

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Negara demokrasi adalah Negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, jika ditinjau dari sudut organisasi berarti suatu pengorganisasian Negara yang dilakukan oleh rakyat karena kedaulatan berada ditangan rakyat.<sup>1</sup> Salah satu ciri Negara demokrasi adalah diselenggarakannya pemilu yang terjadwal dan berkala. Pemilu memiliki arena kompetisi untuk mengisi jabatan politik di pemerintahan yang didasarkan pada pilihan formal dari warganegara yang memenuhi syarat.

Pemilihan Umum (Pemilu) suatu proses untuk memajukan Negara dalam pelaksanaan rakyat bebas menyampaikan aspirasi untuk memilih calon pemimpin. Pengertian pemilihan umum juga ditegaskan dalam pasal 1 angka (1) bahwa Pemilihan umum merupakan perwujudan dari kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Pasal 1 angka 1 UU No.7 tahun 2017 tentang pemilihan umum, yang selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan

---

<sup>1</sup> Moh.Mahfud MD, *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia*, PT. RinekaCipta, Jakarta, 2000, hlm.19.

Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>2</sup>

Salah satu hal yang diatur untuk menghadapi Pemilu berkeadilan adalah adanya larangan bagi Kepala Daerah untuk memihak mengatasnamakan jabatan nya diatur didalam pasal 61 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang perubahan kedua atas undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kepala daerah tidak boleh mengatasnamakan jabatan nya untuk memihak salah satu peserta pemilu karena berdampak ketidakadilan bagi masyarakat.

Pemilu yang demokratis mengharuskan adanya lembaga pengawas yang independen dan otonom. Lembaga ini dibentuk untuk memperkuat pilar demokrasi, meminimalkan terjadinya kecurangan dalam pemilu, sekaligus menegaskan komitmen pemilu dari pembentukan pemerintah yang berkarakter.<sup>3</sup> Oleh karena itu pentingnya pembentukan pengawas pemilu yang independen. Ciri-ciri utama dari pengawas pemilu yang inependen yaitu:<sup>4</sup>

1. Dibentuk berdasarkan perintah konstitusi atau undang-undang
2. Tidak mudah di intervensi oleh kepentingan politik tertentu
3. Bertanggungjawab kepada parlemen

---

<sup>2</sup> Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

<sup>3</sup> Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Kencana, Jakarta, 2017, hlm.107.

<sup>4</sup> *Ibid*, hlm.108.

4. Menjalankan tugas sesuai dengan tahapan pemilu
5. Memiliki integritas dan moralitas yang baik
6. Memahami tata cara penyelenggaraan pemilu

Dengan begitu, panitia pengawas tidak hanya bertanggungjawab terhadap pembentukan pemerintahan yang demokratis, tetapi juga ikut andil dalam membuat rakyat memilih kandidat yang mereka anggap mampu.

Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) telah menyusun standar tata laksana kerja pengawasan dalam melaksanakan tanggung jawab kelembagaannya penyelenggaraan pemilu sebagai pedoman kerja bagi pengawas pemilu di setiap tingkatan. Bawaslu bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu sebagai pedoman kerja bagi pengawas pemilu dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran untuk terwujudnya pemilu yang demokratis.<sup>5</sup>

Didalam pasal 95 huruf e Undang- Undang 7 tahun 2017 tentang pemilu adalah merekomendasikan kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan terhadap netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;<sup>6</sup>

Beberapa waktu yang lalu, Bawaslu Provinsi Jawa tengah membuat rekomendasi ke kementerian dalam negeri terhadap kepala daerah Jawa tengah melanggar aturan netralitas sebagai kepala daerah, Pada hari sabtu 26

---

<sup>5</sup> Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Kencana, Makassar, 2018, hlm.99 .

<sup>6</sup> Pasal 95 huruf e Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

januari 2019 bertempat di hotel Alila Solo Gubernur Jawa Tengah beserta 32 kepala daerah Walikota/Bupati beserta Wakilnya mendeklarasikan mendukung pasangan calon presiden no 1 Jokowi Ma'ruf amin dengan meminjam 3 bagian tempat di hotel alila solo yaitu Ruang deklarasi, ruang media center dan ruang transit. Melihat kejadian tersebut Badan Pemenangan Daerah Capres Prabowo Subianto dan cawapres Sandiaga Uno wilayah Jawa Tengah melapor ke Bawaslu Jawa Tengah. Laporan terkait dugaan pelanggaran yang dilakukan 32 kepala daerah yang menggelar deklarasi pada Capres Jokowi Widodo. Laporan dilakukan oleh tim divisi advokasi badan pemenangan daerah saat laporan tim menyertakan sejumlah bukti-bukti dugaan pelanggaran yakni flashdisk berisi video deklarasi dan screenshot cuitan twitter “benar sudah kami laporkan” kata Jubir badan pemenang daerah jawa tengah, Sriyanto Saputro.<sup>7</sup>

Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Jawa Tengah memutuskan deklarasi pemenangan calon presiden dan wakil presiden Jokowi-Ma'ruf amin yang dilakukan Gubernur Jawa tengah Ganjar Pranowo dan 32 kepala daerah melanggar aturan. Menurut Koordinator Divisi Humas dan Antarlembaga Bawaslu Jawa Tengah, Rofiuddin, aturan yang dilanggar bukan aturan kampanye, melainkan netralitas sebagai kepala daerah sebagaimana Pasal 1 angka (3) dan Pasal 61 Ayat (2) Undang-Undang no 9 tahun 2015 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang No 23 tahun 2014

---

<sup>7</sup> Agus Susilo, “BPN Laorkan Deklarasi 31 Kepala Daerah ke Bawaslu” <https://semaranginside.com/bpn-laporkan-deklarasi-31-kepala-daerah-ke-bawaslu/> diakses pada tanggal 9 mei 2019 pada pukul 20.33 WIB.

tentang Pemerintahan Daerah, masuk pelanggaran hukum lainnya, dalam hal ini Undang-Undang Pemerintahan Daerah.<sup>8</sup>

Melihat hasil rekomendasi Bawaslu Jawa Tengah, Tim Prabowo-Sandi keberatan atas hasil rekomendasi Bawaslu Jawa Tengah terkait tidak adanya pelanggaran pemilu dalam deklarasi kepala daerah dukung Jokowi-Ma'ruf yang dipimpin Ganjar Pranowo. Menurut Listiani (Tim Prabowo Sandi), Bawaslu mengesampingkan Pasal 547 UU Pemilu yang tidak pernah dipakai dalam menindak kepala daerah padahal dalam pasal 122 UU 5 tahun 2015 tentang Aparatur Sipil Negara kepala daerah digolongkan sebagai pejabat negara.<sup>9</sup>

Akan tetapi berbeda pandangan dengan pengamat politik Refly Harun kepala daerah boleh melakukan deklarasi dukungan kepada pasangan calon tertentu dan ia menguatkan bahwa kepala Daerah ada pejabat politik yang dipilih oleh rakyat bukan Aparatur Sipil Negara.<sup>10</sup> Menurut Menteri dalam Negeri (Mendagri) Tjahjo Kumolo kepala daerah berhak ikut kampanye asalkan mengikuti aturan termasuk mengajukan cuti, Mendagri tak

---

<sup>8</sup> Nazar Nurdin, "Bawaslu Putuskan Deklarasi ganjar Pranowo dan 31 Kepala Daerah Langgar Aturan" <https://regional.kompas.com/read/2019/02/23/14514031/bawaslu-putusan-deklarasi-ganjar-pranowo-dan-31-kepala-daerah-langgar> diakses pada tanggal 9 mei 2019 pada pukul 21.00 WIB.

<sup>9</sup> Angling Adhitya, "BPN Protes Bawaslu Soal Tak Ada Pelanggaran Deklarsi Ganjar Cs Pro-Jokowi" <https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d-4443236/bpn-protos-bawaslu-soal-tak-ada-pelanggaran-deklarasi-ganjar-cs-pro-jokowi> diakses pada tanggal 11 mei 2019 pada pukul 10.15 WIB.

<sup>10</sup> "Pandangan refly Harun Soal Kepala Daerah yang Deklrasikan Dukungan ke Capres" <http://jateng.tribunnews.com/2018/10/19/pandangan-refly-harun-soal-kepala-daerah-yang-deklarasikan-dukkungan-ke-capres> diakses pada tanggal 11 mei 2019 pada pukul 14.25 WIB.

mempersoalkan deklarasi mendukung Jokowi-ma;ruf yang digelar Gubernur Jawa tengah ganjar Pranowo dan 32 kepala daerah di Jawa Tengah<sup>11</sup>.

Adanya perbedaan pandangan mengenai hasil rekomendasi Bawaslu Jawa Tengah dalam peraturan di Indonesia mengakibatkan perdebatan pada setiap kalangan. Hasil rekomendasi Bawaslu Jawa tengah terhadap deklarasi kepala daerah menjadi dipertanyakan. Berdasarkan kondisi yang sudah dipaparkan maka penulis merasa perlu untuk melakukan penelitian dengan judul **“ANALISIS TENTANG ATURAN NETRALITAS KEPALA DAERAH DALAM PEMILIHAN PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN 2019 (STUDI TERHADAP DEKLARASI DUKUNGAN PASANGAN CALON PRESIDEN & WAKIL PRESIDEN OLEH GUBERNUR JATENG)**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka permasalahan yang di angkat dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah tindakan deklarasi oleh Gubernur Jateng (Ganjar Pranowo) terhadap calon presiden dan calon wakil presiden melanggar aturan tentang netralitas kepala daerah?
2. Apa tindakan yang telah dilakukan oleh Bawaslu dalam menyelesaikan pelanggaran dugaan netralitas Gubernur Jateng (Ganjar Pranowo)

---

<sup>11</sup> Lisye Sri Mendagri soal Ganjar dkk Deklarasi Pro-Jokowi SUDAH Sesuai Aturan <https://news.detik.com/berita/d-4442803/mendagri-soal-ganjar-dkk-deklarasi-pro-jokowi-sudah-sesuai-aturan> diakses pada tanggal 11 mei 2019 pada pukul 14.50 WIB.

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka tujuan yang ingin dicapai oleh penulis yaitu untuk mengetahui:

1. Mengetahui tindakan deklarasi oleh Gubernur Jateng (Ganjar Pranowo) terhadap calon presiden dan calon wakil presiden melanggar aturan tentang netralitas kepala daerah.
2. Mengetahui tindakan yang telah dilakukan oleh Bawaslu dalam menyelesaikan pelanggaran dugaan netralitas Gubernur Jateng (Ganjar Pranowo).

### **D. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan pemaparan di atas, manfaat penelitian yang diharapkan oleh penulis ini dibagi menjadi dua kategori yaitu manfaat secara teoritis dan secara secara praktis. Penjelasan sebagai berikut:

#### **1. Manfaat Teoritis**

Penulis mengharapkan hasil dari penelitian yang akan dilakukan dapat menjadi bahan pembelajaran bagi penulis dan para penuntut ilmu terkhusus dalam bidang tersebut.

#### **2. Manfaat Praktis**

- a. Untuk memberikan jawaban atas permasalahan yang diteliti.
- b. Penulis mengharapkan penelitian yang akan dilakukan dapat menjadi salah satu bahan refrensi untuk diaplikasikan.

## E. Tinjauan Pustaka

### 1. Teori Pemilihan Umum

Dalam Pembahasan ini menjelaskan teori Pemilihan Umum secara global. Pemilihan umum adalah sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila (Demokrasi Pancasila) dalam Negara Republik Indonesia.<sup>12</sup> Salah satu pilar demokrasi yang dianggap sebagai lambang dan tolak ukur dari pencapaian sistem demokrasi. Secara sederhana pemilu adalah mengkonversi suara dari pemilih menjadi kursi yang dimenangkan oleh kandidat. Sentralitas dari posisi pemilihan umum dalam membedakan sistem politik yang demokratis atau bukan, konsepsi awal yang diajukan Joseph Schumpeter yang menempatkan penyelenggaraan pemilihan umum yang bebas dan berkala sebagai kriteria utama bagi suatu sistem politik dapat disebut demokrasi.<sup>13</sup>

Dalam pemilu dikenal pula konsep penyelenggaraan pemilu. Penyelenggara pemilu adalah pelaksanaan tahapan pemilu yang dilaksanakan oleh penyelenggara pemilu yang mengatur jalannya Pemilu, mulai dari merancang tahapan-tahapan penyelenggaraan Pemilu, menetapkan peserta Pemilu, menetapkan pemilih, melakukan pemungutan suara, menghimpun rekapitulasi perolehan suara, sehingga menetapkan pemenang Pemilu. Dengan kata lain penyelenggara Pemilu

---

<sup>12</sup> Kansil, *Memahami Pemilihan Umum dan Referendum*, IND-HILL-CO, Jakarta, 1986, hlm.1.

<sup>13</sup> Jurnal Hukum Ius Quia Iustum Vol.15 hlm.394.



merupakan nahkoda dari Pemilu dalam membawa bagaimana dan kearah mana Pemilu akan berlabuh.

Desain penyelenggaraan Pemilu di Indonesia sangat dinamis khususnya pasca-reformasi 1998 karena terjadi perubahan yang sangat fundamental khususnya tentang penyelenggara Pemilu yang menginginkan penyelenggara Pemilu harus bersifat independen. Hal tersebut untuk memastikan netralitas dan ketidakberpihakan penyelenggara Pemilu itu sendiri. Sebab apabila hal itu tidak terjadi maka Pemilu yang *free and fair election* yang dicita-citakan akan menjadi utopis.

Pelaksanaan pemilihan di Indonesia dilaksanakan untuk memilih DPR, DPD, Preseiden dan Wakil Presiden, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/kota<sup>14</sup> dan juga untuk memilih Gubernur, dan Bupati/Wali Kota.<sup>15</sup> Dengan demikian terdapat tiga 3 (tiga) lembaga yang menjalankan penyelenggaraan pemilu yaitu KPU, Bawaslu, dan DKPP sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.<sup>16</sup> Kemudian pengaturan mengenai penyelenggara Pemilu diatur dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

---

<sup>14</sup> Pasal 22E ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.

<sup>15</sup> Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945.

<sup>16</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, hlm. 111-112

## 2. Teori Bawaslu

Pemilu yang demokratis mengharuskan adanya lembaga pengawas yang independen dan otonom. Lembaga ini dibentuk untuk memperkuat pilar demokrasi, meminimalkan terjadinya kecurangan dalam pemilu, sekaligus menegaskan komitmen pemilu/pilkada sebagai inti tesis dari pembentukan pemerintahan yang berkarakter. Secara historis, lembaga pengawas pemilu baru muncul pada pemilu 1982.<sup>17</sup> Untuk Pemilu-pemilu sebelumnya tidak mengenal lembaga pengawas pemilu munculnya lembaga pengawas pemilu dikarenakan adanya permasalahan pada penyelenggaraan pemilu. Hal ini banyak menimbulkan asumsi ketidaknetralan pemerintah dalam pelaksanaan pemilu, akhirnya muncul gagasan untuk meningkatkan kualitas pemilu dengan cara memperbaiki undang-undang. Pada masa orde baru, Panitia Pengawasan Pelaksana (Panwaslak) panitia dari tingkat pusat sampai kecamatan dan pula Panwaslak tidak ada di tingkat desa/kelurahan dan ke bawahannya. Di tingkat pusat Jaksa Agung sebagai Ketua Panwaslak pusat. Idealnya lembaga pengawas yang berfungsi maksimal yaitu:<sup>18</sup>

- a. Posisi lembaga itu independen
- b. Memiliki kewenangan yang cukup
- c. Memiliki personal yang cukup
- d. Memiliki kesempatan waktu yang cukup

---

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm.108.

<sup>18</sup> *Ibid*, hlm.109

Apabila melihat pada era orde baru kriteria tersebut tidak tepat di Panwaslak bahwa keberadaan panwaslak bukan suatu lembaga yang independen dalam mengawasi pelaksanaan pemilu.

### 3. Teori Netralitas Aparatur Sipil Negara

Dalam kehidupan masyarakat modern, setiap individu/ kuota masyarakat diharapkan untuk dapat bersosialisasi dengan anggota masyarakat lainnya. akan tetapi, bermasyarakat dibatasi oleh kaidah-kaidah yang terdapat dalam lingkungannya, baik itu norma hukum, kesopanan, kesusilaan, dan agama yang disebut sebagai etika. kondisi tersebut menimbulkan konsekuensi berupa penghormatan terhadap nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.<sup>19</sup>

Istilah etika berasal dari bahasa Yunani, ethos, yang berarti kebiasaan atau watak. jadi dalam hal ini etika merupakan pola perilaku atau kebiasaan yang baik dan dapat diterima oleh lingkungan pergaulan seseorang atau sesuatu organisasi tertentu.<sup>20</sup> Etika bagi aparatur

Pemerintah merupakan hal penting yang harus dikembangkan karena dengan adanya etika diharapkan mampu untuk membangkitkan kepekaan birokrasi (pemerintah) dalam melayani kepentingan masyarakat.

---

<sup>19</sup> Sri Hartini dan tedi Sudrajat, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia Edisi Kedua*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, hlm.51.

<sup>20</sup> Desi Fernanda, *Etika Organisasi Pemerintah Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia*, Jakarta, 2003, hlm.2.

Pihak pemerintah mempunyai tugas-tugas terhadap masyarakat dengan melaksanakan suatu kebijakan lingkungan dalam bentuk wewenang, yaitu kekuasaan yuridis akan orang-orang pribadi, badan-badan hukum, dan memberikannya kepada pegawai negeri hak dan kewajiban yang dapat dan mereka pegang menurut hukum. Nilai-nilai etika yang harus ditaati oleh Pegawai negeri sipil tercermin dalam kewajiban Pegawai Negeri Sipil berdasarkan peraturan perundang-undang. Kewajiban Pegawai negeri adalah segala sesuatu yang wajib dilakukan berdasarkan peraturan Perundang-undangan. bentuk kewajiban tersebut terakumulasi dalam bentuk sikap dan perilaku yang harus dijaga oleh setiap Pegawai Negeri Sipil. bentuk konkrit dari penjabaran itikad baik pemerintah dalam menjunjung tinggi nilai-nilai etika di lingkungan Pegawai Negeri Sipil adalah dicantumkannya kode etik Pegawai Negeri Sipil dan sumpah janji Pegawai Negeri Sipil dalam undang-undang ASN.<sup>21</sup>

Didalam pasal 2 huruf f Undang-Undang No 5 tentang Aparatur Sipil Negara berbunyi Pegawai Aparatur Sipil Negara tidak berpihak dari segala pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.<sup>22</sup> Pegawai Aparatur Sipil Negara harus bebas dari pengaruh

---

<sup>21</sup> *Ibid*, hlm.52.

<sup>22</sup> Pasal 2 huruf f Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

dan intervensi semua golongan dan partai politik.<sup>23</sup> Yang dikatakan netralitas sudah digolongkan oleh S.F Marbun, yaitu sebagai berikut:<sup>24</sup>

a. Kebebasan pegawai negeri sipil dari pengaruh partai politik tertentu atau tidak memihak untuk kepentingan partai tertentu atau tidak berperan dalam proses politik. namun pegawai negeri sipil masih tetap mempunyai hak politik untuk memilih dan berhak untuk dipilih dalam pemilihan umum. namun tidak diperkenankan aktif menjadi anggota dan pengurus Partai politik.

b. Maksud netralitas yang lain adalah jika seseorang orang Pegawai Negeri Sipil aktif menjadi pengurus Partai politik atau anggota legislatif, maka ia harus mengundurkan diri. dengan demikian, birokrasi pemerintahan akan stabil dan dapat berperan mendukung serta merealisasikan kebijakan atau kehendak politik manapun yang sedang berkuasa dalam pemerintahan

Pegawai negeri sipil berkedudukan sebagai unsur Aparatur Negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan serta pembangunan. Kemudian di Pasal 9 Undang-Undang No 5 tahun 2014 tentang ASN menjelaskan bahwa Pegawai ASN melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh pimpinan instansi

---

<sup>23</sup> Pasal 5 ayat (2) huruf h Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

<sup>24</sup> S.F.Marbun, *Reformasi Hukum Tata Negara Netralitas Netralitas Pegawai Negeri dalam kehidupan politik di Indonesia*, FH UII, Yogyakarta, 1998, hlm.74.

pemerintah<sup>25</sup> dan pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik.<sup>26</sup>

## F. Metode Penelitian

Untuk Untuk melengkapi penulisan skripsi ini agar tujuannya dapat lebih terfokus dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah, maka penulis menggunakan metode penelitian antara lain:

### 1. Jenis Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang diteliti, penulis menggunakan metode penelitian yuridis empiris yang dengan kata lain adalah jenis penelitian hukum sosiologis dan dapat disebut pula dengan penelitian lapangan, yaitu mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyataannya dimasyarakat.<sup>27</sup> Memang tidak disebutkan secara jelas apa yang dimaksud dengan hukum empiris itu. Tetapi, dapat dirumuskan beberapa objek dari penelitian hukum empiris ini, sebagai berikut:<sup>28</sup>

- a. Pertama, Penelitian terhadap peristiwa, kejadian, dan perbuatan nyata yang terjadi dalam masyarakat. dengan kata lain, meneliti bagaimana fenomena hukum di masyarakat. fenomena ini apabila diidentifikasi merupakan fenomena sosial yang ada kaitannya

<sup>25</sup> Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

<sup>26</sup> Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

<sup>27</sup> Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 2002, hlm.15.

<sup>28</sup> Joenadi Efendi dan Jhonny Ibrahim, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Prenada Media, Depok, 2016, e-book, hlm.151.

dengan hukum. Misalnya, fenomena peningkatan angka kriminalitas pada masyarakat urban. Peneliti bisa membuat rancangan tema “ faktor-faktor penyebab peningkatan angka kriminalitas di perkotaan dalam perspektif sosiologi hukum/ hukum atau perspektif kriminologi.” Contoh lain “efektifitas rehabilitasi bagi narapidana narkoba.”

b. Kedua, aturan hukum yang tidak tertulis yang berlaku dalam masyarakat ( living law, Common law, customary law), yang tidak diatur oleh pembentuk undang-undang, melainkan perilaku masyarakat. Contoh, pembagian waris dalam masyarakat adat Karo.

c. Ketiga, penerapan atau bekerjanya hukum di masyarakat. Pada pokoknya, setiap penelitian hukum dengan meneliti implementasi atau pelaksanaan peraturan perundang-undangan di masyarakat adalah termasuk penelitian hukum empiris. Misalnya, Penelitian terhadap implementasi pengaturan lajur kiri untuk roda dua dalam UU No. 22 tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan di

Wilayah Kota Surabaya, atau Penelitian terhadap implementasi pemberian hak-hak tersangka dalam KUHAP di Wilayah Polrestaes Surabaya.

Penulis memilih untuk menggunakan metode penelitian empiris ini dikarenakan, penulis ingin hasil penelitian ini menemukan kebenaran yang substansial, bukan kebenaran prosedural semata.<sup>29</sup> Atau dengan

---

<sup>29</sup> *Ibid*, hlm. 176.

kata lain penulis ingin melakukan suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan yang terjadi di masyarakat dengan mencari tahu fakta-fakta dan data yang dibutuhkan.

## 2. **Objek Penelitian**

Objek dari penelitian adalah sebagai berikut yaitu *pertama*, tindakan deklarasi oleh gubernur jateng (ganjar pranowo) terhadap calon presiden dan calon wakil presiden melanggar aturan tentang netralitas kepala daerah. *Kedua*, tindakan yang telah dilakukan oleh Bawaslu dalam menyelesaikan dugaan oleh Gubernur Jateng (Ganjar pranowo).

## 3. **Subjek Penelitian**

Subjek Penelitian merupakan orang yang ditemui untuk mendapatkan data maupun informasi yang valid sebagai bahan untuk penelitian. Adapun subjek penelitian yang akan dituju untuk memberikan informasi yang akurat dan terpercaya yaitu;

1. Kordinator Divisi Penindakan Pelanggaran (Dr. Sri Wahyu Ananingsih, SH., M.Hum.

## 4. **Metode Pendekatan**

Metode dalam penyusunan skripsi ini adalah menggunakan dua pendekatan yaitu *pertama*, pendekatan undang-undang (*statue approach*) dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang



bersangkut paut dengan isi hukum yang sedang ditangani. Bagi penelitian untuk kegiatan praktis, pendekatan undang-undang ini akan membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara undang-undang dengan undang-undang lainnya atau antara undang-undang dan Undang-Undang dasar atau regulasi dan undang-undang. Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argument untuk memecahkan isu yang dihadapi. Peneliti akan dapat menyimpulkan mengenai ada tidaknya benturan filosofis antara undang-undang dengan isu yang dihadapi<sup>30</sup>. *Kedua*, Pendekatan kasus dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap. Kasus itu dapat berupa kasus yang terjadi di Indonesia maupun Negara lain. Yang menjadi kajian pokok di dalam pendekatan kasus adalah *ratio decidendi* atau *reasoning*, yaitu pertimbangan pengadilan dalam hal ini Bawaslu sampai kepada suatu putusan. Baik untuk keperluan praktik maupun akademis, *ratio decidendi* atau *reasoning* tersebut merupakan referensi bagi penyusunan arguentasi dalam pemecahan isu hukum.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, PT Kharisma Putra Utama, Jakarta, 2005, hlm.133

<sup>31</sup> *Ibid*, hlm. 134

## 5. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian akan berada dilingkup Provinsi Jawa Tengah kota Semarang dikarenakan Objek Permasalahan berada di Bawaslu Provinsi Jawa Tengah berada di Kota Semarang.

## 6. Sumber Data Penelitian

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data primer dan sumber data sekunder yang terdiri dari:

### a. Sumber Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari sumber pertama yang terkait dengan permasalahan yang akan dibahas.<sup>32</sup> Sumber data diperoleh dari lapangan secara langsung dengan wawancara kepada Komisioner Bawaslu Provinsi Jawa Tengah.

### b. Sumber Data Sekunder

Data sekunder merupakan sumber data penelitian yang diperoleh peneliti secara tidak langsung melalui media perantara (diperoleh dan dicatat oleh pihak lain). Data sekunder umumnya berupa bukti, catatan atau laporan historis yang telah tersusun dalam arsip (data dokumenter) yang dipublikasikan dan yang tidak

---

<sup>32</sup> Amiruddin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 30.

dipublikasikan. Terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan non hukum, yaitu:

### 1) **Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum primer berupa bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum;
- c) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- d) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara;
- e) Peraturan Bawaslu Nomor 7 Tahun 2018 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilu.

### 2) **Bahan Sekunder**

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang didapat dari buku-buku karangan para ahli hukum, modul, makalah, surat kabar yang berupa karya ilmiah seperti bahan pustaka, jurnal, dan bahan-bahan lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini.

### 3) Bahan Non Hukum

Yaitu bahan yang memberi petunjuk, informasi terhadap kata-kata yang membutuhkan penjelasan seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia, Ensiklopedia dan artikel-artikel dari internet.

#### 7. Teknik Pengumpulan Data

Pada penelitian, pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan dua prosedur, yaitu:

- a. Wawancara dengan Komisioner Badan Pengawas Pemilu Jawa Tengah yang paham terkait permasalahan yang diteliti oleh peneliti.
- b. Studi kepustakaan, yang merupakan kegiatan penelusuran, pengumpulan, dan penelaahan bahan-bahan kepustakaan yang memiliki relevansi dengan permasalahan penelitian, berupa literatur-literatur, laporan penelitian, artikel ilmiah, undang-undang, brosur, dan bahan-bahan pustaka serta dokumentasi lainnya.

Dalam hal ini ada beberapa instrument yang digunakan, dan langkah ini disusun dengan pandangan yang menyatakan bahwa dalam menentukan instrumen penelitian, instrumen yang paling utama adalah peneliti itu sendiri.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> *Ibid*, hlm. 179

## **G. Sistematika Penulisan**

Untuk mempermudah pembahasan dalam penulisan, penelitian ini disusun dengan menggunakan sistematika sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan, Merupakan bab yang memuat pendahuluan yang meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, kerangka teori, metode penelitian dan kerangka penulisan

Bab II Tinjauan Umum, Merupakan bab yang di dalam bagian ini penulis menyajikan teori-teori yang bersumber dari undang-undang maupun literatur-literatur mengenai Teori Pemilihan Umum, Teori Bawaslu dan Teori Netralitas Aparatur Sipil Negara.

Bab III Analisis dan Pembahasan, merupakan bab dimana penulis akan memaparkan hasil penelitian yang berupa gambaran penulis tentang analisis pertimbangan hukum bawaslu dan urgensi netralitas kepala daerah dalam pemilihan presiden.

Bab IV Penutup, berisi kesimpulan dari pembahasan tentang rumusan masalah yang dilakukan dengan komprehensif dan dilengkapi dengan saran sebagai rekomendasi dari hasil penelitian.