

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pasal 1 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 menegaskan bahwa Negara Indonesia merupakan negara hukum.¹ Sebagai negara hukum, maka Indonesia memiliki konsekuensi yakni melaksanakan ketatanegaraan berdasarkan peraturan dan ketentuan yang berlaku. Dalam teori hukum dan politik terdapat beberapa ajaran pemegang kekuasaan tertinggi didalam negara, yaitu: teori kedaulatan Tuhan, teori kedaulatan hukum, teori kedaulatan rakyat dan teori kedaulatan negara.²

Kekuasaan dijalankan oleh pemerintah berdasarkan kedaulatan hukum atau yang disebut dengan supremasi hukum dengan tujuan terciptanya sebuah ketertiban hukum. Supremasi hukum mencakup diantaranya dasar keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Menegakan supremasi hukum di Indonesia secara otomatis menciptakan sebuah tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang biasa disebut dengan herarki hukum yang merujuk pada Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.³ Dengan begitu kedaulatan akan tercipta sesuai dengan Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut

¹ Lihat Pasal 1 ayat 3 Undang-undang Negara Republik Indonesia 1945

² M. Solly Lubis, *Ilmu Negara*, Bandung: CV. Mandar Maju, 1990, hal. 40

³ Lihat Pasal 7 ayat 1 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Dasar”. Maka dari kedaulatan ditangan rakyat itulah sehingga rakyat memiliki kedaulatan, tanggungjawab, hak dan kewajiban untuk menegakan supremasi hukum yang berdaulat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kedaulatan rakyat diwujudkan dalam sistem pemerintahan dan sistem politik Negara Indonesia, dimana sistem pemerintahan di Indonesia yakni presidensial dengan bentuk pemerintahan negara Indonesia adalah republik konstitusional. Sistem presidensial adalah sistem negara yang dipimpin oleh presiden, dimana presiden adalah kepala negara dan sekaligus juga kepala pemerintahan.

Bentuk pemerintahan republik sendiri merupakan pemerintahan yang mandate kekuasaannya berasal dari rakyat melalui mekanisme pemilihan umum atau biasa disingkat dengan Pemilu. Maka mekanisme pemilutersebut menjadi salah satu wujud nyata pelaksanaan kedaulatan rakyat itu sendiri karena rakyat secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan yang bertujuan untuk mengurus dan melayani seluruh elemen masyarakat, serta rakyat secara langsung juga memilih wakil-wakilnya yang duduk di parlemen untuk mengawasi jalannya pemerintahan agar supremasi hukum terwujud dengan baik.

Pemilihan umum adalah suatu sarana demokrasi yang digunakan sebagai alat rakyat memilih tatanan pemerintahan baik legislatif di MPR, DPR, DPD, DPRD, dan juga badan eksekutif yakni Presiden dan Wakil Presiden Indonesia. Pemilihan umum yang disingkat (PEMILU)

diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil guna menghasilkan pemerintahan negara berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Pemilihan umum merupakan instrument penting dalam Negara demokrasi yang menganut sistem perwakilan.⁴

Perkembangan politik di Indonesia saat ini telah mengalami perubahan yang signifikan baik mulai awal kemerdekaan atau yang biasa disebut orde lama, kemudian orde baru yang dinilai kehidupan politiknya sarat akan rekayasa, manipulatif, dan tidak adanya keadilan dan mengekang hak-hak demokrasi rakyat, hingga kemudian di era reformasi yang melahirkan paradigma kedaulatan rakyat yang sebenarnya yaitu menuntut kepada pemerintah agar dapat melaksanakan sebuah proses demokrasi yang baik melalui pemilihan umum yang berkualitas, sehingga sejak pemilu 1999 pemerintah sudah membuat format pemilu yang jauh lebih ideal guna memastikan hak kedaulatan rakyat tetap terjaga dengan baik.

Sebuah lembaga penyelenggaraan pemilu pun dibentuk pada tahun tersebut, yaitu sebuah badan yang secara khusus bertugas untuk mengadakan atau menyelenggarakan pemilu yakni Komisi Pemilihan Umum atau sering kita kenal (KPU). Dibentuknya badan independen ini langsung berdasarkan Pasal-Pasal di UUD RI 1945 diantaranya Pasal 1 ayat (2) dan (3), Pasal 18 ayat (3), Pasal 19 ayat (1), Pasal 20, Pasal 22C ayat (1) dan (2), Pasal 22E, Pasal 24C ayat (1) Undang-undang Dasar

⁴ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fak. UI, 1983 hlm. 328

Negara Republik Indonesia 1945 dan diatur lebih lanjut dengan peraturan perundang-undangan dibawahnya.

KPU sebagai badan yang menyelenggarakan pemilu di Indonesia tentunya perlu diawasi oleh badan independent lainnya yang sejajar dengan kedudukan KPU guna menjaga netralitas dan kualitas pemilu yang menyangkut keberlangsungan tata kelola pemerintah dalam kurun waktu 5 tahun kedepan. Maka dibentuklah suatu badan pengawas yang bertugas mengawasi dan memonitoring setiap proses pelaksanaan pemilu yang dinamai Badan Pengawasan Pemilihan Umum Republik Indonesia (Bawaslu RI). Pengawasan Bawaslu terhadap penyelenggara pemilu dilakukan dengan upaya pencegahan dan penindakan pelanggaran, dimana pelanggaran dan penyelesaian sengketa pemilu bukan bertujuan sebagai langkah penindakan namun lebih kepada upaya pencegahan.

Kedudukan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dalam kaitan penyelenggaraan pemilu di Indonesia telah mengalami penguatan yang signifikan. Dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, dinyatakan “Badan Pengawas Pemilu, selanjutnya disingkat Bawaslu, adalah lembaga penyelenggara pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.”⁵

Masa kampanye merupakan salah satu kegiatan pemilu yang merupakan hal penting didalam sebuah proses pemilihan umum. Karena

⁵ Lihat Undang-undang Nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, Penjelasan, Pasal 1 poin 16

didalam masa ini para calon anggota legislative/eksekutif dapat memperkenalkan dirinya dan menjabarkan visi, misi serta program yang akan dilakukan oleh calon tersebut apabila mereka terpilih. Rogers dan Storey telah mendefinisikan kampanye sebagai “serangkaian tindakan komunikasi yang terencana dengan tujuan untuk menciptakan efek tertentu pada sejumlah besar khalayak yang dilakukan secara berkelanjutan pada kurun waktu tertentu”.⁶

Pesta demokrasi ini memerlukan sinergi antar sektor birokrasi yang ada karena pemilu memerlukan partisipasi yang besar dari seluruh element masyarakat Indonesia. Salah satu kekuatan sosialisasi guna mensukseskan pelaksanaan pemilu ialah Aparatur Sipil Negara (ASN) yang tersebar diseluruh pelosok daerah, sehingga ASN sangatlah efektif sebagai fasilitator kesuksesan pemilu. Meski demikian, hal ini harus tetap dicermati karena berdasarkan sejarah, ASN selalu menjadi obyek politik dari partai politik (parpol) dan aktor politik. Jumlah ASN yang signifikan dan fungsi yang strategis dalam menggerakkan anggaran keuangan negara selalu menjadi incaran parpol untuk menguasai dan memanfaatkan ASN dalam aktivitas politik.

Menjelang pemilu, aktivitas partisipan ASN menjadi kian intensif karena partisipasinya untuk mendukung kampanye secara terbuka maupun terselubung sangat efektif. Karena bagi parpol, ASN dapat mempermudah pelaksanaan kampanye bagi suatu parpol tertentu secara diskriminatif

⁶ Antar Venus. *Manajemen Kampanye*. Remaja Rosdakarya, Bandung. 2004. Hlm.7.

terlebih pemanfaatan jaringan birokrasi ASN dipelosok daerah yang sangat berpengaruh bagi pilihan masyarakat pada umumnya.

Keuntungan afiliasi politik tidak hanya diterima oleh partai politik namun ASN juga mendapatkan keuntungan, dengan keberpihakan ASN digunakan untuk promosi dan karier jabatan. Meskipun telah diatur dengan peraturan perundang-undangan, masih saja terdapat pelanggaran yang biasa dilakukan ASN dalam pelaksanaan pemilu, yang dikelompokkan menjadi tiga bentuk yakni; penyalahgunaan kewenangan yang dimiliki, penggunaan fasilitas negara, pemberian dukungan dalam bentuk materi/non materi.

Ketidaknetralan dari ASN ini dapat dimungkinkan bisa memberi keuntungan bagi salah satu pihak tertentu. Diantara akibat ketidaknetralan ASN diantaranya yaitu tidak adilnya atau tidak setaranya perlakuan ASN dalam pelaksanaan birokrasi yang cenderung baik kepada pihak tertentu dan menyulitkan bagi pihak lainnya. Selain ketidakprofesionalnya ASN dalam pelayanan administrasi di birokrasi, keberpihakan ASN juga ditengarai kepentingan karir pribadi atau adanya “perjanjian jahat” antara ASN dengan calon tertentu dengan timbal balik yang sudah disepakati.

Selain dari inisiatif perseorangan atau kelompok ASN dalam ketidaknetralannya ada juga dengan alasan institusinya misal ketika terdapat calon *incumbent* sehingga relasi antara calon tersebut dengan ASN sangat dimungkinkan untuk berkerjasama. Berdasarkan alasan yang dikemukakan diatas akhirnya mendorong penulis untuk melakukan

penelitian hukum untuk mengkaji lebih jauh mengenai proses pengawasan bawaslu terhadap asas netralitas ASN di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta dan apa saja yang menjadi hambatan Bawaslu dalam hal pengawasan tersebut, dengan Judul Penelitian **“PENGAWASAN BADAN PENGAWAS PEMILU DIY TERHADAP ASAS NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA”**.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana proses pengawasan bawaslu DIY terhadap asas netralitas Aparatur Sipil Negara di Daerah Istimewa Yogyakarta?
2. Apa hambatan proses pengawasan bawaslu DIY terhadap asas netralitas Aparatur Sipil Negara di Daerah Istimewa Yogyakarta?

C. Tujuan Penelitian

Setiap penelitian yang dilakukan memiliki tujuan tertentu yang hendak dicapai oleh penulis dan tidak terlepas dari permasalahan yang telah dirumuskan sebelumnya. Adapun tujuan dari penelitian ini yakni sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui proses pengawasan bawaslu DIY terhadap asas netralitas Aparatur Sipil Negara di Daerah Istimewa Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui hambatan dalam proses pengawasan bawaslu DIY terhadap asas netralitas Aparatur Sipil Negara di Daerah Istimewa Yogyakarta.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis

- a. Memberikan informasi mengenai proses pengawasan bawaslu DIY terhadap asas netralitas Aparatur Sipil Negara di Daerah Istimewa Yogyakarta dan apa saja hambatan yang dialami.
- b. Dapat dijadikan sebagai bahan kajian dalam khasanah hukum positif di Indonesia dan menjadi dalam pengembangan mutu pendidikan terutama pada Hukum Administrasi Negara.

2. Manfaat praktis

Secara praktis diharapkan dapat menjadi bahan untuk kajian mengenai bagaimana kinerja Pengawas Bawaslu DIY terhadap asas netralitas Aparatur Sipil Negara di Daerah Istimewa Yogyakarta.