

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara yang berdasarkan hukum dimana berlandaskan Pancasila sebagai ideologi negara dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebagai landasan hukum konstitusional. Dalam Negara Hukum adanya penyelenggaraan pemerintah yang menjalankan asas-asas berdasarkan norma hukum serta Indonesia sendiri menganut sistem demokrasi yang memiliki arti dari, untuk dan oleh rakyat.

Demokrasi berkaitan dengan kebebasan seseorang mengemukakan pendapatnya. Hal ini terkait dengan adanya hak asasi manusia yang dimiliki oleh seseorang dalam hidupnya. Yang artinya demokrasi itu sendiri berkaitan secara langsung dengan kebebasan seseorang dan juga dengan hak asasi manusia tersebut.¹

Sistem demokrasi yang ada di Indonesia salah satunya adalah Pemilihan Umum. Pemilihan Umum adalah suatu bagian penting yang ada dalam demokrasi. Pemilihan Umum adalah proses untuk mengalihkan kekuasaan yang dimana rakyat memilih pemimpinnya. Dalam Pemilihan Umum adanya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden serta Pemilihan Umum Legislatif. Pemilu tersebut dilaksanakan setiap lima tahun sekali

¹ Sri Hartini, Setiajeng Kadarsih, Tedi Sudrajat, 2014, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 60.

yang pelaksanaannya berlandaskan dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.²

Pemilihan Umum Legislatif (Pileg) adalah suatu sarana dari demokrasi yang dilakukan oleh rakyat untuk memilih anggota lembaga perwakilan rakyat di tingkat daerah maupun pusat. Secara khusus pemilihan anggota Legislatif diatur dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Terakhir kali Pemilu Legislatif dilaksanakan pada tahun 2019 bersamaan dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Pemilu Legislatif ini diadakan setiap 5 tahun sekali.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Pemilihan Umum Legislatif adalah Pemilu yang digunakan untuk memilih Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pemilu Legislatif sudah diadakan sebanyak 12 kali bersamaan dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yaitu pada tahun 1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999, 2004, 2009, 2014 dan yang terakhir yaitu pada tahun 2019.

Sistem demokrasi dalam Pemilihan Umum yaitu semua orang memiliki hak untuk terlibat didalamnya, dengan didasarkan pada Asas Demokrasi. Namun, adanya pembatasan keterlibatan seorang Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam politik praktis baik dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden maupun Pemilu Legislatif menjadikan Aparatur Sipil Negara tidak diperkenankan untuk terlibat langsung dalam politik praktis.

² Pasal 22 E Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara atau yang lebih dikenal dengan UU ASN merupakan undang-undang yang mengatur tentang segala hal mengenai ASN. Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya sering disebut sebagai ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.³ Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.⁴

Aparatur Sipil Negara memiliki peranan sangat penting yang menentukan setiap kegiatan pemerintahan. Dalam hal ini Aparatur Sipil Negara sebagai abdi negara, yang mengabdikan kepada masyarakat dan menjalankan roda pemerintahan dituntut untuk profesional dalam melaksanakan pekerjaannya. Salah satu profesionalitas yang dimiliki oleh Aparatur Sipil Negara yaitu asas netralitas.

Netralitas merupakan salah satu prinsip sangat penting yang dimiliki oleh ASN. Netralitas ASN juga merupakan hal yang sangat penting dalam menciptakan tata pemerintahan yang baik serta profesional dalam pelayanan publik.⁵ Netralitas menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah suatu keadaan yang dimana seseorang bersikap netral dan tidak memihak

³ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Bab I, Pasal 1 angka 1

⁴ *Ibid* Pasal 1 angka 2

⁵ Novrida Wulandari, Ardianto, "Kinerja Komisi Aparatur Sipil Negara Sebagai Lembaga Pengawas Netralitas Aparatur Sipil Negara", *Jurnal Humaniora*, Vol. 4, No. 1, 2020, hlm 168.

kemanapun atau bebas memilih. Menurut Nuraida Mokhsen netralitas ASN mengandung makna impartiality yaitu bebas dari kepentingan, bebas intervensi, bebas pengaruh, adil, objektif, dan tidak memihak⁶.

Asas Netralitas merupakan dasar pembatasan keterlibatan secara langsung Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam berpolitik praktis Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden maupun Pemilihan Umum Legislatif. Regulasi mengenai Prinsip Netralitas ASN diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara pada Bab 2 UU ASN mengatur tentang Asas, Prinsip, Nilai Dasar, serta Kode Etik dan Kode Perilaku, yang pada Pasal 2 poin f menjelaskan tentang adanya asas netralitas.

Regulasi tersebut digunakan untuk memperoleh kepastian, kegunaan dan keadilan hukum guna membatasi kekuasaan terhadap kemungkinan Bergeraknya kekuasaan atas kehendaknya sendiri, yang pada akhirnya mengarah pada penyalahgunaan kekuasaan.⁷ “Pasal 9 ayat (2) UU ASN menyatakan bahwa seorang Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik.”⁸ Selain UU ASN tersebut yang menjadi dasar hukum seorang ASN melaksanakan prinsip netralitasnya, adapula larangan dalam “Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Aparatur Sipil Negara pada Pasal 4 poin 12

⁶ Nuraida Mokhsen, dkk, 2019, *Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara*. Jakarta, Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem - Komisi Aparatur Sipil Negara (PPS – KASN), hlm. 15

⁷ Tedi Sudrajat dan Agus Mulya Karsona, “*Menyoal Makna Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara*”, Jurnal Media Hukum, Fakultas Hukum UMY. Vol. 23 No.1, 2016, hlm.89.

⁸ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Bab III, Pasal 9 ayat (2)

yang menyatakan bahwa seorang Pegawai Negeri Sipil (PNS) dilarang untuk ikut serta, menggunakan atribut partai atau PNS, mengerahkan PNS lain dan/atau menggunakan fasilitas negara dalam kampanye.”⁹

Namun pada kenyataannya masih banyak ancaman terhadap ASN tersebut untuk menyimpangi asas netralitas dan profesionalitasnya hanya sekedar mendapatkan suatu kekuasaan golongan tertentu.¹⁰ Adanya regulasi yang mengatur ASN tidak semata-mata tidak ada lagi pelanggaran terhadap Asas Netralitas. S.F. Marbun dan M. Mahfud MD mengatakan bahwa permasalahan yang dimiliki bangsa ini salah satunya adalah persoalan netralitas pegawai negeri, karena secara teori tidak mudah menemukan landasan yang dapat memberikan pembenaran untuk memungkinkan pegawai negeri terlibat dalam kegiatan-kegiatan politik praktis secara langsung.¹¹

Pengaturan Netralitas Aparatur Sipil Negara meskipun sudah adanya undang-undang yang mengaturnya, namun masih banyak pelanggaran yang ditemukan dalam pemilu 2019. Berdasarkan hasil pengawasan Badan Pengawas Pemilihan Umum (selanjutnya disebut Bawaslu) berdasarkan data yang ada hingga tanggal 28 April 2019 saat Pemilihan Umum Legislatif Tahun 2019 ada sebanyak 277 kasus di 24 Propinsi yang tercatat melakukan pelanggaran terhadap asas netralitas dalam menjalankan tugasnya sebagai

⁹ Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 74, Bab II, Pasal 4 poin 12

¹⁰ Gema Perdana, “Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi”, Negara Hukum, Vol. 10 No.1, 2019, hlm. 109-128.

¹¹ Marbun, S.F dan M. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 1987), hlm. 69.

Aparatur Sipil Negara. Adapun rincian pelanggarannya yaitu Aceh (4), Bali (8), Bangka Belitung (4), Banten (16), Bengkulu (2), DKI Jakarta (1), Jambi (5), Jawa Barat (33), Jawa Tengah (43), Kalimantan Selatan (6), Kalimantan Tengah (1), Kalimantan Timur (14), Kepulauan Riau (4), Maluku (1), Maluku Utara (1), NTB (7), Papua Barat (2), Riau (10), Sulawesi Barat (7), Sulawesi Selatan (29), Sulawesi Tenggara (23), Sumatera Barat (1), Sumatera Selatan (4), Sumatera Utara (1).¹²

Berdasarkan data yang ada pada Bawaslu diatas, Provinsi Jawa Barat memiliki kasus pelanggaran netralitas sebanyak 33 kasus. Kabupaten Indramayu adalah termasuk dalam wilayah Provinsi Jawa Barat dan di dalam 33 kasus pelanggaran netralitas tersebut salah satu pelanggaran ada di dalam wilayah Kabupaten Indramayu.

Penulis dengan demikian tertarik untuk melakukan penelitian di Daerah Jawa Barat, khususnya pada Kabupaten Indramayu, yaitu karena dalam Pemilihan Umum Legislatif Tahun 2019 di Kabupaten Indramayu adanya berita bahwa seorang ASN yang dijatuhkan sanksi akibat melanggar netralitasnya. Hal tersebut mengundang asumsi bahwa pelanggaran yang dilakukan karena adanya beberapa faktor.

Dengan adanya fenomena tersebut maka dari itu judul skripsi yang penulis buat adalah “PELAKSANAAN PRINSIP NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA (ASN) PADA PEMILIHAN UMUM LEGISLATIF TAHUN 2019 DI KABUPATEN INDRAMAYU”.

¹² Ranap Tumpal HS, “Bawaslu Tangani Ribuan Pelanggaran Netralitas ASN Saat Pemilu 2019”, <https://www.bawaslu.go.id/id/berita/bawaslu-tangani-ribuan-pelanggaran-netralitas-asn-saat-pemilu-2019> diakses pada tanggal 07 November 2019 Pukul 00.09 WIB.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pelaksanaan prinsip netralitas ASN dalam Pemilu Legislatif Tahun 2019 di Kabupaten Indramayu ?
2. Apa faktor yang menghambat prinsip netralitas ASN dalam Pemilu Legislatif Tahun 2019 di Kabupaten Indramayu ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pelaksanaan prinsip netralitas ASN dalam Pemilu Legislatif Tahun 2019 di Kabupaten Indramayu.
2. Untuk mengetahui faktor yang menghambat prinsip netralitas ASN dalam Pemilu Legislatif Tahun 2019 di Kabupaten Indramayu.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis:
 - a. Hasil penelitian dapat memberikan kegunaan untuk mengembangkan ilmu hukum khususnya Hukum Administrasi Negara.
 - b. Dapat dijadikan sebagai pedoman dalam penelitian yang lain yang sesuai dengan bidang penelitian yang penulis teliti.
2. Manfaat Praktis:
 - a. Diharapkan dapat digunakan sebagai informasi untuk masyarakat atau instansi terkait tentang prinsip netralitas Aparatur Sipil Negara.

- b. Dengan dibuatnya penulisan ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pihak Pemerintah dan KPU dan Bawaslu di Kabupaten Indramayu.