

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penyelenggaraan Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah tampaknya menjadi materi muatan utama di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 ayat 6 tentang Pemerintah Daerah. Secara substantif, materi muatan yang terkandung dalam pasal-pasal tersebut telah mencakup seluruh tahapan proses pemilihan, mulai dari pemantauan bahkan sanksi hukum bagi pelanggaran yang terjadi. Sebagian lagi ada pula yang meyakini bahwasannya penerapan Undang-Undang Pilkada secara langsung diputuskan untuk memenuhi tuntutan revolusi untuk mewujudkan Indonesia yang lebih demokratis, lebih adil, dan lebih sejahtera.²

Pada Tahun 2023 untuk mewujudkan reformasi birokrasi, pemerintah mengeluarkan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara. Undang-undang ini menjelaskan dan mempertegas lagi dari netralitas pegawai negeri sipil (PNS) sebagai birokrat yang merupakan bagian dari Negara. bahkan untuk penyebutan pegawai negeri bukan lagi PNS melainkan ASN yang terdiri dari PNS dan PPPK (pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja) Pasal 9 ayat (2) dari Undang-undang ASN yang mengatur asas netralitas tersebut dapat menghasilkan ASN yang bebas dari intervensi publik. Dimana ASN dalam dunia birokrasi sering dijadikan mesin politik. sehingga diperlukan Asas Netralitas berdasarkan Undang-

² Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Undang-Undang Kepala Daerah Secara Langsung*, (Bandung ; Raja Grafindo Persada, 2005), hal. 1

Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara. bahwa setiap pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Netralitas juga diartikan dengan bersikap tidak memihak terhadap sesuatu apapun. Dalam konteks ini netralitas diartikan sebagai tidak terlibatnya aparatur sipil negara atau ikut serta langsung memihak dan mengkampanyekan pemilihan Kepala Daerah, Pemilu, dan Pilpres baik secara aktif maupun pasif.³

Persoalan netralitas Pegawai Negeri Sipil tidak dapat dipungkiri seperti tidak pernah terselesaikan. Pemerintah telah membuat ragam pengaturan untuk membatasi hubungan Pegawai Negeri Sipil dengan kegiatan politik praktis guna memperkuat eksistensi dari netralitas, Namun, setiap berlangsungnya kegiatan Pemilihan Umum selalu diwarnai maraknya pemberitahuan tentang pelanggaran netralitas oleh oknum Pegawai Negeri Sipil. Berdasarkan fakta sejarah, kerentanan Pegawai Negeri Sipil dalam politik praktis dipengaruhi oleh keterlibatan Pegawai Negeri Sipil dalam menyukseskan salah satu pasangan calon kepala daerah atau menjadi tim sukses dari pasangan calon kepala daerah karena diiming-iming promosi jabatan. Ini membuat semakin terpuruknya citra pemerintah karena pembangunan sistem kerja yang tidak profesional dan memihak serta menyampingkan asas netralitas.⁴

Pelaksanaan Pemilihan Langsung Kepala Daerah (Pilkada) di beberapa

³ Yamin, *Netralitas Pegawai Sipil dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah di Kabupaten Takalar*, (Makasar: Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum, 2012), hal.13.

⁴ Hartini, Sri, et.al, *Kebijakan Netralitas Politik Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilukada*, (Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 3, No.3, 2014), hal.17.

daerah di Indonesia, Posisi ASN masih dianggap cukup terhormat dan diperhitungkan. pada posisi seperti itu, menempatkan ASN pada ranah yang cukup strategis yang menjadi rebutan para kandidat kepala daerah. Keterlibatan ASN dalam politik tentunya bukan pertama kali terjadi di Pemilihan Kepala Daerah, bahwa ASN memiliki posisi cukup startegis. Kasus ketidaknetralan dari ASN pada Pilkada Serentak tahun 2020 pun ditemukan di Kabupaten Blitar hingga menjadi sorotan masyarakat dan Badan Pengawas Pemilu Kab. Blitar dalam Menangani Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara.

Menurut awal penelitian, penulis menemukan adanya pelanggaran netralitas aparatur sipil negara pada pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Blitar Tahun 2020 di Kantor Badan Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten Blitar bahwa ada 1 (satu) temuan dan 1 (satu) laporan oleh masyarakat yang berkaitan dengan pelanggaran netralitas ASN terdapat Pegawai Negeri Sipil yang ada bekerja di Instansi Dinas Pengendalian Penduduk Keluarga Berencana Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PPKBP3A) Kabupaten Blitar yang bernama Sdr. Suparwahdi yang telah mendaftarkan diri menjadi bakal calon Wakil Bupati Blitar Tahun 2020 serta laporan dari masyarakat yang pada pokoknya telah mengunggah foto seseorang diduga berstatus sebagai Aparatur Sipil Negara yang menjadi Rektor di Universitas Swasta dan Guru Besar di Universitas Negeri yang bernama Prof. Dr. H.M. Zainuddin, M.Pd Bersama salah satu calon Bupati Blitar Tahun 2020 dengan mengikuti kampanye serta sebagai bentuk

keberpihakan dan berfoto dengan simbol/gerakan tangan sebagai bentuk keberpihakan.⁵

Hakikatnya, netralitas ASN dalam kegiatan politik tidak terlepas dari paradigma yang mendikotomikan antara administrasi dan politik yang dikembangkan oleh Woodrow Wilson. Menurut Woodrow Wilson, administrasi negara atau ASN berfungsi melaksanakan kebijaksanaan politik bahwa administrasi atau ASN berada diluar kajian politik, dan persoalan-persoalan administrasi bukanlah dalam ranah politik.⁶ Konsep Wilson tersebut dikuatkan oleh Frank Goodnow yang mengajarkan bahwa terdapat dua fungsi pokok pemerintahan yang sangat berbeda satu sama lain, yaitu politik dan administrasi. Politik adalah pihak yang berkewajiban membuat dan merumuskan kebijakan, sementara administrasi berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan tersebut.⁷

Berdasarkan makna di atas, maka seharusnya yang dimaksud dengan definisi netral adalah suatu kondisi seseorang yang tidak memihak dan tidak memiliki sikap tertentu kepada orang lain atau pihak tertentu atau dapat disebut dengan suatu kondisi seseorang yang tidak mendapatkan pengaruh dari pihak manapun diluar dirinya. Mengacu pada esensi netralitas, dapat dinyatakan bahwa dalam netralitas ASN hanya diarahkan untuk melaksanakan tugas dan fungsinya dalam penyelenggaraan pemerintahan,

⁵ Data awal hasil *interview* pribadi penulis dengan Komisioner Divisi Penanganan Pelanggaran Pemilu di Kantor Badan Pengawas Pemilihan Umum Kab.Blitir

⁶ Woodrow Wilson dalam Warsito Utomo, 2006, *Administrasi Publik Baru Indonesia: Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*, Pustaka Pelajar Yogyakarta, hal.6.

⁷ Frank Goodnow dalam warsito utomo, loc.cit.

pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat, tanpa ikut serta dalam kegiatan politik (*apolitic*).⁸ maka dari pembentukan pola penanganan pelanggaran netralitas yang terintergrasi adalah untuk merancang pola yang sistematis terhadap penanganan pelanggaran netralitas ASN yang wajar dan proposional, sesuai dengan wewenangnya.⁹ Undang-undang Pemilihan tidak mengatur secara khusus terkait lembaga yang menangani netralitas ASN, Namun dalam struktur penanganan pelanggaran pemilihan, Pelanggaran Netralitas ASN masuk kedalam rumpun pelanggaran Hukum Lainnya karena tidak diatur secara rinci dalam Undang-Undang Pemilihan.¹⁰ Penanganan Pelanggaran pada Pemilihan Bupati dilaksanakan oleh Lembaga Pengawas Pemilu Kabupaten. melalui Lembaga pengawas pemilu inilah masuknya penegakan netralitas ASN dalam Pemilihan Kepala Daerah.

Aparatur Sipil Negara dalam Islam di istilahkan dengan *tabi'in* (*pengikut*). dimana *tabi'in* diwajibkan untuk patuh dan taat terhadap perintah dan peraturan yang dibuat oleh *ulil amri*(pemerintah). Sedangkan dalam Islam seorang Pegawai yang netral itu harus yang amanah, ia harus berlaku adil, tidak memihak dan berbuat curang. Masalah keadilan Allah SWT. tegaskan didalam al-Qur'an yaitu:

⁸ Tedi Sudrajat dan Agus Mulya Karsona, "Menyoal Makna Pegawai Negeri Sipil dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara", *Jurnal Media Hukum*, Vol.23, No.1 Tahun 2016, hal.88.

⁹ Zudan Arif Fakrulloh, "*Kedudukan Peraturan Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah dan Pembangunan Substansi Hukum di Daerah*". *Majalah Hukum Nasional*, 2000, hal.99.

¹⁰ Badan Pengawas Pemilu(2) ,peraturan Badan Pengawas Pemilu tentang Penanganan Laporan Pelanggaran Pemilihan Gubernur,dan Wakil Gubernur,Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota,peraturan Bawaslu Nomor 14 Tahun 2017, berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1500,Pasal 32 ayat (2) "hasil kajian yang dikategorikan bukan duaan pelanggaran Pemilihan namun termasuk dugaan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan lain, diteruskan keinstansi berwenang.

وَإِنْ حِفْتُمْ شِقَاقَ بَيْنِهِمَا فَابْعَثُوا حَكَمًا مِّنْ أَهْلِهِ وَحَكَمًا مِّنْ أَهْلِهَا إِنْ يُرِيدَا إِصْلَاحًا يُوَفِّقُ اللَّهُ بَيْنَهُمَا إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلِيمًا حَكِيمًا

Artinya: *Wahai orang-orang yang beriman! Jadilah kamu penegak keadilan, menjadi saksi karena Allah, walaupun terhadap dirimu sendiri atau terhadap ibu bapak dan kaum kerabatmu. Jika dia (yang terdakwa) kaya ataupun miskin, maka Allah lebih tahu kemaslahatan (kebaikannya). Maka janganlah kamu mengikuti hawa nafsu karena ingin menyimpang dari kebenaran. Dan jika kamu memutarbalikkan (kata-kata) atau enggan menjadi saksi, maka ketahuilah Allah Mahateliti terhadap segala apa yang kamu kerjakan. (Q.S Annisa ayat: 35)*

Ketidakadilan hanya akan mengakibatkan terjadinya kerusakan, dimana orang yang salah diberi amanah, sedangkan orang yang benar dituduh sebagai pembuat onar. ketidakadilan akan semakin mempercepat terjadinya kericuhan, kegaduhan bahkan kehancuran jika dilakukan oleh seorang pemimpin atau penguasa, sementara tidak ada satu pihak pun yang memberikan pertimbangan pendapat.¹¹

Berdasarkan penjelasan latar belakang masalah diatas yaitu permasalahan mengenai pelanggaran netralitas aparatur sipil negara yang terjadi maka untuk penjelasan yang lebih lanjut perlu melakukan penelitian tentang hal tersebut yang akan diituangkan kedalam judul **“Penanganan Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Blitar Tahun 2020 Persepektif Hukum Positif dan Fiqih Siyash (Studi Di Bawaslu Kabupaten Blitar)”**.

¹¹<https://www.hidayatullah.com/kajian/gaya-hidup-muslim/read/2017/01/04/109128/109128.html>. diakses pada 25 agustus 2022).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan konteks penelitian yang telah dipaparkan diatas, maka penelitian ini difokuskan pada:

1. Bagaimanakah pengawasan Badan Pengawas Pemilu Kabupaten Blitar dalam pelanggaran asas netralitas oleh aparatur sipil negara pada pemilihan kepala daerah Kabupaten Blitar Tahun 2020?
2. Bagaimanakah upaya penyelesaian Badan Pengawas Pemilihan Umum dalam menangani netralitas aparatur sipil negara pada pemilihan kepala daerah Kabupaten Blitar pada Tahun 2020?
3. Bagaimanakah pengawasan dan upaya penyelesaian badan Pengawas Pemilihan Umum dalam menangani netralitas aparatur sipil negara pada pemilihan kepala daerah Kabupaten Blitar pada Tahun 2020 Persepektif Hukum Positif?
4. Bagaimanakah pengawasan dan upaya penyelesaian Badan Pengawas Pemilihan Umum dalam menangani netralitas aparatur sipil negara pada pemilihan kepala daerah Kabupaten Blitar pada Tahun 2020 Persepektif *Fiqih Siyasa*h?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengawasan Badan Pengawas Pemilu Kabupaten Blitar dalam pelanggaran asas netralitas oleh aparatur sipil negara pada pemilihan kepala daerah Kabupaten Blitar Tahun 2020.

2. Untuk mengetahui upaya penyelesaian Badan Pengawas Pemilihan Umum dalam menangani netralitas aparatur sipil negara pada pemilihan kepala daerah Kabupaten Blitar pada Tahun 2020.
3. Untuk mengetahui pengawasan dan upaya penyelesaian Badan Pengawas Pemilihan Umum dalam menangani netralitas aparatur sipil negara pada pemilihan kepala daerah Kabupaten Blitar pada Tahun 2020 Persepektif Hukum Positif.
4. Untuk mengetahui pengawasan dan upaya penyelesaian Badan Pengawas Pemilihan Umum dalam menangani netralitas aparatur sipil negara pada pemilihan kepala daerah Kabupaten Blitar pada Tahun 2020 Persepektif *Fiqih Siyasa*.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan atau manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk penambah wawasan dan rujukan dalam ilmu pengetahuan khususnya dibidang ilmu hukum terkait dengan penanganan pelanggaran netralitas aparatur sipil negara dan juga sebagai referensi bagi semua pihak yang bernaung di bawah dunia pendidikan ilmu hukum.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Penulis

Dari penelitian ini diharapkan penulis dapat mempelajari dan memahami permasalahan yang sedang diteliti terkait penanganan pelanggaran netralitas aparatur sipil negara pada pemilihan kepala daerah.

b. Bagi Masyarakat

Dari penelitian ini diharapkan masyarakat mengetahui serta penjelasan mengenai penanganan pelanggaran netralitas aparatur sipil negara pada pemilihan kepala daerah.

c. Bagi Instansi terkait

Dari penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai bahan pertimbangan dalam mengambil keputusan terkait topik penelitian.

d. Bagi Aparatur Sipil Negara

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai pengembangan hukum dalam pelanggaran netralitas di kalangan aparatur sipil negara.

e. Bagi Peneliti Selanjutnya

Dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi akademik berupa sumbangan pemikiran yang berkaitan dengan ilmu hukum tata negara dan informasi terkait penanganan pelanggaran netralitas aparatur sipil negara pada pemilihan kepala.

E. Penegasan Istilah

Agar tidak terjadi kesalahan penafsiran dalam memahami istilah-istilah yang dipakai dalam penelitian ini, maka perlu adanya penegasan dalam istilah-istilah yang digunakan yaitu sebagai berikut;

1. Penegasan Konseptual

Judul skripsi ini adalah “Penanganan Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Blitar Tahun 2020 Perspektif Hukum Positif dan *Fiqih Siyasa*”. maka perlu adanya penegasan dalam istilah-istilah yang digunakan yaitu sebagai berikut;

a. Penanganan Pelanggaran

Merupakan serangkaian proses dari mulai penerimaan laporan/temuan, pengumpulan bukti-bukti, mengklarifikasi, sampai penerusan hasil kajian atas laporan/temuan kepada instansi berwenang

b. Asas Netralitas

Netral merupakan kata sifat yang diartikan tidak berpihak (tidak ikut atau membantu salah satu pihak). Asas netralitas berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 adalah bahwa setiap pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun perilaku yang tidak memihak atau tidak terlibat dalam masa kampanye, baik secara diam-diam maupun terang-terangan.

c. Aparatur Sipil Negara

Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 istilah Pegawai Negeri Sipil diganti dengan Pegawai Aparatur Sipil Negara atau disingkat ASN. Pegawai Aparatur Sipil Negara adalah Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai tidak tetap pemerintah yang diangkat oleh pejabat yang berwenang secara kompetitif berdasarkan asas merit, dan disertai tugas untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dan tugas pembangunan negara, profesional, memiliki nilai-nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) serta digaji berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

d. Pemilihan Kepala Daerah

Pilkada menurut Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang “Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat diwilayah Propinsi dan Kabupaten/Kota berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 untuk memilih Kepala Daerah.

e. Hukum Positif

Hukum positif merupakan kumpulan dari beberapa asas dan kaidah hukum yang ditegakkan oleh pemerintah, baik dalam bentuk tertulis maupun tidak tertulis yang sedang berlaku disuatu negara dan sifatnya mengikat. Dalam Penelitian ini, hukum positif yang *dimaksud* adalah Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil

Negara, serta Pasal 4 angka 15 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin PNS, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil dan Undang-Undang Pemilu No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu dan Pilkada.

f. Konsep *Fiqih Siyash*

Fiqih Siyash adalah disiplin ilmu yang mempunyai objek kajian, memikirkan, merumuskan, dan menetapkan kebijakan pemerintah, yang berguna bagi kemashlahatan masyarakat umum. Pada penelitian ini peneliti menggunakan Q.S An-nisa ayat:35 yang menjelaskan bahwa perbuatan pelanggaran netralitas aparatur sipil negara termasuk perbuatan yang ketidakadilan.

2. Penegasan Operasional

Secara operasional maksud dari judul “Penanganan Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Blitar Tahun 2020 Perspektif Hukum Positif dan *Fiqih Siyash* (Studi Kasus pada Badan Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten Blitar)” ini adalah sebuah penelitian untuk mengetahui bagaimana upaya Badan Pengawas Pemilihan Umum dalam menangani pelanggaran netralitas aparatur sipil negara berdasarkan hukum positif dan *Fiqih Siyash*. Dan adapun yang bertugas mengawasi pelaksanaan netralitas yaitu Badan Pengawas Pemilu yang dimana Bawaslu memiliki tugas dan wewenang untuk melakukan pengawasan netralitas pada

Pilkada Kabupaten Blitar Tahun 2020 dilihat dari perspektif hukum positif, serta mengetahui pelanggaran netralitas aparatur sipil negara pada Pilkada Kabupaten Blitar Tahun 2020 menurut *Fiqih Siyasa*.

F. Sistematika Pembahasan

Untuk lebih mengetahui dan mempermudah gambaran, maka secara umum penulis mengemukakan urutan (sistematika) pembahasan skripsi sebagai berikut:

BAB I Pendahuluan, bab ini berisi tentang beberapa sub bab yang terdiri dari konteks penelitian, fokus penelitian, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, penegasan istilah, dan sistematika pembahasan.

BAB II Kajian Pustaka, bab ini berisi tentang penanganan pelanggaran, asas netralitas, aparatur sipil negara, pemilihan kepala daerah, badan pengawas pemilihan umum, hukum positif, dan *Fiqih Siyasa*

BAB III Metode Penelitian, terdiri dari: pola/jenis penelitian, lokasi penelitian, kehadiran penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, pengecekan keabsahan data, dan tahap-tahap penelitian.

BAB IV Paparan hasil penelitian, terdiri dari: paparan data/temuan penelitian.

BAB V Pembahasan, bab ini berisi pembahasan dari hasil penelitian tentang penanganan pelanggaran netralitas aparatur sipil negara dan upaya koordinator divisi pengawasan serta penanganan pelanggaran berdasarkan hukum positif dan pelanggaran netralitas aparatur sipil negara berdasarkan

Fiqih Siyasah.

BAB VI, Penutupan, terdiri dari: kesimpulan dan saran.