

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Gerakan reformasi di Indonesia pada tahun 1998 yang merupakan suatu gerakan yang bercita-cita adanya suatu perubahan dalam sistem pemerintahan, salah satunya adalah perubahan di bidang pelembagaan politik dalam rangka konsolidasi demokrasi dan desentralisasi pemerintahan, untuk dapat menyelaraskan kepentingan demokrasi, penyelenggaraan pemerintahan dan sistem kepegawaian maka dilakukan reformasi birokrasi yang bertujuan untuk membentuk aparatur negara yang kompeten dan profesional menuju tata pemerintahan yang baik. Oleh sebab itu salah satu tujuan dari perombakan ini adalah aparatur sipil negara (ASN) yang tugasnya bukan hanya pada tujuan-tujuan instansi oleh atasannya, melainkan lebih luas dari itu yaitu masyarakat demokratis.¹

Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara hukum yang berdasarkan Pancasila, pada pokoknya memiliki tujuan untuk mewujudkan tata kehidupan negara yang aman, tentram, sejahtera, dan tertib dimana kedudukan

¹ Abdul Hamid Tome, "Reformasi Birokrasi Dalam Rangka Mewujudkan Good Governance Ditinjau dari Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2010", Jurnal Hukum Unsrat, Vol. XX, No. 3, April-Juni 2012, hlm. 143.

setiap warga negaranya di jamin sehingga bisa terbentuknya keserasian, keseimbangan dan keselarasan antara kepentingan perorangan maupun kepentingan kelompok. Keberadaan negara hukum diharuskan menjunjung tinggi asas-asas yang menjadi pedoman penyelenggaraan pemerintah dan penegakan hukumnya, salah satu asasnya adalah demokrasi yang menuntut setiap orang untuk mempunyai hak yang sama dalam menentukan kebijakan pemerintah. Penerapan dari demokrasi salah satunya adalah dengan pemilihan umum (pemilu).

Salah satu ciri pemerintahan yang demokratis di tunjukan oleh adanya keterlibatan warga negara dalam pengambilan keputusan politik baik langsung maupun tidak langsung, hal ini di wakili dengan adanya pemilu. Perwujudan asas demokrasi melalui pemilu pada dasarnya adalah upaya memberdayakan peran dan partisipasi masyarakat terkait perwujudan hak-hak politik dan sosialnya, yang di jamin oleh konstitusi yang di harapkan mampu menjaring calon-calon pemimpin yang berkualitas serta pemimpin yang mementingkan keperntingan rakyat sesuai dengan keinginan rakyat yang merupakan salah satu tujuan demokrasi. Sebagaimana di kemukakan ibramsyah amiruddin bahwa pengertian dari pemilihan umum adalah *“Pemilihan umum secara langsung oleh rakyat merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan*

*pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945”.*²

Sistem Pemilihan umum di Indonesia sepanjang sejarah telah mengalami berbagai pergeseran. Sistem pemilihan umum yang di anut di Indonesia saat ini adalah sistem pemilu yang dalam penyelenggaraan di lakukan secara bersamaan antara leglisatif dan eksekutif, Keputusan ini dikeluarkan melalui Keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) No 14/PUU-11/2013 Tentang Pemilihan Umum Serentak. Keputusan Hukum ini dihasilkan dari proses pengabulan usulan menguji materi Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden ³ yang diajukan oleh Pakar Komunikasi Politik Universitas Indonesia Dr. Effendi Gazali bersama Koalisi Masyarakat untuk Pemilu Serentak. Berdasarkan pertimbangan MK, penyelenggaraan Pemilu dua kali, yaitu Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden yang diselenggarakan secara terpisah bertentangan dengan UUD 1945, dimana pasal 22E menyebutkan bahwa pemilu secara berkala, 5 tahun sekali dilakukan untuk memilih anggota DPR, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden.⁴

² Ibrahimy amiruddin, *Kedudukan KPU dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Amandemen*, Jakarta, Laksbang Mediatama, 2008 hlm .1

³ Lihat Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden

⁴ Kompas, “Alasan Mk Putuskan Pemilu Serentak”, di kutip dari <http://nasional.kompas.com/read/2014/01/23/1536382/Ini.alasan.MK.Putuskan.Pemilu.Serentak.2019>, <di unduh pada 12 April 2020>

Salah satu hal yang sering terjadi dalam pelaksanaan pemilihan umum adalah terpolarisasinya aparatur sipil negara oleh pemerintah dan partai politik tertentu yang berkuasa saat pemilihan umum itu berlangsung, hal itu membuat netralitas aparatur sipil negara terganggu dalam pemilihan umum ini dan menjadi salah satu faktor berbagai kecurangan, netralitas aparatur sipil negara merupakan hal utama dalam proses politik pemilihan umum meskipun dalam hal ini pegawai aparatur sipil negara berada dalam posisi sangat dilematis terombang ambing oleh kepentingan politik, karena di satu sisi yang mengangkat, menempatkan, memindahkan dan memberhentikan adalah Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) yang merupakan pejabat politik, Akan tetapi pegawai ASN harus bersikap netral demi menjaga profesionalitasnya dalam menjalankan tata kelola pemerintahan dan pelayanan publiknya. Karena ASN merupakan pelaksana kebijakan dan pemegang kekuasaan dan kewenangan dalam pengelolaan anggaran dan sumber daya di dalam birokrasi, sering kali hal ini mengakibatkan ASN dapat di jadikan komoditi bagi pejabat politik untuk dapat mempertahankan atau mendapatkan kewenangan dan kekuasannya.

Di daerah kabupaten Lamongan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Kabupaten Lamongan menemukan adanya berbagai praktek pelanggaran dalam pemilu serentak tahun 2019 yang melibatkan Aparatur Sipil Negara. Koordinator Divisi Penindakan Pelanggaran Bawaslu Kabupaten Lamongan Amin Wahyudin

mengatakan pada saat jam kerja oknum ASN yang menjabat kepala sekolah dan oknum ASN atas nama Astutik Muawanah, di nilai melakukan pelanggaran kode etik ASN karena perbuatan yang bersangkutan mengarah pada keberpihakan kepada salah satu pasangan calon yang memperebutkan kursi Presiden dan wakil presiden dalam perhelatan Pemilihan Umum Serentak 2019. Oknum tersebut mengikuti berbagai rangkaian kampanye dari salah satu kandidat⁵. Hal ini jelas melanggar Asas Netralitas Aparatur Sipil Negara, ditegaskan di berbagai undang-undang di antaranya di undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Pasal 2 mencantumkan netralitas sebagai prinsip yang harus dipegang oleh ASN. Pasal 2 tersebut kembali diperjelas di Pasal 9 ayat (2) undang-undang yang sama Pgawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik.⁶ Sedangkan di Undang-undang kepemiluan, Netralitas ASN juga ditegaskan baik oleh Undang-undang Pilkada yaitu Undang-undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Jo. Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi

⁵ Jatim Tribun News, “Berpihak Pada Salah Satu Paslon Pemilu 2019, 2 PNS di Lamongan Dituding Langgar Netralitas”, di kutip dari <https://jatim.tribunnews.com/2019/01/03/berpihak-pada-satu-paslon-pemilu-2019-2-pns-di-lamongan-dituding-langgar-netralitas>, <di unduh pada 12 April 2020>

⁶ Lihat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

Undang-Undang Pasal 70 yang melarang calon kepala daerah melibatkan ASN, Polri dan TNI dalam Kegiatan Kampanye. Larangan yang sama juga ditegaskan dalam Pasal 280 ayat (2) Huruf (F) Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan.⁷ Penormaan pembatasan hak politik ASN tidak hanya berhenti di tingkat undang-undang tetapi juga diatur lebih detail di hierarki perundang-undangan yang lebih rendah seperti Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.⁸

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korp dan kode etik Pegawai Negeri Sipil Tidak secara detail mengatur larangan hak politik ASN⁹ hanya dalam Pasal 6 PP. 42 Tahun 2004, ASN diwajibkan berkerja secara profesional, Netral dan bermoral tinggi serta dalam Pasal 11 ASN juga diwajibkan menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok, maupun golongan. Pengertian Netral dan menghindari konflik kepentingan sebagaimana dimaksud dalam PP. 42 tahun 2004 tersebut tentunya sama dengan larangan dukung mendukung pasangan calon. respon yang senada juga diberikan oleh Menteri PAN-RB, melalui surat bernomor B/71/M.SM.00.00/2017 MENPAN-RB secara khusus mengatur tentang

⁷ Lihat Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

⁸ Lihat Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

⁹ Lihat Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korp dan kode etik Pegawai Negeri Sipil

pelaksanaan netralitas ASN dalam pelaksanaan Pilkada serentak 2018 dan pemilihan umum tahun 2019. Dalam surat yang dikeluarkan MENPAN-RB ini larangan keterlibatan ASN dalam dukung mendukung calon peserta pemilu tidak hanya ketika calon tersebut sudah ditetapkan sebagai calon tetapi juga berlaku sebelum penetapan sebagai calon kontestan pemilu.

Permasalahan itulah yang melatarbelakangi dibahasnya skripsi berjudul **Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Umum Serentak 2019 di Kabupaten Lamongan**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasar kan latar belakang yang telah terurai di atas, maka permasalahan yang akan ditulis dalam penulisan skripsi ini yaitu :

- 1.2.1 Bagaimana pengaturan netralitas ASN di Indonesia ?
- 1.2.2 Bagaimana pelaksanaan dan penindakan pelanggaran asas Netralitas dalam pemilihan umum serentak tahun 2019 di Kabupaten Lamongan ?

1.3 Tujuan Penelitian

- 1.3.1 Untuk mengetahui pengaturan Netralitas Aparatur Sipil Negara di indonesia

1.3.2 Untuk mengetahui pelaksanaan dan penindakan asas Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Umum Serentak Tahun 2019 di Kabupaten Lamongan

1.4 Kegunaan Penelitian

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Dengan penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat secara akademis, sumbangsih, dan referensi untuk pengembangan ilmu hukum yang terutama untuk hukum tata negara dan administrasi indonesia.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memperbanyak dan memperluas wawasan penulis dan juga dapat memberikan sumbangsih berupa konsep dan pemikiran mengenai Netralitas Aparatur sipil Netralitas Aparatur Sipil Negara khususnya di wilayah kabupaten Lamongan.

1.5 Keaslian Penelitian

Penelitian yang penulis lakukan dengan judul Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Umum Serentak 2019 di Kabupaten Lamongan belum pernah ditulis oleh penulis lain. Hasil penelusuran penulis di beberapa kepustakaan yang dilakukan penulis lain akan diuraikan sebagai berikut

Penelitian	Uraian
------------	--------

Sebelumnya	Judul Peneleitian	Perbedaan Dengan Penelitian Ini
Rahma Andayani (Universitas Muhammadiyah Yogyakarta)	Pelaksanaan Prinsip Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah di Kota Yogyakarta	Penelitian ini menitikberatkan pada pengaturan, pelaksanaan dan penindakan terkait netralitas aparatur sipil negara di wilayah Kabupaten Lamongan dalam Pemilihan Umum Serentak tahun 2019 . Sehingga tampak perbedaannya penelitian Rahma Andayani menitikberatkan dan pelaksanaan berkaitan dengan prinsip netralitas dalam pemilihan kepala daerah di Yogyakarta
Dwi Alfian Aris Sandi (Universitas Jember)	Netralitas Politik Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Pasal 2 Huruf F Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang	Penelitian ini menitikberatkan pada pengaturan, pelaksanaan dan penindakan terkait netralitas aparatur sipil negara di wilayah Kabupaten Lamongan dalam Pemilihan Umum Serentak tahun

	Aparatur Sipil Negara	2019 . Sehingga tampak perbedaannya penelitian Dwi Alfian Aris Sandi menitikberatkan netralitas PNS dalam organisasi politik dan penyebab terjadinya pelanggaran netralitas PNS
Winda Dwi Astuti Herman (Universitas Lampung)	Netralitas Birokrasi Pada Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Way Kanan Tahun 2015	Penelitian ini menitikberatkan pada pengaturan, pelaksanaan dan penindakan terkait netralitas aparatur sipil negara di wilayah Kabupaten Lamongan dalam Pemilihan Umum Serentak tahun 2019 . Sehingga tampak perbedaannya penelitian Astuti Herman menitikberatkan ketidaknetralan birokrasi pada pemilihan kepala daerah kabupaten Way kanan Tahun 2015

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Adapun jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif atau kepustakaan, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan-bahan tersebut disusun secara sistematis, dikaji, kemudian ditarik suatu kesimpulan dalam hubungannya dengan masalah yang diteliti¹⁰.

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian merupakan suatu bentuk atau cara untuk mendapatkan informasi dari berbagai aspek untuk menemukan isu yang di cari jawabannya, pendekatan penelitian dalam penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan tersebut dilakukan untuk meneliti kasus atau problematika di masyarakat yang timbul dan sudah atau sedang terjadi di masyarakat, yang nantinya kasus tersebut akan di telaah dan dikaji lebih lanjut berdasarkan tata peraturan perundang-undangan yang ada, dimana dalam hal tersebut berdasarkan norma-norma hukum yang telah dibuat oleh pemerintah telah sesuai atau tidak dengan penerapannya terhadap kasus tersebut yang nantinya dapat memperbaharui dinamika perkembangan hukum yang terjadi di masyarakat.

¹⁰ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta : PT. RajaGrafindo Persada, 2001), hlm 43

1.6.3 Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang di gunakan untuk mengkaji dan menganalisa sesuatu permasalahan dalam penelitian ini, menggunakan cara antara lain sebagai berikut :

- a. Bahan Hukum Primer, adalah bahan hukum yang di peroleh dari peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berhubungan dengan permasalahan yang di kaji, di antaranya adalah :
 1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 2. Undang-undang Nomor 8 tahun 1974 sebagaimana di ubah dengan Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang pokok-pokok Kepegawaian
 3. Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
 4. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil
 5. Peratura Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil
- b. Bahan Hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang diperoleh dari hasil membaca buku-buku, artikel, makalah, internet serta karya ilmiah atau pendapat Pakar Hukum yang ada kaitannya dengan permasalahan yang akan dibahas,

untuk mendapatkan data-data secara riil sebagai pengetahuan dasar yang dapat mendukung dalam pembuatan usulan penelitian ini.

1.6.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan penelusuran untuk mencari bahan-bahan hukum yang relevan terhadap isu hukum yang ditulis. Pengumpulan bahan hukum sesuai dengan apa yang digunakan dalam pendekatan. dalam penulisan skripsi ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*Statue Approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*) yang dilakukan peneliti adalah mencari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu yaitu peraturan perundang-undangan tentang asas netralitas kemudian menelaah kasus yang sedang terjadi terkait asas netralitas.

1.6.5 Analisis Bahan Hukum

Analisa bahan hukum yaitu suatu metode yang dapat digunakan penulis untuk menentukan jawaban atas permasalahan yang dibahas. Bahan yang sudah diperoleh oleh penulis selanjutnya di analisis, untuk menjawab masalah yang ada penulis bisa menggunakan beberapa langkah-langkah yaitu :

- a. Fakta hukum diidentifikasi oleh penulis dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan dalam menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan.
- b. Pengumpulan semua bahan-bahan hukum yang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non hukum.

- c. Menelaah permasalahan yang dikumpulkan lalu dibahas yang diajukan dalam penelitian.
- d. Menarik kesimpulan permasalahan yang ada dalam bentuk argumentasi. memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah ada di dalam kesimpulan.

Setelah mengambil langkah-langkah tersebut, penulis melakukan telaah terhadap isu hukum dan rumusan masalah yang telah dibangun dan di rumuskan terlebih dahulu.

1.7 Sistematika Penulisan

Tulisan ini dibuat dengan sistematika yang terbagi menjadi empat (4) bagian. Yang di setiap bab terdapat tujuan untuk memperjelas gagasan dari permasalahan yang diteliti. Adapun masing-masing bab terurai sebagai berikut:

BAB I : Memuat latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, keaslian penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II : Menjelaskan landasan teori dan azas-azas yang berhubungan dengan permasalahan yang telah di rumuskan.

BAB III : Dimana dalam bab ini menjabarkan pembahasan yang telah di paparkan dalam rumusan masalah yang telah dimuat pada awal bab penelitian ini.

BAB IV : memuat konklusi dan penelitian ini beserta solusi dan konsep yang di tawarkan dan saran. Kesimpulan adalah suatu hasil rangkuman dari jawaban atas permasalahan yang telah di rumuskan serta telah diteliti dalam penelitian ini, sedangkan saran merupakan gagasan yang bersifat membangun yang menjadi masukan agar menjadi lebih baik dari sebelumnya berkaitan dengan penelitian yang telah di tulis ini.