

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Maraknya persoalan hukum atas keterlibatan Aparatur Sipil Negara dalam kegiatan politik praktis menunjukkan dengan jelas bahwa peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian masih belum cukup kuat untuk mencegah pelanggaran asas netralitas dalam pelaksanaan Pemilihan Umum di daerah. Terdapat 2 lembaga yang mengawasi dan menangani Netralitas Aparatur Sipil Negara yaitu Bawaslu dan KASN. Pengawasan adalah pemantauan perilaku, kegiatan atau informasi untuk tujuan mengumpulkan informasi, mempengaruhi, menaungi atau mengarahkan sedangkan penanganan merupakan sebuah tindakan yang dilakukan dalam melakukan sesuatu. Penanganan merupakan suatu proses tindakan atau cara menangani, mengurus serta penyelesaian suatu perkara yang dilakukan oleh pihak berwenang sehingga perkara yang dihadapi dapat terkendali dan terselesaikan.¹

Badan Pengawas Pemilihan Umum (BAWASLU) merupakan lembaga pengawas ataupun pemantau dalam setiap berjalannya pelaksanaan baik pemilu ataupun pilkada yang di selenggarakan oleh KPU yang dimana peran Bawaslu memiliki tugas, wewenang, dan kewajiban pengawasan berdasarkan Undang-Undang. Tugas wewenang dan kewajiban Bawaslu dari menyusun standar tata laksana pengawasan, melakukan pencegahan dan penindakan, pengawasan persiapan penyelenggaraan pemilu, mengawasi pelaksanaan tahapan pemilu, mencegah adanya praktik politik uang, serta mengawasi netralitas Aparatur Sipil Negara, hingga menyampaikan dugaan pelanggaran.² Bawaslu didesain sebagai salah satu unsur yang ada dalam sistem tata kelola penyelenggara Pilkada,

¹ Sabda, “*Penanganan (Indonesia)*” <http://kamus.sabda.org/kamus/penanganan> (diakses pada tanggal, 1 April 2023 pukul 07:45 WIB)

² Novita Rusdiani, “*Bawaslu Rilis Data Pengawasan Netralitas ASN*” <https://ppid.kasn.go.id/kasn-bawaslu-rilis-data-pengawasan-netralitas-asn> (diakses pada, 1 April 2023 pukul 10.30 WIB)

khususnya dalam hal pengawasan. Pada penyelenggaraan Pemilihan Umum Bawaslu perlu mengawasi segala tahapan dan rangkaianannya yang diselenggarakan di setiap tingkatan dari pusat hingga ke daerah. Pada tahap pengawasan tersebut, Bawaslu juga tidak boleh luput dan lalai untuk mengawasi netralitas Aparatur Sipil Negara .³

Netralitas adalah suatu kecenderungan untuk tidak memihak dalam suatu konflik, yang mungkin tidak menunjukkan bahwa pihak-pihak yang netral tidak berpihak. Netralitas birokrasi jelas diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Pasal 9 ayat (2) yang menyebutkan bahwa Pegawai Aparatur Sipil Negara harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik. Netralitas dapat juga diartikan dengan bebasnya pegawai negeri sipil dari pengaruh kepentingan partai atau tidak berperan dalam proses politik. Selain itu di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, pada pasal 4 angka 14 “dimana sertiap Aparatur Sipil Negara dilarang memberikan dukungan disertai fotokopi KTP atau surat Keterangan Tanda Penduduk”. Dan Pasal 4 angka 15: Dengan memberi dukungan kepada calon kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dengan cara; (a) terlibat dalam kegiatan kampanye, (b) menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan, (c) membuat keputusan dan atau tindakan yang menuntungkan atau merugikan salah satu paslon selama masa kampanye, (d) mengadakan kegiatan atau tindakan pasangan calon yang menjadi peserta pemilu, sebelum, selama dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, pemberian barang kepada Aparatur Sipil Negara dalam lingkungan unit kerjanya, anggota, keluarga dan masyarakat.⁴

Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah merupakan proses pergantian kepemimpinan pemerintahan Propinsi dan Kabupaten/Kota yang mencerminkan pelaksanaan sistem daerah otonom. sistem pemilihan bisa dikatakan lebih demokratis dibandingkan dengan sistem perwakilan (demokrasi tidak langsung) sebelumnya, semangat untuk mengembalikan demokrasi tersebut

³ Muhamad Saleh, “Pengawasan Terintegrasi Terhadap Kampanye Prematur Petahana Dalam Pemilihan Kepala Daerah”(Jurnal Adhyasa Pemilu 2020) 116.

⁴ Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, pada pasal 4 angka 14 dan Pasal 4 angka 15

menjadi demokrasi langsung tercermin dari keinginan masyarakat sebagai pemilih yang ingin memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak dan hatinurannya tanpa perantara, dalam memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Aparatur Sipil Negara pada dasarnya merupakan abdi negara dan abdi masyarakat yang dituntut untuk memiliki kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, negara dan pemerintah dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan. Kelancaran penyelenggaraan tugas pemerintah dan pembangunan nasional sangat tergantung pada Aparatur Sipil Negara, sebagai unsur utama sumber daya manusia aparatur Negara mempunyai peran yang sangat strategis dalam mengemban tugas pemerintahan dan pembangunan tersebut.⁵

Pemerintah pada dasarnya telah memberlakukan berbagai peraturan perundangundangan di bidang kepegawaian untuk mengatur Aparatur Sipil Negara agar dapat mewujudkan eksistensinya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Regulasi mengenai Birokrat atau Aparatur Sipil Negara termuat di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara atau disebut juga UU ASN, hal ini sesuai dengan amanat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam rangka pelaksanaan cita-cita bangsa dan mewujudkan tujuan negara Indonesia. Aparatur Sipil Negara adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil (ASN) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Adapun pegawai Aparatur Sipil Negara adalah Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundangundangan.

Ketetapan kenapa Aparatur Sipil Negara harus netral pada saat pemilu sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, Pasal 9 Ayat 2 huruf "F" Yang dimaksud dengan "asas netralitas" adalah bahwa setiap Pegawai Aparatur

⁵ Sri Indriastuti, Lilis Suryani, Radiah. "Pengaruh Disiplin Kerja Terhadap Kinerja Aparatur Sipil Negara (ASN) Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Kampar" (Jurnal Ekonomi KIAT 2016) 4.

Sipil Negara tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Dimensinya meliputi netral, tidak berpihak, bebas dari konflik kepentingan, bebas dari intervensi politik, adil, dan melayani.⁶ Upaya untuk menjaga profesionalisme Aparatur Sipil Negara salah satunya adalah pemberlakuan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2004 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil menjadi Anggota Partai Politik dan bebas dari pengaruh intervensi semua golongan yang intinya adalah ASN dilarang menjadi anggota dan atau pengurus parpol. Aparatur Sipil Negara yang menjadi anggota dan atau pengurus parpol harus diberhentikan sebagai Aparatur Sipil Negara, yaitu diberhentikan dengan hormat sebagai Aparatur Sipil Negara apabila telah memberitahukan terlebih dahulu kepada pejabat yang berwenang dan diberhentikan tidak dengan hormat sebagai Aparatur Sipil Negara apabila tidak memberitahukan terlebih dahulu kepada pejabat yang berwenang.⁷

Penyelenggaraan Pilkada ialah wujud dari demokrasi dan kedaulatan rakyat. Pemilu pada setiap daerah diharapkan mampu terlaksana dengan lancar dan sesuai yang dikehendaki oleh Pemerintah Daerah, Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPU) dan juga masyarakat itu sendiri. Tetapi, pada kenyataannya praktik Pilkada ditingkat daerah menimbulkan berbagai polemik dimasyarakat atas keterlibatan Aparatur Sipil Negara dalam tahapan-tahapan penyelenggaraan Pilkada. Budaya politik masyarakat dan bangsa Indonesia menunjukkan kecenderungan yang sangat kuat bahwa potensi Aparatur Sipil Negara khususnya, merupakan instrumen politik yang sangat efektif untuk memperkuat kontrol politik demi memperluas dan mempertahankan rezim kekuasaannya.⁸

Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) adalah lembaga nonstruktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik untuk menciptakan Pegawai Aparatur Sipil Negara yang profesional dan berkinerja, memberikan pelayanan secara adil dan netral, serta menjadi perekat dan pemersatu bangsa. KASN dibentuk

⁶ Pasal 2 huruf f Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

⁷ Aldrin Wailim, "*Larangan Terhadap Aparatur Sipil Negara Dalam Kegiatan Politik*" (Bandar Lampung: Fakultas Hukum Universitas Lampung 2017) 10.

⁸ Nopriandri, "*Pemilihan Kepala Daerah Yang Demokratis Dalam Perspektif UUD 1945*" (Jurnal Ilmu Hukum 2011) 5.

berdasarkan undang-undang nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Banyaknya masalah dan tantangan yang urung terselesaikan dalam agenda reformasi birokrasi, membuat pemerintah dan DPR RI sepakat membentuk Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN). Pembentukan KASN termaktub dalam Undang-Undang Nomor Nomor 5 tentang Aparatur Sipil Negara yang disetujui pada rapat paripurna DPR RI, 19 Desember 2013. Dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara dijelaskan, KASN menjadi lembaga nonstruktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik. Hal tersebut dimaksudkan untuk menciptakan pegawai Aparatur Sipil Negara meliputi PNS, Pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK), dan anggota TNI/Polri yang ditugaskan dalam jabatan Aparatur Sipil Negara yang profesional, berkinerja, memberikan pelayanan secara adil dan netral, serta menjadi perekat dan pemersatu bangsa. KASN memiliki tugas menjaga netralitas pegawai Aparatur Sipil Negara mengawasi atas pembinaan profesi Aparatur Sipil Negara dan melaporkan pengawasan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan manajemen Aparatur Sipil Negara kepada presiden. Dengan adanya tugas itu, maka diharapkan pegawai Aparatur Sipil Negara dapat berkonsentrasi terhadap tugas dan fungsi mereka dalam melayani masyarakat. Selain tugas-tugas tersebut, KASN berwenang untuk mengawasi setiap tahapan proses pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT).⁹

Momentum pilkada mengakibatkan birokrat berada pada posisi dilematis. Memihak pada salah satu calon jelas melanggar aturan. Pasangan calon Kepala Daerah yang didukung menang, maka kesalahan tersebut dapat dimaafkan oleh Kepala Daerah dan dampaknya adalah kemungkinan dipromosikan pada jabatan yang lebih baik. Realita yang terjadi, apabila calon yang didukung kalah maka posisi birokrat terancam dari pencopotan jabatan. Birokrasi yang netral memiliki kecenderungan akan ditinggalkan dalam perhitungan penempatan promosi jabatan.

Sikap memihak pejabat birokrasi terhadap personal pejabat politik yang berkuasa akan menggiring birokrasi pada situasi yang tidak sesuai lagi dengan

⁹ Salman Gunawan, “*Mengenal komisi aparatur sipil negara KASN*” <https://bkd.sultengprov.go.id/index.php/2022/09/06/mengenal-komisi-aparatur-sipil-negara> (diakses pada 1 April 2023 pukul 10.20 WIB)

harapan ideal netralitas birokrasi. Birokrasi bersikap tidak netral merupakan dampak dari tekanan politik terhadap jabatan karier birokrat. Salah satu faktor pendorong pelanggaran netralitas birokrasi salah satunya karena ada intervensi politik terhadap jabatan karier birokrat. Birokrasi menjadi instrument penting dalam proses kontestasi politik untuk memenangkan calon tertentu dengan jaminan jabatan karier yang lebih strategis diberikan pada seorang birokrat.

Modus pemanfaatan birokrasi dalam memenangkan calon tertentu ialah melakukan mobilisasi pada tataran bawah dimulai dari kepala desa dan camat, memanfaatkan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), atau perangkatperangkat yang ada dalam pemerintah daerah untuk memberi dukungan baik secara langsung maupun tidak secara langsung. Pemanfaatan aset-aset Negara oleh birokrat, baik aset bergerak maupun tidak bergerak dan pemanfaatan anggaran dari anggaran pendapatan belanja daerah yang bertujuan untuk kegiatan-kegiatan yang menguntungkan calon Kepala Daerah.¹⁰

Aparatur Sipil Negara di Kabupaten Bekasi harus menjaga netralitas saat pemilihan kepala daerah (pilkada) serentak 2024 mendatang. Selain dipecat, Aparatur Sipil Negara yang terbukti melanggar juga terancam kurungan penjara selama satu tahun. pengertian netralitas Aparatur Sipil Negara yakni, tidak menjadi anggota dan atau pengurus partai politik, tidak memihak dan menunjukkan dukungan terhadap partai politik secara terbuka di depan publik, dan tidak melibatkan diri dalam kegiatan-kegiatan politik yang dilakukan oleh partai politik. Aparatur Sipil Negara juga tidak boleh menggunakan fasilitas negara dan kewenangan yang diperoleh dari jabatan untuk kepentingan partai politik. Aparatur Sipil Negara yang terbukti tidak menjaga netralitas bisa diberhentikan dengan tidak hormat. Sanksi ini mengacu pada pasal 87 ayat 4 huruf b UU Nomor 5 tahun 2017 tentang Aparatur Sipil Negara . Selain sanksi pemecatan, Aparatur Sipil Negara yang melanggar juga akan bisa mendapat hukuman pidana kurungan paling lama 1 tahun dan denda paling banyak Rp12 juta sesuai pasal 280 ayat 3 Undang-Undang (UU) Nomor 7 tahun 2017 tentang pemilihan umum.

¹⁰ Fajar Malut, “Netralitas ASN Dalam Pemilukada” <https://netralitas-asn-dalam-pemilukada/> (diakses pada, 1 April 2023 pukul 13.00 WIB)

Berdasarkan Undang-undang Aparatur Sipil Negara, keterlibatan Aparatur Sipil Negara harus netral dan politik artinya tidak berpihak kepada partai politik secara terang-terangan mendukung calon legislative ataupun kepala pemerintahan (presiden, gubernur, walikota, bupati). Akan tetapi, di Kabupaten Bekasi berdasarkan data yang di peroleh dari Bawaslu dan KASN terdapat Aparatur Sipil Negara yang tidak netral.

Dari data awal yang didapat pada tahun 2017 KASN sudah cukup banyak menangani pengaduan yang terkait netralitas dalam penyelenggaraan Pilkada. Namun tidak semua kasus dapat ditindaklanjuti karena kekurangan bukti. Jumlah kasus pelanggaran netralitas yang ditangani KASN pada tahun 2016 ada 18 kasus dan pada tahun 2017 sebanyak 27 kasus. Adapun data terkait pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara yang ditangani oleh KASN pada tahun 2017 sebagaimana Tabel di bawah ini.

Tabel 1.1
Pelanggaran Netralitas ASN Tahun 2017

Pelanggaran Netralitas tahun 2017	Jumlah Pilkada	Jumlah Kasus
Provinsi	7	3
Kabupaten/Kota	94	24
Jumlah	101	27

Sumber laporan tahunan 2017 KASN

Adanya hal tersebut tentu pihak bawaslu harus melaksanakan pengawasan dan Tindakan terhadap Aparatur Sipil Negara yang tidak netral.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul **“TINJAUAN SIYASAH DUSTURIYAH TERHADAP PENANGANAN PELANGGARAN NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DALAM PEMILIHAN BUPATI & WAKIL BUPATI TAHUN 2017 DI KABUPATEN BEKASI”**

B. Perumusan Masalah

Dari gambaran latar belakang masalah sebagaimana yang dikemukakan di atas, maka dapatlah dirumuskan permasalahannya yang menjadi fokus pembahasan, sebagai berikut:

1. Bagaimana strategi penanganan Bawaslu terhadap pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara pada pemilihan Bupati dan Wakil Bupati tahun 2017 di Kabupaten Bekasi ?
2. Bagaimana sanksi yang diberikan terhadap pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara pada pemilihan Bupati dan Wakil Bupati tahun 2017 di Kabupaten Bekasi ?
3. Bagaimana tinjauan siyasah Dusturiyah terhadap strategi penanganan dan sanksi atas pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara dalam pemilihan Bupati dan Wakil Bupati di Kabupaten Bekasi ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis strategi penanganan Bawaslu terhadap pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara pada pemilihan Bupati dan Wakil Bupati tahun 2017 di Kabupaten Bekasi
2. Untuk mengetahui sanksi dan penanganan pelanggaran terhadap netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati di Kabupaten Bekasi.
3. Untuk mengetahui bagaimana tinjauan siyasah Dusturiyah terhadap strategi penanganan dan sanksi atas pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara dalam pemilihan Bupati dan Wakil Bupati di Kabupaten Bekasi

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penulisan skripsi ini ada dua macam, yaitu :

1. Manfaat Teoritis
 - a. Sebagai sumbangsih dan referensi dalam pengembangan ilmu dan pengetahuan, pada khususnya dalam studi ilmu hukum tata Negara

- b. Diharapkan dapat memahami hasil penanganan pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan bupati dan wakil bupati untuk manfaat akademik.
2. Manfaat Praktis
 - a. Merupakan salah satu syarat wajib untuk memperoleh gelar sarjana hukum bagi peneliti.
 - b. Sebagai bahan masukan yang bersifat teoritis untuk perguruan tinggi, masyarakat, pemerintah dan peneliti.

E. Kerangka Berpikir

Kerangka pikir adalah dasar pemahaman sebagai pondasi dari penelitian serta gambaran logika berpikir dalam memaknai sebuah penelitian yang bertujuan untuk menjawab rumusan masalah penelitian dengan mengaitkan teori dan hasil yang didapatkan dilapangan dengan memberikan batasan masalah dalam bentuk bagan Gran theory, Middle theory, Applied teori. Terdapat 4 teori yang penulis gunakan dalam penelitian ini yaitu teori pengawasan, teori Netralitas bagi Aparatur Sipil Negara, teori tentang hak demokrasi ASN dan Netralitas ASN terhadap siyasah dusturiyah.

1. Teori Pengawasan

Pengawasan dapat di definisikan sebagai proses untuk menjamin bahwa tujuan-tujuan organisasi dapat tercapai. Ini berkenaan dengan cara-cara membuat kegiatan-kegiatan sesuai yang direncanakan. Pengertian ini menunjukkan adanya hubungan yang sangat erat antara perencanaan dan pengawasan. Kontrol atau pengawasan adalah fungsi di dalam manajemen fungsional yang harus dilaksanakan oleh setiap pimpinan semua unit/satuan kerja terhadap pelaksanaan pekerjaan atau pegawai yang melaksanakan sesuai dengan tugas pokoknya masing-masing. Dengan demikian, pengawasan oleh pimpinan khususnya yang berupa pengawasan melekat (built in control), merupakan kegiatan manajerial yang dilakukan dengan maksud agar tidak terjadi penyimpangan dalam melaksanakan pekerjaan. Suatu penyimpangan atau kesalahan terjadi atau tidak selama dalam pelaksanaan pekerjaan tergantung pada tingkat kemampuan dan keterampilan pegawai. Para

pegawai yang selalu mendapat pengarahan atau bimbingan dari atasan, cenderung melakukan kesalahan atau penyimpangan yang lebih sedikit dibandingkan dengan pegawai yang tidak memperoleh bimbingan.

2. Teori Netralitas Politik Bagi Aparatur Sipil Negara

Netalitas berasal dari kata “netral” yang artinya tidak membantu atau tidak mengikuti salah satu pihak. Netralitas adalah keadaan dan sikap netral (tidak memihak, bebas), sehingga seseorang dapat dikatakan netral apabila ia tidak memihak kepada dua atau lebih orang atau memihak kepada organisasi atau lembaga dalam penentuan sesuatu misalnya organisasi politik. Netral juga dapat diartikan sebagai:

- a. Sikap tidak memihak dan tidak berpihak terhadap salah satu kelompok/golongan
- b. Tidak diskriminatif
- c. Steril dari kepentingan kelompok
- d. Tidak terpengaruh dari kepentingan partai politik

Aspek netralitas dari fungsi birokrasi pemerintahan dalam pemikiran Weber dikenal sebagai konsep konservatif bagi para pemikir pada zaman itu. Weber menganggap bahwa birokrasi dibentuk harus independen dari kekuatan politik, artinya birokrasi pemerintah diposisikan sebagai kekuatan yang netral.¹¹ Netralitas birokrasi bukan diartikan untuk menjalankan kebijakan atau perintah dari kekuatan politik, tetapi lebih diutamakan kepada kepentingan negara dan rakyat secara keseluruhan. Sehingga siapapun kekuatan politik yang memerintah, birokrasi tetap memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakatnya.

Lebih lanjut Sondang mengatakan bahwa netralitas tidak boleh diinterpretasikan sebagai sikap” menurut secara membabi buta”, misalnya jika terjadi pergantian partai politik yang memegang tampuk pemerintahan karena menang dalam suatu pemilihan umum dan partai politik tersebut menentukan suatu kebijakan yang berakibat pada perubahan radikal dalam hal eksistensi negara, teori modern mengajarkan bahwa aparatur pemerintah tidak boleh netral terhadap

¹¹ Adian Firmas, “Politik Dan Birokrasi: Masalah Netralitas Birokrasi Di Indonesia Era Reformasi” (Jurnal Review Politik 2016) 165.

kebijakan demikian. Tegasnya jika eksistensi dan keutuhan negara sebagaimana dimaksud oleh para pendiri negara terancam, aparatur pemerintah justru tidak boleh bersikap netral melainkan harus berada di garis depan untuk membela dan menjamin keutuhan Negara.

Asas netralitas berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 adalah bahwa setiap pegawai Aparatur Sipil Negara tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapa pun. Menurut Yamin netralitas dapat juga diartikan dengan bersikap tidak memihak terhadap sesuatu apapun.¹² Dalam konteks ini, netralitas diartikan sebagai tidak terlibatnya pegawai negeri sipil dalam pemilihan Kepala Daerah baik secara aktif maupun pasif.

3. Hak Demokrasi Aparatur Sipil Negara Menurut Undang-undang di Indonesia

Keberadaan sebuah kewajiban untuk menjaga netralitas dalam pilkada ataupun pemilu di samping adanya hak berpolitik yang dimiliki oleh setiap warga negara sebagaimana dijamin UUD NRI 1945 kerap dianggap saling bertentangan sehingga menimbulkan perdebatan dalam penerapannya. Keberadaan Aparatur Sipil Negara tidak dapat dipungkiri merupakan bagian dari Warga Negara Indonesia. Ada pun pemahaman bahwa Aparatur Sipil Negara merupakan bagian dari WNI dapat ditemukan di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disebut Undang-Undang ASN) yang mensyaratkan bahwa Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja merupakan seorang WNI. Dalam hal ketika Aparatur Sipil Negara merupakan bagian dari WNI, hak-hak seorang Aparatur Sipil Negara juga dijamin oleh UUD NRI 1945 sebagai sebuah hak konstitusional warga negara. Ada pun konstitusi negara dan kaitannya dengan hak-hak warga negara dapat dilihat dalam sebuah dimensi yang menjelaskan bahwa konstitusi merupakan hukum tertinggi

¹² Renandi, “Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan kepala daerah” <https://bkpsdmd.babelprov.go.id/content/netralitas-aparatur-sipil-negara-dalam-pemilihankepala-daerah> (diakses pada, 2 April 2023 08.00 WIB)

dalam suatu negara. Konstitusi sebagai sebuah hukum tertinggi dapat dimaknai bahwa di dalam substansinya, konstitusi mengatur perihal penyelenggaraan kekuasaan negara dan penjamin dari keberadaan hak-hak warga negara. Keberadaan pengaturan mengenai penyelenggaraan kekuasaan dan pengaturan terhadap jaminan atas hak-hak warga negara di dalam konstitusi pada penerapannya merupakan dua hal yang saling mempengaruhi. Konstitusi negara yang mengatur perihal penyelenggaraan kekuasaan negara juga berfungsi memberikan untuk memberikan batasan kepada penyelenggara kekuasaan negara agar tidak menjalankan kekuasaannya dengan sewenang-wenang.¹³ Fungsi untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan oleh penyelenggaraan pemerintahan tersebut merupakan upaya untuk melindungi hak-hak warga negara. Dari berbagai macam hak WNI yang diakui oleh negara melalui UUD NRI 1945 terdapat satu hak yang kemudian dikenal sebagai hak politik WNI. Pada ketentuan di dalam Pasal 28E ayat (3) UUD NRI 1945 disebutkan bahwa negara menjamin setiap orang untuk dapat berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat. Faktanya tidak semua WNI dapat mengikuti proses Pemilu secara bebas sebagaimana yang diamanatkan oleh UUD NRI 1945.¹⁴ Aparatur Sipil Negara dalam Sistem Hukum di Indonesia tidak diperkenankan untuk menunjukkan dukungannya secara bebas kepada kandidat calon yang sedang berkompetisi di dalam Pemilu bahkan mengikuti langsung tahapan kampanye Pemilu. Selain itu selama seseorang masih menjadi Aparatur Sipil Negara maka terhadapnya tidak diperbolehkan untuk mencalonkan diri di dalam kontestasi Pemilu kecuali Aparatur Sipil Negara tersebut menyatakan pengunduran dirinya sebagai Aparatur Sipil Negara. Sekali pun seorang Aparatur Sipil Negara tetap memiliki hak untuk memilih di dalam Pemilu, namun batasan untuk dapat mengikuti tahapan Pemilu lainnya, seperti mendaftarkan diri sebagai peserta pemilu atau terlibat di dalam tahapan kampanye pemilu merupakan bentuk hambatan bagi Aparatur Sipil Negara untuk menggunakan hak politiknya untuk berserikat, berkumpul dan berpendapat. Perlu untuk diketahui bahwa pembatasan

¹³ Eman Hermawan, " *Politik Membela yang Benar: Teori, Kritik dan Nalar* " (Jakarta: Garda Bangsa, 2001) 58.

¹⁴ Miriam Budiarjo, " *Dasar-Dasar Ilmu Politik* " (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008) 96.

hak politik Aparatur Sipil Negara untuk mengikuti tahapan Pemilu tertentu merupakan amanat dari Undang-Undang Aparatur Sipil Negara. Undang-Undang tersebut pada prinsipnya dibentuk agar Aparatur Sipil Negara dapat melaksanakan tugasnya sesuai dengan tata kelola pemerintahan yang baik.¹⁵ Undang-Undang Aparatur Sipil Negara mewajibkan seluruh Aparatur Sipil Negara untuk menjaga netralitas dalam proses Pemilu dan Pilkada yang diselenggarakan di Indonesia. Konsep netralitas inilah yang kerap diperdebatkan dengan cara membandingkannya terhadap konsep hak politik sebagaimana diatur di dalam UUD NRI 1945.¹⁶

3. Netralitas ASN Menurut Siyasah Dusturiyah

Siyasah dusturiyah merupakan bagian fiqh siyasah yang membahas masalah perundang-undangan negara. Dalam bagian ini dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (Undang-undang dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut. Tujuan dibuatnya peraturan perundang-undangan adalah untuk mewujudkan kemaslahatan manusia dan untuk memenuhi kebutuhan manusia itu sendiri.

Permasalahan di dalam fiqh siyasah dusturiyah adalah hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. Oleh karena itu, di dalam fiqh siyasah dusturiyah biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.¹⁷

Sementara menurut Acep Djazuli, siyasah dusturiyah mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Sekalipun demikian, secara umum disiplin ini meliputi hal-hal sebagai berikut:

¹⁵ Abdul Bari Azed dan Makmur Amir, *“Pemilu dan Partai Politik di Indonesia”* (Jakarta : Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 2013) 11.

¹⁶ Bintan dan Kusnardi, *“Ilmu Negara”* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1988) 171.

¹⁷ Atjep Djazuli, *“Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah”*, (Jakarta: Kencana 2003) 47.

- a. Persoalan dan ruang lingkup (pembahasan)
- b. Persoalan imamah, hak dan kewajibannya.
- c. Persoalan rakyat, statusnya dan hak-haknya
- d. Persoalan bai'at
- e. Persoalan waliyul ahdi
- f. Persoalan perwakilan
- g. Persoalan ahlul halli wal aqdi
- h. Persoalan wizaroh dan perbandingannya.

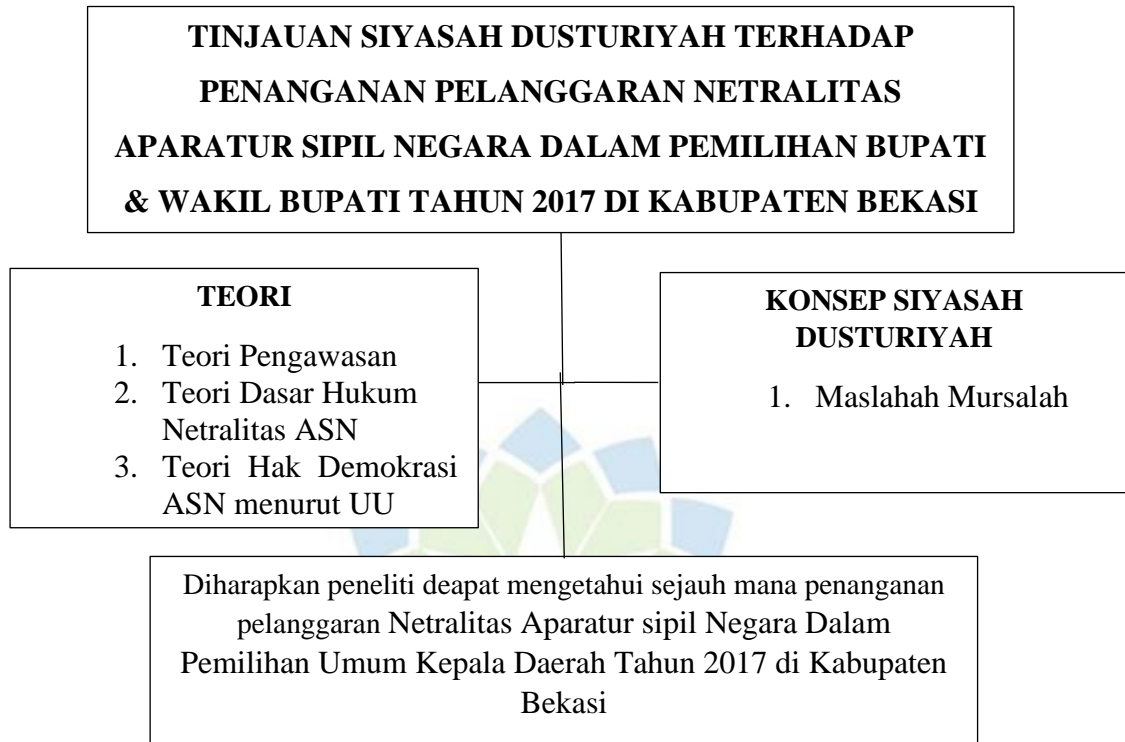
Sementara mengenai objek kajian fiqh siyasah dusturiyah Atjep Djazuli menjelaskan bahwa permasalahan di dalam fiqh siyasah dusturiyah adalah hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. Sudah tentu ruang lingkup pembahasannya sangat luas. Oleh karena itu, di dalam fiqh siyasah dusturiyah biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundangundangan yang dituntut oleh hal ikhwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsi-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.¹⁸

Berdasarkan penjelasan di atas penulis dapat menyimpulkan dengan bagan seperti berikut :

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

¹⁸ Atjep Djazuli, "*Fiqh siyasah Implementasi Kemaslahatan Ummat dalam Rambu-rambu Syari'ah*" (Jakarta: Kencana 2003) 73-74.

Tabel 1.2
Skema Krangka Pemikiran



F. Definisi Operasional

Definisi Operasional atau kerangka konsep adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara definisi-definisi/konsep-konsep khusus yang akan diteliti. Maka dari itu judul skripsi ini adalah: Tinjauan Siyasa Dusturiyah Terhadap Penanganan Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Bupati & Wakil Bupati Tahun 2017 di Kabupaten Bekasi.

Maka penjelasan definisi operasionalnya adalah:

1. Netralitas adalah suatu kecenderungan untuk tidak memihak dalam suatu konflik (fisik atau ideologis), yang mungkin tidak menunjukkan bahwa pihak-pihak yang netral tidak berpihak. Dalam penggunaan sehari-hari istilah *netral* bisa identik dengan tidak *bias*. Namun, bias adalah favoritisme terhadap pihak tertentu, yang berbeda dengan kecenderungan untuk bertindak atas favoritisme tersebut.

2. Pemilihan Kepada Daerah adalah Pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.
3. Siyasa Dusturiyah adalah salah satu aspek hukum yang membicarakan pengaturan dan pengurusan kehidupan manusia dalam bernegara demi mencapai kemaslahatan bagi manusia itu sendiri. Tinjauan Siyasa Dusturiyah berarti mempelajari dengan cermat, memeriksa (untuk memahami) pandangan pendapat tentang suatu konsep yang berguna untuk mengatur dan mengurus kehidupan manusia tentang ketatanegaraan dalam bangsa dan negara yang bertujuan untuk mencapai kemaslahatan dan mencegah kemudharatan bagi manusia itu sendiri.

G. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu ini merupakan penelusuran terhadap beberapa karya ilmiah terdahulu yang saling berkaitan, dengan adanya penelitian terdahulu ini untuk dapat menghindari duplikasi kesahihan serta keabsahan penelitian dengan ini melakukan penelusuran dan telah mendapatkan beberapa hasil penelitian yang relevan dengan penelitian ini, sebagai berikut :

1. Ayunda Puspita Universitas Brawijaya Fakultas Hukum Malang 2014. dengan judul skripsi *Penjatuhan Sanksi Pemberhentian Dengan Hormat Tidak Atas Permintaan Sendiri Sebagai Pegawai Negeri Sipil Terhadap Pelanggaran Disiplin Berat (Studi Kasus Di Kabupaten Tulungagung)*”
Skripsi ini membahas tentang bagaimana proses pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil terhadap “E”, Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Tulungagung yang belum sesuai dengan pasal 20 ayat (1) huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
Skripsi Ayunda Puspita membahas bagaimana penjatuhan sanksi dengan hormat tidak atas permintaan sendiri Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Tulungagung yang belum sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 53

Tahun 2010. Persamaan dari penelitian penulis adalah sama-sama membahas tentang Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dan yang membedakan adalah penelitian ini lebih mengarah tentang Hasil Penanganan Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati di Kabupaten Bekasi Perspektif Siyasah Dusturiyah.

2. Skripsi Lia Sefiani Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Darussalam, Banda Aceh dengan judul skripsi *“Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilu 2019 Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (Studi Kasus Wawancara Ustadz Abdul Somad Dengan Prabowo Subianto)*.

Skripsi Lia Sefiani membahas tentang Bagaimana Bentuk-bentuk Netralitas dalam Pemilu 2019 dengan menggunakan pendekatan hukum normative dan Studi Kasus yang digunakan adalah melalui Wawancara Ustadz Abdul Somad Dengan Prabowo Subianto. Terdapat kesamaan dengan penelitian penulis yaitu membahas tentang Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Perbedaan antara penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu penelitian ini lebih spesifik membahas mengenai Pemilihan umum Bupati dan Wakil Bupati berdasarkan Perspektif Siyasah Dusturiyah, dan juga bagaimana hasil penanganan pelanggaran terhadap netralitas tersebut di lingkungan ASN Kabupaten Bekasi dalam pemilihan bupati dan wakil bupati serta tempat study kasus yang berbeda.

3. Skripsi Agus Prasetyo Fakultas Syari’ah Universitas Islam Negeri Sulthan Thaha Saifuddin Jambi 2017, dengan judul Skripsi *“Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Studi Kasus Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Muaro Jambi Tahun 2017)*

Skripsi berikut Membahas tentang Netralitas Aparatur Sipil Negara pada Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Muaro Jambi Tahun 2017 yang belum terlaksana dengan baik. Karena masih banyak ditemukan ASN yang tidak netral. karena sampai saat memasuki tahapan kampanye jumlah ASN yang diduga tidak netral terus bertambah.

Skripsi ini Membahas tentang Netralitas Aparatur Sipil Negara pada Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Muaro Jambi Tahun 2017 yang belum terlaksana dengan baik disebabkan oleh masih lemahnya pengawasan yang dilakukan oleh Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten Takalar terhadap keterlibatan PNS. Terdapat kesamaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian yang akan dilakukan oleh penyusun yaitu sama-sama membahas tentang Netralitas ASN. Akan tetapi ada perbedaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian yang ingin penyusun teliti yaitu dalam penelitian terdahulu berfokus pada bagaimana mekanisme penjatuhan hukuman kepada asn di jambi, Sedangkan skripsi ini membahas tentang hasil penanganan pelanggaran netralitas ASN dikatakan netral dan tidak ikut dalam memihak partai atau segala yang berhubungan dengan pemilihan bupati dan wakil bupati di Kabupaten Bekasi.

4. Skripsi Nurmiya Okta Pratiwi Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Bengkulu tahun 2021, dengan judul *“Pelaksanaan Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Umum Kepala Kaerah Kabupaten Kaur Tahun 2020 Perspektif Fiqih Siyasah”* Skripsi berikut membahas tentang pelaksanaan netralitas para ASN dalam pemilihan umum kepala daerah Terdapat kesamaan dengan skripsi ini yaitu sama membahas tentang netralitas ASN dan bagaimana pengawasan terhadap netralitas ASN, namun point fokusnya tetap berbeda yaitu skripsi ini lebih berfokus kepada pelaksanaannya sedangkan penulis lebih berfokus kepada hasil penanganan dan pengawasan dari BAWASLU.
5. Skripsi Andini Putri Nurul Ismi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Makassar 2022, dengan judul *“Peran Badan Pengawas Pemilihan Umum dalam Meningkatkan Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pemilihan Kepala Daerah Kota Makassar Tahun 2020”* Skripsi ini membahas tentang peran Bawaslu dalam peningkatan kenetralan ASN pada pemilihan kepala daerah di Kota Makassar pada tahun 2020. Terdapat kesamaan dengan skripsi ini yaitu sama membahas tentang kenetralan ASN dan fokus penelitian bertempat di Bawaslu, namun juga terdapat perbedaan

yaitu skripsi ini berfokus pada pembahasan peningkatan netralitas ASN di Kota Makassar sedangkan penulis lebih berfokus kepada point kasus pelanggaran netralitas ASN di Kabupaten Bekasi

