

BAB I

PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang

Demokrasi menjadi salah satu sistem yang digunakan negara Indonesia. Demokrasi adalah suara rakyat artinya, rakyat menentukan kedaulatan dan menentukan arah perjalanan politik suatu Negara dan pemerintahan. Demokrasi menjelaskan prinsip bahwa setiap manusia memiliki hak dan kewajiban yang sama di dalam hukum pemerintahan. Setiap individu berperan sangat penting dalam sistem demokrasi sehingga konsep hak asasi manusia sangat erat kaitannya dengan prinsip demokrasi. Demokrasi diyakini sebagai suatu sistem yang mencerminkan mekanisme politik dan dianggap mampu menjamin adanya suatu pemerintahan yang ditanggap terhadap keinginan warga negaranya. Sebagai syarat utama terciptanya sebuah tatanan demokrasi secara universal ialah pemilihan umum¹.

Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA) merupakan momentum baru dalam menjalani perjalanan demokrasi lokal di Indonesia. Dalam perjalanan demokrasi lokal, Pilkada merupakan kemajuan dalam proses menyukseskan kepemimpinan Lokal. Secara umum ada tiga hal yang perlu dicatat dalam pelaksanaan Pilkada serentak. Pertama, pilihan atas Pilkada Serentak yang dibumbui tarik-menarik antara Pilkada Langsung dan Pilkada tidak Langsung

¹ Beni Ahmad Saebani, *Perspektif Perubahan Sosial*, (Bandung, Pustaka Setia, 2016), h. 157

membuat kesimpulan bahwa tidak diyakininya oleh para politisi atas Pilkada Langsung dengan mekanisme baru. Kedua, Pilkada serentak tetap tidak menambah nilai baru dalam demokrasi. Ketiga, mengenai apa yang akan terjadi dalam periode kepemimpinan hasil Pilkada Serentak ini di tingkat nasional atau lokal pun tidak ada yang optimis, bahkan sebaliknya berpikir pragmatis².

Pemerintahan yang demokratis merupakan landasan terciptanya tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Pemerintah yang demokratis menjalankan tata pemerintahan secara terbuka terhadap kritik dan kontrol dari rakyatnya. Moral disagreement dijunjung tinggi tanpa dilandasi rasa dendam dan dilaksanakan secara terbuka.

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) merupakan sarana bagi masyarakat untuk memilih pemimpin lokal secara demokratis. Pilkada diselenggarakan setiap 5 tahun sekali untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota. Sebagai wujud kedaulatan rakyat, Pilkada harus diselenggarakan dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Seluruh komponen masyarakat, termasuk Aparatur Sipil Negara (ASN), memiliki peran penting dalam mewujudkan Pilkada yang berintegritas. Aparatur sipil negara sebagai pegawai pemerintah yang bertugas menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan, memiliki kedudukan strategis dalam mendukung suksesnya Pilkada. Aparatur sipil negara diharapkan dapat bersikap netral dan tidak memihak kepada salah satu pasangan calon kepala daerah. Netralitas ASN ini diatur dalam Undang-Undang

² Muchtar Haboddin, *Dinamika Pilkada Dan Demokrasi Lokal Di Indonesia* (malang: UB Press, 2016). Hal.149

Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang menegaskan bahwa harus bersikap netral dari pengaruh dan intervensi segala bentuk politik.

Aparatur Sipil Negara sebagai abdi negara telah diatur batasan hubungannya dengan aktivitas-aktivitas politik praktis untuk memperkuat eksistensi dari netralitas Aparatur Sipil Negara terhadap pelanggaran netralitas. Pada dasarnya netralitas Aparatur Sipil Negara hanya diarahkan untuk melaksanakan tugas dan fungsinya dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat, tanpa ikut serta dalam kegiatan politik praktis³.

Berdasarkan undang-undang saat ini, PNS merupakan bagian dari aparatur sipil negara (ASN). Salah satu persoalan yang menjadi perhatian saat ini adalah adanya politisasi terhadap ASN. Kondisi ini berpengaruh terhadap kualitas kinerja ASN, karena berpotensi terjadi konflik kepentingan. ASN yang diharapkan memiliki profesionalitas dalam menjalankan peran dan fungsi sebagai pelayan masyarakat yang profesional menjadi sulit terwujud karena dibenturkan dengan berbagai kepentingan. Pihak yang berpotensi melakukan politisasi pada Aparatur Sipil Negara dapat berasal dari internal ataupun eksternal yaitu berasal dari atasan ataupun pihak lain yang dapat mempengaruhi seorang Aparatur Sipil Negara.⁴

Netralitas merupakan salah satu asas yang sangat penting untuk diterapkan dalam upaya mewujudkan ASN yang profesional. Netralitas ASN berkaitan

³ Nurrani, dkk, *Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi Protecting. Negara Hukum*. Dalam Jurnal Perdana Gema, Vol. 4 No.1, 2020. halaman 109.

⁴ Gema Perdana, "Menjaga Netralitas ASN Dari Politisasi Birokrasi (Protecting The ASN Neutrality From Bureaucracy Politicization)," *Negara Hukum: Membangun Hukum Untuk Keadilan Dan Kesejahteraan* 10, no. 1 (2019): 109–28, <https://doi.org/10.22212/jnh.v10i1.1177>.

dengan *impartiality*, di mana seorang pegawai ASN harus bersikap adil, obyektif, tidak bias, bebas pengaruh, bebas intervensi, bebas dari konflik kepentingan, dan tidak berpihak pada siapapun. Netralitas ASN tidak hanya terkait dengan kegiatan politik, namun juga dalam penyelenggaraan pelayanan publik, pembuatan kebijakan, dan manajemen ASN.

Netralitas ASN selalu menjadi isu dan pemberitaan yang banyak mendapat sorotan publik khususnya pada saat menjelang, pelaksanaan, hingga berakhirnya pemilu, baik pemilu Presiden, Legislatif, maupun Pemilu Kepala Daerah. Fakta pelanggaran netralitas ASN tidak dapat dipungkiri dari beberapa kasus yang terjadi, seperti keterlibatan dalam kegiatan kampanye, menggunakan fasilitas negara terkait tugas jabatan, membuat keputusan atau tindakan yang memihak konstituennya, mengadakan kegiatan yang mengarah pada keberpihakan terhadap pasangan calon peserta pemilihan kepala daerah(Pilkada), dan lain sebagainya.⁵

Asas netralitas ASN diatur dalam Pasal 2 Huruf F UU Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara yang berbunyi “Penyelenggaraan kebijakan dan berdasarkan pada asas:a. kepastian hukum;b. profesionalitas; c. proporsionalitas; d. keterpaduan; e. pendelegasian; f. netralitas; g. akuntabilitas; h. efektivitas dan efisiensi; i. keterbukaan; j. nondiskriminatif; k. persatuan dan kesatuan; m. kesejahteraan.” Peran dari ASN untuk mendukung asas netralitas juga diatur dalam Pasal 12 UU Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil

⁵ Asbudi Dwi Saputra, “Asbudi Dwi Saputra,” *Jurnal I La Galigo* 3, no. PENCEGAHAN DAN PENINDAKAN PELANGGARAN NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA (ASN) OLEH BAWASLU KOTA PALOPO PADA PEMILU 2019 (2020): 1–9.

Negara yang berbunyi: “Pegawai ASN berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme”. Netralitas, dapat juga diartikan dengan bersikap tidak memihak terhadap sesuatu apapun. Dalam konteks ini netralitas diartikan sebagai tidak terlibatnya Pegawai Negeri Sipil dalam pemilihan kepala daerah baik secara aktif maupun pasif⁶.

Dalam fungsi pelayanan terkandung tujuan untuk menciptakan keadilan dalam masyarakat. Artinya bahwa siapapun dalam masyarakat itu harus mendapatkan perlakuan yang sama, tidak memandang apakah dia kaya atau rakyat biasa, harus mendapatkan perlakuan yang sama⁷.

Dari peraturan tersebut, bahwasanya para ASN harus bertindak netral khususnya menjelang pilkada serentak untuk terciptanya kesejahteraan bersama. ASN juga harus memberikan contoh yang baik kepada masyarakat bahwasanya dalam ajang pilkada tidak berpihak kepada paslon siapapun. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil juga mengatur larangan bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) untuk terlibat dalam kegiatan politik praktis. Hal ini bertujuan untuk menjaga netralitas PNS agar dapat menjalankan tugas dan fungsinya secara profesional tanpa

⁶ Muhammad Halwan Yamin, *Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Umum Daerah di Kabupaten Takalar*, (Skripsi Program Sarjana, Universitas Hasanudin, Makassar, 2013), h. 13.

⁷ Tim Suara Pembaruan, 2018, *Otonomi Peluang dan Tantangan*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, halaman 5.

dipengaruhi kepentingan politik tertentu. Pentingnya penegakan asas netralitas ASN dalam Pilkada juga tercermin dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 5 Tahun 2020 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota. PKPU tersebut mengatur larangan bagi ASN untuk terlibat dalam kampanye Pilkada, termasuk larangan melakukan kegiatan yang mengarah pada keberpihakan terhadap salah satu pasangan calon.

Namun, pada kenyataannya, pelanggaran netralitas ASN masih kerap ditemukan dalam setiap gelaran Pilkada, termasuk menjelang Pilkada 2024. Kota Sampang, sebagai salah satu daerah yang akan melaksanakan Pilkada, memiliki dinamika politik yang cukup tinggi, di mana ASN sering kali dihadapkan pada tekanan politik baik dari pimpinan daerah maupun kelompok-kelompok politik tertentu. Situasi ini menimbulkan tantangan tersendiri bagi ASN di Kabupaten Sampang untuk menjaga netralitas mereka, karena pelanggaran netralitas bukan hanya dapat mencoreng citra ASN, tetapi juga dapat mempengaruhi proses demokrasi secara keseluruhan.

Di Kabupaten Sampang jumlah ASN sekitar 6137 pegawai menurut Badan Pusat Statistik Kabupaten Sampang. Terdapat laporan yaitu oknum lurah yang mengarahkan masyarakat untuk mendukung salah satu bakal calon dengan cara menggerakkan RT dan RW di kelurahannya. Dua kelurahan ini kebetulan kecipratan alokasi Anggaran Dana Kelurahan (ADK). Di Kelurahan Banyuanyar dan Dalpenang ADK ini berbentuk RTLH (Rumah Tidak Layak Huni). Semua yang terlibat dalam program tersebut diarahkan untuk

mendukung salah satu bakal calon yang didukung oleh oknum lurah ini⁸. Hal ini sangat disayangkan sekali, karena seharusnya ASN sesuai dengan UU No 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara harus berpedoman terhadap peraturan tersebut dan juga dijelaskan bahwasanya ASN harus netral tanpa memihak siapapun dan menyuruh memilih paslon apapun terhadap masyarakat.

Penanganan terhadap pelanggaran netralitas ASN menjadi penting, khususnya oleh pemerintah dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagai lembaga pengawas pemilu. Bawaslu Kota Sampang, bekerja sama dengan instansi terkait, diharapkan mampu menegakkan aturan dan memberikan sanksi bagi ASN yang melanggar asas netralitas. Namun, implementasi fakta sebenarnya masih menjadi pertanyaan, mengingat adanya berbagai kasus ketidaknetralan ASN di berbagai daerah yang masih terjadi hingga kini.

Berdasarkan latar belakang masalah saat ini terjadi di Kabupaten Sampang, maka penulis tertarik untuk mengangkat permasalahan yang berkenaan dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara, dengan judul **“IMPLEMENTASI ASAS NETRALITAS OLEH APARATUR SIPIL NEGARA DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH 2024 DI KABUPATEN SAMPANG”**.

⁸ Redhaksi Birawa. *Diduga Tak Netral Dua Lurah Dilaporkan ke BKPSDM Sampang*, BhirawaOnline, 2024, <https://harianbhirawa.co.id/diduga-tak-netral-dua-lurah-dilaporkan-ke-bkpsdm-sampang/>

1.2. Rumusan Masalah

1. Bagaimana kebijakan aparatur sipil negara dalam pemilihan kepala daerah 2024 di Kabupaten Sampang?
2. Bagaimana implementasi asas netralitas oleh aparatur sipil negara dalam pemilihan kepala daerah 2024 di Kabupaten Sampang?

1.3. Tujuan

1. Untuk mengetahui kebijakan aparatur sipil negara dalam pemilihan kepala daerah 2024 di Kabupaten Sampang.
2. Untuk mengetahui implementasi asas netralitas oleh aparatur sipil negara dalam pemilihan kepala daerah 2024 di Kabupaten Sampang.

1.4. Kegunaan Penelitian

1.4.1. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat serta menambah pengetahuan dalam pengembangan dan keilmuan terkait implementasi asas netralitas oleh aparatur sipil negara dalam pemilihan kepala daerah 2024 di Kabupaten Sampang.

1.4.2. Kegunaan Praktis

Diharapkan Memberikan masukan bagi pemerintah daerah Kabupaten Sampang dalam mengawasi aparatur sipil negara khususnya pada asas netralitas menjelang pemilihan kepala daerah 2024 di Kabupaten Sampang.

1.5. Keaslian Penelitian

Penulisan skripsi ini merupakan suatu hasil dari penelitian dan pemikiran asli dari apa yang diteliti dalam skripsi ini, apabila terdapat penelitian dari hasil karya atau tulisan orang lain maupun dari pihak lain, maka sumbernya akan dicantumkan dengan jelas, berikut ini penelitian terdahulu terkait dengan judul penelitian penulis:

Table 1 Keaslian Penelitian

No.	Judul penelitian	Peneliti	Rumusan Masalah
1.	NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA MENURUT HUKUM POSITIF DAN FIQH SIYASAH (Studi pada Pilkada Gubernur Lampung 2018 di Bawaslu Provinsi Lampung)	INAS HARDIANTI	1. Bagaimana netralitas ASN dalam PILKADA Gubernur Lampung 2018 menurut fiqh siyasah? 2. Bagaimana netralitas ASN dalam PILKADA Gubernur Lampung 2018 menurut hukum positif?
2.	Netralitas ASN (Aparatur Sipil Negara) pada Pilkada Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2018 di Kota Serang	RIDWAN	1. Apa faktor keterlibatan ASN pada Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2018 di Kota Serang?

			2. Bagaimana keterlibatan ASN dalam pilkada Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2018 di Kota Serang?
3	IMPLEMENTASI PENGAWASAN BADAN PENGAWAS PEMILU TERHADAP NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DI JEMBER	RAISAVITA FATMA PRASETYANINGWORO	1. Bagaimana langkah Badan Pengawas Pemilu Kabupaten Jember dalam meminimalisir pelanggaran asas netralitas oleh Aparatur Sipil Negara dalam pemilihan kepala daerah kabupaten Jember pada tahun 2020? 2. Bagaimana akibat hukum bagi Aparatur Sipil Negara yang melanggar asas netralitas dalam pemilihan kepala daerah kabupaten Jember pada tahun 2020?

1.6. Metode Penelitian

Metode dapat diartikan yaitu logika dari penelitian ilmiah, studi terhadap prosedur dari teknik penelitian ilmiah, studi terhadap prosedur dan teknik penelitian. Secara lebih lanjut, kegiatan penelitian dimulai apabila seorang ilmuwan melakukan usaha untuk bergerak dari teori ke pemilihan metode. Dapat disimpulkan bahwa metodologi pada hakikatnya memberikan pedoman, tentang cara-cara seorang ilmuwan mempelajari, menganalisa, dan memahami lingkungan-lingkungan yang dihadapinnya⁹.

1.6.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam penulisan hukum ini adalah yuridis empiris. Penelitian yuridis empiris merupakan suatu metode penelitian hukum sosiologis dan dapat disebutkan dengan penelitian secara lapangan, yang mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta yang telah terjadi didalam kehidupan masyarakat¹⁰. Atau dengan kata lain yakni suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan yang sebenarnya atau keadaan nyata yang telah terjadi dalam masyarakat dengan maksud mengetahui dan menemukan fakta-fakta dan data yang dibutuhkan.

Dalam penelitian ini menggali informasi terkait netralitas aparat sipil negara terhadap pilkada 2024 di Kabupaten Sampang, membandingkan hasil penelitian lapangan tersebut dengan hasil kepustakaan terhadap beberapa buku-

⁹ Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum* (Bandung: Manadar Maju, 2008).

¹⁰ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek* (Jakarta: sinar grafika, 2002).

buku atau literatur serta terhadap peraturan yang berlaku terkait dengan topik dalam penelitian ini.

1.6.2. Pendekatan Penelitian

Bentuk pendekatan dalam penelitian ini memakai pendekatan fakta (*The Fact Approach*) dan pendekatan perundang-undangan(*statute aproach*). Pendekatan fakta dilakukan dengan melihat keadaan nyata di wilayah penelitian¹¹. Pendekatan perundang- undangan (*statute aproach*) merupakan dasar awal dalam menganalisis permasalahan yang berdasarkan pada undang-undang¹². Sehingga diharapkan nantinya dapat memberikan solusi dalam mengatasi permasalahan dalam implementasi asas netralitas oleh aparatur sipil negara dalam pemilihan kepala daerah 2024 di Kabupaten Sampang.

1.6.3. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian merupakan suatu tempat yang digunakan untuk melaksanakan penelitian. Penelitian ini dilakukan di Kelurahan Dalpenang dan Kelurahan Banyuanyar. Dalam objek penelitian ini dilakukan dengan alasan yang mendasari penelitian dilakukan di Kabupaten Sampang tersebut adalah untuk mengetahui implementasi asas netralitas oleh aparatur sipil negara dalam pemilihan kepala daerah 2024 di Kabupaten Sampang.

¹¹Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Kencana, Jakarta, 2007, hlm. 93.

¹² Nanda Amalia et al, *Metode Penelitian Hukum : Sebagai Suatu Pengantar* (jakarta: Lex Privatum, 2016). Hlm. 33.

1.6.4.Sumber Data Penelitian

Sumber hukum yang digunakan dalam menyusun penelitian hukum ini adalah sumber hukum yang terdiri dari :

1. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer merupakan data yang diperoleh langsung dari lapangan yaitu observasi langsung di lokasi penelitian berdasarkan dari responden dan narasumber. Dalam penelitian ini data primer didapatkan dari hasil wawancara terhadap para pihak yang terlibat langsung dalam netralitas aparatur sipil negara Kabupaten Sampang. Wawancara tersebut diantaranya:

- a. Wawancara dengan salah satu staf di instansi Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) Kabupaten Sampang.
- b. Wawancara dengan salah satu staf Badan Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten Sampang.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder diperoleh dengan mempelajari dan mengumpulkan data yang berhubungan dengan objek penelitian. Data-data tersebut diperoleh dari keterangan atau pengetahuan-pengetahuan yang diperoleh secara tidak langsung antara lain mencakup Buku-buku literatur, peraturan perUndang-Undangan, dokumen-dokumen resmi, hasil peneliti terdahulu,

dan bahan kepustakaan yang lain yang relevan dan berkaitan dengan penelitian, antara lain

1. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara.
 2. Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
 3. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum
 4. PKPU Nomor 2 Tahun 2024 Tentang Tahapan dan Jadwal Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur,Bupati dan Wakil Bupati,Serta Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2024
 5. Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil
3. Bahan Hukum Tersier

Merupakan bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum, ensiklopedia, dan lain-lain

1.6.5. Metode Analisis Data

Analisa data merupakan langkah yang terakhir dalam melakukan penelitian sebelum memperoleh kesimpulan. Analisa yang dilakukan oleh peneliti dalam penelitian ini adalah deskriptif-analisis. Sifat deskriptif-analisis ini berfungsi

untuk memberikan deskripsi mengenai subjek penelitian berdasarkan data dari variabel yang diperoleh dari kelompok subjek yang diteliti dan tidak dimaksudkan untuk pengujian hipotesis.