Kepala Daerah karena pegawai negeri merupakan pelayan publik dan pegawai negeri yang betul-betul berdiri secara independen tanpa harus memihak. Harus diperhatikan bahwa kadang kala pegawai negeri terbawa arus atau dengan kata lain dalam keadaan terpaksa untuk memihak pada salah satu pihak apalagi ketika salah satu kandidat merupakan calon petahana (*incumbent*). Ketidaknetralan Pegawai negeri juga sangat terlihat apabila ada calon kepala daerah yang berasal dari keluarganya, sehingga nilai-nilai yang seharusnya dimiliki harus terbuang dan ditinggalkan. Tidak mengherankan jika banyak proses politik dalam hal ini pemilihan umum kepala daerah dicerai dengan adanya keterlibatan secara langsung pegawai negeri sipil dalam mendukung salah satu calon kepala daerah.<sup>8</sup>

Ketentuan tentang dilarangnya atau tidak diperbolehkannya Pegawai Negeri Sipil untuk ikut serta secara langsung dalam pemilihan Kepala Daerah diatur dalam Pasal 70 dan 71 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota sebagaimana telah dijelaskan di atas.

---

<sup>7</sup> Surat Edaran Nomor B/94/M.SM.00.00/2019 tentang Pelaksanaan Netralitas ASN

<sup>8</sup> Sudrajat, T. (2015), Skripsi: *Netralitas pns dan masa depan demokrasi dalam pilkada serentak 2015. Jurnal Ilmu Administrasi: Media Pengembangan Ilmu dan Praktek Administrasi*, 12(3),

Pasal 70;

(1) Dalam Kampanye, calon dilarang melibatkan:

- a. pejabat badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah;
- b. aparatur sipil Negara, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan anggota Tentara Nasional Indonesia; dan
- c. Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah dan perangkat Desa atau sebutan lain/perangkat Kelurahan.

(2) Gubernur, Bupati, Walikota, dan pejabat negara lainnya dapat ikut dalam Kampanye dengan mengajukan izin cuti Kampanye sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

(3) Pejabat negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang menjadi Calon Gubernur, Calon Bupati, Calon Walikota dalam melaksanakan Kampanye tidak menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya.

Pasal 71 UU Pilkada mengatur beberapa hal terkait penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Berikut adalah poin-poin yang terkandung dalam pasal ini:

1. Pejabat Publik Harus Berhenti dan Mengundurkan Diri. Pasal ini mengharuskan pejabat publik, seperti TNI, Polri, ASN, dan Pegawai BUMN, untuk berhenti atau mengundurkan diri dari jabatannya saat mencalonkan diri sebagai peserta pemilihan kepala daerah. Tujuannya adalah untuk memastikan netralitas dan kesetaraan dalam kontestasi pilkada.
2. DPR dan DPRD Harus Mengundurkan Diri. Aturan ini juga berlaku bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan

Rakyat Daerah (DPRD) yang mencalonkan diri sebagai gubernur, bupati, atau wali kota. Mereka harus mengundurkan diri dari jabatan legislatif untuk memastikan kesetaraan dan netralitas.

3. Larangan Kepala Daerah atau Petahana Melakukan Pergantian Program dan Kegiatan. Pasal 71 ayat 3 melarang kepala daerah atau petahana menggunakan kewenangan program dan kegiatan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon, baik di daerahnya sendiri maupun di daerah lain, dalam waktu 6 bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon hingga tanggal penetapan pasangan calon terpilih.

Pasal ini bertujuan untuk memastikan integritas, kesetaraan, dan netralitas dalam proses pemilihan kepala daerah. Semua peserta pemilu memiliki tanggung jawab yang sama untuk menjaga prinsip-prinsip demokrasi dan keadilan.<sup>9</sup>

Kabupaten Manggarai terletak di Provinsi Nusa Tenggara Timur dan memiliki karakteristik sosial, budaya, dan politik yang unik. Pemilihan kepala daerah di Kabupaten Manggarai sering menjadi sorotan karena dinamika politik dan sosial yang berkembang di daerah tersebut. Oleh karena itu, penelitian tentang netralitas ASN dalam pemilihan kepala daerah di Kabupaten Manggarai dapat memberikan kontribusi yang signifikan terhadap pemahaman praktis dan teoritis tentang keterlibatan ASN dalam proses politik lokal. Berdasarkan data yang diperoleh penulis bahwa pada pemilihan kepala daerah (PILKADA) Kabupaten Manggarai tahun 2020 masih banyak ditemukan kasus pelanggaran

---

<sup>9</sup> Undang Nomor 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur; Pasal 70 dan Pasal 71

Netralitas ASN. Temuan pelanggaran netralitas ASN pada PILKADA Manggarai oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) jelas memperlihatkan keterlibatan Aparatur Sipil Negara dalam berbagai rangkaian tahapan Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Manggarai tahun 2020: Lima belas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dinyatakan melanggar kode etik. Kelima belas ASN tersebut diperiksa satu per satu di kantor Bawalsu Kabupaten Manggarai. Berdasarkan hasil pemeriksaan, 15 Kasus tersebut diteruskan ke Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) karena memenuhi unsur melanggar netralitas ASN sebagaimana diatur pada PP 42/2004 Tentang Pembinaan jiwa Korps dan Kode etik PNS serta surat Men-PAN dan Reformasi Birokrasi Nomor B/71/M.SM.00.00/2017. Selain itu juga sesuai UU nomor 5 Tahun 2004 tentang Aparatur Sipil Negara dan PP Nomor 5 tahun 2010 tentang Disiplin PNS, sedangkan 3 lainnya dinyatakan tidak memenuhi unsur dugaan pelanggaran netralitas ASN.<sup>10</sup>

Tingginya pelanggaran netralitas ASN yang terjadi pada Pilkada Kabupaten Manggarai membuktikan bahwa lemahnya upaya penegakan hukum yang dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Manggarai. Hasil observasi penulis menunjukan minimnya koordinasi dan komunikasi antara Bawaslu dan Pejabat Pembina Kepegawaian untuk memastikan temuan pelanggaran disampaikan dengan jelas dan cepat.

Berdasarkan hasil pengamatan penulis terhadap data rekapitulasi pelanggaran netralitas ASN yang direkomendasikan ke KASN pada

---

<sup>10</sup> BAWASLU Kabupaten Manggarai, 2020

pemilukada Kabupaten Manggarai Tahun 2020 dari 15 hasil temuan yang dilampirkan, belum ada temuan yang ditindaklanjuti oleh Pejabat Pembina Kepegawaian yang mengarah kepada sanksi pasal 8 angka (4) yaitu Hukuman disiplin berat yang berupa penundaan kenaikan pangkat, penurunan pangkat/ jabatan, pembebasan dari jabatannya menjadi jabatan pelaksana selama 12 (dua belas) bulan, dan pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS. Hal ini disebabkan oleh minimnya koordinasi dan komunikasi antara Bawaslu dan Pejabat Pembina Kepegawaian untuk memastikan temuan pelanggaran disampaikan dengan jelas dan cepat.

Memperhatikan uraian masalah tersebut di atas penulis tertarik melakukan penelitian yang berjudul **“UPAYA PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PELANGGARAN NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA OLEH BADAN PENGAWAS PEMILU KABUPATEN MANGGARAI (studi kasus Pada Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Manggarai Tahun 2020)”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Titik tolak dari uraian latar belakang diatas, maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

Bagaimana upaya penegakan hukum terhadap pelanggaran netralitas aparatur sipil negara oleh Bawaslu pada pelaksanaan pemilihan kepala daerah Kabupaten Manggarai tahun 2020?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Sehubungan dengan penelitian yang akan dilakukan, tentunya ada tujuan dan manfaat yang hendak dicapai yaitu sebagai berikut:

Untuk mengetahui upaya penegakan hukum terhadap pelanggaran netralitas aparatur sipil negara oleh Bawaslu pada pelaksanaan pemilihan kepala daerah Kabupaten Manggarai tahun 2020.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Sebagai bahan masukan baik yang terkait secara langsung maupun tidak langsung yaitu:

1. Manfaat teoritis: Sebagai masukan dan menambah pengetahuan dalam perkembangan Ilmu Hukum yaitu Hukum Tata Negara dan Kepegawaian mengenai netralitas aparat sipil negara dalam pemilihan kepala daerah di Kabupaten Manggarai.
2. Manfaat praktis:
  - Manfaat bagi peneliti: Sebagai media pembelajaran metode penelitian hukum sehingga dapat menunjang kemampuan mahasiswa dalam kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara serta dapat memberikan bahan referensi bagi kepentingan yang bersifat akademis dan sebagai bahan tambahan bagi kepustakaan.
  - Manfaat bagi Universitas: Bagi pihak Universitas Widya Mandira Kupang terkhusus bagi Fakultas Hukum Program Studi Ilmu Hukum, diharapkan berguna sebagai literatur dan referensi bagi peneliti selanjutnya yang akan melakukan penelitian di bidang

kajian yang sama. Hasil dari penelitian dapat bermanfaat untuk seluruh mahasiswa dalam mengembangkan pengetahuan dalam bidang tata negara khususnya tentang kajian netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilihan kepala daerah.