

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Pemilihan umum adalah proses demokratis untuk memilih wakil rakyat atau pejabat pemerintahan yang di pilih langsung oleh warga negara.<sup>1</sup> Tujuan Pemilihan umum (Pemilu) agar terciptanya sistem pemerintahan sesuai kehendak rakyat dengan menjaga prinsip-prinsip demokrasi, dan mendorong rakyat untuk berpartisipasi memastikan bahwa pemimpin yang terpilih mewakili kepentingan dan aspirasi masyarakat secara luas sesuai Pasal 1 ayat (2) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Setiap warga negara memiliki hak politik karena tanpa adanya rakyat dan hak politik yang diakui oleh negara maka mustahil negara dapat menjalankan pemerintahannya secara demokratis. Namun faktanya tidak semua warga negara memiliki hak politik yang sama sesuai dengan amanat UUD NRI 1945.

Secara konstitusional Indonesia sebagai negara hukum menjamin kepastian hukum dan penyelenggaraan kekuasaan negara dengan menjamin keberadaan hak-hak warga negara. Pasal 28E ayat (3) UUD NRI 1945 menjamin hak politik warga negara untuk berkumpul, berserikat dan mengeluarkan pendapat. Pasal tersebut menjamin bentuk pengakuan bahwa negara secara tegas menjamin hak politik warga negara sebagai hak konstitusional. Hak politik dalam negara demokrasi melahirkan mekanisme Pemilu yang merupakan dua hal yang

---

<sup>1</sup> Abdul Bari Azed dan Makmur Amir, Pemilu dan Partai Politik di Indonesia (Jakarta: Pusat Studi

saling berpengaruh satu dengan lainnya. Rakyat tanpa hak politik yang diakui oleh negara hukum maka mekanisme Pemilu tidak dapat dilaksanakan.<sup>2</sup>

Faktanya tidak semua warga negara memiliki hak politik sesuai dengan UUD NRI 1945 karena adanya ketentuan pembatasan oleh negara. Di batasnya kebebasan hak politik warga negara tersebut hanya di peruntukan bagi warga negara yang berperan aktif dalam pemerintahan yaitu Aparatur Sipil Negara (ASN).<sup>3</sup> Peran ASN sangat strategis dalam menyelenggarakan kebijakan pelayanan publik menjadi kunci keberhasilan pembangunan secara berkelanjutan. Persyaratan untuk mencapai hal tersebut adalah keberadaan ASN yang profesional. Dalam mewujudkan profesionalisme kerja dalam aspek kepegawaian, di bentuk dan disahkannya landasan normatif melalui Undang-undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN). ASN sebagai penyelenggaraan tata kelola kebijakan dan management pemerintah diwajibkan mentaati asas netralitas, untuk menjamin pemerintahan yang baik. Pasal 2 huruf (f) UU ASN bahwa ASN harus mentaati asas netralitas yang artinya ASN tidak berpihak dengan segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Pasal 9 ayat (2) juga mengatur bahwa ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi Partai Politik (parpol). ASN berada dalam posisi dilematis antara memenuhi kewajibannya untuk menjaga sikap netralitas dalam

---

<sup>2</sup> Hak politik yang diakui oleh negara Indonesia bukan hanya terhadap WNI namun juga terhadap orang asing yang berada di wilayah negara Indonesia. Bahar Elfudllatsani dan Agus Riwanto, "Kajian Mengenai Kebebasan Berkumpul dan Berserikat Pasal 28E ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 Melalui Organisasi Kemasyarakatan Kaitannya Dengan Teori Kedaulatan Rakyat dan Hak Asasi Manusia," Jurnal Hukum dan Pembangunan Ekonomi vol. 7, no. 1 (2019) hlm. 53.

politik atau memposisikan diri sebagai warga negara yang memiliki hak politik yang secara konstitusional di atur dalam UUD NRI 1945.<sup>4</sup>

Asas netralitas artinya bahwa setiap ASN tidak berpihak segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun dalam kegiatan politik.<sup>5</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil menjadi anggota Partai Politik, secara tegas melarang segala bentuk keterlibatan ASN dalam Partai Politik (Parpol), karena jika ASN terlibat dalam parpol maka sama saja ASN melanggar prinsip netralitas. UU ASN merupakan upaya pemerintah untuk mempertegas bahwa ASN harus memiliki asas netralitas dengan tetap profesional memberikan pelayanan kepada masyarakat. Peran ASN sebagaimana dimaksud upaya terciptanya *good governance* di maknai dengan pengertian. *Pertama*, nilai yang menjunjung tinggi keinginan atau kehendak rakyat, dan melaksanakan pembangunan nasional yang berkelanjutan dan berkeadilan sosial. *Kedua*, aspek fungsional yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut.

Netralitas ASN menjadi perhatian penting dalam pelanggaran penyelenggaraan Pemilu. Hal tersebut di latar belakang oleh posisi dilematis ASN karena mereka di angkat, di tempatkan, di pindahkan, dan di berhentikan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) yang berstatus pejabat publik. Netralitas ASN berpengaruh pada karier ASN yang dikaitkan akan kepentingan politik PPK. Posisi ASN sebagai pelaksana kebijakan dan pemegang kekuasaan

---

<sup>4</sup> Khairul Fahmi, "Pergeseran Pembatasan Hak Pilih Dalam Regulasi Pemilu Dan Pilkada," Jurnal Konstitusi vol. 14, no. 4 (2017) hlm. 761

<sup>5</sup> Sri Hartini, Setiajeng Kadarsih, dan Tedi Sudrajat, Hukum Kepegawaian di Indonesia (Jakarta: Sinar Grafika, 2013) hlm. 24

dan kewenangan dalam mengelola anggaran dan sumber daya di birokrasi, mengakibatkan ASN menjadi alat PPK untuk mempertahankan atau mendapatkan kewenangan dan kekuasaannya.

Kekhawatiran publik terhadap keberpihakan ASN tidak dapat dianggap remeh karena institusi saat ini sangat rentan dan mudah menjadi wilayah konflik kepentingan politis. Pelanggaran netralitas ASN terkait kerentanan status ASN dalam praktik politik praktis yang melibatkan ASN dalam menyukseskan salah satu calon legislatif, Presiden hingga Kepala Daerah dalam Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) adanya iming-iming promosi jabatan. Hal tersebut berdampak pada semakin buruknya kualitas pelayanan masyarakat serta semakin terpuruknya citra pemerintah karena pembangunan sistem kerja yang tidak profesional dan memihak serta menyampingkan asas netralitas. Patut diingat bahwa resiko penyelenggaraan Pemilu tidak hanya resiko maladministrasi, atau penyalahgunaan wewenang, tetapi juga resiko politik. Dalam rekam jejak Pemilu, tidak jarang pelanggaran yang dilakukan ASN terutama yang bersinggungan menjadi penyelenggaraan Pemilu. Pelanggaran ini didorong kuat oleh sistem kepemiluan yang memberikan syarat yang berat bagi peserta Pemilu, baik itu pada parpol, maupun bakal calon eksekutif.

Pelanggaran-pelanggaran yang disebabkan oleh ASN, didasari adanya godaan keuntungan ekonomi yang membuat integritas ASN dalam kepemiluan digadaikan. Persoalan ini menjadi persoalan etika yang serius, mengingat kepercayaan publik terhadap pelaksanaan Pemilu dan penyelenggaraan pelayanan publik. Menurut, Sri Haranti, kualifikasi jenis-jenis kegaitan politik yang menjadi

tujuh pelanggaran netralitas ASN. Pertama, keikutsertaan ASN dalam pelaksanaan kampanye.<sup>6</sup> *Kedua*, ASN menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai dan atribut ASN.<sup>7</sup> *Ketiga*, sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan ASN dilingkungan kerjanya. *Keempat*, sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara. *Kelima*, membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu calon pasangan selama kampanye.<sup>8</sup> *Keenam*, mengadakan kegiatan yang menunjukkan keberpihakan kepada bakal pasangan calon atau bakal calon calon dan pasangan calon peserta Pemilu atau Pilkada.<sup>9</sup> *Ketujuh*, keikutsertaannya dalam bagian panitia penyelenggaraan Pemilu atau Pilkada dari tingkat kecamatan hingga KPPS tanpa ijin atasan secara langsung.<sup>10</sup> Serta memberikan petunjuk, himbauan, ajakan, seruan untuk mendukung salah satu parpol atau peserta Pemilu atau Pilkada.

Berdasarkan pada data KASN bahwa pelanggaran netralitas ASN pada Pemilu tahun 2024 tercatat 417 laporan dugaan pelanggaran, 183 ASN terbukti melakukan pelanggaran.<sup>11</sup> Dan sebanyak 97 ASN atau 53 persen diantaranya sudah dijatuhi sanksi oleh PPK.<sup>12</sup> Di Kabupaten Jember pada Pemilu 2024 tercatat 1 pejabat negara, 15 pejabat struktural di tingkat kabupaten, 30 pejabat struktural kecamatan dan 20 pejabat struktural di tingkat kelurahan diduga melakukan

---

<sup>6</sup> Sri Hartini, Setiajeng Kadarsih, dan Tedi Sudrajat, "Kebijakan Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilu", *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 1 No. 3 Tahun 2014, Bandung: Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, hlm, 550

<sup>7</sup> *Ibid*;

<sup>8</sup> *Ibid*;

<sup>9</sup> *Ibid*;;

<sup>10</sup> *Ibid*;

<sup>11</sup> <https://www.kasn.go.id/id/publikasi/ratusan-asn-langgar-netralitas-jelang-pemilu-lebih-sistemik-dan-nekat>, diakses pada 06 Mei 2024 Pukul 16:40 wib.

<sup>12</sup> *Ibid*;

pelanggaran netralitas.<sup>13</sup> JEPR sebagai pelapor menduga pejabat Pemkab Jember melakukan pelanggaran netralitas ASN secara terselubung dalam kegiatan Jember Berbagi yang digelar selama bulan Ramadhan.<sup>14</sup> Berdasarkan uraian temuan laporan netralitas ASN dalam penyelenggaraan Pemilu, menjadi bukti yang menunjukkan bahwa masih adanya batasan jarak pemahaman etika kepemiluan baik penyelenggaraan Pemilu maupun subyek dari Pemilu. Permasalahan tersebut menjadi isu penting dalam tatanan birokrasi dan kepemiluan. Seharusnya birokrasi terbebas dari pengaruh dan hubungan ikatan politik, sehingga kegiatan pelayanan publik dapat terlaksana dengan baik tidak diskrimatif dan obyektif.

Berdasarkan uraian permasalahan diatas, maka penulis memandang perlu untuk melakukan penelitian dalam tugas akhir skripsi mengenai netralitas ASN dengan judul **“PELANGGARAN ASAS NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DALAM PENYELENGGARAAN PEMILIHAN UMUM DI KABUPATEN JEMBER TAHUN 2024.”**

---

<sup>13</sup> <https://www.antaraneews.com/berita/3517329/bawaslu-jember-panggil-pelapor-pelanggaran-netralitas-asn-jember> , diakses pada 06 Mei 2024 pada pukul 16:41.

<sup>14</sup> *Ibid*;

## 1.2 Permasalahan

Berdasarkan latar belakang diatas maka peneliti akan fokus pada penelitian dengan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaturan penegakan hukum pelanggaran asas netralitas ASN dalam Pemilihan Umum?
2. Bagaimana penegakan hukum pelanggaran asas netralitas ASN dalam Pemilihan Umum 2024 Di Kabupaten Jember?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penulisan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Mengetahui dan memberikan informasi tentang kebijakan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara terkait Asas Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam mewujudkan profesionalisme kepegawaian sesuai dengan *good governance*. Dalam Pelaksanaan Pemilu dan Pilkada Di Kabupaten Jember maupun Nasional.
2. Memberikan telaah kritis pada fenomena pemerintahan khususnya pada pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara Di Kabupaten Jember karena masih terjadi permasalahan dalam penyelenggaraannya. Telaah kritis ini dituangkan dalam bentuk penelitian Tugas Akhir Skripsi.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Manfaat secara Teoritis**

Skripsi ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran terhadap hukum tata negara khususnya Ilmu Penyelenggaraan Pemilihan Umum di Indonesia untuk melihat sejauh mana efektifitas netralitas ASN.

### **1.4.2 Manfaat secara Praktisi**

1. Skripsi ini di harapkan dapat memberikan masukan serta evaluasi kepada lembaga Komisi Aparatur Sipil Negara, Badan Pengawas Pemilihan Umum, Komisi Pemilihan Umum dan Pemerintah sebagai pelayan publik.
2. Skripsi ini di harapkan dapat dijadikan sebagai referensi belajar atau bahan referensi dalam penelitian selanjutnya untuk pengembangan keilmuan dalam bidang Pemilihan Umum

## **1.5 Metode Penelitian**

Metode penelitian merupakan cara untuk mengetahui hasil dari sebuah permasalahan yang spesifik, dimana masalah tersebut disebut juga dengan permasalahan penelitian. Isi dari metodologi yaitu bagaimana cara peneliti melakukan sebuah riset penelitian guna untuk menyelesaikan atau menjelaskan suatu permasalahan. Metode penelitian memiliki beberapa jenis penelitian dan juga sumber data yang akan dipakai oleh peneliti dalam menulis sebuah karya tulis atau sebuah riset.

### 1.5.1 Metode Pendekatan

Metode pendekatan masalah yang digunakan dalam penulisan ini antarlain: *Pertama*, penelitian ini menggunakan pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*),<sup>15</sup> dilakukan dengan menelaah semua Undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum dalam penelitian ini, yaitu peninjauan dan pemantauan Undang-undang di Indonesia. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*) juga dimaksudkan untuk menelaah secara praktik, mekanisme dan tindak lanjut terkait peninjauan dan pemantauan Undang-undang, atau sebaliknya sebagai cara mengevaluasi pelaksanaan praktik, mekanisme dan tindak lanjut terkait peninjauan dan pemantauan Undang-undang telah terakomodir dan sesuai dengan kaidah hukum yang dalam Peraturan Perundang-undangan atau bahkan belum diatur sama sekali.<sup>16</sup> *Kedua*, Pendekatan Kasus (*case approach*) yaitu Pendekatan kasus dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang memiliki kekuatan hukum tetap.<sup>17</sup> *Ketiga*, Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*), pendekatan ini bertujuan untuk menggunakan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu hukum dalam penelitian ini.<sup>18</sup> Selanjutnya digunakan untuk membangun argumentasi sebagai jawaban atas permasalahan sebagaimana yang diajukan dalam penelitian ini.

---

<sup>15</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Persada Group, 2010. hlm. 35.

<sup>16</sup> *Ibid*;

<sup>17</sup> *Ibid*;

<sup>18</sup> *Ibid*

### 1.5.2 Jenis Penelitian

Pada penulisan tesis ini menggunakan metode yuridis normatif atau penelitian yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif pada umumnya dilakukan melalui study pustaka yang menelaah data sekunder berupa peraturan-peraturan hukum dalam hal ini adalah Peraturan Perundang-undangan, putusan-putusan hakim yang sudah *inkracht van gewijsde* atau memiliki kekuatan hukum tetap dan perjanjian yang sudah memiliki implikasi hukum dan dokumen hukum lainnya, serta penelitian terdahulu, hasil pengkajian, maupun referensi yang lainnya. Model penelitian dengan metode yuridis normatif juga dapat menggunakan wawancara, fokus *group discussion*, dan rapat dengan pendapat sebagai pelengkap apabila data masih belum lengkap.

### 1.5.3 Sumber Data

Penelitian ini menggunakan sumber data yang berupa data primer, dan data sekunder.

- A. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif berupa Perundang-undangan.<sup>19</sup> Peraturan Perundang-undangan yang digunakan adalah Peraturan Perundang-undangan yang memiliki kaitan dengan penelitian yang dilakukan sebagai berikut:

1. Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

---

<sup>19</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Loc.cit.*, hlm. 47

2. Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia;
3. Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah;
4. Undang-undang Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-undang;
5. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara;
6. Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil;
7. Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara, Anggota Tentara Nasional Indonesia, dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia;
8. Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil;

B. Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.<sup>20</sup> Bahan hukum sekunder yang digunakan peneliti dalam skripsi berupa:

1. Buku-buku teks.
2. Jurnal *online*.

Pengumpulan data sekunder dilakukan melalui kepustakaan bertujuan untuk mengumpulkan data-data dan informasi dengan bantuan buku-buku yang terdapat pada perpustakaan.

#### **1.5.4 Teknik Pengumpulan Data**

Pengumpulan data dalam skripsi ini dilakukan dengan cara mengumpulkan bahan studi yang terkait dan relevansinya, bahan hukum yang digunakan dapat berbentuk buku-buku teori hukum dalam bentuk fisik, koleksi peneliti atau dapat juga di peroleh melalui peminjaman di perpustakaan, selanjutnya Undang-undang yang terkait dengan isu hukum yang di peroleh melalui website Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Kementrian/Lembaga, selanjutnya dalam mengumpulkan artikel dan jurnal hukum diperoleh melalui pengunduhan dari web penyedia jurnal, dan terakhir adalah berita hukum atau artikel yang terkait langsung dengan isu hukum dalam skripsi ini.

---

<sup>20</sup> *ibid*

### **1.5.5 Teknik Analisis Data**

Pada penelitian ini menggunakan pendekatan Perundang-undangan dan konseptual, maka teknik pengumpulan bahan hukum. Pengolahan bahan hukum dalam penelitian hukum normatif dengan melakukan sistematisasi terhadap bahan hukum dengan cara melakukan seleksi bahan hukum kemudian melakukan klasifikasi menurut penggolongan bahan hukum dan menyusun bahan hukum sehingga memperoleh hasil penelitian secara sistematis dan secara logis yaitu adanya hubungan dan keterkaitan antara bahan hukum yang satu dengan bahan hukum yang lain untuk mendapatkan gambaran umum jawaban dari hasil penelitian.

