



SKRIPSI

**NETRALITAS KEPALA DAERAH DALAM PELAKSANAAN
PEMILIHAN UMUM PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN**

*REGIONAL HEAD NEUTRALITY IN IMPLEMENTING PRESIDENTIAL
GENERAL ELECTIONS AND PRESIDENTIAL REPRESENTATIVES*

ADIL SATRIA PUTRA
NIM : 120710101194

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM
2019**

SKRIPSI

**NETRALITAS KEPALA DAERAH DALAM PELAKSANAAN
PEMILIHAN UMUM PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN**

*REGIONAL HEAD NEUTRALITY IN IMPLEMENTING PRESIDENTIAL
GENERAL ELECTIONS AND PRESIDENTIAL REPRESENTATIVES*

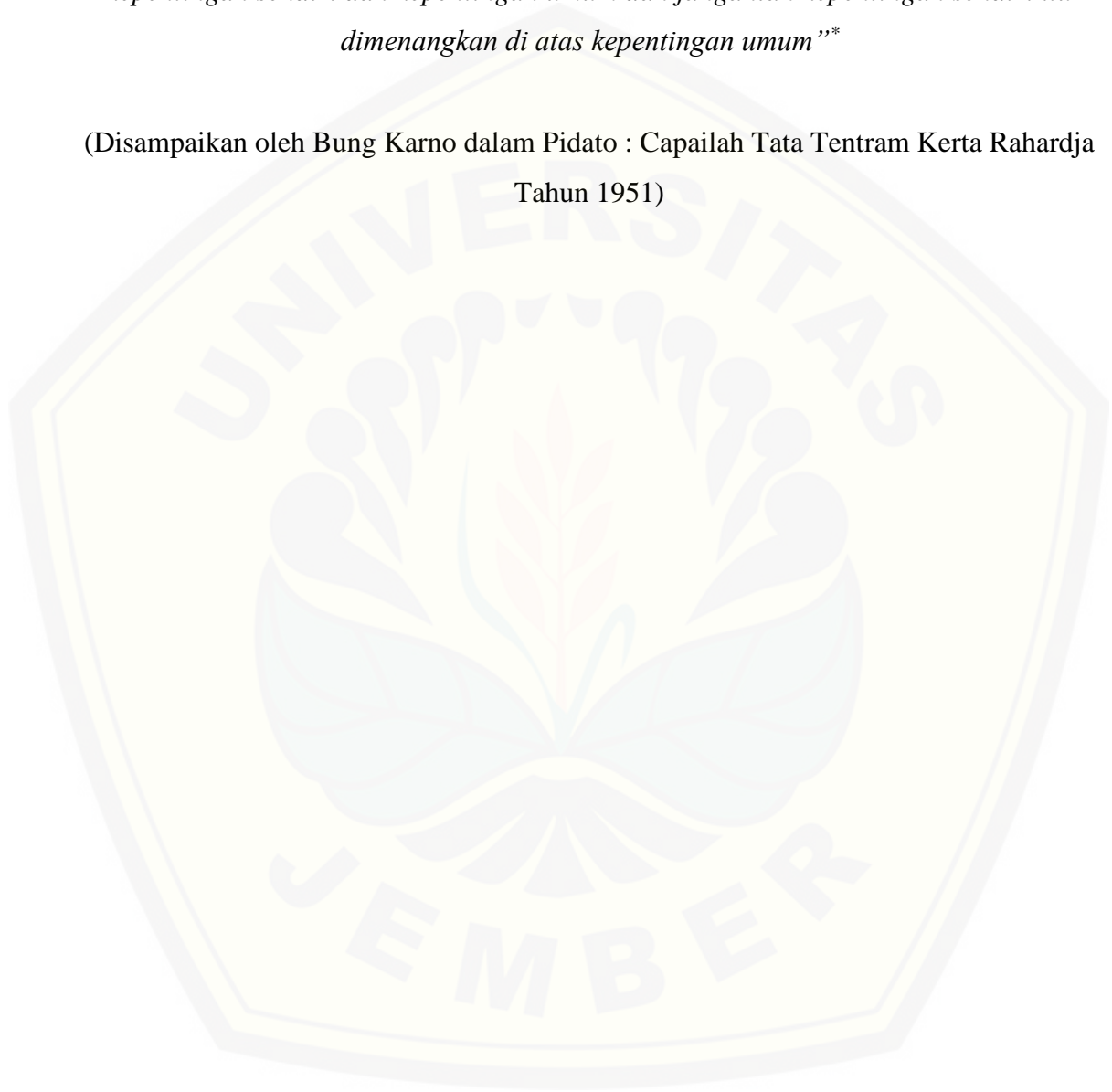
ADIL SATRIA PUTRA
NIM : 120710101194

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM
2019**

MOTTO

*“Adakanlah koordinasi, adakanlah simfoni yang seharmonis-harmonisnya antara kepentingan sendiri dan kepentingan umum dan janganlah kepentingan sendiri itu dimenangkan di atas kepentingan umum”**

(Disampaikan oleh Bung Karno dalam Pidato : Capailah Tata Tentram Kerta Rahardja Tahun 1951)



* Dikutip dari : Buku Seri Pemikiran Bung Karno : *Bung Karno dan Ekonomi Berdikari*, Jakarta, PT. Grassindo, 2001, hlm.318

PERSEMBAHAN

Skripsi ini saya persembahkan untuk :

1. Kedua orang tua penulis atas untaian do'a curahan kasih sayang dan segala perhatian serta dukungan yang telah diberikan dengan tulus ikhlas
2. Seluruh guru dan dosen penulis sejak Sekolah Dasar hingga Perguruan Tinggi yang tidak dapat disebutkan satu persatu, yang telah memberikan dan mengajarkan ilmu-ilmu yang sangat bermanfaat dan berguna serta membimbing dengan penuh kesabaran;
3. Almamater Universitas Jember yang penulis banggakan.

PERSYARATAN GELAR

**NETRALITAS KEPALA DAERAH DALAM PELAKSANAAN
PEMILIHAN UMUM PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN**

SKRIPSI

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Memperoleh Gelar Sarjana Hukum
Pada Program Studi Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Jember

ADIL Satria Putra

NIM : 120710101194

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM
2019**

PERSETUJUAN

**SKRIPSI INI TELAH DISETUJUI
TANGGAL 18 DESEMBER 2019**

Oleh :

Dosen Pembimbing Utama,

Dr. JAYUS, S.H., M.Hum.
NIP : 195612061983031003

Dosen Pembimbing Anggota,

IWAN RACHMAD S., S.H., M.H.
NIP : 197004101998021001

PENGESAHAN

**NETRALITAS KEPALA DAERAH DALAM PELAKSANAAN PEMILIHAN
UMUM PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN**

Oleh :

ADIL SATRIA PUTRA
NIM : 120710101194

Dosen Pembimbing Utama,

Dosen Pembimbing Anggota,

Dr. JAYUS, S.H., M.Hum.
NIP : 195612061983031003

IWAN RACHMAD S., S.H., M.H.
NIP : 197004101998021001

Mengesahkan,
Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi
Fakultas Hukum Universitas Jember
Dekan,

Dr. NURUL GHUFRON, S.H., M.H.
NIP : 197409221999031003

PENETAPAN PANITIA PENGUJI

Dipertahankan dihadapan Panitia Penguji pada :

Hari : Rabu
Tanggal : 18
Bulan : Desember
Tahun : 2019

Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum

Universitas Jember,

PANITIA PENGUJI

Ketua,

Sekretaris,

ROSITA INDRAYATI, S.H., M.H.

NIP : 197805312005012001

Nurul Laili F, S.H, M.H.

NIP : 198707132014091002

ANGGOTA PANITIA PENGUJI :

Dr. JAYUS, S.H, M.Hum.
NIP : 195612061983031003

: (.....)

IWAN RACHMAD S., S.H., M.H.
NIP : 197004101998021001

: (.....)

PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Adil Satria Putra
NIM : 120710101194

Menyatakan dengan sebenarnya, bahwa karya tulis dengan judul : **Netralitas Kepala Daerah Dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden** ; adalah hasil karya sendiri, kecuali jika disebutkan sumbernya dan belum pernah diajukan pada institusi manapun, serta bukan karya jiplakan. Penulis bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini dibuat dengan sebenarnya tanpa ada tekanan dan paksaan dari pihak manapun serta saya bersedia mendapatkan sanksi akademik apabila ternyata dikemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 18 Desember 2019

Yang menyatakan,



ADIL SATRIA PUTRA
NIM : 120710101194

Syukur Alhamdulillah, segala puja dan puji syukur penulis ucapkan atas Kehadirat Allah SWT Tuhan Yang Maha Esa dan Pengasih Lagi Maha Penyayang yang senantiasa melimpahkan berkat dan kasih-Nya dan tidak pernah meninggalkanku, karena berkat dan kasih-Nya terus mengalir sepanjang hari serta membuat semua indah pada waktunya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul : **Netralitas Kepala Daerah Dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden**; Penulisan skripsi ini merupakan tugas akhir sebagai syarat untuk menyelesaikan Program Studi Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember serta mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember.

Penulis pada kesempatan ini mengucapkan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah banyak membantu dalam penulisan ini, antara lain :

1. Bapak Dr. Jayus, S.H., M.Hum., sebagai dosen pembimbing utama skripsi yang dengan penuh perhatian, kesabaran, tulus dan ikhlas memberikan arahan, nasehat, serta bimbingan selama penulisan skripsi ini di tengah-tengah kesibukan beliau ;
2. Bapak Iwan Rachmad Soetijono, S.H., M.H., Ibu Nurul Laili Fadhilah, S.H., M.H., sebagai dosen pembimbing anggota pembimbing skripsi yang telah banyak memberikan masukan dan arahan kepada penulis sehingga skripsi ini dapat terselesaikan ;
3. Ibu Rosita Indrayati, S.H., M.H., selaku Ketua Panitia Penguji skripsi ;
4. Ibu Nurul Laili, S.H., M.H., selaku Sekretaris Panitia Penguji skripsi ;
5. Bapak Dr. Nurul Ghufron, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember, Ibu Dr. Dyah Ochtorina, S.H., M.Hum, Bapak Echwan Iriyanto, S.H., M.H., Bapak Dr. Aries Hariyanto, S.H., M.H, selaku Wakil Dekan I, II dan III Fakultas Hukum Universitas Jember ;
6. Bapak dan Ibu dosen, civitas akademika, serta seluruh karyawan Fakultas Hukum Universitas Jember atas segala ilmu dan pengetahuan untuk bekal hidupku ;
7. Kedua orang tua yang tiada lelah selalu memberikan kasih sayang pada penulis hingga penulis dapat menyelesaikan masa studi
8. Sahabat-sahabat Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia (PMII) cabang jember dan keluarga besar sahabat-sahabat rayon Hukum Universitas Jember yang selalu menjadi kolega dekat penulis selama di kota rantau

9. Sahabat-sahabat Gerakan Pemuda Ansor dan Banser yang selalalu menjadi tempat mengadu kesah dan berbagi kisah perjuangan selalu
10. Kawan-kawan Front Nahdliyin Untuk Kedaulatan Sumber Daya Alam (FNKSDA) yang masih istiqomah dijalur perjuangan rakyat
11. Semua pihak dan rekan-rekan yang tidak dapat disebutkan satu-persatu yang telah memberikan bantuannya dalam penyusunan skripsi ini.

Sangat disadari bahwa pada skripsi ini, masih banyak ditemukan kekurangan dan kelemahan akibat keterbatasan kemampuan serta pengetahuan penulis. Oleh karena itu, perlu adanya kritik dan saran yang membangun dari para pembaca demi kesempurnaan skripsi ini. Akhirnya penulis mengharapkan, mudah-mudahan skripsi ini minimal dapat menambah khasanah referensi serta bermanfaat bagi pembaca sekalian.

Jember, 12 Desember 2019
Penulis,

ADIL SATRIA PUTRA
NIM : 120710101194

RINGKASAN

Suksesnya pelaksanaan pemilihan umum pada prinsipnya merupakan ceminan suksesnya demokrasi di Indonesia. Salah satu unsur pelaksana suksesnya pemilihan umum adalah kepala daerah baik kepala daerah di tingkat provinsi (Gubernur) maupun kepala daerah di tingkat kabupaten (bupati) maupun di tingkat kota (walikota). Untuk memberikan batasan terhadap permasalahan tersebut, dalam hal ini penulis akan menitik beratkan pada pemilihan umum presiden dan wakil presiden. Netralitas kepala daerah mulai dipertanyakan seiring banyaknya laporan kepala daerah ke Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Setidaknya, menurut laporan media, hampir 50 pimpinan daerah mulai dari bupati, wali kota, hingga gubernur diadukan atas dugaan pelanggaran kampanye. Anggota Bawaslu, Rahmat Bagja, mengatakan kepala daerah dibolehkan kampanye asalkan mengikuti aturan yang berlaku. Pemilihan Umum Tahun 2019 yang lalu mempertemukan 2 (dua) kontestan calon presiden dan wakil presiden, yaitu Joko Widodo dan Ma'ruf Amien untuk calon presiden pertama dan Prabowo Subianto dan Sandiaga Uno untuk calon presiden kedua. Dukungan kepala daerah terhadap kedua calon presiden tersebut memang tidak dapat dihindarkan karena kepala daerah juga merupakan bagian dari partai politik yang ikut memberikan dukungan pada calon presiden dan wakil presiden tersebut. Namun demikian, netralitas kepala daerah dalam hal ini mutlak harus dipertahankan, untuk mewujudkan pemilihan umum yang langsung, umum, jujur dan adil. Rumusan masalah dalam hal ini : (1) Bagaimanakah bentuk netralitas kepala daerah dalam pelaksanaan pemilihan umum presiden dan wakil presiden ? dan (2) Bagaimanakah pengaturan ke depan terhadap kewenangan Bawaslu dalam adanya pelanggaran berupa adanya ketidaknetralan dalam pemilihan umum presiden dan wakil presiden ? Metode penelitian dalam penulisan skripsi ini menggunakan tipe penelitian yuridis normatif, dengan pendekatan konseptual dan pendekatan perundang-undangan. Bahan hukum terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan bahan non hukum. Analisa bahan penelitian dalam skripsi ini menggunakan analisis normatif kualitatif.

Kesimpulan penelitian yang diperoleh antara lain adalah, *Pertama*, Pada dasarnya kepala daerah yang menyatakan dukungannya dibolehkan sesuai dengan aturan hukum yang berlaku. Hal itu mengingat mereka bertanggung jawab kepada rakyat daerah secara keseluruhan. Pasal 59 Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu misalnya mengatur hak kepala daerah berkampanye. Tapi ketentuan Pasal 60, 64, serta 281 undang-undang yang sama juga mewajibkan kepala daerah cuti apabila ingin ikut kampanye. Pasal 60 mengatur pejabat daerah yang berkampanye wajib memperhatikan keberlangsungan tugas penyelenggaraan pemerintah wilayahnya. Kemudian Pasal 64 melarang mereka menggunakan fasilitas negara saat berkampanye. Sedangkan Pasal 281 mengatakan kepala daerah wajib cuti di luar tanggungan negara saat berkampanye. *Kedua*, Pada dasarnya kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa tidak boleh ikut serta dan/atau terlibat dalam kampanye pemilihan umum. Selain itu, juga kepala daerah tidak boleh membuat keputusan yang menguntungkan diri sendiri, anggota keluarga, pihak lain, dan/atau golongan tertentu. Dengan demikian, perlu dilihat kembali bagaimana kebijakan tersebut diwujudkan, sehingga bisa dilihat apakah perbuatan kepala daerah tersebut memenuhi unsur-unsur pelanggaran di atas atau tidak. Tindakan kepala daerah yang dengan sengaja membantu

atau mendukung calon tertentu dalam Pemilu dengan membuat kebijakan agar masyarakat memilih berdasarkan Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 termasuk kategori tindak pidana Pemilu, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 490 Undang Undang Nomor 7 Tahun. Dalam hal ini peranan Bawaslu diperlukan untuk menegakkan hukum dalam tindak pidana pemilihan umum.

Saran yang diberikan bahwa, Ketidaknetralan kepala daerah masih terjadi meskipun telah di terbitkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang juga mengatur netralitas kepala daerah dalam pemilihan umum. Keterlibatan birokrasi pemerintahan khususnya dalam keikutsertaan dalam Pemilihan Umum, dengan adanya keberpihakan suatu oknum pemerintahan dalam penyelenggaraan pemilihan presiden dan wakil presiden merupakan suatu bentuk dari ketidakadilan dalam Pemilu, dimana masih adanya para oknum pemerintah daerah menggunakan kekuasaannya sebagai roda penggerak dalam menyukseskan suatu kelompok dalam kancah perpolitikan. Untuk mencegah keterlibatan kepala daerah dalam proses Pemilihan Umum panitia pengawasan pemilu perlu melakukan pengawasan yang lebih intens serta tepat sasaran. Bentuk pengawasan yang ideal untuk mencegah keterlibatan kepala daerah dalam proses Pemilihan Umum yaitu dengan memberikan kewenangan langsung kepada Bawaslu untuk memberikan sanksi kepada kepala daerah yang terlibat dalam proses Pemilihan Umum khususnya pemilihan umum presiden dan wakil presiden.

DAFTAR ISI

	Hal.
Halaman Sampul Depan.....	I
Halaman Sampul Dalam	ii
Halaman Motto	iii
Halaman Persembahan	iv
Halaman Persyaratan Gelar	v
Halaman Persetujuan	vi
Halaman Pengesahan	vii
Halaman Penetapan Panitia Penguji	viii
Halaman Pernyataan	ix
Halaman Ucapan Terima Kasih	x
Halaman Ringkasan	xii
Halaman Daftar Isi	xiv
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	5
1.3 Tujuan Penelitian	5
1.4 Metode Penelitian	6
1.4.1 Tipe Penelitian	6
1.4.2 Pendekatan Masalah	6
1.4.3 Bahan Hukum	7
1.4.4 Analisis Bahan Hukum	8
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	11
2.1 Negara Hukum Demokratis	11
2.1.1 Pengertian Negara Hukum Demokratis	11
2.1.2 Unsur-Unsur Negara Hukum Demokratis	13
2.2 Pemerintah Daerah	16
2.2.1 Pengertian Pemerintahan Daerah.....	16
2.2.2 Pengertian Pemerintah Daerah.....	18

2.2.3	Kewenangan Pemerintah Daerah	23
2.3	Pemilihan Umum	23
2.3.1	Pengertian Pemilihan Umum	27
2.3.2	Komisi Pemilihan Umum	30
BAB III	PEMBAHASAN	32
3.1	Bentuk Netralitas Kepala Daerah Dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden	32
3.2	Pengaturan Ke Depan Terhadap Kewenangan Bawaslu Atas Adanya Pelanggaran Berupa Adanya Ketidaknetralan Dalam Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden	44
BAB IV	PENUTUP	69
4.1	Kesimpulan.....	69
4.2	Saran-saran	70
DAFTAR PUSTAKA		

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran : Peraturan Tentang Netralitas ASN dalam Pemilihan Umum



BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, yang bertujuan untuk mewujudkan tata kehidupan berbangsa dan bernegara yang tertib, makmur dan berkeadilan. Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi negara Republik Indonesia mengalami perjalanan yang cukup panjang dalam perjuangan bangsa Indonesia, baik dalam kedudukannya sebagai konstitusi maupun dalam pelaksanaan penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Negara Republik Indonesia merupakan sebuah negara kesatuan yang berbentuk republik dan menjalankan pemerintahan dalam bentuk demokrasi.¹

Indonesia adalah sebuah Negara demokrasi, sebagaimana diatur dalam Pasal 22 E Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyebutkan bahwa :

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

Berdasarkan ketentuan tersebut, secara hierarki rakyat adalah pemegang kekuasaan tertinggi melalui sistem perwakilan dengan cara pemilihan umum. Salah satu manifestasi demokrasi terbesar di Indonesia adalah penyelenggaraan

¹ Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Jakarta, Fokus Media, 2013, hlm.30

pemilihan umum (pemilu) sebagai media masyarakat untuk menyalurkan aspirasi politiknya. Sistem demokrasi dan konstitusi negara merupakan dua pilar penting untuk menegakkan hak azasi manusia di Indonesia. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang menyatakan bahwa "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*", oleh karena itu kedaulatan di Indonesia adalah kedaulatan rakyat, dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat sebagai wujud demokrasi Indonesia.

Pemilihan Umum di Indonesia tahun 2019 ini telah memasuki sejarah baru karena dilakukan secara serentak. Bukan saja Pemilu 2019 yang akan dicatat sebagai sejarah baru dalam perjalanan Demokrasi Indonesia karena penyatuan dan keserentakan. Melainkan juga Undang-Undang mengenai Pemilu yang kali pertama mengatur soal Pemilihan Legislatif, Pemilihan Presiden, dan Penyelenggara Pemilu dalam satu Undang-Undang (Kodifikasi Undang-Undang Pemilu). Dari aspek konstitusi ini merupakan langkah baik dalam memantapkan regulasi Pemilu agar tidak tumpang tindih serta menciptakan konsistensi dan harmonisasi. Secara substansi Undang-Undang Pemilu Nomor 7 Tahun 2017 mengalami perubahan yang cukup signifikan bila dibandingkan undang-undang sebelumnya.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu telah disahkan oleh Presiden yang dihasilkan dari pembahasan bersama DPR dan Pemerintah berisi 537 pasal dan terbagi dalam 6 buku. Seiring dengan perkembangan pembahasan baik di tingkat Panja dan Timus/Timsin, jumlah pasalnya menjadi bertambah, yaitu 573 pasal dan daftar isian masalah (DIM) fraksi yang totalnya berjumlah 3.053 masalah. Banyak hal baru yang diatur dalam Undang-Undang Pemilu Nomor 7 Tahun 2017 ini yang dihasilkan dari beberap isu krusial yang dibahas Pansus RUU Pemilu. Sebagaimana yang disampaikan oleh Ketua Pansus RUU Pemilu, Lukman Edi di depan Rapat Paripurna DPR, beberapa isu krusial di dalam RUU ini mendapat perhatian dan disepakati untuk dijadikan norma.²

² <https://sultra.kpu.go.id/artikel/artikel-pemilu-konstitusi-baru-tahun-2019/> diakses pada tanggal 18 Mei 2019

Suksesnya pelaksanaan pemilihan umum pada prinsipnya merupakan ceminan suksesnya demokrasi di Indonesia. Salah satu unsur pelaksana suksesnya pemilihan umum adalah kepala daerah baik kepala daerah di tingkat provinsi (Gubernur) maupun kepala daerah di tingkat kabupaten (bupati) maupun di tingkat kota (walikota). Untuk memberikan batasan terhadap permasalahan tersebut, dalam hal ini penulis akan menitik beratkan pada pemilihan umum presiden dan wakil presiden. Netralitas kepala daerah mulai dipertanyakan seiring banyaknya laporan kepala daerah ke Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Setidaknya, menurut laporan media, hampir 50 pimpinan daerah mulai dari bupati, wali kota, hingga gubernur diadukan atas dugaan pelanggaran kampanye. Anggota Bawaslu, Rahmat Bagja, mengatakan kepala daerah dibolehkan kampanye asalkan mengikuti aturan yang berlaku.³

Pemilihan Umum Tahun 2019 yang lalu mempertemukan 2 (dua) kontestan calon presiden dan wakil presiden, yaitu Joko Widodo dan Ma'ruf Amien untuk calon presiden pertama dan Prabowo Subianto dan Sandiaga Uno untuk calon presiden kedua. Dukungan kepala daerah terhadap kedua calon presiden tersebut memang tidak dapat dihindarkan karena kepala daerah juga merupakan bagian dari partai politik yang iku memberikan dukungan pada calon presiden dan wakil presiden tersebut. Namun demikian, netralitas kepala daerah dalam hal ini mutlak harus dipertahankan, untuk mewujudkan pemilihan umum yang langsung, umum, jujur dan adil.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka penulis berkeinginan untuk menitikberatkan permasalahan netralitas kepala daerah dalam pemilihan umum presiden dan wakil presiden dalam pelaksanaa pemilihan umum yang diadakan pada bulan April tahun 2019 yang lalu dalam perspektif Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum melalui suatu karya ilmiah berbentuk skripsi dengan judul : *Netralitas Kepala Daerah Dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden*

³ <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-47319511>, diakses tanggal 18 Mei 2019

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka penulis merumuskan beberapa permasalahan hukum sebagai berikut :

1. Bagaimanakah bentuk netralitas kepala daerah dalam pelaksanaan pemilihan umum presiden dan wakil presiden ?
2. Bagaimanakah pengaturan ke depan terhadap kewenangan Bawaslu dalam adanya pelanggaran berupa adanya ketidaknetralan dalam pemilihan umum presiden dan wakil presiden ?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang hendak dicapai dari penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Memahami dan mengetahui bentuk netralitas kepala daerah dalam pelaksanaan pemilihan umum presiden dan wakil presiden.
2. Memahami dan mengetahui pengaturan ke depan terhadap kewenangan Bawaslu dalam adanya pelanggaran berupa adanya ketidaknetralan dalam pemilihan umum presiden dan wakil presiden.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian yang hendak dicapai dari penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Melengkapi dan memenuhi tugas sebagai persyaratan pokok yang bersifat akademis guna meraih gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember.
2. Mengembangkan ilmu dan pengetahuan hukum dari perkuliahan yang bersifat teoritis dengan praktik yang terjadi dalam masyarakat terkait netralitas kepala daerah dalam pelaksanaan pemilihan umum presiden dan wakil presiden.
3. Menambah wawasan, pengalaman dan memberikan sumbangan pemikiran yang berguna bagi kalangan umum, bagi para mahasiswa fakultas hukum dan almamater.

1.5 Metode Penelitian

Untuk menjamin suatu kebenaran ilmiah, maka dalam penelitian harus dipergunakan metodologi yang tepat karena hal tersebut sebagai pedoman dalam rangka mengadakan penelitian termasuk analisis terhadap data hasil penelitian. Metodologi merupakan cara kerja bagaimana menemukan atau memperoleh atau menjalankan suatu kegiatan untuk memperoleh hasil yang kongkrit, sehingga penggunaan metode penelitian hukum dalam penulisan skripsi ini dapat digunakan untuk menggali, mengolah, dan merumuskan bahan-bahan hukum yang diperoleh sehingga mendapatkan kesimpulan yang sesuai dengan kebenaran ilmiah untuk menjawab isu hukum yang dihadapi. Metode yang tepat diharapkan dapat memberikan alur pemikiran secara berurutan dalam usaha mencapai pengkajian. Adapun metode yang digunakan sebagai berikut :

1.5.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang dipergunakan dalam penyusunan skripsi ini adalah Yuridis Normatif, artinya permasalahan yang diangkat, dibahas dan diuraikan dalam penelitian ini difokuskan dengan menerapkan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Tipe penelitian yuridis normatif dilakukan dengan mengkaji berbagai macam aturan hukum yang bersifat formal seperti Undang-Undang, literatur-literatur yang bersifat konsep teoritis yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan.⁴

1.5.2 Pendekatan Masalah

Di dalam suatu penelitian hukum terdapat beberapa macam pendekatan yang dengan pendekatan tersebut, penulis mendapat informasi dari berbagai aspek mengenai isu hukum yang diangkat dalam permasalahan untuk kemudian dicari jawabannya. Adapun dalam penyusunan skripsi ini, penulis menggunakan 2 (dua) macam pendekatan, yaitu :

1. Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua undang undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.

⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2016, hlm.194

Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi ⁵

2. Pendekatan Konseptual (*Conseptual Approach*)

(*Conceptual Approach*) yaitu suatu metode pendekatan melalui pendekatan dengan merujuk pada prinsip-prinsip hukum. Prinsip-prinsip ini dapat ditemukan dalam pandangan-pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin hukum.⁶

1.5.3 Bahan Hukum

Bahan hukum merupakan sarana dari suatu penulisan yang digunakan untuk memecahkan permasalahan yang ada sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seharusnya. Adapun sumber bahan hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah Bahan hukum yang dipergunakan dalam skripsi ini, meliputi bahan hukum primer, dan bahan hukum sekunder, yang dapat diuraikan sebagai berikut :

1.5.3.1 Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Adapun yang termasuk dalam bahan hukum primer dalam penulisan skripsi ini adalah :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah ;
3. Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum ;
4. Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Tahun 2019 tentang Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Umum Tahun 2019.

1.5.3.2 Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah juga seluruh informasi tentang hukum yang berlaku atau yang pernah berlaku di suatu negeri. Keberadaan bahan-bahan

⁵ *Ibid*, hlm.93

⁶ *Ibid*, hlm.138

hukum sekunder, secara formal tidak sebagai hukum positif.⁷⁾ Adapun yang termasuk dalam bahan-bahan hukum sekunder ini adalah buku-buku teks, laporan penelitian hukum, jurnal hukum yang memuat tulisan-tulisan kritik para ahli dan para akademisi terhadap berbagai produk hukum perundang-undangan dan putusan pengadilan, notulen-notulen seminar hukum, memori-memori yang memuat opini hukum, monograf-monograf, buletin-buletin atau terbitan lain yang memuat debat-debat dan hasil dengar pendapat di parlemen, deklarasi-deklarasi, dan situs-situs internet.

1.5.3.3 Bahan Non Hukum

Sebagai penunjang dari sumber hukum primer dan sekunder, sumber bahan non hukum dapat berupa, internet, ataupun laporan-laporan penelitian non hukum dan jurnal-jurnal non hukum sepanjang mempunyai relevansi dengan topik penulisan skripsi.⁸⁾

1.5.4 Analisis Bahan Hukum

Sebagai cara untuk menarik kesimpulan dari hasil penelitian yang sudah terkumpul dipergunakan metode analisa bahan hukum deduktif, yaitu suatu metode penelitian berdasarkan konsep atau teori yang bersifat umum diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data, atau menunjukkan komparasi atau hubungan seperangkat data dengan seperangkat data yang lain dengan sistematis berdasarkan kumpulan bahan hukum yang diperoleh, ditambahkan pendapat para sarjana yang mempunyai hubungan dengan bahan kajian sebagai bahan komparatif.

Langkah-langkah selanjutnya yang dipergunakan dalam melakukan suatu penelitian hukum, yaitu :

- a) Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan ;
- b) Pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non-hukum ;

⁷⁾ Soerjono Soekanto, 2006, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.165

⁸⁾ Opcit, Peter Mahmud Marzuki, hlm. 164

- c) Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan
- d) Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum
- e) Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.⁹



⁹ *Op.Cit*, Peter Mahmud Marzuki, hlm.171

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Konsep Negara Hukum Demokratis

2.1.1 Pengertian Negara Hukum Demokratis

Pengertian negara dari beberapa pendapat para ahli hukum berbeda, namun demikian tidak mengurangi makna keseluruhan arti Negara tersebut. Pendapat tersebut antara lain :

- a. Georg Jellineg : Negara adalah organisasi kekuasaan dari sekelompok manusia yang berkediaman di wilayah tertentu.
- b. Georg Wilhlem Friedrich Hegel : Negara adalah organisasi kesusilaan yang muncul sebagai sintesis dari kemerdekaan individual dan kemerdekaan universal.
- c. Aristoteles : Negara adalah perpaduan beberapa keluarga mencakupi beberapa desa, hingga akhirnya dapat berdiri sendiri sepenuhnya, dengan tujuan kesenangan dan kehormatan bersama.¹⁰

Sebelum istilah negara hukum dijelaskan, terlebih dahulu perlu dipahami keterkaitan antara konsep negara hukum dan sistem ketatanegaraan. Pemahaman mengenai hal ini penting, karena konsepsi negara hukum dan sistem ketatanegaraan suatu negara sangat berkaitan erat, bahkan saling mempengaruhi. Dalam membicarakan konsepsi negara hukum jelas tidak lepas dari konstitusi atau sistem ketatanegaraan Indonesia, dengan alasan :

Pertama, isi (substansi) negara hukum adalah negara itu memiliki konstitusi (UUD) dan berdasarkan konstitusi (UUD) ; dimana konstitusi (UUD) negara itu memuat sistem ketatanegaraan negara tersebut. *Kedua*, bila suatu negara memiliki dan berdasarkan konstitusi yang berisi sistem ketatanegaraan negara itu, negara itu digolongkan sebagai negara hukum. *Ketiga*, sistem ketatanegaraan suatu negara yang tertuang dalam konstitusi (UUD), membentuk suatu sistem hukum yang tersusun dari sub-subsistem hukum yang meliputi :

¹⁰ Sumber Internet : <http://ajeng-rizki.blogspot.com/2011/12/pengertian-negara-hukum-menurut-para.html> diakses 8 Nopember 2017

1. Substansi hukum (materi hukum) yang mengatur kedudukan dan fungsi (tugas dan wewenang) hubungan antar lembaga kekuasaan negara dan hubungan lembaga kekuasaan negara dengan warga negaranya ;
2. Struktur hukum, mengenai lembaga-lembaga negara, sarana dan prasarana hukum, serta
3. Budaya hukum yang menyangkut perilaku aparat penegak hukum dan masyarakat di negara hukum itu sendiri ¹¹

Sejalan dengan hal tersebut, sistem ketatanegaraan suatu negara pada umumnya dapat dilihat dalam konstitusi atau Undang Undang Dasarnya. Konstitusi merupakan gambaran keseluruhan sistem ketatanegaraan suatu negara, yaitu berupa kumpulan peraturan yang membentuk, mengatur dan memerintah negara. Disamping itu, di banyak negara, sistem ketatanegaraan yang ada (yang terdapat dalam hukum tata negaranya) merupakan campuran antara hukum atau ketentuan tertulis dan yang tidak tertulis.

Dengan demikian, istilah konstitusi dalam perkembangannya memiliki dua pengertian yaitu pengertian yang sempit dan luas. Dalam pengertian sempit, konstitusi tidak menggambarkan keseluruhan kumpulan baik tertulis maupun tidak tertulis, sedangkan dalam pengertian luasnya, konstitusi dituangkan dalam satu dokumen tertentu sebagaimana dianut oleh kebanyakan negara. Istilah negara hukum tidak ditemukan dalam batang tubuh UUD 1945 sebelum amandemen. Meskipun demikian, dalam penjelasan UUD 1945 terdapat istilah “negara berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*)”. Kemudian setelah dilakukan perubahan ketiga (amandemen) UUD 1945, dalam pasal 1 ayat (3) secara tegas menyebutkan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. ¹²

Kepustakaan Indonesia selain memakai istilah *rechtstaat* juga lazim menggunakan istilah *the rule of law* untuk mengartikan “negara hukum”. Muhammad Yamin menggunakan kata negara hukum sebagai padanan kata *rechtstaat* atau *government of law*. Demikian juga halnya dengan Notohamidjojo menggunakan istilah negara hukum atau *rechtstaat*.¹³ Berkenaan dengan hal tersebut, dalam kepustakaan Indonesia istilah negara hukum sudah tidak asing lagi sebagai terjemahan dari istilah bahasa Belanda *rechtstaat*. Istilah *rechtstaat*

¹¹ O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, Jakarta, Badan Penerbit Kristen, 1970, hal.18

¹² Jimly Assiddiqie, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Fakultas Hukum UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm.27

¹³ *Op.Cit.*, O. Notohamidjojo, hlm.9

tersebut juga dipergunakan dalam penjelasan UUD 1945. Di negara-negara eropa kontinental, istilah ini dipergunakan dengan cara berbeda antara satu negara dan negara lainnya.

Istilah *rechtstaat* (negara hukum) merupakan istilah baru, baik jika dibandingkan dengan istilah demokrasi, konstitusi maupun kedaulatan rakyat. Para ahli telah memberikan pengertian bahwa negara hukum, seperti M. Tahir Azhary yang menyebutkan bahwa :

Negara hukum adalah negara yang tunduk pada hukum, peraturan-peraturan hukum berlaku pula bagi segala badan dan alat-alat perlengkapan negara. Negara hukum juga akan menjamin tertib hukum dalam masyarakat yang artinya memberikan perlindungan hukum, antara hukum dan kekuasaan ada hubungan timbal balik¹⁴

Konsepsi negara hukum merupakan gagasan yang muncul untuk menentang konsep absolutisme yang telah melahirkan negara kekuasaan. Pada pokoknya kekuasaan dari penguasa (raja) harus dibatasi agar jangan memperlakukan rakyat dengan sewenang-wenang. Pembatasan tersebut dilakukan dengan jalan adanya supremasi hukum, yaitu bahwa segala tindakan penguasa tidak boleh sekehendak hatinya, tetapi harus berdasarkan dan berakar pada hukum, menurut ketentuan hukum dan Undang Undang yang berlaku dan untuk itu juga harus ada pembagian kekuasaan negara, khususnya kekuasaan yudikatif harus dipisahkan dari penguasa.

Konsep *the rule of law* sumbernya sama dengan konsep *rechtstaat* sebagaimana diuraikan oleh A.V. Dicey dalam Sirajuddin dan Zulkarnain mencakup :¹⁵

1. Supremasi aturan-aturan hukum. Tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang dalam arti bahwa seseorang boleh dihukum jika melanggar hukum
2. Kedudukan yang sama dihadapan hukum. Dalil ini berlaku, baik bagi mereka rakyat kebanyakan, maupun pejabat
3. Terjaminnya hak-hak azasi manusia oleh Undang-Undang serta keputusan-keputusan Pengadilan

¹⁴ M. Tahir Azhary, *Negara Hukum : Suatu Studi tentang Prinsip Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam*, Jakarta, Prenada Kencana Media, 2003, hlm.36

¹⁵ Sirajuddin & Zulkarnain, *Komisi Yudisial dan Eksaminasi Publik : Menuju Peradilan Yang Bersih dan Berwibawa*, Bandung, Citra Aditya Bhakti, 2006, hlm.16

Konsep *the rule of law* tidak membutuhkan peradilan administrasi negara karena peradilan umum dianggap berlaku, baik bagi semua orang warga biasa maupun pejabat pemerintah. Jika dilihat dari fungsi dan tujuan negara, tipe negara hukum dapat dibedakan menjadi negara hukum formil (klasik) dan negara hukum materiil (*welfare state*). Negara hukum formil adalah negara yang tugasnya hanya menjaga agar jangan sampai ada pelanggaran terhadap ketentraman dan ketertiban umum. Sedangkan negara hukum materiil (*welfare state*) adalah negara yang tugasnya tidak hanya menjaga keamanan dan ketentraman, tetapi juga mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya.

Menurut Aristoteles negara hukum adalah Negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Disamping itu juga, menurut Hugo Krabbe negara hukum adalah Bahwa Negara seharusnya Negara Hukum (*rechtsstaat*) dan setiap tindakan Negara harus didasarkan pada hukum atau harus dapat dipertanggungjawabkan pada hukum. Negara Hukum menurut UUD 1945 adalah berdasarkan pada kedaulatan hukum. Negara adalah merupakan subjek hukum, dalam arti *rechtstaat* (badan hukum republik). Karena negara itu dipandang sebagai subjek hukum, maka jika ia bersalah dapat dituntut didepan pengadilan karena perbuatan melanggar hukum. Menurut F.R.Bothlingk negara hukum adalah : *De staat, waarin de wilsvrijheid van gezagsdragers is beperkt door grenzen van recht*" (negara, dimana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh ketentuan hukum).¹⁶

Pengertian negara hukum secara sederhana adalah negara yang penyelenggaraan kekuasaan pemerintahannya didasarkan atas hukum. Dalam negara hukum, kekuasaan menjalankan pemerintahan berdasarkan kedaulatan hukum (supremasi hukum) dan bertujuan untuk menjalankan ketertiban hukum, Ada pendapat lain yang menyebutkan bahwa dalam negara hukum, hukum sebagai dasar diwujudkan dalam peraturan perundang-undangan yang berpuncak pada konstitusi atau hukum dasar negara. Konstitusi negara juga harus berisi gagasan atau ide tentang konstitusionalisme, yaitu adanya pembatasan atas kekuasaan dan jaminan hak dasar warga negara. Sri Soemantri, menyatakan :

¹⁶ <http://ajeng-rizki.blogspot.com/2011/12/pengertian-negara-hukum-menurut-para.html>
diakses 3 April 2019

Dalam negara hukum, kekuasaan negara berdasar atas hukum, bukan kekuasaan belaka serta pemerintahan negara berdasar pada konstitusi yang berpaham konstitusionalisme, tanpa hal tersebut sulit disebut sebagai negara hukum. Supremasi hukum harus mencakup tiga ide dasar hukum, yakni keadilan, kemanfaatan, dan kepastian. Oleh karena itu di negara hukum, hukum harus tidak boleh mengabaikan “rasa keadilan masyarakat”. Negara-negara komunis atau negara otoriter memiliki konstitusi tetapi menolak gagasan tentang konstitusionalisme sehingga tidak dapat dikatakan sebagai negara hukum dalam arti sesungguhnya. negara hukum adalah unik, sebab negara hendak dipahami sebagai suatu konsep hukum. Dikatakan sebagai konsep yang unik karena tidak ada konsep lain. Dalam negara hukum nantinya akan terdapat satu kesatuan sistem hukum yang berpuncak pada konstitusi atau undang-undang dasar.¹⁷

Dengan adanya hal tersebut, penyelenggaraan negara dan rakyat dapat bersatu di bawah dan tunduk pada sistem yang berlaku. Sehingga konstitusi negara merupakan sarana pemersatu bangsa. Dalam perkembangannya, negara hukum yang pertama terbentuk adalah negara hukum formil, yang merupakan negara hukum dalam arti sempit yaitu negara hukum yang membatasi ruang geraknya dan bersifat pasif terhadap kepentingan rakyat negara. Negara tidak campur tangan secara banyak terhadap urusan dan kepentingan warga negara. Namun seiring perkembangan zaman, negara hukum formil berkembang menjadi negara hukum materiil yang berarti negara yang pemerintahannya memiliki keleluasaan untuk turut campur tangan dalam urusan warga dengan dasar bahwa pemerintah ikut bertanggung jawab terhadap kesejahteraan rakyat. Negara bersifat aktif dan mandiri dalam upaya membangun kesejahteraan rakyat.¹⁸

Adanya pengakuan terhadap harkat dan martabat manusia dalam negara hukum Indonesia secara instrinsik melekat pada Pancasila dan bersumber pada Pancasila. Dalam pasal 1 ayat (3) UUD 1945 disebutkan bahwa : Negara Indonesia adalah negara hukum. Istilah negara hukum, *rechtsstaat*, *the rule of law*, dan istilah yang tertera dalam penjelasan UUD 1945 : Negara berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) sering dipergunakan dalam kepustakaan Indonesia.

¹⁷ Sri Soemantri. *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*. 2002, Bandung, Alumni, hlm.90

¹⁸ <http://prince-mienu.blogspot.com/2010/01/negara-hukum.html>

Usaha untuk menunjukkan kekhasan Indonesia dilakukan dengan menambahkan atribut Pancasila di depan negara hukum sehingga menjadi negara hukum Pancasila. Hal ini mengandung pengertian bahwa Pancasila sebagai *the rule of law* bukan semata-mata sebagai peraturan yang diberlakukan bagi masyarakat Indonesia. Hal yang demikian berarti menempatkan sistem dalam idealisme tertentu yang bersifat final, dinamis, dan selalu mencari tujuan-tujuan ideal berlandaskan ideologi Pancasila.¹⁹

Paham negara hukum Indonesia berangkat dari prinsip dasar bahwa ciri khas suatu negara hukum adalah bahwa negara memberikan perlindungan kepada warganya dengan cara berbeda. Negara hukum adalah suatu pengertian yang berkembang, yang terwujud dari reaksi masa lampau. Oleh karena itu, unsur negara hukum berakar pada sejarah dan perkembangan suatu bangsa. Setiap bangsa atau negara memiliki sejarah yang berbeda, oleh karena itu pengertian dan isi negara hukum dari berbagai negara berbeda pula.²⁰ Dalam penjelasan umum UUD 1945 sebelum amandemen, disebutkan bahwa sistem pemerintahan negara Indonesia adalah negara berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*).

Berdasarkan uraian tersebut di atas, kata *rechtsstaat* lazimnya diartikan sebagai negara hukum. Negara Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*), bukan negara kekuasaan (*machtstaat*). Di dalamnya terkandung pengertian adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam Undang Undang Dasar, dengan adanya jaminan-jaminan Hak Azasi Manusia dalam Undang Undang Dasar, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta menjamin keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa.

Dalam paham negara hukum seperti itu, pada hakikatnya hukum itu

¹⁹ John Locke dalam Megawati & Ali Murtopo, *Parlemen Bikameral dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta, UAD Pressindo, 2006, hlm.7

²⁰ Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Intrans, Malang, hlm.36

sendiri yang menjadi penentu segalanya sesuai prinsip nomokrasi dan doktrin *the rule of law*. Dalam kerangka *the rule of law* itu, diyakini adanya pengakuan bahwa hukum itu mempunyai kedudukan tertinggi (*Supremacy of Law*), dan berlakunya azas legalitas dalam segala bentuknya dalam kenyataan praktek. Dalam suatu negara hukum, pemerintah harus menjamin adanya penegakan hukum dan tercapainya tujuan hukum. Dalam penegakan hukum ada tiga unsur yang harus selalu mendapatkan perhatian, yaitu keadilan, kemanfaatan, atau hasil guna dan kepastian hukum. Tujuan pokok dari hukum adalah ketertiban, dimana kepatuhan terhadap ketertiban adalah syarat pokok untuk masyarakat yang teratur.²¹

Kenyataan yang tak terbantahkan adalah bahwa istilah negara hukum atau dalam penjelasan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebut sebagai negara berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) dan paham *the rule of law*. Namun, untuk lebih mencerminkan ciri khas Indonesia (nasionalisme), Indonesia memakai istilah negara hukum ini dengan tambahan atribut Pancasila sehingga menjadi negara hukum pancasila. Terlepas dari istilah negara hukum Pancasila, yang pasti dalam UUD 1945 setelah perubahan atau amandemen menegaskan bahwa pemakaian istilah negara hukum tanpa atribut Pancasila sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) bahwa : Negara Indonesia adalah negara hukum.

2.1.2 Unsur-Unsur Negara Hukum Demokratis

Negara Republik Indonesia merupakan sebuah negara kesatuan yang berbentuk republik dan menjalankan pemerintahan dalam bentuk demokrasi. Dalam pokok pikiran ketiga Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 terkandung bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan. Oleh karena itu, sistem negara yang terbentuk dalam Undang-undang Dasar harus berdasar atas kedaulatan rakyat dan berdasar atas permusyawaratan perwakilan. Dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa "kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Makna dari "kedaulatan berada

²¹ *Ibid*, hlm.54

di tangan rakyat” dalam hal ini ialah bahwa rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat, serta memilih wakil-wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan.

Menurut Sudargo Gautama, mengemukakan unsur-unsur dari negara hukum, yakni :²²

- a) Terdapat pembatasan kekuasaan negara terhadap perorangan, maksudnya negara tidak dapat bertindak sewenang-wenang. Tindakan negara dibatasi oleh hukum, individual mempunyai hak terhadap negara atau rakyat mempunyai hak terhadap penguasa
- b) Azas Legalitas, bahwa Setiap tindakan negara harus berdasarkan hukum yang telah diadakan terlebih dahulu yang harus ditaati juga oleh pemerintah atau aparturnya.
- c) Pemisahan Kekuasaan, Agar hak-hak azasi itu betul-betul terlindung adalah dengan pemisahan kekuasaan yaitu badan yang membuat peraturan perundang-undangan, melaksanakan dan mengadili harus terpisah satu sama lain tidak berada dalam satu tangan.

Konsep Negara Hukum di dalamnya terkandung pengertian adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam Undang-Undang Dasar, adanya jaminan-jaminan hak asasi manusia, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta menjamin keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa. Dalam paham Negara Hukum yang demikian, pada hakikatnya hukum itu sendirilah yang menjadi penentu segalanya sesuai dengan prinsip nomokrasi (*nomocracy*) dan doktrin „*the Rule of Law, and not of Man*’. Dalam kerangka „*the rule of Law*’ itu, diyakini adanya pengakuan bahwa hukum itu mempunyai kedudukan tertinggi (*supremacy of law*), adanya persamaan dalam hukum dan

²² <http://skaterfm.blogspot.com/2012/03/ciri-ciri-atau-unsur-negara-hukum-bahan.html>.

pemerintah (*equality before the law*), dan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya dalam kenyataan praktek (*due process of law*).²³

Franz Magnis Suseno menyatakan bahwa Ide dasar dari negara hukum ini ialah bahwa kekuasaan negara harus dijalankan atas dasar hukum yang baik dan adil. Oleh karena itu, dalam negara hukum tercakup 4 (empat) tuntutan dasar yaitu :

Pertama tuntutan kepastian hukum yang merupakan kebutuhan langsung masyarakat; *kedua* tuntutan bahwa hukum berlaku sama bagi segenap penduduk dan warga negara ; *ketiga* legitimasi demokratis dimana proses pembentukan hukum harus mengikutsertakan dan mendapat persetujuan rakyat ; dan *keempat* tuntutan akal budi yaitu menjunjung tinggi martabat manusia dan masyarakat.²⁴

Pentingnya pembatasan terhadap kekuasaan negara/pemerintah ini didasari oleh falsafah Lord Acton yang menyatakan bahwa :

Manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakannya (*power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*). Gagasan untuk membatasi kekuasaan dalam penyelenggaraan Negara itulah yang dinamakan *democracy constitutional*. Ciri-cirinya adalah pemerintahan yang terbatas kekuasaannya, dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan atas kekuasaan pemerintahan tercantum dalam konstitusi, sehingga sering disebut sebagai pemerintahan berdasarkan konstitusi.²⁵

Dengan tertib berpikir demikian, maka dipahami bahwa konstitusi merupakan sarana untuk membatasi penguasa negara. Penggunaan konstitusi sebagai sarana untuk membatasi kekuasaan negara telah melahirkan paham konstitusionalisme. Di dalam gagasan konstitusionalisme tersebut, konstitusi atau undang-undang dasar tidak hanya merupakan suatu dokumen yang

²³ Franz Magnis Suseno, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*. Surabaya: PT. Bina Ilmu 1991, hlm.295

²⁴ *Ibid*, hlm.295

²⁵ *Ibid*, hlm.297

mencerminkan pembagian kekuasaan (*anatomy of a power relationship*) saja, tetapi dipandang sebagai suatu lembaga yang mempunyai fungsi khusus, yaitu di satu pihak untuk menentukan dan membatasi kekuasaan dan dipihak lain untuk menjamin hak-hak asasi politik warga negaranya. Konstitusi dipandang sebagai perwujudan dari hukum tertinggi yang harus dipatuhi oleh negara dan pejabat-pejabat pemerintah, sesuai dengan dalil “*Government by laws, not by men*”.²⁶

2.2 Pemerintah Daerah

2.2.1 Pengertian Pemerintahan Daerah

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut (DPRD) adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pemisahan dua unsur pemerintahan daerah tersebut di atas, yaitu DPRD dan pemerintah daerah, dengan maksud untuk menempatkan DPRD sebagai komponen penting dan sentral dalam menjalankan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Pemikiran demikian merupakan salah satu usaha untuk memberikan perwujudan prinsip kedaulatan rakyat di tingkat daerah, yang tercermin dengan adanya keikutsertaan rakyat lewat lembaga perwakilan di daerah yaitu DPRD dalam menentukan kebijakan pemerintahan dan pembangunan di daerah yang bersangkutan.

Pemerintahan Daerah dikembangkan berdasarkan azas otonomi (desentralisasi) dan tugas perbantuan. Azas dekonsentrasi hanya diterapkan di daerah-daerah provinsi dan kabupaten/kota yang belum siap atau belum

²⁶ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta : Konstitusi Press, 2005, hlm.9

sepenuhnya melaksanakan prinsip otonomi sebagaimana ditentukan dalam Undang Undang Dasar. Oleh karena itu, hubungan yang diidealkan antara pemerintah pusat dengan daerah provinsi, dan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota adalah hubungan yang tidak bersifat hirarkis. Namun demikian, fungsi koordinasi dalam rangka pembinaan otonomi daerah dan penyelesaian permasalahan antar daerah, tetap dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah provinsi sebagaimana mestinya.

Pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi di tangan pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan dari tingkat pusat ke pemerintah daerah sebagaimana mestinya sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat pusat, maka diidealkan bahwa sejak diterapkannya kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan yang pergerakannya bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah.²⁷

Pemerintahan daerah dikaitkan dengan pengertian penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut azas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah (Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah). Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan badan legislatif daerah, sedangkan pemerintah daerah merupakan badan eksekutif daerah. Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan

²⁷ Jimly Assididqie. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta. Konstitusi Press, 2005. hlm.278

rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pemisahan dua unsur pemerintahan daerah tersebut di atas, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan pemerintah daerah, dengan maksud untuk menempatkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai komponen penting dan sentral dalam menjalankan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Pemikiran demikian merupakan salah satu usaha untuk memberikan perwujudan prinsip kedaulatan rakyat di tingkat daerah, yang tercermin dengan adanya keikutsertaan rakyat lewat lembaga perwakilan di daerah yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam menentukan kebijakan pemerintahan dan pembangunan di daerah yang bersangkutan.

2.2.2 Pengertian Pemerintah Daerah

Dalam ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ; kata pemerintahan, pemerintah, pemerintah daerah, pemerintahan daerah jelas dibedakan artinya satu sama lain. Dirumuskan bahwa pemerintah adalah pemerintah pusat yaitu Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara menurut Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan kata pemerintah daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Sementara itu, kata pemerintahan daerah dikaitkan dengan pengertian penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut azas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945.

Dengan demikian, kata pemerintahan dalam arti penyelenggaraan pemerintahan dibedakan dari kata pemerintah yang merupakan subjek penyelenggaranya. Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah daerah adalah gubernur, bupati atau walikota beserta perangkat daerah. Dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945, gubernur, bupati, dan walikota tepatnya masing-masing disebut sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Dalam Undang Undang Dasar 1945, pembedaan kedua istilah pemerintah

dan pemerintahan itu juga tergambar pada judul Bab III, "kekuasaan pemerintahan negara" dan Bab VI "Pemerintah Daerah". Demikian pula dalam Pasal 18 ayat (2), (3), (5) dan ayat (6) perumusannya dimulai dengan "pemerintahan daerah" sebagai subjek kalimat.²⁸

Penyelenggara pemerintahan adalah presiden dibantu satu orang wakil presiden serta menteri-menteri dalam kabinet pemerintahan dan penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD. Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah ; untuk provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, yang masing-masing untuk provinsi disebut wakil gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati, dan untuk kota disebut wakil walikota. Berdasarkan definisi yang telah dikemukakan diatas, maka pengertian dari Pemerintahan Daerah pada dasarnya sama yaitu suatu proses kegiatan antara pihak yang berwenang memberikan perintah dalam hal ini pemerintah dengan yang menerima dan melaksanakan perintah tersebut dalam hal ini masyarakat. Pemerintah daerah memperoleh pelimpahan wewenang pemerintahan umum dari pusat, yang meliputi wewenang mengambil setiap tindakan untuk kepentingan rakyat berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku. Urusan pemerintahan umum yang dimaksud sebagian berangsur-angsur diserahkan kepada pemerintah daerah sebagai urusan rumah tangga daerahnya, kecuali yang bersifat nasional untuk menyangkut kepentingan umum yang lebih luas.

2.2.3 Kewenangan Pemerintah Daerah

Pembicaraan mengenai otonomi daerah tidak dapat lepas dari hubungan penyelenggaraan pemerintahan, antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam konteks bentuk negara kesatuan. Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa : Negara Indonesia adalah negara kesatuan berbentuk republik. Selanjutnya dalam Pasal

²⁸ Jimly Assiddiqie, *Pokok Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta, PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007, hlm.411

18 ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan : Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi, dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah yang diatur dengan undang undang. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah yang diselenggarakan berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi, terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan hak dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan dasar minimal, prasarana lingkungan dasar, sedangkan urusan pemerintahan pilihan terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah.

Dalam ketentuan Pasal 9 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa :

- 1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.
- 2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- 3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.
- 4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.
- 5) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Selanjutnya, menurut ketentuan Pasal 13 ayat (1) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa, Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 9 ayat (3) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Lebih lanjut dalam Pasal 13 ayat (3) dan ayat (4) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa : Berdasarkan

prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi adalah :

- a) Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota
- b) Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah kabupaten/kota;
- c) Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau
- d) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi.

Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah :

- a) Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;
- b) Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota;
- c) Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau
- d) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah.

Pemerintah Daerah mempunyai beberapa tugas sebagaimana disebutkan dalam Pasal 65 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai berikut :

- a) Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b) Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- c) Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- d) Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- e) Mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan;
- f) Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan

- g) Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepala daerah berwenang :

- a) Mengajukan rancangan Perda;
- b) Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- c) Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
- d) Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat
- e) Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kepala daerah yang sedang menjalani masa tahanan dilarang melaksanakan tugas dan kewenangannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) Dalam hal kepala daerah sedang menjalani masa tahanan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) atau berhalangan sementara, wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah. Apabila kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara dan tidak ada wakil kepala daerah, sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah.

Selain tugas tersebut, kepala daerah juga mempunyai kewajiban sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 67 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa, Kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah meliputi :

- a) Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b) Menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c) Mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d) Menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
- e) Menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
- f) Melaksanakan program strategis nasional; dan
- g) Menjalin hubungan kerja dengan seluruh Instansi vertikal di Daerah dan semua Perangkat Daerah.

Sementara itu, wakil kepala daerah mempunyai beberapa tugas :

- a) Membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah;
- b) Membantu kepala daerah dalam mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup;
- c) Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi;
- d) Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota;
- e) Memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah;
- f) Melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah; dan
- g) Melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan

2.3 Pemilihan Umum

2.3.1 Pengertian Pemilihan Umum

A.D. Belifante mengemukakan, bahwa agar suatu negara dapat disebut sebagai negara demokrasi, maka pengorganisasiannya harus memenuhi beberapa aturan dasar (*grondregels*). Salah satu daripadanya adalah bahwa tidak ada seorang pun dapat melaksanakan suatu kewenangan tanpa dapat mempertanggungjawabkan atau bahwa pelaksanaan kewenangan itu tidak dapat dilaksanakan tanpa ada kontrol.²⁹ C.F. Strong mengemukakan, *the contemporary constitutional state must be based on a system of democratic representation which guarantees the sovereignty of the people*.³⁰ Jadi, negara konstitusional pada saat sekarang ini harus didasarkan pada sistem perwakilan demokratis yang menjamin kedaulatan rakyat.

Suatu sistem pemerintahan yang didasarkan pada sistem perwakilan dinamakan '*representative government*'. *Representative government* dapat dirumuskan sebagai : *A form of government where the citizens exercise the same*

²⁹ A.D. Belifante, 1969, *Begiselen van Nederlands Staatsrecht*, Alphen aan de Rijn, N. Samson NV, hlm.15.

³⁰ C.F. Strong, 1960, *Modern Political Constitutions*, Sidgwick & Jackson Limited, London, hlm.13.

*right to make political decision but through representative chosen by them and responsible to them through the process of free election.*³¹ Untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi perlu diselenggarakan beberapa lembaga sebagai berikut :

- (1) Pemerintahan yang bertanggungjawab;
- (2) Suatu dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat dan dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia dan atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi. Dewan perwakilan ini mengadakan pengawasan (kontrol), memungkinkan oposisi yang konstruktif dan memungkinkan penilaian terhadap kebijaksanaan pemerintah secara kontinyu;
- (3) Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik (sistem dwi-partai, multi-partai). Partai-partai menyelenggarakan hubungan yang kontinyu antara masyarakat umumnya dan pemimpin-pemimpinnya;
- (4) Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat;
- (5) Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak azasi dan mempertahankan keadilan.³²

Menurut Widodo Ekatjahjana pemilihan umum sebagai salah satu sarana untuk mewujudkan nilai-nilai demokrasi, paling tidak mesti didasari oleh beberapa hal, yaitu :

- (1) Adanya peraturan perundang-undangan yang memadai sebagai landasan bagi penyelenggaraan pemilihan umum yang demokratis, fair, jujur dan adil;
- (2) Pemilu diselenggarakan dengan prinsip-prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil;
- (3) Pemilu diselenggarakan oleh lembaga penyelenggara pemilihan umum yang berwenang, bersifat independen, tidak memihak atau netral, transparan, adil dan bertanggungjawab;

³¹ International Commission of Jurist, 1965, *Aspect of the Rule of Law in the Modern Age*, Bangkok, hlm. 18

³² Miriam Budiardjo, 1998, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 63-64.

- (4) Adanya lembaga pengawas dan/atau lembaga pemantau yang dibentuk secara independen, yang berfungsi untuk melakukan pengawasan atau kontrol terhadap penyelenggaraan pemilihan umum agar dapat berlangsung secara demokratis, jujur dan legal (sah) berdasarkan hukum dan keadilan;
- (5) Adanya lembaga peradilan yang independen dan tidak memihak, yang khusus dibentuk untuk menangani masalah pelanggaran, kecurangan dan tindakan-tindakan lainnya yang melanggar nilai-nilai demokrasi, kejujuran, norma-norma hukum dan keadilan, termasuk memutuskan keabsahan hasil pemilihan umum yang diselenggarakan;
- (6) Adanya lembaga penegak hukum yang khusus bertugas untuk mengawal dan menegakkan norma-norma hukum pemilu agar ditaati oleh peserta pemilu, penyelenggara pemilu, pengawas atau pemantau pemilu dan masyarakat luas lainnya.³³

Sebuah negara berbentuk republik memiliki sistem pemerintahan yang tidak pernah lepas dari pengawasan rakyatnya. Adalah demokrasi, sebuah bentuk pemerintahan yang terbentuk karena kemauan rakyat dan bertujuan untuk memenuhi kepentingan rakyat itu sendiri. Terkait dengan hal tersebut Andrew Reynolds menyatakan bahwa :Pemilihan Umum adalah metode yang di dalamnya suara-suara yang diperoleh dalam pemilihan diterjemahkan menjadi kursi-kursi yang dimenangkan dalam parlemen oleh partai-partai dan para kandidat. Pemilihan umum merupakan sarana penting untuk memilih wakil-wakil rakyat yang benar-benar akan bekerja mewakili mereka dalam proses pembuatan kebijakan negara.³⁴

Dasar penyelenggaraan pemilu yang ideal bagi suatu negara paling tidak bertumpu pada 3 (tiga) nilai dasar, yaitu : (1) Negara Hukum; (2) Demokrasi;

³³Widodo Ekatjahjana, dalam artikel bunga rampai : *Konsep Hukum Pemilu Dasar dan Asas Hukum Yang Melandasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*, Universitas Jember, Jember, 2011, hlm.4

³⁴Andrew Reynolds, *Merancang Sistem Pemilihan Umum* dalam Juan J. Linz, et.al., *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat: Belajar dari Kekeliruan Negara-negara Lain*, (Bandung: Mizan, 2001) hlm.102

dan (3) Nasionalisme. Dasar negara hukum menurunkan beberapa prinsip yang dapat dipakai dalam menyelenggarakan pemilu, diantaranya :

- (1) Peraturan perundang-undangan yang baik, adil dan demokratis;
- (2) Perlindungan hukum yang memadai atas terlaksananya hak memilih dan dipilih berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- (3) Pengawasan dan penerapan sanksi hukum yang memadai;
- (4) Peradilan pemilu yang independen dan tidak memihak;
- (5) Legitimasi dan keabsahan hasil pemilu.

Dasar demokrasi dalam penyelenggaraan pemilu menurunkan beberapa prinsip yang dapat dipakai dalam menyelenggarakan pemilu, diantaranya adalah :

- (1) Penyelenggaraan pemilu didasarkan pada aturan hukum yang demokratis;
- (2) Lembaga penyelenggara pemilu yang baik, tidak memihak dan demokratis;
- (3) Lembaga pengawas atau pemantau penyelenggaraan pemilu yang memadai;
- (4) Partisipasi dan pengawasan rakyat (publik) yang baik atas seluruh rangkaian kegiatan pemilu;
- (5) Fungsi kontrol media massa yang baik terhadap seluruh proses penyelenggaraan pemilu;
- (6) Hak memilih dan dipilih dilakukan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil;

Dasar nasionalisme menurunkan beberapa prinsip yang dapat dipakai dalam menyelenggarakan pemilu, diantaranya adalah :

- (1) Penyelenggaraan pemilu dalam rangka menjaga dan memelihara keberlangsungan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- (2) Pemilu dilaksanakan untuk mengokohkan semangat persatuan dan kesatuan dalam perbedaan pendapat, perbedaan kepentingan, perbedaan golongan dan perbedaan-perbedaan lainnya;
- (3) Memilih wakil-wakil rakyat, pimpinan-pimpinan lembaga negara atau pimpinan-pimpinan pemerintahan yang tidak didasarkan pada sentimen kedaerahan, suku bangsa (ras), agama, keturunan dan

sebagainya, yang dapat mengancam semangat persatuan dan kesatuan sebagai bangsa yang majemuk; dan sebagainya.

2.3.2 Komisi Pemilihan Umum (KPU)

Pemilihan Umum langsung adalah pemilihan yang dilaksanakan secara langsung oleh rakyat dan untuk rakyat yang akan secara langsung menentukan siapa yang akan menjadi Wakil Rakyat, Presiden dan Wakil Presiden, maupun pemerintah daerah, misalnya : Dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden rakyat langsung memilih nama dan gambar calon Presiden yang dikehendaknya tanpa diwakilkan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.³⁵⁾ Sesuai amanat reformasi, penyelenggaraan Pemilihan Umum harus dilaksanakan secara lebih berkualitas agar lebih menjamin derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, mempunyai derajat keterwakilan yang lebih tinggi dan mempunyai mekanisme pertanggung jawaban yang jelas. Pemilihan Umum diselenggarakan Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.

Pemilihan Umum dapat dikatakan sebagai tolak ukur dari proses demokrasi di suatu negara, jadi Pemilihan Umum merupakan pintu masuk sebuah proses demokrasi untuk menuju pada proses selanjutnya. Demokrasi merupakan bentuk pemerintahan yang dilakukan oleh rakyat, untuk rakyat dan kepada rakyat, itu terwujud kalau pada pelaksanaan Pemilihan Umum menjadi Pemilihan Umum yang demokratis, terutama elit-elit politik untuk mengedepankan kepentingan rakyat di atas kepentingan pribadi dan golongan.³⁶⁾

Secara ringkas KPU yang ada sekarang merupakan KPU keempat yang dibentuk sejak era Reformasi 1998. KPU pertama (1999-2001) dibentuk dengan Keppres Nomor 16 Tahun 1999, beranggotakan 53 orang anggota, dari unsur pemerintah dan Partai Politik. KPU pertama dilantik Presiden BJ Habibie. KPU kedua (2001-2007) dibentuk dengan Keppres Nomor 10 Tahun 2001, beranggotakan 11 orang, dari unsur akademis dan LSM. KPU kedua dilantik oleh Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) pada tanggal 11 April 2001. KPU

³⁵ Miriam Budiardjo, *Partisipasi Politik*, Jakarta: PT. Gramedia, 1998, hal.18

³⁶ Muhammad Kusnardi, *Pemilihan Umum dan Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1982, hal.90

ketiga (2007-2012) dibentuk berdasarkan Keppres Nomor 101/P/2007 yang berisikan tujuh orang anggota yang berasal dari anggota KPU Provinsi, akademisi, peneliti dan birokrat dilantik tanggal 23 Oktober 2007 minus Syamsulbahri yang urung dilantik Presiden karena masalah hukum.

Terlaksananya Pemilu yang jujur dan adil tersebut merupakan faktor penting bagi terpilihnya wakil rakyat yang lebih berkualitas, dan mampu menyuarakan aspirasi rakyat. Sebagai anggota KPU, integritas moral sebagai pelaksana pemilu sangat penting, selain menjadi motor penggerak KPU juga membuat KPU lebih kredibel di mata masyarakat karena didukung oleh personal yang jujur dan adil. Tepat tiga tahun setelah berakhirnya penyelenggaraan Pemilu 2004, muncul pemikiran di kalangan pemerintah dan DPR untuk meningkatkan kualitas pemilihan umum, salah satunya kualitas penyelenggara Pemilu. Sebagai penyelenggara pemilu, KPU dituntut independen dan non-partisan. Untuk itu atas usul inisiatif DPR-RI menyusun dan bersama pemerintah mensyahkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Sebelumnya keberadaan penyelenggara Pemilu terdapat dalam Pasal 22-E Undang-undang Dasar Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Untuk melaksanakan Pemilihan Umum, KPU mempunyai tugas kewenangan sebagai berikut :

1. Merencanakan dan mempersiapkan pelaksanaan Pemilihan Umum;
2. Menerima, meneliti dan menetapkan Partai-partai Politik yang berhak sebagai peserta Pemilihan Umum;
3. Membentuk Panitia Pemilihan Indonesia yang selanjutnya disebut PPI dan mengkoordinasikan kegiatan Pemilihan Umum mulai dari tingkat pusat sampai di Tempat Pemungutan Suara yang selanjutnya disebut TPS;
4. Menetapkan jumlah kursi anggota DPR, DPRD I dan DPRD II untuk setiap daerah pemilihan;
5. Menetapkan keseluruhan hasil Pemilihan Umum di semua daerah pemilihan untuk DPR, DPRD I dan DPRD II;

6. Mengumpulkan dan mensistematiskan bahan-bahan serta data hasil Pemilihan Umum;
7. Memimpin tahapan kegiatan Pemilihan Umum.

Netralitas dalam pemilihan umum diatur dalam ketentuan Pasal 280 ayat (2) dan (3) Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang menyebutkan bahwa, Pelaksana dan/atau tim kampanye dalam kegiatan Kampanye Pemilu dilarang mengikutsertakan :

- a) Ketua, wakil ketua, ketua muda, hakim agung pada Mahkamah Agung, dan hakim pada semua peradilan di bawah Mahkamah Agung, dan hakim konstitusi pada Mahkamah Konstitusi;
- b) Ketua, wakil ketua, dan anggota Badan pemeriksa Keuangan.
- c) Gubernur, deputi gubernur senior, dan deputi gubernur Bank Indonesia
- d) Direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah; ;
- e) Pejabat negara bukan anggota partai politik yang menjabat sebagai pimpinan di lembaga nonstruktural;
- f) Aparatur sipil negara;
- g) Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia;
- h) Kepala desa;
- i) Perangkat desa;
- j) Anggota badan permusyawaratan desa; dan
- k) Warga Negara Indonesia yang tidak memiliki hak memilih.

Setiap orang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilarang ikut serta sebagai pelaksana dan tim Kampanye pemilu.

BAB IV PENUTUP

4.1 Kesimpulan

Berdasarkan uraian-uraian dalam kaitannya dengan pokok permasalahan yang ada, maka dapat diambil beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Pada dasarnya kepala daerah yang menyatakan dukungannya dibolehkan sesuai dengan aturan hukum yang berlaku. Hal itu mengingat mereka bertanggung jawab kepada rakyat daerah secara keseluruhan. Pasal 59 Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu misalnya mengatur hak kepala daerah berkampanye. Tapi ketentuan Pasal 60, 64, serta 281 undang-undang yang sama juga mewajibkan kepala daerah cuti apabila ingin ikut kampanye. Pasal 60 mengatur pejabat daerah yang berkampanye wajib memperhatikan keberlangsungan tugas penyelenggaraan pemerintah wilayahnya. Kemudian Pasal 64 melarang mereka menggunakan fasilitas negara saat berkampanye. Sedangkan Pasal 281 mengatakan kepala daerah wajib cuti di luar tanggungan negara saat berkampanye.
2. Pada dasarnya kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa tidak boleh ikut serta dan/atau terlibat dalam kampanye pemilihan umum. Selain itu, juga kepala daerah tidak boleh membuat keputusan yang menguntungkan diri sendiri, anggota keluarga, pihak lain, dan/atau golongan tertentu. Dengan demikian, perlu dilihat kembali bagaimana kebijakan tersebut diwujudkan, sehingga bisa dilihat apakah perbuatan kepala daerah tersebut memenuhi unsur-unsur pelanggaran di atas atau tidak. Tindakan kepala daerah yang dengan sengaja membantu atau mendukung calon tertentu dalam Pemilu dengan membuat kebijakan agar masyarakat memilih berdasarkan Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 termasuk kategori tindak pidana Pemilu, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 490 Undang Undang Nomor 7 Tahun. Dalam hal ini peranan Bawaslu diperlukan untuk menegakkan hukum dalam tindak pidana pemilihan umum.

4.2 Saran-Saran

Bertitik tolak kepada permasalahan yang ada dan dikaitkan dengan kesimpulan yang telah dikemukakan diatas, maka dapat saya berikan beberapa saran sebagai berikut :

1. Ketidaknetralan kepala daerah masih terjadi meskipun telah di terbitkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang juga mengatur netralitas kepala daerah dalam pemilihan umum. Keterlibatan birokrasi pemerintahan khususnya dalam keikutsertaan dalam Pemilihan Umum, dengan adanya keberpihakan suatu oknum pemerintahan dalam penyelenggaraan pemilihan presiden dan wakil presiden merupakan suatu bentuk dari ketidakadilan dalam Pemilu, dimana masih adanya para oknum pemerintah daerah menggunakan kekuasaannya sebagai roda penggerak dalam menyukseskan suatu kelompok dalam kancah perpolitikan.
2. Untuk mencegah keterlibatan kepala daerah dalam proses Pemilihan Umum panitia pengawasan pemilu perlu melakukan pengawasan yang lebih intens serta tepat sasaran. Bentuk pengawasan yang ideal untuk mencegah keterlibatan kepala daerah dalam proses Pemilihan Umum yaitu dengan memberikan kewenangan langsung kepada Bawaslu untuk memberikan sanksi kepada kepala daerah yang terlibat dalam proses Pemilihan Umum khususnya pemilihan umum presiden dan wakil presiden.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku :

- A.D. Belifante, 1969, *Begiselen van Nederlands Staatsrecht*, Alphen aan de Rijn, N. Samson NV
- Alfi Fahmi, 2006, *Demokrasi Pemilihan Umum*, Bandung, Genta Ilmu Pressindo.
- Andrew Reynolds, 2001, *Merancang Sistem Pemilihan Umum* dalam Juan J. Linz, et.al., *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat: Belajar dari Kekeliruan Negara-negara Lain*, Bandung: Mizan.
- C.F. Strong, 1960, *Modern Political Constitutions*, Sidgwick & Jackson Limited, London.
- Franz Magnis Suseno, 1991, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*. Surabaya: PT. Bina Ilmu
- International Commission of Jurist, 1965, *Aspect of the Rule of Law in the Modern Age*, Bangkok.
- Jimly Asshiddiqie, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, PT. Ichtiar Baru, Jakarta.
- , 2004, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Fakultas Hukum UII Press, Yogyakarta, 2004
- Margono, 2004, *Pendidikan Pancasila ; Topik Aktual Kenegaraan dan Kebangsaan*, Malang, Universitas Negeri Malang, 2004
- M. Tahir Azhary, 2003, *Negara Hukum : Suatu Studi tentang Prinsip Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam*, Jakarta, Prenada Kencana Media.
- Miriam Budiardjo, 1998, *Partisipasi Politik* Jakarta: PT. Gramedia
- Muhammad Kusnardi, 1982, *Pemilihan Umum dan Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta, Ghalia Indonesia
- O. Notohamidjojo, 1970, *Makna Negara Hukum*, Jakarta, Badan Penerbit Kristen
- Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta

Setio W. Soemeri, Didik Supriyanto, Topo Santoso, 2011 *Penanganan Pelanggaran Pemilu*. Jakarta. Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan.

Soerjono Soekanto, 2006, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta

Sri Soemantri. 2002, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung, Alumni

Widodo Ekatjahjana, 2011, dalam artikel bunga rampai : *Konsep Hukum Pemilu Dasar dan Asas Hukum Yang Melandasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*, Universitas Jember, Jember

Peraturan Perundang-Undangan :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum



**MENTERI
PENDAYAGUNAAN APARATUR NEGARA
DAN REFORMASI BIROKRASI
REPUBLIK INDONESIA**

Nomor : B/71/M.SM.00.00/2017
Sifat Penting

27 Desember 2017

Lampiran
Hal

Pelaksanaan Netralitas bagi ASN pada Penyelenggaraan
Pilkada Serentak Tahun 2018, Pemilihan Legislatif Tahun 2019,
dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2019

Yth.

1. Para Menteri Kabinet Kerja;
2. Panglima Tentara Nasional Indonesia;
3. Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia;
4. Jaksa Agung Republik Indonesia;
5. Para Kepala Lembaga Pemerintah Non Kementerian;
6. Para Pimpinan Kesekretariatan Lembaga Negara;
7. Para Pimpinan Kesekretariatan Lembaga Non Struktural;
8. Para Gubernur; dan
9. Para Bupati/Walikota.

di -
Tempat

Dalam rangka penyelenggaraan pemilihan kepala daerah serentak tahun 2018, pemilihan legislatif tahun 2019, dan pemilihan presiden dan wakil presiden tahun 2019, agar para Pejabat Pembina Kepegawaian dan seluruh Aparatur Sipil Negara memperhatikan hal hal sebagai berikut :

- A. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara
 1. Berdasarkan Pasal 2 huruf f, menyatakan bahwa salah satu asas penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN adalah "netralitas". Asas netralitas ini berarti bahwa setiap pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.
 2. Berdasarkan Pasal 87 ayat (4) huruf b, menyatakan bahwa PNS diberhentikan dengan tidak hormat karena menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.
 3. Berdasarkan Ketentuan pasal 119 dan pasal 123 ayat (3) sebagaimana telah dilakukan pengujian dan telah diputuskan berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi nomor 41/PUU-XIII/2014 tanggal 6 Juli 2015 sehingga dimaknai, "PNS yang mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota wajib menyatakan pengunduran diri

secara tertulis sebagai PNS sejak ditetapkan sebagai calon peserta Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota.” PNS yang tidak melaksanakan ketentuan tersebut dijatuhi sanksi hukuman disiplin.

- B. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang
1. Berdasarkan Pasal 70 ayat (1) huruf b, menyatakan bahwa pasangan calon dilarang melibatkan Aparatur Sipil Negara anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dan anggota Tentara Nasional Indonesia.
 2. Berdasarkan Pasal 70 ayat (1) huruf c, menyatakan bahwa pasangan calon dilarang melibatkan Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah dan perangkat Desa atau sebutan lain/perangkat Kelurahan.
 3. Berdasarkan Pasal 71 ayat (1), menyatakan bahwa Pejabat Negara, Pejabat Daerah, Pejabat Aparatur Negara Sipil Negara, anggota TNI/POLRI, dan Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon.
 4. Berdasarkan Pasal 71 ayat (2), menyatakan bahwa Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, Walikota atau Wakil Walikota dilarang melakukan penggantian pejabat 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan akhir masa jabatan kecuali mendapat persetujuan tertulis dari Menteri.
 5. Berdasarkan Pasal 71 ayat (3), menyatakan bahwa Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, Walikota atau Wakil Walikota dilarang menggunakan kewenangan program dan kegiatan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon baik di daerah sendiri maupun di daerah lain dalam waktu 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan penetapan pasangan calon terpilih.
 6. Berdasarkan Pasal 71 ayat (4), menyatakan bahwa ketentuan sebagaimana dimaksud pada Pasal 71 ayat (1) sampai dengan ayat (3) berlaku juga untuk Pejabat Gubernur atau Pejabat Bupati/Walikota.
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil
1. Berdasarkan Pasal 11 huruf c, menyatakan bahwa dalam hal etika terhadap diri sendiri PNS wajib menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok ataupun golongan. Maka PNS dilarang melakukan perbuatan yang mengarah pada keberpihakan salah satu calon atau perbuatan yang mengindikasikan terlibat dalam politik praktis/berafiliasi dengan partai politik, semisal:

- a. PNS dilarang melakukan pendekatan terhadap partai politik terkait rencana pengusulan dirinya ataupun orang lain sebagai bakal calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah.
 - b. PNS dilarang memasang spanduk/baliho yang mempromosikan dirinya ataupun orang lain sebagai bakal calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah.
 - c. PNS dilarang mendeklarasikan dirinya sebagai bakal calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah.
 - d. PNS dilarang menghadiri deklarasi bakal calon/bakal pasangan calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan atau tanpa menggunakan atribut bakal pasangan calon/atribut partai politik.
 - e. PNS dilarang mengunggah, menanggapi (seperti like, komentar, dan sejenisnya) atau menyebarluaskan gambar/foto bakal calon/bakal pasangan calon Kepala Daerah, visi misi bakal calon/bakal pasangan Kepala Daerah, maupun keterkaitan lain dengan bakal calon/bakal pasangan calon Kepala Daerah melalui media online maupun media sosial.
 - f. PNS dilarang melakukan foto bersama dengan bakal calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan mengikuti simbol tangan/gerakan yang digunakan sebagai bentuk keberpihakan.
 - g. PNS dilarang menjadi pembicara/narasumber pada kegiatan pertemuan partai politik.
2. Berdasarkan Pasal 15 ayat (1), menyatakan bahwa terhadap pelanggaran tersebut pada angka 1 dikenakan sanksi moral.
 3. Berdasarkan Pasal 16, menyatakan bahwa atas rekomendasi Majelis Kode Etik (MKE) PNS yang melakukan pelanggaran kode etik selain dikenakan sanksi moral, dapat dikenakan tindakan administratif sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
 4. Tindakan administratif sebagaimana dimaksud pada angka 3 dapat berupa sanksi hukuman disiplin ringan maupun hukuman disiplin berat sesuai dengan pertimbangan Tim Pemeriksa.
 5. Penjatuhan hukuman disiplin sebagaimana dimaksud pada angka 4 tetap dilaksanakan sesuai dengan tata cara yang telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun tentang Disiplin PNS dan Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 21 Tahun 2010 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS.
 6. Dalam hal PNS yang diduga melakukan pelanggaran kode etik sebagaimana dimaksud pada angka 1 adalah PNS selain Sekretaris Daerah, pembentukan Majelis Kode Etik dan Tim Pemeriksa dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian Instansi PNS yang bersangkutan.

7. Dalam hal PNS yang diduga melakukan pelanggaran kode etik sebagaimana dimaksud pada angka 6 adalah Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota, pembentukan Majelis Kode Etik dan Tim Pemeriksa dilakukan oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat.
8. Dalam hal PNS yang diduga melakukan pelanggaran kode etik sebagaimana dimaksud pada angka 1 adalah Sekretaris Daerah Provinsi, pembentukan Majelis Kode Etik dan Tim Pemeriksa dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri.

D. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, menyatakan bahwa PNS yang melanggar ketentuan pasal 4 angka 14 dan 15, dijatuhi hukuman disiplin sesuai pasal 12 angka 8 dan angka 9 dan pasal 13 angka 13 sebagai berikut:

1. Hukuman Disiplin Tingkat Sedang, berupa : (i) penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun; (ii). penundaan pangkat selama 1 (satu) tahun; (iii). penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 (satu) tahun:
 - a. Bagi PNS yang memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara memberikan dukungan dengan memberikan surat dukungan disertai fotokopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Kartu Tanda Penduduk Sesuai Peraturan Perundang-undangan.
 - b. Bagi PNS yang memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah serta mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama dan sesudah masa kampanye.
2. Hukuman Disiplin Tingkat Berat, berupa (i). penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun; (ii). pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah; (iii). pembebasan dari jabatan; (iv). atau pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS:
 - a. Bagi PNS yang memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah, dengan cara menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye.
 - b. Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye.
 - c. Penjatuhan hukuman disiplin oleh pejabat yang berwenang menghukum dilaksanakan sesuai dengan tata cara yang telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun tentang Disiplin PNS dan Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 21 Tahun 2010 tentang Ketentuan Pelaksanaan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS.

E. Pemantauan dan Evaluasi

1. Terhadap PNS yang diduga melakukan pelanggaran kode etik dilaporkan kepada Majelis Kode Etik instansi pemerintah PNS yang bersangkutan, untuk dapat diperiksa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
2. Terhadap pengaduan pelanggaran kode etik sebagaimana dimaksud pada huruf C angka 1 dilakukan pemeriksaan oleh Majelis Kode Etik paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak diterimanya laporan pengaduan.
3. Majelis Kode Etik sebagaimana dimaksud pada angka 2 wajib mengambil keputusan setelah memeriksa PNS yang disangka melanggar kode etik paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak dilakukan pemeriksaan.
4. Dalam hal Majelis Kode Etik memberikan rekomendasi untuk turut menjatuhkan tindakan administratif terhadap PNS yang melakukan pelanggaran kode etik, dilakukan oleh Tim Pemeriksa Pelanggaran Disiplin yang terdiri atasan langsung, unsur pengawasan, dan unsur kepegawaian atau pejabat lain yang ditunjuk, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
5. Keputusan Majelis Kode Etik bersifat final.
6. Terhadap PNS yang diduga melakukan pelanggaran disiplin netralitas dilaporkan baik kepada unsur pengawas pemilu yang berada di masing masing daerah maupun kepada unsur pengawasan di instansi pemerintah PNS yang bersangkutan, untuk dapat diperiksa/diproses sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
7. Terhadap hasil pemeriksaan oleh unsur pengawas pemilu maupun unsur pengawasan di instansi pemerintah PNS yang bersangkutan, hasil pemeriksaan tersebut diteruskan kepada Komisi Aparatur Sipil Negara.
8. Terhadap hasil pemeriksaan dan pengawasan sebagaimana tersebut pada angka 7, Komisi Aparatur Sipil Negara memberikan rekomendasi hasil pengawasan kepada Pejabat Pembinaan Kepegawaian yang bersifat mengikat dan wajib dilaksanakan.
9. Apabila rekomendasi KASN sebagaimana dimaksud angka 8 tidak dilaksanakan, maka Menteri PANRB berwenang untuk menjatuhkan sanksi kepada Pejabat Pembina Kepegawaian baik di tingkat Provinsi, maupun Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

F. Penutup

1. Kepada para Pejabat Pembina Kepegawaian atau Penjabat/Pelaksana Tugas Kepala Daerah dan Pejabat yang Berwenang pada instansi pemerintah, untuk melaksanakan dan mensosialisasikan Surat Menteri PANRB ini dengan sebaik baiknya.

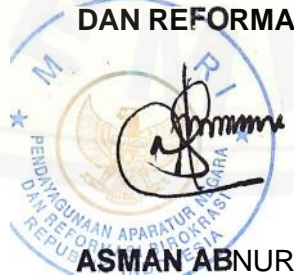
2. Kepada para Pejabat Pembina Kepegawaian atau Penjabat/Pelaksana Tugas Kepala Daerah dan Pejabat yang Berwenang pada instansi pemerintah, wajib
 - a. Mengupayakan terus menerus terciptanya iklim yang kondusif dan memberikan kesempatan kepada PNS untuk melaksanakan hak pilihnya secara bebas dengan tetap menjaga netralitas.
 - b. Melakukan pengawasan kepada bawahannya sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye agar tetap menaati peraturan perundang undangan dan ketentuan kedinasan yang berlaku.
- C. Mengambil tindakan dengan melaporkan dan mengkoordinasikan Kepada Badan Pengawas Pemilu Provinsi dan Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota secara berjenjang sesuai dengan kewenangannya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.
3. Seluruh Aparatur Sipil Negara agar tetap menjaga kebersamaan dan jiwa korps dalam menyikapi situasi politik yang ada dan tidak terpengaruh un'uk melakukan kegiatan yang mengarah pada keberpihakan/indikasi ketidaknetralan.

Untuk menjamin efektifitas pelaksanaan Surat Menteri PANRB ini, para Pimpinan Kementerian/Lembaga dan Pemenntah Daerah agar melakukan pengawasan terhadap Aparatur Sipil Negara yang berada di lingkungan instansi masing-masing dalam setiap penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah serentak tahun 2018, pemilihan Legislatif tahun 2019, dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019 sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan-undangan.

Atas perhatian dan kerjasama Saudara, kami sampaikan terima kasih.

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal /7 Desember 2017

**MENTERI PENDAYAGUNAAN APARATUR NEGARA
DAN REFORMASI BIROXRASI,**



Tembusan Yth:

1. Presiden Republik Indonesia;
2. Wakil Presiden Republik Indonesia.