

**TINJAUAN *FIQH SIYASAH* DAN YURIDIS
TERHADAP NETRALITAS PEGAWAI NEGERI SIPIL
PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH**

SKRIPSI

Oleh:

Sarah Nurandini

NIM. C94218105



Universitas Islam Negeri Sunan Ampel

Fakultas Syariah dan Hukum

Jurusan Hukum Publik Islam

Program Studi Hukum Tata Negara

Surabaya

2022

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Sarah Nurandini
NIM : C94218105
Fakultas/Jurusan/Prodi : Syariah dan Hukum/ Hukum Tata Negara/
Hukum Tata Negara
Judul Skripsi : Tinjauan Fiqh Siyasah dan Yuridis Terhadap
Netralitas Pegawai Negeri Sipil Pada Pemilihan
Kepala Daerah

Menyatakan bahwa skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/ karya
saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 31 Maret 2022

Saya yang menyatakan,



Sarah Nurandini
NIM.C94218105

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi yang berjudul “Tinjauan Fiqh Siyasah terhadap Netralitas Pegawai Negeri Sipil pada Pemilihan Kepala Daerah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil” yang ditulis oleh Sarah Nurandini NIM. C94218105 ini telah diperiksa dan disetujui untuk dimunaqosahkan.

Surabaya, 27 Januari 2022

Pembimbing,



Dr. Hj. Anis Farida, S.Sos, SH, M.Si
NIP. 197208062014112001

PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis oleh Sarah Nurandini NIM. C94218105 ini telah dipertahankan di depan sidang Munaqasah Skripsi Fakultas Syariah dan Hukum UIN sunan Ampel Surabaya pada hari Kamis 17 Maret 2022 dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program sarjana strata satu dalam Ilmu Syariah.

Majelis Munaqasah Skripsi

Penguji I,



Dr. Hj. Anis Farida, S.Sos, S.H., M.Si.
NIP. 197208062014112001

Penguji II,



Dr. H. Imron Rosyadi, Drs., SH., MH.
NIP. 196903101999031008

Penguji III,



Hj. Ifa Mutiatul Choir, SH., M.Kn.
NIP. 197903312007102002

Penguji IV,



Achmad Saliudin R., M.H
NIP. 199212292019031005

Surabaya, 17 Maret 2022

Menegaskan,

Fakultas Syariah dan Hukum

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya

Dekan,



Prof. Dr. H. Masruhan, M.Ag.
NIP. 195904041988031003



KEMENTRIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax. 031-8413300 E-mail:
perpus@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Sarah Nurandini
NIM : C94218105
Fakultas/Jurusan : Syariah dan Hukum/Hukum Tata Negara
E-mail : nurandinisarah@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah:

☒ Skripsi ☐ Tesis ☐ Disertasi ☐ Lain-lain (.....)

Yang berjudul:

TINJAUAN FIQH SIYASAH DAN YURIDIS TERHADAP NETRALITAS
PEGAWAI NEGERI SIPIL PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH

Beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih media/formatkan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikan, dan menampilkan/ mempublikasikan di internet atau media lain secara *fulltext* untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan/atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 25 April 2022

Penulis

(Sarah Nurandini)

ABSTRAK

Skripsi yang merupakan hasil penelitian normatif ini berjudul “Tinjauan *Fiqh Siyāsah* Dan Yuridis Terhadap Netralitas Pegawai Negeri Sipil Pada Pemilihan Kepala Daerah”. Skripsi ini ditulis untuk menjawab pertanyaan terkait Bagaimana Tinjauan *Fiqh Siyāsah* dan Tinjauan Yuridis terhadap netralitas Pegawai Negeri Sipil pada paslon sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021.

Skripsi ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep tentang bagaimana ketentuan netralitas Pegawai Negeri Sipil pada paslon sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021, yang kemudian dianalisis menggunakan teknik deskriptif deduktif yang selanjutnya akan disusun secara sistematis dengan menggunakan kajian *Siyāsah Dustūrīyah*.

Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa pertama, Pasal 5 huruf n Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 mengatur terkait larangan keberpihakan politik pada paslon atau yang dapat dikerucutkan menjadi netralitas PNS, dimana netralitas merupakan keadaan bebas konflik kepentingan sehingga tidak memberikan ruang akan intervensi kepentingan politik. Apabila larangan tersebut dilanggar oleh PNS maka dikenakan sanksi hukuman disiplin sedang sebagaimana diatur dalam pasal 13 huruf g dan hukuman disiplin berat sebagaimana diatur pada pasal 14 huruf i sesuai dengan kapasitas pelanggaran yang dilakukan. Peraturan tersebut belum dapat menyelesaikan setiap pelanggaran tentang netralitas secara detail, seperti larangan PNS mendekati diri kepada partai politik terkait rencana pengusungan dirinya sebagai bakal calon; larangan PNS untuk mendeklarasikan dirinya menjadi bakal calon; larangan PNS mengunggah, menanggapi (seperti like, komentar, dan menyebar luaskan foto bakal calon). Adapun sanksi hukuman disiplin berat justru melemah apabila dibandingkan dengan Peraturan Pemerintah sebelumnya. Kedua, judul yang diangkat oleh penulis sesuai dalam *siyāsah dustūrīyah* khususnya dalam bidang *siyāsah tanfidīyah* sebab membahas terkait konsep *imamah*, *wizarah*, dan *bai’ah*. Dalam bidang *siyāsah dustūrīyah* pemerintah telah menetapkan peraturan disiplin PNS yang bertujuan membentuk PNS yang adil, memegang sumpah, berakhlak mulia, bertanggung jawab, dan Amanah.

Penulis memberikan saran, mengingat peraturan tersebut belum dapat menyelesaikan setiap pelanggaran tentang netralitas saat pemilihan kepala daerah, sehingga delik-delik larangan keberpihakan politik harus diatur lebih rinci sebagaimana perkembangan zaman mengingat media sosial pada masa kini dapat digunakan sebagai sarana pelanggaran netralitas. Adapun sanksi hukuman disiplin berat yang melemah apabila dibandingkan dengan peraturan pemerintah tentang disiplin PNS sebelumnya juga harus dikaji ulang agar tidak membuka peluang pelanggaran netralitas karena kurangnya efek jerah bagi pelanggar netralitas.

DAFTAR ISI

SAMPUL DALAM	i
PERNYATAAN KEASLIAN	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PENGESAHAN	iv
MOTTO	v
ABSTRAK.....	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TRANSLITERASI	xi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Identifikasi dan Batasan Masalah	12
C. Rumusan Masalah.....	13
D. Kajian Pustaka.....	14
E. Tujuan Penelitian.....	16
F. Kegunaan Hasil Penelitian	17
G. Definisi Operasional	17
H. Metode Penelitian.....	19
I. Sistematika Penulisan	24
BAB II TINJAUAN <i>FIQH SIYĀSAH</i>	27
A. Pengertian <i>Fiqh Siyāṣah</i>	27
B. Ruang Lingkup <i>Fiqh Siyāṣah</i>	29
C. Konsep Negara Demokrasi Menurut <i>Fiqh Siyāṣah</i>	35
D. Badan Pengawas Pemilihan Umum Menurut <i>Fiqh Siyāṣah</i>	40
E. Konsep Pegawai Negeri dalam Pandangan Islam	43
F. Sikap Pegawai Negeri dalam Pemilihan Pemimpin Menurut Islam.....	50

BAB III NETRALITAS PEGAWAI NEGERI SIPIL PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH MENURUT PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 94 TAHUN 2021	54
A. Aparatur Sipil Negara	54
B. Esensi Konsep Netralitas	59
C. Pemilihan Kepala Daerah	69
D. Badan Pengawas Pemilihan Umum	75
E. Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil	79
 BAB IV TINJAUAN FIQH SIYASAH DAN YURIDIS TERHADAP NETRALITAS PEGAWAI NEGERI SIPIL PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH.....	84
A. Tinjauan Yuridis Terhadap Netralitas Pegawai Negeri Sipil pada Pasal Sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Huruf N Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021	84
B. Tinjauan <i>Fiqh Siyāṣah</i> Terhadap Netralitas Pegawai Negeri Sipil pada Pasal Sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Huruf N Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 ...	96
 BAB V PENUTUP	103
A. Kesimpulan	103
B. Saran	104
DAFTAR PUSTAKA.....	105
LAMPIRAN	110

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia selaku negara hukum berpedoman pada demokrasi, istilah negara hukum diartikan dari kata *Rechtsstaat*.¹ Sudah semestinya negara hukum menjunjung asas-asas yang dijadikan pedoman dalam proses penyelenggaraan pemerintah dan penegakan hukum, salah satunya terdapat demokrasi yang bermakna bahwasannya rakyat mempunyai hak yang sama dalam berkontribusi secara langsung maupun dengan menggunakan perwakilan sehingga terwujudnya pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Penerapan asas demokrasi tertuang dengan adanya pemilihan umum. Hal ini diperjelas pada UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 pada Pasal 1 ayat (3). Suatu bangsa yang menganut sistem demokrasi menekankan adanya kebebasan berpolitik salah satunya saat terdapat pemilihan kepala daerah. Pemilihan umum hadir karena adanya ide hebat terhadap teori demokrasi yang dikemukakan oleh John Locke dan Rousseau yang menjamin adanya keleluasaan, partisipatif, kedaulatan, serta kebebasan seadil-adilnya sebagai kiblat yang harus dijalankan oleh warga negara dan pemerintahan.²

¹ Padmo Wahjono, *Ilmu Negara Suatu Sistematis Dan Penjelasan 14 Teori Ilmu Negara Dan Jellinek* (Jakarta: Melati Study Group, 1977), 30.

² Farahdiba Rahma Bactiar, *Pemilu Indonesia: Kiblat Negara Demokrasi Dari Berbagai Representas*, vol. 3, 1 (Jurnal Politik Profetik, 2014), 2.

Netral merupakan kata dasar dari netralitas yang bermakna ketertidak pihakan ataupun tidak cenderung memihak salah satu sisi, sehingga netralitas diartikan sebagai kondisi bebas dari perilaku yang memihak kepada sesuatu apapun yang dibandingkan.³ Pada kaitannya terhadap penelitian yang diangkat, maka netralitas dimaknai selaku sikap yang netral dan tidak terlibat terhadap pasangan calon kepala daerah maupun wakil kepala daerah secara aktif maupun pasif.⁴ Netralitas juga dapat disebut sebagai salah satu indikator suksesnya sebuah demokrasi diselenggarakan di suatu negara, dengan adanya netralitas saat demokrasi dilaksanakan dalam hal ini yakni saat pemilihan kepala daerah pentingnya netralitas akan memberikan warna secara jujur, adil, dan kompetitif. Apabila hal tersebut dapat dilaksanakan secara maksimal maka akan menjadi penopang dalam tumbuhnya kualitas di suatu wilayah yang mana kualitas penyelenggaraan akan berdampak selaras dengan kualitas demokrasi.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Pegawai Negeri Sipil (PNS) merupakan tenaga kerja yang berada di bawah naungan pemerintahan atau birokrasi pemerintahan yang diangkat oleh pejabat yang berwenang.⁵ pada saat ini PNS menjadi pekerjaan yang sangat diminati, hal tersebut tidak hanya disebabkan oleh gaji dan jaminan masa tua yang

³ Penjelasan Pasal 2 huruf f Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

⁴ Yamin, "Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Di Kabupaten Takalar" (Makasar: Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum, 2012), 13.

⁵ Sri Hartini, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), 31.

menggiurkan, melainkan juga dari adanya status sosial dalam pandangan masyarakat. sehingga muncullah problematika yang harus ditangani oleh birokrasi pemerintahan yang bersinggungan dengan Sumber Daya Manusia. Problematika tersebut timbul karena banyaknya kuantitas PNS serta tingkat perkembangan yang tidak sejalan dengan minimnya kapasitas dan ketidakcocokan kompetisi yang dipunya, terjadinya kesalahan penempatan serta ketidaksesuaian pangkat yang dapat dicapai.⁶

Adapun PNS lebih memiliki tanggung jawab atas jabatan yang disandangnya, negara Indonesia mengatur hubungan PNS dengan hubungan hukum yang mengikat, seperti yang dikatakan oleh Philipus M. Hadjon bahwasannya terdapat hubungan *Openbare Dienstbetrekking* atau hubungan yang mengatur antara negara terhadap pegawainya.⁷ Pokok dari hubungan dinas publik ini terletak pada adanya kewajiban pegawai agar tunduk saat pengangkatan dari beberapa macam jabatan yang telah diatur oleh pemerintah sesuai dengan kapasitas yang bersangkutan sehingga yang bersangkutan tidak menolak pengangkatannya. Pemerintah memiliki hak dalam melakukan pengangkatan pada seseorang untuk mengisi pangkat tertentu.⁸

⁶ Ambar Teguh Sulisiyani, *Memahami Good Governance Dalam Perspektif Sumber Daya Manusia* (Yogyakarta: Penerbit Gaya Media, 2004), 349.

⁷ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005), 214.

⁸ S.F Marbun dan Mahfud M.D, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta: Liberty, 1987), 98-99.

Kaitan hubungan dinas publik dengan pelaksanaannya berkaitan terhadap layanan sipil pemerintahan yang mana terdapat dalam teori *Contract Sui Generis* yang memiliki paham mensyaratkan anggota birokrat harus tunduk, taat dan setia selama menyandang jabatan pegawai negeri, sehingga teori yang dikemukakan oleh Buys ini menyatakan bahwa anggota birokrasi tidak dapat dengan bebas melaksanakan hak-hak asasi yang dimiliki secara penuh.⁹ Hal ini dalam kaitannya terhadap PNS tentunya juga terikat oleh peraturan yang selaras dengan jabatan yang dimiliki, sehingga PNS juga diharuskan memiliki disiplin kerja.

Dalam kaitannya dengan konteks netralitas PNS tidak diperbolehkan untuk turut serta dalam keberpihakan politik, Netralitas PNS sangat dibutuhkan, sehingga setiap sikap dan perilaku PNS tidak memiliki pengaruh negatif terkait kepentingan politik. Urgensi asas netralitas PNS bukan hanya terkait isu politik, namun juga memiliki aspek perluasan lain, contohnya pada netralitas dalam memberikan layanan publik, netralitas pada penyelenggaraan manajemen PNS, dan netralitas saat perumusan keputusan maupun suatu kebijakan. Hal tersebut bukanlah pelanggaran hak asasi manusia, namun menjadi suatu konsekuensi yang harus diambil sejalan dengan teori *Contract Sui Generis*.

Menurut W. G. F. Hegel, adanya anggota birokrasi dalam pemerintahan menjadi suatu jembatan penghubung antara negara terhadap

⁹ *Ibid.*, 99-100

rakyatnya.¹⁰ Yang mana rakyat memiliki domain kepentingan khusus contohnya yang berkaitan dengan profesi dan usaha rakyat dalam menjalankan hidupnya, sedangkan negara sendiri mewakili terhadap kepentingan umum. Pada konsep W. G. F. Hegel menyarankan anggota birokrasi harus berada pada posisi netral karena statusnya yang tepat berada diantara dua kepentingan.¹¹ Dalam menambah kedisiplinan kerja PNS, pemerintah telah membuat kebijakan yang terdapat pada Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang disiplin Pegawai Negeri Sipil. Salah satu cara yang telah dilaksanakan oleh pemerintahan adalah dengan adanya kebijakan baru guna meningkatkan kinerja PNS sehingga diharuskan memiliki sikap netral atau tidak memihak pada salah satu calon, yang selanjutnya dapat dikatakan sebagai netralitas PNS.

Namun masih banyak ditemukan oknum PNS mengesampingkan netralitas yang harus dipegang teguhnya dengan turut serta berpihak pada salah satu paslon saat di selenggarakan pemilihan kepala daerah. Pada pemilihan kepala daerah serentak tahun 2020 Laporan Tahunan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) menyatakan bahwa terdapat 1399 ASN dilaporkan melakukan pelanggaran netralitas, yang mana 1104 ASN telah diproses oleh KASN, sebanyak 982 ASN di antaranya telah mendapat rekomendasi Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), 670 ASN telah

¹⁰ Ane Permatasari, *Birokrasi Pemerintah* (Yogyakarta: Buku Litera, 2020), 13.

¹¹ Sudrajat, "Netralitas PNS Dan Masa Depan Demokrasi Dalam Pilkada Serentak 2015," *Jurnal Ilmu Administrasi* 12, no. 3 (2015), 358.

dijatuhi hukuman, dan 122 ANS lainnya tidak terbukti melanggar.¹² Bukan menjadi rahasia lagi apabila problematika netralitas PNS bagaikan tidak pernah berakhir, meskipun pemerintah telah mengesahkan segala peraturan yang ditujukan untuk membatasi hubungan PNS terhadap segala tindakan politik praktis untuk menjaga netralisasi. Namun setiap kali berlangsungnya pemilihan kepala daerah, selalu dinodai dengan maraknya pemberitaan oknum PNS yang melanggar sikap netralitas, hal tersebut rentan terjadi karena adanya keterlibatan peran politik praktis yang dilakukan oleh oknum PNS untuk mensukseskan salah satu paslon.

Namun tak jarang apabila adanya pelanggaran netralitas terjadi diakibatkan karena ketidakpahaman terkait ketentuan dan peraturan rinci mengenai apa saja yang dapat disebut sebagai tindakan pelanggaran netralitas. Misalnya Pada Pasal 5 huruf n Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, dimana aturan tersebut belum menjabarkan dengan rinci mengenai kegiatan atau tindakan apa saja yang dapat digunakan sebagai ketentuan larangan politisasi bagi PNS, rumusan aturan pada Peraturan Pemerintah Nomor 94 tahun 2021 tersebut bersifat umum yang mana seharusnya dibutuhkan penjelasan yang lebih rinci agar pada saat pemilihan Kepala Daerah tidak terjadi temuan

¹² “Laporan Tahunan Komisi Aparatur Sipil Negara,” *Pejabat Pengelola Informasi Dan Dokumentasi KASN*, 2020, 49.

pelanggaran asas netralitas. Adapun larangan tentang memberikan dukungan pada paslon dengan:¹³

1. Mengikuti kampanye
2. Bergabung menjadi peserta kampanye dan memanfaatkan atribut PNS
3. Menjadi peserta kampanye dan mengerahkan PNS lainnya
4. Menjadi peserta kampanye dan memanfaatkan fasilitas negara
5. Membuat keputusan yang menguntungkan salah satu paslon
6. Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap salah satu paslon
7. Memberikan surat dukungan disertai fotokopi Kartu Tanda Penduduk

Ketentuan pada pasal di atas masih terlihat umum, pada kaitannya dengan ketentuan larangan bagi PNS pada Pemilihan yang mana dalam konteks ini pemilihan Kepala Daerah, kurangnya penjelasan secara terperinci membuat kerancuan terkait identifikasi delik pelanggaran netralitas oleh PNS yang tak jarang membuat PNS tidak sadar bahwa mereka telah melakukan tindakan pelanggaran. Hal ini diperjelas oleh komisioner komisi aparatur sipil negara (KASN) yang bernama Waluyo Martowiyoto, beliau menyatakan bahwasannya banyak anggota PNS tidak sadar bahwa mereka melakukan tindakan pelanggaran terhadap netralitas saat melakukan interaksi di media sosial, mereka tidak mengetahui bahwa hanya dengan *me-like* atau mengomentari postingan terkait kampanye politik di *facebook* maupun *instagram* dapat dikatakan sebagai suatu tindakan pelanggaran netralitas,¹⁴ terlebih dengan berfoto menggunakan

¹³ Pasal 5 huruf n Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

¹⁴ Fikri Faqih, "KASN Sebut Banyak ASN Tak Sadar Langgar Aturan Netralitas Di Medsos," *Merdeka.Com*, 2019, <https://www.merdeka.com/peristiwa/kasn-sebut-banyak-asn-tak-sadar-langgar-aturan-netralitas-di-medsos.html>. diakses pada 29 Desember 2021

pose dua jari yang mana hal ini terlalu umum untuk dilakukan, berpose menggunakan dua jari dapat dikategorikan melanggar aturan netralitas karena dianggap berpihak pada paslon nomor dua. Sehingga masih banyak PNS yang belum memahami secara detail terkait tindakan apa saja yang dapat menyeret mereka dalam tindakan pelanggaran netralitas.

Bukan hanya mengurus tentang peribadatan saja namun Agama Islam juga turut membahas dan mengatur terkait institusi dalam bernegara.¹⁵ Adanya penegakan agama dan kontrol dunia adalah dua jenis aktivitas yang berbeda, namun keduanya saling berhubungan secara *simbiotis*. Dimana pada keduanya termasuk dari misi kenabian untuk kemaslahatan Bersama.¹⁶ Pada zaman pemerintahan Nabi Muhammad SAW, Rasulullah telah menegaskan aturan guna mengatur masyarakat dalam bernegara, apabila dilihat dari sudut pandang ilmu politik tentu saja memperlihatkan sifatnya sebagai tata aturan politik bernegara. Namun apabila dilihat dari segi motivasi serta tujuannya maka memperlihatkan ciri agama di dalamnya. Hadirnya syariat islam bertujuan memberikan kesejahteraan lahir dan batin bagi umat manusia, dalam mencapai tujuan tersebut adanya penegakan negara dan pemerintahan merupakan kewajiban yang harus diperjuangkan. Kepala negara, pemerintahan dan masyarakat dibebani tugas bersama memelihara hukum syariat untuk kemaslahatan

¹⁵ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014).14

¹⁶ Imam al-Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah: Sistem Pemerintahan Khilafah Islam* (Jakarta: Qisthi Press, 2014).5

bersama, baik dalam bidang peribadatan, ranah politik, sosial, perekonomian, maupun Pendidikan.

Fiqh siyāsah merupakan suatu perspektif hukum dengan mengkaji terkait peraturan kenegaraan, norma agama maupun dalam kehidupan bernegara agar mendapatkan tujuan kemaslahatan bersama untuk umat manusia.¹⁷ Dalam kaitannya ruang lingkup *fiqh siyāsah* terhadap judul yang diangkat oleh penulis, maka penulis melakukan pendekatan lebih detail terhadap konsep siyasah dustūrīyah Karena berhubungan dengan asas-asas penting bagi pemerintahan negara dalam perundang-undangan. *Dustūrī* merupakan kata yang diambil dari Bahasa Persia, pada mulanya berarti otoritas, otoritas dalam aspek politik maupun dalam aspek agama. Namun seiring adanya perkembangan kata dustur diorientasikan pada anggota pemuka agama. Barulah sesudah diserap dalam Bahasa Arab, dustur bermakna asas dasar, sedang menurut istilah dustur bermakna himpunan kaidah dasar yang mengatur hubungan kerja sama oleh warganegara baik secara konvensi (tidak tertulis) maupun secara konstitusi (tertulis).¹⁸ Definisi dustur dalam *siyāsah dustūrīyah* menurut Abu A'la al-Maududi merupakan dokumen berisi pilar penting yang mendasari dasar suatu aturan di negara.¹⁹

¹⁷ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik*, 4.

¹⁸ Ibid., 154.

¹⁹ A Djazuli, *Fiqh Siyasah, Implimentasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syariah*, (Jakarta: Kencana, 2004), 52.

Dalam hukum Islam pegawai dalam menyandang jabatannya harus melakukan akad atau ijab dan qabul yang dilaksanakan oleh pegawai dengan atasan dalam konstek ini yakni PNS dan Birokrasi Pemerintahan, yang bertujuan untuk memenuhi hak dan kewajiban serta menjauhkan sesuatu yang dapat merugikan keduanya dikemudian hari.²⁰ Dalam kaitannya dengan netralitas PNS, konsep kepegawaian dalam Islam selain harus memikul tanggung jawab juga harus bersifat jujur dan Amanah.

Sehingga yang bukan menjadi kewajibannya bahkan cenderung memiliki sikap keberpihakan tentu bukan cerminan sikap dari seorang karyawan teladan karena dikhawatirkan akan menyebabkan keberpihakan yang tidak pantas mengingat status sosial dimasyarakat sangat dipandang dengan hormat, adanya keinginan untuk berpihak atau memberikan dukungan kepada salah satu paslon harus tetap dirahasiakan secara pribadi. Sehingga tunduk pada fokus kesejahteraan rakyat dan dalam hal ini yakni mengabdikan kepada negara. Adapun dalam agama islam seorang pegawai yang netral tentunya menjunjung sifat Amanah, yang mana patut berlaku adil, dan tidak memiliki keberpihakan.

Amanah merupakan kata yang berasal dari arab yang telah diserap dalam kamus besar Bahasa Indonesia yang berarti menunjukkan kepercayaan.²¹ Dalam Islam terdapat dalil yang menyerukan untuk

²⁰ Gemala Dewi, *Hukum Perikatan Islam Di Indonesia* (Depok: Prenadamedia Group, 2005), 44.

²¹ Ahmad Warson Munawir, *Kamus Al-Munawwir Arab-Indonesia Terlengkap* (surabaya: Pustaka Progresif, 1997), 41.

bersikap Amanah yakni salah satunya terdapat di dalam surat An-nisa ayat 58:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

Yang artinya: “Sungguh, Allah menyuruhmu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia hendaknya kamu menetapkannya dengan adil. Sungguh, Allah sebaik-baik yang memberi pengajaran kepadamu. Sungguh, Allah Maha Mendengar, Maha Melihat.”²²

Sehingga setiap diri manusia harus menjunjung Amanah atau segala sesuatu yang menunjukkan kepercayaan. Adapun kata Amanah terbagi menjadi 3 bentuk, yakni amanah kepada Allah SWT, amanah yang ditujukan untuk sesama, dan Amanah yang ditujukan untuk diri sendiri. Sehingga dalam kaitannya dengan PNS, maka diharuskan untuk memegang teguh tanggung jawab yang dimiliki dan sikap Amanah kepada sesama sehingga dapat diharmonisasikan dengan perilaku agar dapat dicontoh oleh masyarakat sekitar mengingat status sosial dimasyarakat yang dianggap sebagai cerminan.

Netralitas PNS menjadi suatu kewajiban yang patut dimiliki sehingga menjadi karakter wajib yang bersifat *imperatif*. Konsekuensi dari adanya Tindakan yang melenceng dari sifat *imperatif* sendiri berdampak pada sanksi yang harus diterima sebagaimana yang dikenal karena adanya pelanggaran dalam konteks ini yaitu pelanggaran netralitas dengan adanya

²² Al-Qur'an Al-Karim Terjemah Per Kata (Bandung: Semesta Al-Quran, 2013), 87.

kegiatan politisasi oleh PNS. Namun adanya kerancuan dalam memahami makna pelanggaran harus diidentifikasi dengan semaksimal mungkin sehingga PNS mengerti secara tegas dan rinci terkait apa saja larangan yang harus dihindari, mengingat masih bersifat umumnya aturan yang terdapat pada Pasal 5 huruf n Peraturan Pemerintah No 94 Tahun 2021 sehingga membuat beberapa anggota PNS terjebak atas ketidaktahuan bahwa tindakan mereka dianggap sebagai pelanggaran netralitas. Berlandaskan dari permasalahan tersebut, maka penulis tertarik membahas lebih dalam akan problematika yang muncul, yang selanjutnya akan diteruskan dalam penelitian berbentuk skripsi berjudul **“Tinjauan Fiqh Siyāsah Dan Yuridis Terhadap Netralitas Pegawai Negeri Sipil Pada Pemilihan Kepala Daerah”**

B. Identifikasi dan Batasan Masalah

Dari adanya permasalahan yang muncul pada penjelasan di atas, maka penulis mendapati permasalahan yang timbul diantaranya:

1. Eksistensi dan esensi asas netralitas
2. Relasi birokrasi dan demokrasi
3. Netralitas PNS pada pemilihan kepala daerah
4. Belum optimalnya netralitas PNS pada penyelenggaraan pesta demokrasi
5. Rekonstruksi makna netralitas pada Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 terhadap PNS menurut Badan Pengawas Pemilihan Umum

6. Faktor-faktor yang menyebabkan keberpihakan PNS pada pemilihan kepala daerah
7. Urgensi *fiqh siyāsah* dalam pelaksanaan hukum Islam yang berpijak pada Al-Quran, As-Sunnah, Al-Hadist dan Ijma' dari para ulama.
8. Perspektif *Fiqh Siyāsah* terhadap netralitas PNS pada pemilihan kepala daerah

Karena banyaknya problematika yang timbul dan menjadi objek kajian, maka diperlukan adanya batasan masalah yaitu:

1. Tinjauan yuridis terhadap netralitas Pegawai Negeri Sipil pada paslon sebagaimana diatur dalam pasal 5 huruf n Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang disiplin PNS.
2. Tinjauan *fiqh siyāsah* terhadap netralitas Pegawai Negeri Sipil pada paslon sebagaimana diatur dalam Pasal 5 huruf n Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang disiplin PNS.

C. Rumusan Masalah

Dari adanya permasalahan yang muncul pada penjelasan di atas, sehingga rumusan masalah diantaranya adalah:

1. Bagaimana tinjauan yuridis terhadap netralitas Pegawai Negeri Sipil pada paslon sebagaimana diatur dalam pasal 5 huruf n Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021?

2. Bagaimana tinjauan *fiqh siyāsah* terhadap netralitas Pegawai Negeri Sipil pada paslon sebagaimana diatur dalam pasal 5 huruf n Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021?

D. Kajian Pustaka

Kajian pustaka pada penelitian ini, penulis akan mengkaji terkait persamaan dan perbedaan dengan penelitian sebelumnya seputar tinjauan *fiqh siyāsah* dan yuridis terhadap netralitas PNS pada pemilihan kepala daerah.

1. Skripsi Dwi Alfian Aris Sandi pada tahun 2017, dengan judul **Netralitas Politik Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Pasal 2 Huruf F Undang-Undang No 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara** penelitian ini membahas tentang langkah dasar dari reformasi birokrasi pada kebijakan pemerintah dalam membina aparatur sipil negara yang pada intinya mengarahkan sikap netralitas bagi para ASN.²³ Persamaan penelitian yang dikerjakan oleh Dwi Alfian Aris Sandi dengan penelitian yang dikerjakan penulis yaitu mengkaji akan urgensi netralitas pada anggota birokrasi pemerintahan. Perbedaannya ialah penulis memfokuskan pembahasan pada pasal 5 huruf n yang bersifat umum sehingga kurang diperinci mengenai substansi delik pelanggaran pada Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 dan adapun penulis

²³ Dwi Alfian A.S, *Netralitas Politik Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Pasal 2 Huruf F Undang-Undang No 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara* (Jember: Universitas Jember, 2017).

meninjau dari segi hukum islam. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Dwi Alfian berfokus pada penyebab terjadinya pelanggaran netralitas PNS.

2. Skripsi Aries Dwi Wahyono pada tahun 2015, dengan judul **Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Pati** penelitian ini mengkaji tentang bentuk dan sebab terjadinya kecurangan Disiplin PNS di birokrasi Pemerintah daerah Kabupaten Pati.²⁴ Persamaan penelitian yang dikerjakan oleh Aries Dwi Wahyono dan penelitian yang dikerjakan penulis yaitu membahas tentang urgensi netralitas pada aturan Disiplin PNS, perbedaannya penulis memfokuskan pada ketentuan larangan keberpihakan apa saja yang dapat menyebabkan PNS dianggap tidak netral, Adapun penulis menggunakan bahan hukum terbaru yakni Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 dengan menggunakan tinjauan *Fiqh Siyāsah*. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Aries Dwi Wahyono lebih berfokus pada implementasi ketentuan netralitas sebagaimana yang termaktub pada Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 di Kabupaten Pati.
3. Skripsi M. Halwan Yamin pada tahun 2013, dengan judul **Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten**

²⁴ Aries Dwi Wahyono, "Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS) Di Kabupaten Pati" (Skripsi-- Universitas Negeri Semarang, 2015).

Takalar.²⁵ Dalam penelitiannya M. Halwan Yamin mengkaji peran netralitas PNS Pada Pilkada di Kabupaten Takalar dan peran badan pengawasan yang diamanahkan pada Panwaslu di Kabupaten Takalar. Persamaan penelitian yang dibuat oleh M. Halwan Yamin dengan yang dikerjakan penulis ialah menganalisis sikap netral yang harus diterapkan oleh PNS pada pemilihan Kepala Daerah. Perbedaannya adalah penelitian yang dilakukan oleh Muhammad Halwan Yamin berfokus hanya pada daerah Kabupaten Takalar sedangkan penulis berfokus kepada tinjauan yuridis ketentuan larangan keberpihakan PNS yang berpedoman pada Pasal 5 huruf n Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021.

Berlandaskan dari penelitian-penelitian yang terdapat di atas maka dapat dimengerti bahwasannya tidak terdapat penelitian yang sama dengan apa yang hendak diteliti oleh penulis sehingga penelitian yang dikerjakan penulis merupakan asli.

E. Tujuan Penelitian

Tujuan dilaksanakannya penelitian yang ingin dianalisis penulis diantaranya:

²⁵ Muhammad Halwan Yamin, "Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Kepala Daerah Di Kabupaten Takalar" (Skripsi-- Universitas Hasanuddin Makassar, 2013).

1. Untuk memahami dan menganalisis netralitas Pegawai Negeri Sipil pada paslon sebagaimana diatur dalam pasal 5 huruf n Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang disiplin PNS.
2. Untuk memahami dan menganalisis tinjauan *fiqh siyāsah* terhadap netralitas pegawai negeri sipil pada paslon sebagaimana diatur dalam pasal 5 huruf n Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang disiplin PNS.

F. Kegunaan Hasil Penelitian

1. Dilihat dari aspek teoritis, diharapkan mampu mengembangkan Hukum Tata Negara pada umumnya, khususnya pada eksistensi dan esensi ketentuan tentang netralitas PNS Sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No 94 Tahun 2021 pada pemilihan kepala daerah di Indonesia.
2. Dari segi praktis, diharapkan penelitian yang ditulis penulis dapat bermanfaat untuk semua kalangan, yang mana dikhususkan kepada mahasiswa hukum tata negara dalam memahami ketentuan tentang netralitas PNS pada pemilihan Kepala Daerah sebagaimana termaktub pada Pasal 5 huruf n Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021.

G. Defisi Operasional

Sebelum memasuki pembahasan, kiranya penting bagi penulis untuk menjelaskan judul penelitian yang diangkat dengan harapan pembaca dapat memahami serta tidak menimbulkan kerancuan dalam menafsirkan.

Adapun judul penelitian yang penulis angkat adalah **“Tinjauan *Fiqh Siyāsah* Dan Yuridis Terhadap Netralitas Pegawai Negeri Sipil Pada Pemilihan Kepala Daerah”**

Untuk memahami lebih jelasnya, penulis akan memberikan penjelasan akan istilah-istilah penting yang akan digunakan dalam pembahasan judul tersebut sehingga tidak terjadi kesalahpahaman yang tidak diinginkan. Adapun beberapa istilah tersebut adalah:

1. Tinjauan *fiqh siyāsah* berarti meninjau permasalahan yang mana dalam hal ini adalah ketentuan netralitas pegawai negeri sipil pada Pemilihan Kepala Daerah dari perspektif *fiqh siyāsah* yakni pengurusan kehidupan dalam bernegara yang mana bersumber pada *shari’at* Islam diantaranya yakni Al-Qur’an, Al-Hadist, As-Sunnah, dan Ijma dengan menggunakan *fiqh siyāsah Dustūrīyah* yang berfokus pada ruang lingkup aturan perundang-undangan dan politik Islam.
2. Tinjauan Yuridis berarti kegiatan untuk mencari dan menganalisis komponen-komponen dalam permasalahan yang mana dalam hal ini yakni permasalahan netralitas PNS dalam rangka mengkaji lebih dalam dengan menghubungkannya dengan hukum, kaidah hukum, maupun norma hukum yang berlaku sebagai penyelesaian permasalahannya.
3. Netralitas Pegawai Negeri Sipil merupakan keadaan Pegawai Negeri Sipil untuk bersikap netral dan bebas konflik kepentingan sehingga tidak memberikan ruang terhadap intervensi politik.

4. Pemilihan Kepala Daerah merupakan pemilihan kepala daerah sebagaimana yang terdapat pada pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 yang berbunyi:

 “Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang selanjutnya disebut pemilihan adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah Provinsi dan atau kabupaten atau kota berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah”.
5. Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin PNS adalah pedoman aturan dan norma hukum yang berisi keharusan, tanggung jawab, hukuman dan disiplin yang dikhususkan bagi PNS. Adapun penulis berfokus pada ketentuan larangan mendukung paslon kepala daerah maupun wakil kepala daerah sebagaimana diatur pada pasal 5 huruf n.

H. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan sehingga dapat mewujudkan penelitian yang berkualitas pada pelaksanaan penelitiannya sehingga penulis perlu memberikan tahapan-tahapan yang disebut sebagai teknik penelitian.²⁶ Diantaranya adalah:

1. Jenis Penelitian.

Penelitian dengan judul “Tinjauan *Fiqh Siyāsah* Dan Yuridis Terhadap Netralitas Pegawai Negeri Sipil Pada Pemilihan Kepala Daerah” menggunakan metode penelitian hukum normatif, dengan

²⁶ Wiratna Surjaweni, *Metodologi Penelitian* (Yogyakarta: Pustaka Baru Press, 2004).56

memakai sumber bahan hukum dengan mendapatkan informasi melalui sarana yang dapat ditemui di perpustakaan yakni buku, artikel, dan disusun secara sistematis. penelitian normatif bertujuan untuk proses penemuan aturan hukum dalam menjawab problematika hukum yang dikaji, sehingga menghasilkan konsep atau teori baru.²⁷

2. Pendekatan Penelitian

Sebagai usaha yang dipakai penulis dalam menjawab suatu problematika yang dikaji dalam penelitian ini, maka digunakanlah pendekatan perundang-undangan atau yang dapat juga disebut sebagai *statue approach* dan penulis juga menggunakan pendekatan konseptual atau yang dapat disebut sebagai *conceptual approach*.

Pendekatan Perundang-undangan atau *statue approach* merupakan pendekatan yang mengkaji segala perundang-undangan beserta peraturan yang memiliki sangkut paut terhadap penelitian yang dianalisis oleh penulis yakni perundang-undangan yang mengatur asas netralitas yang ditujukan kepada PNS. Pendekatan perundang-undangan yang dipakai penulis ini dapat memberikan kemungkinan untuk penulis dalam memahami konsistensi maupun keselarasan antara undang-undang yang satu terhadap undang-undang lainnya.²⁸

Adapun yang dimaksud dengan pendekatan konseptual atau yang disebut sebagai *conceptual approach* pendekatan yang melihat dari

²⁷ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek* (Jakarta: Sinar Grafika, 1996).13

²⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Perdana Media Group, 2014), 60.

adanya pandangan dan *dogma* yang berkembang dalam ilmu hukum.²⁹

Dalam penelitian ini penulis mengacu pada konsep neralitas menurut pandangan Philipus M. Hadjon, Buys Ballot, Max Weber, Hegel, dan Mifta Thoha. Adapun penulis lebih berfokus pada konsep netralitas yang dikemukakan oleh Buys Ballot.

3. Sumber Hukum

Penelitian yang dilakukan oleh penulis memakai 3 sumber bahan hukum yaitu:

a. Sumber hukum primer

Yaitu sumber pokok berisi pembahasan penting dan memiliki dasar hukum yang dapat dijadikan pedoman menganalisis yaitu:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
- 3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang disiplin PNS
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

b. Sumber hukum sekunder

²⁹ Ibid., 94-95.

Yaitu sumber ekstra yang didapatkan secara tidak langsung. Berisi tambahan penjelasan terhadap sumber primer yang memiliki keterkaitan dengan tinjauan *fiqh siyāsah* terhadap netralitas PNS pada Pilkada menurut peraturan pemerintah nomor 94 tahun 2021. Adapun sumber hukum sekunder merupakan publikasi terkait hukum yang bukan merupakan dokumen resmi,³⁰ yang berupa *literatur* maupun berbagai buku yang berkaitan terhadap penelitian ini diantaranya adalah:

- 1) Konstektualisasi Doktrin Politik Islam oleh M. Iqbal.
- 2) *Fiqh Siyāsah* oleh Sayuti Pulungan.
- 3) Pengantar HAN Indonesia oleh Philipus M. Hadjon.
- 4) Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara oleh Marbun dan Mahmud MD.
- 5) Birokrasi Pemerintahan oleh Ane Permatasari.

c. Sumber hukum tersier

Bahan hukum yang dipakai penulis dalam menemukan informasi tambahan dalam menjelaskan sumber hukum primer maupun sumber hukum sekunder, yang berupa leterasi dari koran, jurnal, pencarian di artikel, dll.

- 1) Jurnal Netralitas PNS dan Masa Depan Demokrasi PNS oleh Sudrajat.
- 2) Jurnal Menyoal Makna Netralitas PNS oleh Sudrajat.

³⁰ Ibid., 21.

- 3) Kamus Besar Bahasa Indonesia.
- 4) Laporan Tahunan Komisi Aparatur Sipil Negara.
4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum.

Yaitu metode yang dipilih untuk mendapatkan data. Studi dokumen adalah menghimpun beberapa dokumen yang dibutuhkan untuk menjadi tambahan bahan informasi sesuai dengan permasalahan yang diangkat. Adapun studi kepustakaan juga digunakan oleh penulis dalam pemilihan Teknik pengumpulan bahan yaitu pengumpulan bentuk sumber bahan hukum tertulis.³¹ Penulis dalam penelitian ini menggunakan dokumen, buku, dan penelitian yang berisi tentang Tinjauan *Fiqh Siyāṣah* Dan Yuridis Terhadap Netralitas Pegawai Negeri Sipil Pada Pemilihan Kepala Daerah.

5. Teknik Analisis Bahan Hukum

Dalam penelitian bahan yang sudah dikumpulkan baik diambil dari bahan hukum primer maupun sekunder akan dianalisa menggunakan analisis kualitatif oleh penulis sehingga bahan yang diterima tentunya dapat di pastikan kejelasannya tentang Fokus objek kebijakan pemerintah pada konteks ini yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang disiplin pegawai negeri sipil. Adapun penulis juga menggunakan analisis deskriptif dengan pola pikir deduktif untuk menghasilkan argumentasi hukum sebagai hasil dari kesimpulan yang berbentuk preskripsi.

³¹ Ridwan, *Metode Dan Teknik Penyusunan Tesis* (Bandung: Alfabeta, 2006), 104.

Adapun analisis deskriptif yakni mendeskripsikan objek yang akan diteliti melalui bahan hukum yang terkumpul diantaranya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021, Peraturan Pemerintah Nomor 53, dan beberapa bahan hukum lain yang memiliki korelasi dengan topik penelitian yang diangkat oleh penulis. Sedangkan pola pikir deduktif yakni pola yang diawali dengan variabel umum yang mana dalam hal ini yakni fiqh siyāsah yang berfokus pada *siyāsah dustūriyah* dengan adanya pembahasan terkait konsep imamah, wizarah dan bai'ah yang memiliki korelasi dengan netralitas PNS dan diaplikasikan dengan variabel khusus yang mana dalam konteks judul yang diangkat adalah ketentuan larangan memberikan dukungan pada paslon sebagaimana diatur dalam pasal 5 huruf n Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021.

I. Sistematika Penulisan

Sistematika pembahasan yang digunakan oleh penulis adalah dengan membagi menjadi 5 bab penyusunan yang mana setiap bab dibagi sehingga menghasilkan sub-sub bab yang saling berkaitan. Sehingga sistematika pembahasan tersusun menjadi:

Bab kesatu terdapat pendahuluan. Didalam bab ini penulis akan memaparkan alasan penulis melakukan penelitian atas problematika yang terjadi sesuai dengan judul yang diangkat, serta gambaran tentang penelitian

yang dilakukan oleh penulis dengan adanya latar belakang yang berisi penjelasan tegas terkait bacaan yang akan diangkat dengan sejelas-jelasnya dan diperkuat dengan fakta, identifikasi masalah dengan menghimpun permasalahan yang terjadi, Batasan masalah yang berfungsi memberikan Batasan ruang lingkup pokok pembahasan sehingga penulis hanya berfokus dengan permasalahan sesuai terhadap judul yang diangkat, rumusan masalah yang berisi tentang problematika yang menjadi fokus pembahasan penulis yang didapat dari latar belakang yang terjadi, kajian Pustaka yang berisi pembahasan bahan yang serupa namun tidak sama sehingga penulis dapat menekankan bahwa penelitian yang dilakukan adalah orisinal, tujuan penelitian sehingga pembaca dapat memahami untuk apa penelitian ini diangkat oleh penulis, kegunaan penelitian, definisi operasional, metode penelitian dan diakhiri dengan sistematika pembahasan.

Bab kedua terdapat landasan teori berisi pembahasan terkait tinjauan *Fiqh Siyāsah*, konsep negara demokrasi perspektif *fiqh siyāsah*, definisi pegawai negeri dalam pandangan islam, sikap pegawai negeri dalam pemilihan pemimpin menurut islam dan relevannya dengan fokus penelitian serta ketentuan larangan keberpihakan PNS pada pemilihan kepala daerah.

Bab ketiga membahas tentang konsep umum netralitas pada pemilihan umum kepala daerah dengan merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 dan diuraikan melalui pembahasan eksistensi asas netralitas, relasi birokrasi dan politik, pemilihan kepala daerah secara

demokrasi, urgensi Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang disiplin pegawai negeri sipil.

Bab keempat memuat analisis terhadap tinjauan yuridis terhadap netralitas PNS pada paslon menurut Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin PNS dan tinjauan *fiqh siyāsah* terhadap netralitas PNS pada paslon menurut Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021.

Bab Kelima memuat bagian penutup yang berisi kesimpulan serta saran, dimana dalam kesimpulan terdapat inti sari jawaban dari rumusan masalah, adapun saran membahas kritik dan masukan oleh penulis tentang pembahasan yang sudah dijelaskan.

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB II

TINJAUAN *FIQH SIYASAH*

A. Pengertian *Fiqh Siyāsah*

Istilah *fiqh siyāsah* tak jarang terdengar seperti pemikiran politik islam atau islam yang bercorak politik, namun bukan berarti hanya politiklah satu-satunya corak yang dimiliki islam. *Fiqh siyāsah* tersusun dari dua kata bahasa arab yakni *fiqh* dan *siyāsah*. *Fiqh* berasal dari *faqaha-yafquhu-fiqham* yang menurut bahasa bermakna “paham yang mendalam”. Sedangkan dilihat dari segi etimologis maka *fiqh* bermakna keterangan terkait paham dari maksud perkataan atau perbuatan si pembicara.¹ Adapun menurut istilah, *fiqh* adalah wawasan atau ilmu terkait hukum Islam yang sesuai dengan syara terkait amal perbuatan yang diambil dari dalil terperinci.² Definisi *fiqh* dapat disederhanakan menjadi ikhtiar yang dilakukan para ulama dalam menafsirkan, mendalami, maupun memahami hukum keislaman agar dapat diterapkan.

“*Siyāsah*” merupakan kata yang berasal dari *sasa*, bermakna mengurus, pemerintahan, mengatur, politik, dan penyusunan kebijaksanaan.³ Hal ini mensiratkan bahwa siyasah erat kaitannya dengan politik dalam menggapai sesuatu. Menurut Abdul Wahhab Khallaf secara

¹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), 2.

² Ibid., 3

³ Ibid.

terminologis, *siyāṣah* yakni aturan perundang-undangan dalam menjalankan ketertiban, pemeliharaan, dan kebaikan bersama dalam suatu keadaan.⁴ Secara keseluruhan siyasah adalah pengetahuan untuk mengatur kehidupan umum, politik, dan pemerintahan dengan berlandaskan pada keadilan dan istiqamah.

Sehingga *fiqh siyāṣah* bermakna mengelola atau mengatur segala yang berkaitan dengan ketatanegaraan yang berpedoman pada syariat islam diantaranya yakni Al-Qur'an, Al-Hadits, As-Sunnah, dan ijma.⁵ Adapun *fiqh siyāṣah* dapat dikatakan sebagai ilmu tata negara berlandaskan ajaran islam sebab dalam Al-Qur'an juga mengatur ketetapan terkait etika berperilaku dalam masyarakat, pedoman kehidupan bernegara, dan prinsip-prinsip nilai petunjuk cara hidup.

Penggunaan aturan Islam memiliki keunggulan jika dibandingkan aturan hukum lainnya, karena penegakan aturan Islam mengatur 3 aspek perkara di dalam segala perilaku insan yakni mengatur korelasi insan terhadap Tuhannya, mengatur korelasi insan terhadap pribadinya, mengatur korelasi insan terhadap tindakan sosialnya di dunia.⁶ Hukum tersebut diterapkan selain dikhususkan di kehidupan dunia dan akhirat, tentunya juga ditujukan dalam kehidupan beragama serta bernegara dan penetapan hukum Islam senantiasa diimplementasikan dalam iman,

⁴ Ibid., 4

⁵ Chuzaimah Batubara, *Handbook Metodologi Studi Islam* (Jakarta Timur: Prenadamedia Group, 2018), 147.

⁶ Saifuddin, "Prospek Hukum Islam Dalam Sistem Hukum Indonesia," *E-Jurnal*, 2, 14 (2017), 466.

peribadatan, persoalan etika dan hubungan muamalah, dengan tujuan supaya setiap insan menunaikan titah agama, menghormati hak-hak *humanism* (kemanusiaan), adanya rasa perlindungan, memberikan kesejahteraan dan kemaslahatan bersama.

Dalam penerapannya *fiqh siyāsah* diimplementasikan dengan berlandaskan pada Al-Qur'an yang berisi firman Allah SWT yang diturunkan kepada Rasulullah Saw melalui perantara malaikat Jibril sehingga menjadikan kitab suci tentang kaidah aturan bagi kaum muslimin. Al-Hadist juga digunakan sebagai pedoman dalam penetapan *fiqh siyāsah*, Al-Hadist sendiri merupakan sesuatu yang dinisbatkan pada Rasulullah. Selanjutnya *fiqh siyāsah* berpedoman pada eksistensi As-Sunnah yakni tindakan, sikap dan perilaku yang bersumber dari Rasulullah Saw yang telah menjadi kebudayaan kaum muslimin. Adapun berikutnya yang dijadikan landasan adalah Ijma' yang dilakukan oleh ulama dalam rangka mengatur umat dengan penetapan atau penegakan hukum.

B. Ruang lingkup *fiqh siyāsah*

Ruang lingkup *fiqh siyāsah* menjadi perdebatan perbedaan pendapat bagi para Ulama dalam mengklasifikasinya.⁷ Imam al-Mawardi membagi ruang lingkup *fiqh siyāsah* menjadi *Siyasah dustūrīyah*, yakni kebijakan pemerintah tentang aturan perundang-undangan. *Siyasah Māliyah*, yang berfokus pada perekonomian dan moneter. *Siyasah*

⁷ Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, 14.

qadā'īyah, berfokus pada upaya keadilan dan peradilan. *Siyāsah hārbīyah*, berfokus pada pembahasan hukum perang. *Siyāsah idārīyah*, berfokus pada pembahasan keadministrasian suatu negara. Sedangkan Imam ibn Taimiyah membagi ruang lingkup *fiqh siyāsah* hanya menjadi 4 ruang yakni *Siyāsah qadā'īyah*, yang berfokus pada peradilan. *Siyāsah idārīyah*, berfokus pada keadministrasian suatu negara. *Siyāsah Mālīyah*, berfokus pada pembahasan perekonomian dan moneter. *Siyāsah daulīyah* atau dapat disebut sebagai *siyāsah khārijīyah*, berfokus pada hubungan internasional antar negara. Sehingga pembagian atas perbedaan ruang lingkup *fiqh siyāsah* dapat disederhanakan menjadi tiga ruang.⁸

1. *Siyāsah dustūrīyah*, berfokus pada ruang lingkup aturan perundang-undangan dan politik islam. Baik terhadap penetapan norma hukum atau *tashrī'īyah* yang dilakukan oleh badan legislatif, pelaksanaan Lembaga peradilan atau *qadā'īyah* yang dilakukan oleh badan yudikatif dan keadministrasian pemerintah atau *idārīyah* yang dilakukan oleh badan eksekutif maupun birokrasi
2. *Siyāsah daulīyah* atau *siyāsah khārijīyah*. Bidang ini membahas tentang politik luar negeri, yang mengkaji relasi hubungan perdata antara penduduk yang beragama islam dengan penduduk non-muslim yang berbeda kenegaraan, atau disebut sebagai hukum perdata internasional (*al-siyāsah al-duālī al-khāsh*) dan hubungan Internasional yang mengkaji hubungan diplomatik antara negara muslim dan negara non-muslim (*al-*

⁸ Ibid., 15.

siyāsah al-duālī al-am yang membahas segala sesuatu tentang keperdataan diantaranya ialah jual beli, permasalahan utang piutang, perikatan dan perjanjian oleh kaum muslim dengan warganegara non-muslim. Sehingga inti dari hubungan internasional membahas tentang ruang lingkup politik dengan negara lain serta mengatur politik negara Islam pada masa damai dan perang. Dimana pada masa damai mengatur terkait pengangkatan duta dan konsul beserta tugas, kewajiban dan hak istimewa mereka. Sedangkan dalam masa perang (*siyāsah hārbiyah*) mengatur terkait perizinan perang, etika berperang dan pengaturan tawanan perang.

3. *Siyāsah Mālīyah*, berfokus pada kebijakan keuangan, masalah perbankan, sumber pendapatan negara, pengelolaan keuangan negara termasuk anggaran belanja dan pajak.

Sehingga dalam kaitannya ruang lingkup *fiqh siyāsah* terhadap judul yang diangkat oleh penulis, maka penulis melakukan pendekatan lebih detail terhadap konsep *siyāsah dustūrīyah* karena berhubungan dengan asas-asas penting bagi pemerintahan negara dalam perundang-undangan. *Dustūrī* merupakan kata yang diambil dari Bahasa Persia, pada mulanya berarti otoritas, otoritas dalam aspek politik maupun dalam aspek agama. Namun seiring adanya perkembangan, kata *dustur* diorientasikan pada anggota pemuka agama. Barulah sesudah diserap dalam Bahasa Arab, *dustūr* bermakna asas dasar, sedang menurut istilah *dustūr* bermakna himpunan norma dasar yang mengatur hubungan kerja sama oleh

warganegara baik secara konvensi (tidak tertulis) maupun secara konstitusi (tertulis).⁹ Definisi *dustūr* dalam *siyāsah dustūrīyah* menurut Abu A'la al-Maududi merupakan dokumen berisi prinsip pokok yang mendasari landasan suatu aturan di negara.¹⁰

Berdasarkan berbagai gagasan di atas maka kata dustur dapat disama artikan dengan Undang-Undang Dasar (Bahasa Indonesia) ataupun *constitution* (Bahasa Inggris) sehingga makna “dasar” pada Undang-Undang Dasar tidak bertentangan dengan penjelasan dustur sebagai prinsip pokok yang mendasari suatu landasan aturan di suatu negara. Sehingga *siyāsah dustūrīyah* merupakan bagian ruang lingkup dari *fiqh siyāsah* yang berfokus pada perundang-undangan yang berpedoman pada syariat. Secara sederhananya Undang-Undang tersebut berdasarkan pada konstitusi dalam prinsip keislaman beserta hukum syariat Islam berakar dari al-Qur'an, as-sunnah, dan al-hadits.¹¹

Cakupan dalam *fiqh siyāsah dustūrīyah* sangat kompleks dan luas. Yang mana persoalan dari *fiqh siyāsah dustūrīyah* tak lepas dari dua hal, yang pertama yakni dalil *kulily*, yang berasal dari al-Qur'an, hadits, maqosidu Syariah dan aturan yang mengatur masyarakat, yang menjadi unsur *dinamisor* sehingga tidak akan berubah pada perkembangan zaman. Yang kedua adalah peraturan lentur sehingga dapat berubah sesuai dengan

⁹ Ibid., 154.

¹⁰ Djazuli, *Fiqh Siyasah, Implimentasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syariah*, 52.

¹¹ Al-Qardhawi, *Fikih Daulah Dalam Perspektif Al-Qur'an Dan Sunnah, Alih Bahasa Kathun Suhadi* (Jakarta: Pustaka al-Kautsar, 2007), 47.

perkembangan zaman yang mana didalamnya terdapat ijtima dari ulama. Adapun *Fiqh siyāsah dustūrīyah* dapat terbagi menjadi beberapa bidang khusus yakni:¹²

1. *Siyāsah tasyrī'īyah*, berfokus pada *ahlu hali wal aqdi*, perwakilan rakyat, mengatur hubungan kaum islam dengan non-muslim pada suatu negara, dengan menggunakan perundang-undangan.
2. *Siyāsah tanfidīyah*, berfokus pada pembahasan kepemimpinan (*imamah*), pegawai pemerintah (*wizarah*), pelantikan dengan sumpah atau janji dalam menerima jabatan (*bai'ah*), dan sumber kekuasaan dan persyaratan imam (*waliy al-ahadi*).
3. *Siyāsah qadlā'īyah*, berfokus pada problematika kekuasaan peradilan.
4. *Siyāsah idārīyah*, berfokus pada problematika keadministrasian dan wewenang kepegawaian.

Sebagaimana dengan penjelasan pembagian bidang *siyāsah dustūrīyah* di atas, maka kaitannya terhadap topik yang dibahas bersinggungan dengan bidang *siyāsah tanfidīyah* sebab membahas terkait konsep imamah, pegawai pemerintah (*wizarah*), pelantikan dengan sumpah atau janji PNS dalam menerima jabatan (*bai'ah*).

Pada konsep *siyāsah dustūrīyah*, didalamnya terdapat hak umat yang mana dimuliakan Allah SWT. Setiap manusia memiliki sifat kemanusiaan dengan kemuliaan yang setara, meskipun berasal dari tanah

¹² A Hasjmi, Di Mana Letaknya Negara Islam (Surabaya: Bina Ilmu, 1984), 238.

air yang berbeda, suku yang berbeda, maupun keturunan yang berbeda. Baik pria maupun wanita mendapatkan kemuliaan yang dibuktikan dalam dalil dalam surat al isra' ayat 70:

وَلَقَدْ كَرَّمْنَا بَنِي آدَمَ وَحَمَلْنَاهُمْ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ وَرَزَقْنَاهُمْ مِّنَ الطَّيِّبَاتِ وَفَضَّلْنَاهُمْ عَلَى كَثِيرٍ
مِّمَّنْ خَلَقْنَا تَفْضِيلًا

Artinya: “Dan sungguh, Kami telah memuliakan anak cucu Adam, dan Kami angkut mereka di darat dan di laut, dan Kami beri mereka rezeki dari yang baik-baik dan Kami lebihkan mereka di atas banyak makhluk yang Kami ciptakan dengan kelebihan yang sempurna.”¹³

Ayat tersebut memberikan penjelasan bahwasannya dimuliakanlah anak cucu Adam dengan kelebihan yang sempurna. Sehingga manusia menjadi mulia atas kehendak Allah SWT melalui peribadatan yang dilakukan manusia kepada Allah SWT.

Namun dalam mendapatkan haknya, tidak boleh serta merta meminta hak tanpa menjalankan suatu kewajiban, terlebih kita hidup berdampingan dengan manusia lain yang tentunya hal ini membuat adanya pembatasan hak. Dalam islam hak manusia dijaga dan diberikan batasan oleh hak serta kewajiban orang lain maka suatu aturan dasar yang mengikat itulah menjadi suatu jawaban dalam melindungi hak sesama manusia agar tidak dirugikan oleh manusia lain.¹⁴

Adanya hak yang dimiliki oleh warga menghadirkan adanya tugas tertentu untuk keseimbangan bernegara. Dimana suatu warga negara harus

¹³ *Al-Qur'an Al-Karim Terjemah Per Kata* (Bandung: Semesta Al-Quran, 2013), 289

¹⁴ Eggi Sudjana, *HAM, Demokrasi Dan Lingkungan Hidup Dalam Perspektif Islam* (Jakarta: Yayasan As-Syahidah, 2008), 23.

patuh, tunduk dan taat pada negara tercinta, mau berkorban dalam konteks membela negara dari berbagai ancaman dari musuh, melaksanakan berbagai kewajiban pada negara. Sehingga dapat ditarik kesimpulan adanya hak akan selalu diseimbangkan oleh kewajiban warga negara yang harus dipatuhi sepanjang tidak memberikan kemudharatan, agar tiap-tiap hak tidak menyengsarakan pihak tertentu.

C. Konsep Negara Demokrasi menurut *Fiqh Siyāsah*

Al-Qur'an memiliki banyak ayat yang dapat dijadikan pedoman tentang prinsip demokrasi, terdapat surat al-Syura ayat 38 yang berbunyi:

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ

Yang artinya: “dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhan dan melaksanakan salat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka; dan mereka menginfakkan sebagian dari rezeki yang Kami berikan kepada mereka.” (Qs. Al-Syura:38).¹⁵

Ayat tersebut memberikan penjelasan bahwa musyawarah untuk mencapai mufakat hendaknya dilakukan demi kemaslahatan semua golongan tanpa menyudutkan golongan tertentu. Adapun surat al-nisa ayat 59 dan al-syuro ayat 38 yang berisi tentang kebebasan dalam menyampaikan pendapat.

Menurut Aswab Mahasin¹⁶ apabila ditinjau dari segi empirik adanya agama dan demokrasi merupakan suatu hal yang berbeda. Dimana agama bermula dari adanya wahyu sedangkan demokrasi berasal atas

¹⁵ *Al-Qur'an Al-Karim Terjemah Per Kata*, 487.

¹⁶ Lihat Aswab Mahasin dalam Imam Aziz, *Agama, Demokrasi Dan Keadilan* (Jakarta: Gramedia, 1993), 30.

perdebatan pemikiran manusia. Hal ini membuat agama memiliki khas dialektikanya tersendiri. Sedangkan menurut Aswab Mahasin, tidak menjadi halangan adanya agama untuk berdampingan terhadap demokrasi.¹⁷ Yang mana adanya elemen pokok ideal demokrasi juga tertuang dalam al-Qur'an yang terbagi menjadi *as-syura*, *al-adalah*, *al-musawah*, *al-amanah* dengan penjelasan yakni:¹⁸

1. *As-syura*, yakni prinsip dalam mengambil suatu keputusan yang merujuk pada al-Qur'an, misal pada ayat 38 surat as-syura dan surat ali-Imran ayat 159 yang mengandung makna agar bermusyawarah saat mengambil keputusan. Adapun *ahl halli wa-I'aqdi* menjadi Lembaga yang paling dikenal dalam pelaksanaan musyawarah, Lembaga ini memiliki tugas untuk bermusyawarah atas pemilihan khalifah (kepala negara).¹⁹ Sehingga adanya suatu musyawarah sangat dibutuhkan sebagai acuan pertimbangan dan tanggung jawab saat memutuskan suatu putusan. Setiap keputusan yang dipertimbangkan bersama secara otomatis juga akan menjadi tanggung jawab bersama, maka musyawarah sangat diperlukan dalam kehidupan bermasyarakat, dan bernegara. Dalam hal kaitannya dengan judul yang diangkat, pemilihan umum adalah hasil kreasi dari perkembangan zaman dan perpolitikan modern. Sehingga pemilihan kepala daerah tidak terdapat pada masa politik

¹⁷ M Ilham Aziz, *Agama, Demokrasi Dan Keadilan* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1993), 30.

¹⁸ HM Zainuddin, "Islam Dan Demokrasi," *Uin Maulana Ibrahim Malang*, 2013, <https://www.uin-malang.ac.id/w/3447271878>, 4.

¹⁹ Madani Malik, "Syura, Sebagai Elemen Penting Demokrasi" Dalam Jurnal Khazanah," *UNISMA Malang*, 1992,12.

islam yang dipimpin oleh Rasulullah. Namun hadirnya pemilihan kepala daerah dari perkembangan era modernisasi ini tidak bertentangan dengan ajaran islam sendiri. Bahkan dapat dikatakan sebagai ajaran yang sejalan apabila dilihat dari perspektif konsep *as-syura* yang mengedepankan musyawarah dalam mengambil putusan yang berdampak pada banyak umat.

2. *Al-adalah*, bermakna keadilan, dalam pengambilan keputusan, pelaksanaan penegakan hukum, dan pengambilan pegawai dalam mengisi suatu jabatan harus diselenggarakan dengan nilai keadilan dan kebijaksanaan. Sehingga adanya kolusi dan nepotisme harus disingkirkan sejauh-jauhnya dalam proses penegakan keadilan. Adapun firman Allah SWT dalam al-Qur'an tentang seruan bersikap adil terdapat pada surat an-Nahl ayat 90 yang berbunyi:

“Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) berlaku adil dan berbuat kebajikan, memberi bantuan kepada kerabat, dan Dia melarang (melakukan) perbuatan keji, kemungkaran, dan permusuhan. Dia memberi pengajaran kepadamu agar kamu dapat mengambil pelajaran.” (QS. An-Nahl:90).²⁰

Seruan untuk melaksanakan hukum dengan seadil-adilnya tanpa diskriminasi harus ditegakkan. Kehancuran bangsa terdahulu diakibatkan sebab diskriminasi dengan menghukum “orang keci”

²⁰ Heri Tohari, Azalia Al-Qur'an Tajwid (Kiaracandong Bandung: Sygma Creative Media Corp, 2014), 277.

sementara membiarkan pelanggaran yang dilakukan oleh “orang besar”.²¹

3. *Al-musawah*, bermakna kesetaraan yang berarti tidak ada pihak yang lebih berkuasa daripada pihak lainnya sehingga dapat memaksa kehendak secara sewenang-wenang. Maka tidak adanya penguasa yang bersikap otoriter yang berwewang mengeksplotasi kehendak rakyat. Dalam hal ini kesetaraan menjadi salah satu substansi penting bagi pemerintahan dalam meminimalisir peluang hegemoni atas warga negara. Pada perspektif keislaman, pemerintahan yakni orang atau Lembaga dengan wewenang yang didapat atas pemilihan jujur dan adil oleh rakyat bertugas mengimplementasikan peraturan perundang-undangan untuk mengatur sebuah wilayah. Oleh karenanya pemerintah bertanggung jawab kepada rakyat dan bertanggung jawab pada Tuhan. Maka dapat dipahami bahwa musawah adalah konsekuensi yang timbul karena adanya prinsip *al-syura* dan *al-adalah*.

4. *Al-amanah*, merupakan sikap dalam memenuhi kepercayaan dari seseorang kepada orang lain. Sehingga rasa kepercayaan yang diberikan seseorang tersebut hendaknya dijaga dengan sebaik-baiknya. Pada esensi demokrasi pemimpin maupun pemerintahan yang mendapat kepercayaan dari rakyat harus dapat menjalankan kepercayaan dengan

²¹ Majid Nurcholish, *Islam Dan Politik: Suatu Tinjauan Atas Prinsip-Prinsip Hukum Dan Keadilan*” Dalam *Jurnal Paramadina*, vol. 1, 1 vols. (Jakarta, 1998), 54.

tanggung jawab penuh. Dalam firman Allah SWT pada ayat an-nisa ayat 58 yang artinya:

“Sungguh, Allah menyuruhmu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia hendaknya kamu menetapkannya dengan adil. Sungguh, Allah sebaik-baik yang memberi pengajaran kepadamu. Sungguh, Allah Maha Mendengar, Maha Melihat.”²²

Pada surat tersebut mengandung ajakan agar menyampaikan Amanah kepada yang pantas menerimanya. Sehingga seseorang yang mendapat Amanah dalam mengisi jabatan harus merasa prihatin atas tanggung jawab besar yang juga melengkapinya, inilah yang disebut sebagai etika dalam Islam.

5. *Al-masuliyah*, merupakan prinsip yang hadir karena adanya prinsip al-amanah. Al-masuliyah bermakna tanggung jawab, sebagaimana pada penjelasan dalam al-amanah, yakni suatu jabatan diartikan dalam bentuk amanah, sehingga harus dipertanggung jawabkan kepada rakyat dan kepada Allah SWT. Hal ini diperjelas dengan adanya sabda Nabi yang berbunyi:

“setiap kamu ialah pemimpin dan setiap pemimpin dimintai pertanggung jawabannya”.²³

Pemimpin bukan merupakan penguasa umat (*sayyid al-ummah*), namun hanya berada pada pelayan umat (*khadim al-ummah*).

6. *Al-hurriyah*, yakni prinsip kebebasan bagi setiap warga negara dalam mengemukakan pendapatnya dengan cara mengekspresikan secara

²² Heri Tohari, Azalia Al-Qur'an Tajwid, 87.

²³ Madani, Malik. Op. Cip., 13.

bijak dan memperhatikan akhlak. Apabila tidak ada kritik sebagai kontrol sosial maka hal ini perlu diwaspadai, karena dengan tidak adanya masyarakat yang mengkritik sebagai saran dan kemajuan maka di wilayah tersebut terdapat kemungkinan adanya kezaliman oleh pemimpin.

Apabila suatu negara demokrasi mengimplementasikan prinsip-prinsip demokrasi di atas dengan tepat dan konsisten, maka roda pemerintahan berjalan dengan kemaslahatan bersama dan pemerintahan tersebut akan mendapatkan legitimasi dari warga negaranya.

D. Badan Pengawas Pemilihan Umum menurut *Fiqh Siyāsah*

Dalam *fiqh siyāsah* terdapat beberapa istilah yang menunjukkan tugas dan kewajiban seperti halnya Badan Pengawas Pemilihan Umum (BAWASLU). Pakar hukum islam di mesir yakni Abd al-Qadir Awdah menyatakan *al-muraqabah wa al-taqwim*, sementara ahli fiqh dari Iraq al-Mawardi menyatakan *wilayah al-hisbah*. Namun keduanya memiliki kewajiban yang serupa sebagai kontrol pengawasan dan berfungsi dalam penegakan hukum pada sistem kenegaraan.

Abd al-Qadir memberikan pendapatnya tentang *al-Muraqabah wa al-taqwim* yang merupakan tanggung jawab dalam mengawasi pemerintahan sebagaimana yang didapat atas Amanah perwakilan yang diberikan mereka oleh masyarakat, sederhananya *al-Muraqabah wa al-taqwim* merupakan kekuasaan pengawasan, menurut abd al-Qadir adanya

kekuasaan pengawasan harus berlandaskan pada dua unsur yang pertama, kewajiban adanya pengawasan yang ditujukan pada pemerintahan yang berupa elemen dari *al-amr bi ma'ruf wa nahy an almunkar*, berarti amanat memelihara yang benar dan melarang yang keliru. Kedua, pertanggung jawaban pemerintah pada masyarakat, pada dasarnya kekuasaan yang diperoleh pemerintahan berasal dari masyarakat yang percaya dan mewakilkan pada sistem pemerintahan.²⁴

Adapun al-Mawardi mengatakan bahwa tugas pengawasan lebih cocok apabila disandangkan pada istilah *wilayah al-hisbah*. *Wilayah Al-hisbah* sendiri berasal dari kata al-wilayah yang bermakna wewenang atau power. Sedangkan *al-hisbah* memiliki multi tafsir sesuai dengan penggunaan konsteksnya, adapun al-hisbah dapat bermakna pengawasan, hadiah atas imbalan, penghitungan, dan pengujian atas tindakan yang penuh pertimbangan.²⁵

Terdapat dasar hukum yang digunakan sebagai acuan dalam melakukan tugas baik secara individu maupun melalui Lembaga layaknya *wilayah al-hisbah*, dalam pengimplementasian *amr ma'ruf nahy munkar*, salah satunya dalam surat ali-imran ayat 104 yang berbunyi:

وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ ۚ وَأُولَٰئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ

Yang berarti: “Dan hendaklah di antara kamu ada segolongan orang yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh (berbuat) yang makruf, dan

²⁴ Abd Al-Qadir Awdah, *Al Islami Wa Awda'una Al-Siyasah* (Beirut: Mu:Assah AlRisalah, 1981), 196.

²⁵ Dewan Redaksi Ensiklopedi Islam, *Ensiklopedia Hukum Islam* (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 2008), 1939.

mencegah dari yang mungkar. Dan mereka itulah orang-orang yang beruntung”. (Q.S Ali’Imran: 149)²⁶

Adapun hadits Abu Sa’id Al-Khudri dimana Rasulullah SAW bersabda: “Aku mendengar Rasulullah shallallahu ‘alaihi wa sallam bersabda, barangsiapa dari kalian melihat kemungkaran, ubahlah dengan tangannya, jika tidak bisa, ubahlah dengan lisannya, jika tidak bisa ingkarilah dengan hatinya, dan itu merupakan selemah-lemahnya iman.” (H.R Muslim).²⁷

Adanya ayat-ayat yang mengintruksikan agar setiap mukmin memiliki kontribusi aktif dalam mengamalkan *amr-ma’ruf nahly munkar* (menegakkan yang benar). Namun beberapa ulama menyebutkan bahwa kewajiban *amr na’ruf nahly munkar* bersifat sebagai kewajiban kolektif atau wajib khifayah. Sehingga apabila tugas dari amr-ma’ruf nahly munkar telah dilakukan oleh sebagian masyarakat maka menggugurkan kewajiban dari orang yang tidak melakukannya.²⁸

Oleh karenanya pemerintah harus memperhatikan saat akan melakukan rekrutmen dalam pengisian jabatan, agar jabatan tersebut berisi oleh orang-orang yang memiliki disiplin tinggi, menguasai bidangnya, *independent*, jujur dan Amanah serta bertanggung jawab. Pegawai yang ditunjuk menjadi petugas *al-hisbah* seharusnya bukan merupakan orang yang mudah tergiur akan uang sehingga mudah disuap dan menghalalkan segala cara dalam memenuhi nafsunya.

²⁶ *Al-Qur’an Al-Karim Terjemah Per Kata*, 68.

²⁷ Kiki Kurnia, “Mencegah Kemungkaran, Itulah Selemah-Lemahnya Iman,” *Galamedianews.Com*, 2020, <https://galamedia.pikiran-rakyat.com/humaniora/pr-35930967/mencegah-kemungkaran-itulah-selemah-lemahnya-iman>. diakses pada 23 Nopember 2021

²⁸ Dewi Kumala S, "Tinjauan Fiqh Siyash Terhadap Peran Badan Pengawas Pemilu Dalam Pengawasan Pemilu pada Tahun 2018 Di Lampung" (Skripsi-- UIN Raden Intan Lampung, 2020), 34.

Hal tersebut sangat penting ditekankan mengingat adanya *wilayah al-hisbah* yang bersentuhan dengan sebagian sendi kehidupan masyarakat, yang berfungsi menjaga kemaslahatan semua umat. Sehingga adanya *wilayah al-hisbah* memiliki fungsi untuk menjaga *amr ma'ruf nahi munkar*, sehingga tidak ada persoalan syari'at yang dapat terlepas dari perhatiannya. *Wilayah al-hisbah* menjadi salah satu Lembaga yang bertugas menumbuhkan kesadaran pengawasan dalam masyarakat.

Fungsi dari Lembaga BAWASLU hampir mirip apabila dibandingkan dengan Lembaga *al-hisbah*. Dimana keduanya sama-sama bertindak dengan tanggung jawab menjaga terciptanya *amar ma'ruf nahi munkar* pada program kenegaraan khususnya dalam tata negara islam. meskipun spesifikasi fungsi pengawasan yang di miliki oleh BAWASLU hanya sebatas dalam ranah pengawsan problematika pelanggaran saat adanya penyelenggaran pemilihan umum.

E. Konsep Pegawai Negeri Dalam Pandangan Islam

Pegawai negeri dalam artian Kamus Besar Bahasa Indonesia merupakan seorang pekerja yang bekerja dan mengabdikan kepada pemerintahan yang berada dibawah naungan pemerintahan atau birokrasi pemerintahan. Dalam ajaran agama Islam, bekerja merupakan sebuah keharusan khususnya bagi seorang pria baligh baik yang sudah menikah maupun belum menikah agar dapat memenuhi kebutuhan dalam keluarganya, yang mana dalam bekerja harus dilakukan dengan

bersungguh-sungguh sehingga harus memanfaatkan asset, pikiran, maupun dzikir agar dapat tetap mengingatkan bahwa semua pemberian ialah semata-mata berkat Allah SWT. Allah SWT memerintahkan umat manusia agar turut berkiprah dan berkontribusi dalam dunia perekonomian, sehingga harus bekerja dengan usaha yang sungguh-sungguh.²⁹ Hal ini juga tertuang dalam firman Allah SWT dalam QS. An-Naba' ayat 11:

وَجَعَلْنَا النَّهَارَ مَعَاشًا

Artinya: “dan Kami menjadikan siang untuk mencari penghidupan.” (QS. An-Naba' ayat 11).³⁰

Yang mana Tuhan menciptakan siang yang diperuntukan untuk hambanya bekerja agar dapat memenuhi nafkah. Dalam kaitannya pada agama islam terdapat pegawai yang bekerja membantu dan megabdi kepada pemerintah diantaranya yakni Khalaifah yang mana dalam menjalankan kewajibannya dibantu *al-wizarah*, yakni pegawai negeri yang membantu pada tingkat pusat, Adapun *imarah al-aqaalim* merupakan pegawai negeri yang membantu pemerintahan pada tingkat daerah. Dalam melaksanakan tugasnya keduanya akan diuraikan sebagaimana berikut:

1. *Al-Wizarah* (Pembantu Khalifah)

Al-Wizarah berasal dari kata *al-wazir* yang bermakna berat, sejalan dengan tugas dan tanggung jawab yang disandangnya. sebagian kebijakan publik pemerintah serta pelaksanaannya menjadi tanggung

²⁹ Asyraf Muhammad Dawwabab, *Meneladani Keunggulan Bisnis Rasulullah* (Semarang: Pustaka Nuun, 2006), 14.

³⁰ *Al-Qur'an Al-Karim Terjemah Per Kata*, 582.

jawab *al-wizarah* dalam memberikan kesejahteraan untuk rakyatnya. Terjadi perbedaan pendapat diantara ulama terkait definisi dari kata *wizarah* yang terbagi menjadi 3 ragam makna yakni:³¹

- a. *Wizarah* yang diambil dari *al-wizar* yakni beban dari *wazir* yaitu pegawai negeri yang dibebani tugas berat dari kepala negara.
- b. *Wizarah* yang berasal dari *al-wazar* bermakna al-majma atau tempat kembali, sehingga *wazir* dijadikan tempat Kembali dalam artian yakni sebagai pemberi nasehat terkait kebijakan negara yang akan diputuskan oleh kepala negara, sehingga apabila kepala negara memerlukan bantuan pikiran dari *wazir* dalam proses pembuatan putusan maka kepala negara akan merujuk pada pendapat *wazir*.
- c. *Wizarah* berasal dari *al-azr* bermakna punggung yang sejalan dengan tugas *wazir* yang berperan sebagai tulang punggung pelaksanaan otoritas kepala negaranya.

Sehingga dari ragam artian dari penjelasan di atas dapat ditarik kesimpulan bahwasannya *wazir* merupakan pegawai pemerintahan (*Wizarah Tafwidhi*) yang berfungsi membantu kepala negara dalam melaksanakan tugasnya. Karena secara sederhananya kepala negara tidak akan dapat mengurus urusan pemerintahan seorang diri, sehingga dibutuhkan bantuan dari pegawai yang dapat dipercaya dan memiliki keahlian yang sesuai dibidangnya, sehingga beberapa problematika

³¹ Munawir Sajadzali, *Islam Dan Tata Negara* (Jakarta: UI Press, 2011), 60.

kenegaraan yang timbul akan dilimpahkan kepada *wazir*, sebagai tangan kanan yang memberikan tenaga dan pikirannya dalam membantu kepala negara mengurus pemerintahan.³² Pada sejarah islam, peranan wazir dapat dilihat dari Abu Bakar yang turut membantu Nabi Muhammad Saw dalam menyerukan agama islam baik dalam bidang kenegaraan maupun dalam tugas kerasulan nabi.

2. *Imarah al-aqaalim* (pekerja pembantu pemerintah pada tingkat daerah)

Daulah al-islamiyah (negara Islam) berkembang, khususnya pada perluasan daerah secara signifikan semasa pemerintahan khalifah Umar bin al-Khatbab ra.³³ Hal ini mengakibatkan adanya pembagian wilayah membentuk beberapa bagian administrasi yang mana tiap wilayah membutuhkan wali atau amir yang dapat diseterakan dengan Kepala Daerah sehingga memiliki tugas yang mencakup wilayah administrasinya. Dalam kajian yang dilakukan *fuqaha*, akhirnya memberikan pendapat dalam membagi jabatan wilayah menjadi 2 yaitu:

a. *Imarah umum* (pegawai setingkat Kepala Daerah yang berwenang dan memiliki otoritas umum)

Imarah umum adalah pegawai yang berwenang mengurus semua urusan wilayahnya sesuai dengan jabatan, yang berhubungan

³² Sayuti Pulungan, *Fiqh Siyasah: Ajaran, Sejarah Dan Pemikiran* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997).11

³³ Syamsuez Salihima, *Kebijakan Umar Bin Khattab Dalam Pemerintahan* (Makasar: Yayasan Pendidikan, 2005), 21.

dengan masalah pertahanan, perizinan, administrasi, masalah perekonomian, ataupun urusan peradilan dan keamanan dalam lingkup provinsi.³⁴ Adapun *imarah* umum terbagi menjadi dua macam, yakni *imarah istikfaa*' dan *imarah istiilaa*' penjelasan kedua macam imarah tersebut adalah:

1. *Imarah istikfaa*' merupakan pegawai yang berwenang mengurus semua urusan wilayahnya sesuai dengan jabatan, yang berhubungan dengan masalah pertahanan, perizinan, administrasi, masalah perekonomian, ataupun urusan peradilan dan keamanan dalam lingkup provinsi. Dimana jabatan ini ditujukan oleh seseorang yang berpengalaman dan berkompeten untuk diangkat oleh imam. Sistem ini diterapkan sejak masa *al-khulafa ar-Rasyidun* yang mengangkat wali (dalam hal ini gubernur) yang memimpin beberapa daerah seperti Yaman, Irak, Mesir. Sistem ini berjalan hingga masa pemerintahan bani Abbasi.³⁵
2. *Imarah Istilla*' memiliki arti yang sama dengan *imarah istikfaa*', hanya saja yang membuat *imarah istilla*' dan *imarah istikfaa*' berbeda terdapat pada cara mendapatkannya. Dimana imarah istilla' didapatkan dengan paksa kemudian diangkat oleh imam. Hal ini terjadi apabila seseorang itu berhasil merebut kekuasaan

³⁴ Wahbah Az-Zuhaili, *Fiqh Islam Wa Adillatuhu Jilid 8* (Jakarta: Gema Insani, 2011), 351.

³⁵ al-Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah: Sistem Pemerintahan Khilafah Islam*, 27.

di suatu wilayah islam dengan paksa, yang mana terjadi pada pemerintahan Abasiyah kedua. Sehingga khalifah terpaksa melegitimasi kepemimpinan orang tersebut. Namun adanya urusan yang berkaitan dengan agama tetap menjadi wewenang khilafah, sehingga *amir istiila'* hanya mengatur dalam bidang politik dan otoritas daerah yang dikuasanya. Sistem ini berlaku sejak paruh kedua dari abad ketiga hijriah.³⁶

- b. *Imarah khusus* (pegawai setingkat Kepala Daerah yang memiliki batasan dalam menjalankan otoritasnya)

Imarah khusus adalah pangkat imarah dengan wewenang yang telah dibatasi hanya pada jabatan kerja tertentu yang khusus. Al-Mawardi memberikan penjelasan bahwa imarah khusus hanya memiliki otoritas pada bidang pertahanan dan keamanan. Sehingga amir dalam hal ini hanya mengurus kemiliteran dalam pertahanan warga negara dan melindungi kedaulatan negara.³⁷ *Imarah khusus* berlaku karena perluasan wilayah kekuasaan negara yang semakin luas dan sistem administrasi yang semakin kompleks, sebelumnya pada masa awal islam hanya diberlakukan *imarah umum*.³⁸

Dalam ajaran islam mensyaratkan agar setiap pegawai yang menduduki jabatan menjadi sosok yang tidak mudah tergoda rayuan setan

³⁶ Ibid., 28.

³⁷ Az-Zuhaili, *Fiqih Islam Wa Adillatuhu Jilid 8*.354

³⁸ Ibid., 354.

sehingga tidak dengan mudah menyimpang dari janji jabatan dan tidak menyimpang dari tanggung jawab dan Amanah yang harus dipegang teguhnya. Bahkan pada masa pemerintahan Nabi Muhammad SAW, nabi tidak akan pernah memberikan *imarah* (jabatan) kepada seseorang yang memiliki sifat ambisi yang terlalu tinggi yang mana ambisinya tidak sejalan dengan kompetensi yang dimiliki.³⁹

Adapun salah satu prinsip dasar yang digunakan sebagai pedoman memilih pegawai dalam agama islam yakni menunjuk pegawai yang memiliki sifat Amanah, jujur, dan berakhlakul kharimah sehingga saat melaksanakan tugas dan kewajibannya, pegawai tersebut mampu mempertanggung-jawabkannya, dan timbul sikap taat terhadap segala aturan yang didapat sejalan dengan jabatan yang diambil.⁴⁰ Adapun salah satu pedoman memilih pegawai ialah dilihat dari kemampuan yang layak dan ahli dalam bidang yang akan menjadi tugasnya sehingga dapat bersikap professional. Prinsip dasar di atas diperkuat dengan adanya suat Al-Qasas ayat 26:

قَالَتْ إِحْدَاهُمَا يَا أَبَتِ اسْتَأْجِرْهُ إِنَّ خَيْرَ مَنِ اسْتَأْجَرْتَ الْقَوِيُّ الْأَمِينُ

Artinya: “Dan salah seorang dari kedua (perempuan) itu berkata, “Wahai ayahku! Jadikanlah dia sebagai pekerja (pada kita), sesungguhnya orang yang paling baik yang engkau ambil sebagai pekerja (pada kita) ialah orang yang kuat dan dapat dipercaya”. (QS. Al-Qasas: 26)⁴¹

³⁹ Ahmad Muhammad Yusu, *Ensiklopedi Tematis Ayat Al-Qur'an & Hadist*, vol. 4 (Jakarta: Widya Cahaya, 2009), 410.

⁴⁰ Agus Siswanto, *HRD Syariah* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2020), 111.

⁴¹ Al-Qur'an Al-Karim Terjemahan Per Kata, 388.

F. Sikap Pegawai Negeri dalam Pemilihan Pemimpin Menurut Islam

Kepemimpinan dalam islam dianggap sebagai suatu amanah dan tanggung jawab yang harus dijalani sesuai kewenangan dan otoritasnya bukan hanya saat berada di dunia tetapi juga menjadi tanggung jawab diakhirat atas segala tindakan kebijakan yang dijalankan. Sehingga hal ini membuat orang-orang pada zaman dahulu enggan mengambil posisi sebagai pemimpin karena tanggung jawab yang berat tersebut. Untuk mengangkat seorang pemimpin yang memimpin suatu jabatan tertentu tidak dapat diberikan kepada sembarang orang, karenanya Imam Al-Mawardi memberikan beberapa pendapat terkait syarat yang harus terdapat pada seseorang agar dapat menjadi pemimpin.⁴²

1. *Al-adalah* berarti memiliki sifat adil yang fundamental sehingga menjadi sosok ideal
2. *Al-alim* berarti memiliki wawasan yang luas dalam membantu kepala negara dalam mengambil suatu keputusan (berijtihad)
3. Dapat menggunakan panca indra yakni melihat, berbicara, dan mendengar, secara baik agar dapat menganalisa suatu problematika yang terdapat di wilayah yuridiksi kewenangannya sehingga dapat menyelesaikan secara tepat dan adil.
4. Pemimpin harus memiliki Kesehatan jiwa dan raga yang sehat
5. Bersifat arif dan berpengetahuan dalam mengatur kebijakan yang berdampak pada rakyat maupun kepentingan umum

⁴² al-Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah: Sistem Pemerintahan Khilafah Islam*, 165.

6. Bersifat pemberani dalam melindungi wilayah kekuasaan islam dari para musuh yang mencoba menyerang.

Adapun sikap pegawai dalam pemilihan pemimpin ialah memberikan dukungan pada proses pemilihan pemimpin, sehingga setelah terpilihnya seorang pemimpin, setiap pegawai harus mendukung dan membantu pemimpin baru dalam melaksanakan jabatannya. Baik pemimpin tersebut merupakan pilihannya atau bukan yang dipilih, karena setelah pemimpin baru terpilih maka setiap pegawai negeri harus tunduk sepenuhnya kepada pemimpin yang berusaha memberikan kemashlahatan Bersama.

Loyalitas menjadi sikap penting yang harus diberikan pegawai kepada pemimpin setelah terpilihnya pemimpin dalam suatu pemilihan, loyalitas menjadi pilar pokok pemerintahan dalam islam yang menjadi landasan politik. Dalam syariat terdapat aturan agar patuh kepada pemimpin muslim dan tidak diperbolehkan untuk menentang kecuali pemimpin tersebut memberikan kemudharatan kepada rakyatnya.⁴³ Dalam Al-Qur'an terdapat dalil yang mengharuskan agar tunduk taat kepada umara (pemimpin) yakni surat An-Nisa ayat 59 yang berbunyi:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِيَ الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

Artinya: “wahai orang-orang yang beriman taatilah Allah dan taatilah Rasul, dan Ulil Amri diantara kamu. Kemudian, jika kamu berbeda

⁴³ Muhammad Abdul Qadir Abu Faris, *Sistem Politik Islam* (Jakarta: Robbani Press, 1999), 45.

pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah kepada Allah dan Rasul, jika kamu beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu, lebih utama dan lebih baik akibatnya.”⁴⁴

Adapun periwayatan hadits tentang keharusan patuh dan taat kepada pemimpin yang di riwayatkan oleh Imam Bukhari dan Muslim bahwa Abu Hurairah pernah berkata bahwa Nabi Muhammad bersabda yang artinya:

“Siapa saja yang mentaati aku, maka dia telah mentaati Allah, dan barang siapa yang berbuat maksiat kepadaku, maka dia telah berbuat maksiat kepada Allah, dan siapa saja yang telah mentaati pemimpinku, maka dia telah mentaatiku, sedang siapa saja yang tidak taat kepada pemimpinku, maka dia telah berbuat maksiat kepadaku.” (HR. Bukhari dan Muslim).⁴⁵

Sehingga dianjurkan agar taat pada penguasa muslim yang menegakkan hukum-hukum Islam dan yang menerapkan kebijakan untuk kemaslahatan bersama. Diwajibkan hukumnya karena secara tersirat Nabi Muhammad menunjukkan ketidaktaatan pada pemimpin merupakan suatu maksiat kepada Allah dan Rasul.

Dari adanya penjelasan di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa pegawai negeri harus memberikan dukungan pada proses pemilihan pemimpin, dan pegawai negeri harus bersifat netral dalam artian bahwa mereka harus tetap mendukung pemilihan pemimpin agar terdapat pemimpin baru namun tetap mengikuti ketentuan yang berlaku seperti adanya aturan netralitas, sehingga apabila pemimpin baru telah terpilih mereka harus memberikan sikap loyalitas kepada pemimpin tersebut dan

⁴⁴ Al-Qur'an Al-Karim Terjemahan Per Kata, 89.

⁴⁵ Taqiyudin al-Nabhani, *Sistem Pemerintah Islam* (Bangil Jatim: Al-Izzah, 2006), 335.

mematuhi segala kebijakan atau peraturan yang tidak berdampak pada kemudharatan.



BAB III

NETRALITAS PEGAWAI NEGERI SIPIL PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH MENURUT PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 94 TAHUN 2021

A. Aparatur Sipil Negara

Aparatur Sipil Negara (ASN) berkedudukan sebagai unsur aparatur negara adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.¹ Pegawai negeri sipil (PNS) merupakan warga negara Indonesia yang telah memenuhi persyaratan tertentu, dan telah diangkat sebagai Pegawai Aparatur Sipil Negara oleh pejabat yang berwenang secara tetap yang menduduki jabatan dalam pemerintahan.² Sedangkan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang selanjutnya disingkat PPPK merupakan warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.³ Pada pembahasan ini maka penulis memfokuskan hanya pada Pegawai Negeri Sipil.

Adapun usaha yang dilakukan pemerintah untuk membangun integritas, dan profesionalitas yang ditujukan pada PNS dan PPPK adalah

¹ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

² Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

³ Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

dengan mengesahkan Undang-undang ASN, yang terdapat pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Seiring perkembangannya presiden menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil yang ditujukan khusus untuk PNS. Adanya Peraturan Pemerintah Tentang PNS ini tidak bertentangan dengan Undang-Undang sebelumnya, yakni Undang-Undang ASN. Karena ASN sendiri merupakan profesi bagi PNS dan PPPK,⁴ sehingga lahirnya Peraturan Pemerintah terbaru berfokus hanya pada aturan Disiplin ASN yang bukan PPPK yakni PNS.

Pada pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Tahun 1999 menyatakan bahwa Pegawai negeri terbagi menjadi tiga kategori yakni pegawai negeri sipil, anggota tentara nasional Indonesia, dan anggota kepolisian negara Republik Indonesia. Pada pasal tersebut tidak disebutkan apa yang dimaksud dari masing-masing bagiannya, namun dapat dipahami bahwa yang dimaksud dengan pegawai negeri sipil adalah pegawai negeri yang bukan anggota tantara nasional Indonesia dan anggota kepolisian republik Indonesia.

Dalam Undang-Undang No.43 Tahun 1999 Pasal 3 ayat (1), memberikan kedudukan kepada pegawai negeri sipil, yakni pada pasal tersebut berbunyi:

“pegawai negeri merupakan unsur apartur negara yang memiliki tugas memberikan pelayanan pada tiap masyarakat secara adil, jujur, dan

⁴ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

kompeten dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan”.⁵

Sehingga kedudukan pegawai negeri pada pokok-pokok pikiran menyiratkan bahwa pemerintahan tidak hanya berfokus dengan menjalankan fungsi umum pemerintahan, namun pemerintah juga harus melaksanakan fungsi pembangunan. Pegawai negeri atau dapat disebut sebagai *ambtenar* merupakan suatu jabatan yang berdampak pada hubungan dinas publik (*openbare diensbeterking*) antara pegawai terhadap negara.⁶

Hague, Harrop & Breslin mengemukakan pendapatnya terkait definisi Birokrasi, birokrasi adalah organisasi yang berisi pegawai yang digaji karena mengerjakan tugas yang berkaitan dengan pemerintahan baik dalam memberikan nasehat, ataupun melaksanakan suatu kebijakan.⁷ Sedangkan menurut Beetham birokrasi dapat disebut sebagai institusi yang terdapat dalam yuridiksi pemerintahan dengan karakteristik dan segala kewajiban sehingga berdampak pada hubungan hukum dalam pertanggungjawabannya pada publik saat menjalankan tugasnya.⁸ Adapaun Bintoro Tjokroamidjojo ikut berkontribusi dalam pendefinisian birokrasi. dengan menyatakan bahwa birokrasi ditujukan dalam hal

⁵ Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

⁶ Stephen P. Robbins, *Perilaku Organisasi*, 12th ed. (Jakarta: Salemba Empat, 2008), 52.

⁷ Muhammad, *Birokrasi (Kajian Konsep Teori Menuju Konsep Good Governance)* (Sulawesi: Unimal Press, 2018), 7.

⁸ Ibid., 7.

mengorganisir suatu pekerjaan secara teratur dengan banyak pegawai yang mengerjakan tugas tertentu.⁹

Berdasarkan beberapa pemaparan di atas, dapat disimpulkan bahwa birokrasi merupakan metode efektif dan efisien, dengan berlandaskan teori dan aturan yang ditetapkan sesuai tujuan yang telah disepakati dalam sebuah organisasi atau pemerintahan yang memiliki spesialisasi khusus dengan pertanggung jawaban publik.

Birokrasi telah menjadi poin penting dalam kehidupan bernegara, dimana sebelum seseorang lahir hingga meninggal, setiap manusia akan bersentuhan dengan institusi pemerintahan yang dapat dikenal sebagai birokrasi. Contoh kecilnya pada saat wanita dan pria menikah dan mengurus pernikahan di kantor urusan agama (KUA), dengan mengurus surat/dokumen nikah yang akan dibutuhkan untuk proses perkawinan hingga akta kelahiran. Lalu saat Wanita tersebut telah hamil dan memerlukan fasilitas pemeriksaan di puskesmas yang juga termasuk dalam unit kecil organisasi birokrasi. Saat anaknya telah lahir dan akan memasuki masa Pendidikan di sekolah yang mana juga bagian institusi birokrasi divisi dinas Pendidikan.

Sehingga dari contoh kecil tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa birokrasi menjadi institusi pokok dalam masyarakat. Birokrasi memiliki pengaruh kekuasaan dan intervensi terhadap penyelenggaraan pelayanan untuk masyarakat. Aparatur sipil negara (ASN), yang mana fokus

⁹ Ibid., 11.

pembahasan pada penelitian ini adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS) memiliki peran penting sebagai penggerak birokrasi baik sebagai pelayan publik maupun pelaksana kebijakan.

Dalam menjalankan pelayanannya, selain bertindak sebagai pelayan publik dan pelaksana kebijakan PNS juga berfungsi sebagai perekat atau pemersatu bangsa.¹⁰ Hal ini diperkuat dalam Pasal 10 Undang-Undang No.5 tahun 2014 tentang ASN, yang didalamnya menjelaskan tiga fungsi ASN. Dalam menjalankan tugasnya maka PNS dituntut agar dapat bekerja dengan menjunjung rasa profesionalitas, sehingga apabila terjadi pergeseran pemimpin maka kualitas pegawai PNS tidak akan menurun. Dalam hal kaitannya PNS sebagai perekat dan pemersatu bangsa, didapat oleh PNS sejak mereka diangkat sebagai PNS. Hal ini selaras dengan Pasal 4 huruf a dan b Peraturan Pemerintah No.94 Tahun 2021 tentang disiplin PNS mengenai pemenuhan kewajiban dengan bersumpah dan berjanji saat diangkat menjadi anggota PNS.

Dengan sumpah tersebut maka PNS terikat sehingga harus memberikan loyalitas, janji setia dan taat pada dasar negara yakni Pancasila serta UUD 1945, dan pada pemerintahan yang sah, hal ini menuntut PNS agar tidak mempunyai pikiran, pengandaian, maupun tindakan yang bertentangan terhadap dasar negara. Sederhananya PNS harus berikhtiar dalam mencegah adanya disintegrasi, yaitu pecahnya suatu bangsa menjadi bagian yang saling terpisah. Dalam konteks inilah PNS

¹⁰ Pasal 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, 2014.

menjadi bagian sebagai perekat dan pemersatu bangsa dalam menjalankan fungsinya. Dengan adanya asas persatuan dan kesatuan dalam manajemen ASN, maka dalam melaksanakan kewajibannya untuk menjalankan tugas sesuai jabatan harus senantiasa mengedepankan dan memprioritaskan kepentingan negara. Maka adanya kepentingan golongan maupun kepentingan pribadi, harus dijauhkan demi kepentingan negara yang jauh lebih penting.

B. Esensi Konsep Netralitas

Dalam kamus besar Bahasa Indonesia kata netralitas bermakna tidak memihak, tidak memberikan partisipasi aktif pada salah satu pihak. Urgensi netralitas sangat disorot khususnya bagi pegawai negeri sipil (PNS) terlebih lagi apabila belajar dari situasi sebelumnya, pada masa orde baru yang menunjukkan PNS maupun birokrasi berada pada bagian kelompok elit politik tertentu, bahkan dapat dikatakan sebagai mesin politik yang berfungsi menghimpun suara.¹¹

Pada rezim orde baru pemerintahan menekankan adanya kekuasaan negara secara sentralistik. Dimana pemerintahan menjadi satu-satunya instansi dengan power yang tak tertandingi kelompok manapun. Negara dengan bebas melakukan kontrol masyarakat dengan menggunakan berbagai kebijakan pada proses tatanan politik. Salah satu kontrol kekuasaan didapat

¹¹ Enny Suryanjar, "Catatan Kritis Terhadap Politisasi Birokrasi Dalam Pemilu," *E-Journal BKN*, 1, 3 (2009), 57.

dengan memanfaatkan birokrasi sebagai penunjang kekuasaan pemerintahan. pada proses penyelenggaran pemilihan umum, birokrasi beralih fungsi menjadi mesin politik. Krops Pegawai Negeri Republik Indonesia merupakan organisasi birokrasi yang menjadi salah satu akomodasi partai golkar dalam memperoleh suara saat diselenggarakannya pemilu. Setiap anggota PNS diwajibkan menggunakan aspirasi politiknya melalui Golkar, bahkan pada masa itu pejabat anggota birokrasi dapat direkrut menjadi pengurus politik sehingga fraksi golkar dapat masuk dalam anggota parlemen.

Konsep netralitas ialah menghadirkan batasan dan ketegasan akan urgensi peran PNS dalam pemerintahan. Hakikatnya kondisi tidak memihak dapat dipenuhi apabila berada di luar sistem dan tidak memberikan ruang akan intervensi kepentingan politik.

Adapun konsep-konsep netralitas menurut para ahli diantaranya ialah:

1. Konsep netralitas Max Weber

Adanya netralitas birokrasi pada dasarnya mengacu pada konsep birokrasi Max Weber yang berpendapat bahwa kehadiran birokrasi yang terbentuk harus bersifat independen terhadap kekuasaan politik. Dalam menjalankan tugasnya anggota birokrasi harus mengutamakan kepentingan rakyat dan negaranya secara totalitas. Sehingga birokrasi akan melaksanakan fungsinya dengan tepat tidak peduli siapapun kekuatan politik yang memerintahnya. Gagasan tentang netralitas yang

dikemukakan oleh max weber tersebut mengedepankan adanya pendekatan moralistik bahwasannya birokrat tidak diperbolehkan berpihak sehingga harus membatasi diri dari justifikasi politik.¹² Konsep netralitas dari adanya fungsi birokrasi dalam pemikiran Weber dikenal sebagai konsep konservatif dimana netralitas tidak dimaknai menjalankan kebijakan dari kekuatan politik, namun mengutamakan hanya untuk kepentingan negara dan rakyat.¹³ Sehingga birokrat dapat memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat tanpa melihat siapapun kekuatan politik yang berkuasa.

2. Konsep netralitas W. G. F. Hegel

Anggota birokrasi dalam pemerintahan menjadi suatu jembatan penghubung antara negara terhadap rakyatnya. Yang mana rakyat memiliki domain kepentingan khusus contohnya yang berkaitan dengan profesi dan usaha rakyat dalam menjalankan hidupnya, sedangkan negara sendiri mewakili terhadap kepentingan umum. Pada konsep W. G. F. Hegel anggota birokrasi harus berada pada posisi netral karena statusnya yang tepat berada diantara dua kepentingan.¹⁴ Sehingga terdapat Pembedaan antara kehendak politik dengan kehendak administrasi dimana birokrasi menjadi mediator pelayanan.

¹² Arif Novianto, "Dapatkan Birokrasi Bersikap Netral Dalam Pemilihan Umum," *Institute of Governance and Public Affairs* 1 (2019), 3.

¹³ M. Adian Firnas, *Politik Dan Birokrasi Masalah Netralitas Birokrasi Di Indonesia Era Reformasi*, vol. 6, 1, 2016, 165.

¹⁴ "Netralitas PNS Dan Masa Depan Demokrasi Dalam Pilkada Serentak 2015."358.

Dengan kata lain birokrasi Hegel berfokus pada posisi birokrasi yang harus netral terhadap kekuatan-kekuatan masyarakat lainnya.

3. Konsep netralitas Philipus M. Hadjon

Indonesia mengatur hubungan PNS dengan hubungan hukum yang mengikat sebagaimana dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon terkait teori *Openbare Dienstbetrekking* atau hubungan yang mengatur antara negara terhadap pegawainya.¹⁵ hubungan dinas publik ini terletak pada adanya kewajiban pegawai agar tunduk saat pengangkatan dari beberapa macam jabatan yang telah diatur oleh pemerintah sesuai dengan kapasitas yang bersangkutan terhadap ragam aturan yang diberlakukan. Dalam kaitannya terhadap netralitas, pemerintah telah mengesahkan aturan yang harus dilaksanakan oleh PNS atas adanya hubungan dinas publik yang mengikat ini.

4. Konsep netralitas Buys Ballot

Teori *Contract Sui Generis* yang dikemukakan oleh Buys ini memiliki paham bahwasannya mensyaratkan anggota birokrat harus tunduk, taat dan setia selama menyandang jabatan pegawai negeri, sehingga teori yang dikemukakan oleh Buys ini menyatakan bahwa anggota birokrasi tidak dapat dengan bebas melaksanakan hak-hak asasi yang dimiliki secara penuh.¹⁶ Dalam konteks netralitas, maka terdapat Batasan hak sebagaimana yang terdapat dalam teori *contract sui generis* ini

¹⁵ M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, 214.

¹⁶ *Ibid.*, 99-100.

sehingga terdapat hak-hak asasi politik yang harus dihilangkan atau dibatasi terhadap adanya keberpihakan politik. Hal ini dalam kaitannya terhadap PNS tentunya juga terikat oleh peraturan yang selaras dengan jabatan yang dimiliki, sehingga PNS juga diharuskan memiliki disiplin kerja.

5. Konsep netralitas Miftah Thoha

Menurut Miftah Thoha, pokok netralitas adalah penerapan sistem dimana tidak akan terjadi perubahan sikap dalam memberikan pelayanan dan kinerja sesuai dengan tugas dan kewajibannya. Apabila dikaji dari netralitas PNS maka dalam menjalankan fungsi dan roda administrasinya PNS tidak akan bergeser meskipun pejabat dari partai politik yang memerintah itu berubah.¹⁷

6. Konsep netralitas S.F Marbun

S.F Marbun mengemukakan pendapatnya Dimana netralitas PNS menjadi suatu kebijakan politik yang memberikan larangan pada PNS agar tidak memiliki keterlibatan politik praktis sehingga harus netral karena adanya kehadiran PNS sebagai pelayan masyarakat. Sehingga PNS tidak memiliki peran dalam proses politik, namun pada satu sisi PNS masih dapat menggunakan hak politiknya untuk memilih paslon sebagaimana yang ia kehendaki, PNS juga tetap memiliki hak untuk dapat dipilih dengan catatan melepas atribut PNS yang dijabatnya.

¹⁷ Mifta Thoha, *Birokrasi Dan Politik Di Indonesia* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2011),168.

Sehingga PNS yang ikut serta dalam aktifitas politik maka harus mengundurkan diri, dengan begitu birokrasi pemerintah akan memiliki stabilitas penuh dan dapat merealisasikan segala kebijakan politik manapun yang berkuasa dalam pemerintahan.¹⁸

7. Konsep netralitas Sondang

Sondang menekankan adanya birokrasi yang netral, dimana prinsip netral ini diinterprestasikan dengan konsistensi fungsi birokrat sebagaimana mestinya tanpa memandang elit politik mana yang berkuasa pada kemenangan pemilihan umum. Birokrat harus tetap menjalankan tugas dengan semestinya asalkan partai politik yang berkuasa tidak melenceng dan tetap berpegang teguh pada tujuan negara, sehingga terdapat produktifitas, efisiensi, dan efektifitas birokrat yang berkualitas.¹⁹

Adanya konsep netralitas yang dianut oleh pemerintahan Indonesia tidak menghilangkan hak politik PNS apabila ingin mencalonkan diri sebagai bakal calon atau menggunakan hak pilihnya, melainkan lebih menekankan pada pembatasan keterlibatan PNS saat mensosialisasikan dan berkampanye.

Pada satu sisi menjaga sikap PNS untuk netral dalam perpolitikan sehingga bersifat dinamis, sedangkan pada saat yang sama PNS tetap

¹⁸ Marbun S.F, *Reformasi Hukum Tata Negara Netralitas Pegawai Negeri Dalam Kehidupan Politik Di Indonesia* (Jogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 1998), 74.

¹⁹ Sondang P Siagian, *Patologi Birokrasi Analisis, Identifikasi, Dan Terapinya* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994), 6.

diberikan hak untuk memilih. Akan menjadi hal rawan saat anggota birokrasi ikut terlibat dalam intervensi politik, pada bidang pelayanan publik misalnya, maka dikhawatirkan akan terjadi penyalahgunaan sumber fasilitas publik yang dikuasi birokrasi. Apabila birokrat masuk dalam ranah politik maka ditakutkan adanya penggunaan otoritas yang melenceng, dengan mengalokasikan atau mendistribusikan sumber daya yang berada dalam naungan birokrasi untuk di berikan kepada partai politik yang menjadi afiliasi politiknya. Sehingga Lembaga birokrasi haruslah memberikan pelayanan maksimalnya kepada semua orang bukan hanya sebagai kelompok apalagi ditujukan untuk diri pribadi.

Keberpihakan Politik PNS akan berpotensi menyebabkan diskriminasi pada masyarakat yang berbeda golongan partai dengannya yang mana dapat menimbulkan kecemburuan yang mengacu pada keresahan sosial. Apabila hal ini tidak diatasi dan terus berkembang maka dapat memicu terjadinya disintegrasi bangsa, terutama pada mereka yang merasa di diskriminasikan. Usaha yang dapat dilakukan untuk mencegah adanya konflik dari disintegrasi yang dapat dilakukan oleh PNS diantaranya adalah:²⁰

1. Menjunjung tindakan netral dan sikap yang adil. Dimana netral berfungsi agar tidak memberikan kuasa lebih atau dukungan lebih pada salah satu golongan. Sedangkan adil berfungsi dalam menjalankan

²⁰ Sad Dian Utomo and Bejo Untung, "Hasil Pemantauan Netralitas Dalam Pemilu 2019," *Patritio*, 2020, 26.

kewajiban tanggung jawabnya sebagai PNS maka tidak diperkenankan bertindak diskriminatif, yang mana harus diselaraskan dengan tindakan jujur, transparan, bersikap obyektif. Adanya tindakan netral dan adil saat menjalankan tugas dan kewajibannya maka PNS dapat menghadirkan keadaan yang damai, aman, dan tentram di Kawasan kerjanya yang akan berdampak pada pelayanan masyarakat.

2. Pada saat diselenggarakan pemilihan umum (pemilu), adanya anggota PNS atau ASN yang aktif berkontribusi dalam partai politik, maupun yang mencalonkan diri sebagai kepala daerah, harus berhenti atau mundur dari jabatan PNS.²¹ Desakan pemberhentian tersebut dibutuhkan untuk meminimalisir adanya penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang bersangkutan dari kepentingannya maupun kepentingan partai. Karena apabila anggota PNS masuk dan terlibat dalam kepentingan politik praktis, maka dalam melaksanakan tugasnya tidak akan dapat bersikap netral dan obyektif. Kondisi ini akan menghilangkan kepercayaan masyarakat terhadap PNS maupun Lembaga yang dinaunginya.
3. Hak pilih PNS sebagai warga negara masih dapat diterapkan, namun dalam hal memilih hak pilihnya kepada bakal calon, PNS tidak diperbolehkan untuk menunjukkan kecenderungannya kepada salah satu peserta pemilu yang disukainya. Hal ini berlaku baik melalui perkataan, tindakan maupun simbol tertentu. Sehingga hak pilih PNS

²¹ Pasal 123 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, 2014, 123.

cukup dimanifestikan pada saat pemungutan suara dengan mencoblos pilihannya.

Adapun beberapa aturan yang pernah dan masih mengatur terkait netralitas pegawai negeri sipil pada pemilihan terdapat pada:

1. Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 yang berisi tentang larangan pejabat negeri menjadi anggota partai politik. Adanya perpres tersebut memberikan penjelasan keberpihakan politik dengan membatasi kebebasan berkumpul dan mengeluarkan pendapat sebagaimana termaktub pada ketentuan Pasal 28 UUD 1945. Meskipun Perpres ini telah dicabut berdasarkan Undang-Undang No 2 Tahun 1970, namun hadirnya perpres ini menjadi awal penting dalam sejarah pengaturan partai politik terhadap PNS. Perpres ini merupakan upaya yang dilakukan oleh pemerintah yang bertujuan membangun netralitas PNS.
2. Kebebasan berserikat PNS pernah diatur pada Undang-Undang No 3 Tahun 1975 Tentang Partai Politik dan Golongan Karya, dimana pada pasal 8 ayat (2) yang berisi diperbolehkannya PNS menjadi anggota partai politik dan golongan karya asalkan dengan sepengetahuan pejabat yang berwenang. Undang-Undang tersebut memperlihatkan bahwa peranan PNS tidak lagi hanya ditujukan sebagai aparatur negara namun juga menjadi mesin politik dalam kemenangan partai golongan karya pada tiap pemilihan umum.

3. Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 yang berbunyi:
 "... Pegawai Negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat".
4. Pasal 3 ayat (3) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 yang berbunyi:
 "Untuk menjamin netralitas Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik".
5. Pasal 137 menyatakan bahwa Undang-Undang 43 Tahun 1999 dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi. Namun Pasal 139 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 yang berbunyi:
 "Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dan belum diganti berdasarkan Undang-Undang ini".
6. Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 berbunyi
 "Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik".
 Undang-Undang ini mengatur terkait asas netralitas, dimana netralitas menurut UU No.5 Tahun 2014 adalah setiap anggota ASN tidak diperbolehkan berpihak dari segala macam pengaruh manapun dan tidak diperbolehkan memihak kepada kepentingan siapapun.
7. Pasal 70 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 disebutkan
 "Dalam Kampanye, pasangan calon dilarang melibatkan aparatur sipil Negara....".
8. Aturan netralitas PNS pernah diatur dalam larangan pada Pasal 4 ayat (13) huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 yang berbunyi:
 "mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye....".

9. Aturan netralitas PNS pernah diatur dalam Pasal 4 ayat (14) Peraturan

Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 yang berbunyi:

“memberikan dukungan kepada calon anggota Dewan Perwakilan Daerah atau calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah...”.

10. Aturan netralitas PNS pernah diatur dalam Pasal 59 ayat (5) huruf g

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang berbunyi:

“pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang berasal dari PNS harus mengundurkan diri dari jabatan negeri”

Berbagai macam peraturan yang ditujukan untuk PNS tersebut dikarenakan jabatan PNS bersinggungan terhadap konsep hubungan Dinas Publik yang memberikan pembatasan PNS dengan ragam peraturan yang dikenakan termasuk hak-hak asasi, sehingga meskipun Hak Asasi Manusia (HAM) merupakan hak yang pada dasarnya tidak dapat dikurangi atau direnggut, namun tidak berarti bahwa HAM merupakan sesuatu yang dapat dinikmati tanpa batas.²²

C. Pemilihan Kepala Daerah

Kepala Daerah merupakan unsur penyelenggara pemerintahan Daerah yang memiliki kewenangan atas pelaksanaan urusan pemerintahan sesuai dengan daerah otonomnya.²³ adapun pada pasal 59 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah berbunyi:

²² Tedi Sudrajat and Agus Mulya Karsona, “Menyoal Makna Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara,” *Journal Media Hukum* 23, no. 1 (2016), 90.

²³ Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

“Setiap Daerah dipimpin oleh kepala Pemerintahan Daerah yang disebut kepala daerah.”²⁴

Pada pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 berbunyi: “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”.

Adapun yang dimaksud pada UUD Republik Indonesia tahun 1945 tersebut, pemilihan kepala daerah (Pilkada) merupakan pemilihan yang dilakukan secara langsung oleh rakyat secara demokratis.²⁵ Dasar hukum Pemilihan Kepala Daerah terdapat pada Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomr 49 Tahun 2008 yang berbunyi:

“Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang selanjutnya disebut pemilihan adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah Provinsi dan atau Kabupaten atau Kota berdasar Pancasila dan UUD RI 1945 untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah”.

Pilkada dan wakil kepala daerah oleh rakyat secara langsung menjadi suatu proses politik bangsa Indonesia dalam penyelenggaraan prinsip demokrasi Pancasila.

Prof Titik Triwulan Tutik, merangkum empat definisi dari pemilihan umum yang dirangkum menurut para ahli, yakni:²⁶

1. A.S.S. Tambunan, menyebutkan definisi pemilu adalah instrument pelaksanaan adanya asas kedaulatan rakyat yang bermakna merealisasikan adanya hak-hak politik yang dimiliki rakyat sekaligus

²⁴ Pasal 59 ayat (1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

²⁵ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2015), 270.

²⁶ Ibid., 331.

pelimpahan wewenang hak-hak rakyat kepada wakil dalam melaksanakan roda pemerintahan.

2. M. Rusli Karim, mengatakan bahwa Pemilu menjadi pilihan sarana pokok dalam menegakkan sistem demokrasi yang berfokus pada kedaulatan rakyat. Sehingga pemilu berada pada bagian tatanan demokrasi, bukan sebagai tujuan dari adanya demokrasi.
3. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim mengemukakan bahwa pemilu menjadi salah satu hak asasi warga negara yang bersifat prinsipil, sebab telah menjadi keharusan pemerintah dalam menyelenggarakan pemilu. Sejalan dengan asas kedaulatan di tangan rakyat, maka rakyatlah yang berdaulat sehingga harus dikembalikan pada pilihan rakyat dalam menentukannya. Adanya pemilu menjadi syarat absolut bagi negara demokrasi dalam mengimplementasikan kedaulatan rakyat.
4. Parulian Donald memiliki perbedaan definisi dari pendapat para ahli sebelumnya, menurutnya pemilu memang bukan satu-satunya hal yang menyangkut demokrasi. Melainkan pemilu merupakan sarana dalam mengimplementasikan asas demokrasi, sehingga sendi demokrasi tidak hanya terletak dalam pemilu.

Dari beberapa penjelasan di atas dapat ditarik sebuah persamaan tentang pelaksanaan pemilu, yang mana pemilu merupakan sebuah media yang digunakan untuk menegakkan hak asasi warga negara sejalan dengan asas kedaulatan rakyat sehingga rakyat berhak untuk turut berpartisipasi secara langsung dalam proses jalannya pemerintahan melalui pemimpin

yang dipilihnya. Adapun pemilu menjadi sarana penegakan demokrasi yang mengutamakan kehendak dan keinginan rakyat selaku pihak yang memiliki kedaulatan dalam sebuah negara merdeka. sedangkan definisi dari pemilihan kepala daerah (PILKADA) yakni:²⁷

1. Menurut Harris G. Werren, Pilkada merupakan kesempatan untuk rakyat dalam memilih pemimpin yang dikehendaknya.
2. Ramlan berpendapat bahwa pilkada adalah metode pendelegasian oleh rakyat yang ditujukan pada pilihan pemimpinnya, sehingga pilkada berfungsi sebagai penitipan kedaulatan pada pratai politik yang dipercayai.
3. Suryo Untoro menyatakan bahwa pilkada merupakan pemilu yang diberlakukan untuk rakyat Indonesia. Hanya saja mekanisme pemilihannya diterapkan dalam ruang lingkup yang lebih sempit yakni gubernur dan wakil gubernir, bupati dan wakil bupati, wali kota dan wakil wali kota. Dimana warga negara memiliki hak pilih dalam menentukan pilihannya dalam bentuk pencoblosan dalam memilih kandidat yang dipercaya.
4. Menurut Ali Moertopo pilkada adalah sarana sarana untuk warga negara dalam melaksanakan kedaulatannta. Sebagaimana yang termaktub pada pembukaan dasar Undang-Undang Dasar tahun 1945. Adapun pilkada digunakan sebagai Lembaga demokrasi dalam memilih

²⁷ Puput Purwanti, "4 Pengertian Pilkada Serentak Bagi Demokrasi Indonesia," *Hukamnas.Com*, 2018, <https://hukamnas.com/pengertian-pilkada-serentak>. diakses pada 29 Nopember 2021

anggota perwakilan rakyat guna menjalankan pemerintahan dalam merumuskan kebijakan yang akan berdampak pada kehidupan masyarakat.

Sedangkan pilkada serentak dapat didefinisikan sebagai pelaksanaan proses demokrasi dalam hal pemilihan kepala daerah pada tingkat kabupaten hingga provinsi yang mana dilakukan secara serentak di seluruh wilayah Indonesia. Hadirnya pembaruan sistem pilkada serentak ini dikarenakan untuk menghadirkan sistem pemilu yang dirasa lebih efektif dan efisien. Adapun dalam pelaksanaannya pemilu memiliki beberapa prinsip seperti yang tertuang pada Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 bahwasannya pemilu dilaksanakan berdasarkan asas:²⁸

1. Langsung: dalam menggunakan hak pilihnya, seorang pemilih harus memberikan suara tanpa adanya perantara pihak lain sehingga meminimalisir adanya manipulasi kehendak. Sehingga rakyat harus memberikan suara pilihannya secara langsung sesuai keinginannya dengan tidak menggunakan perantara.
2. Umum: semua warga negara tidak peduli kaya atau miskin, apapun latar belakangnya, ras, agama, jenis kelamin. Asalkan telah memenuhi persyaratan sebagai pemilih seperti menjadi warga negara Indonesia, berusia 17 tahun keatas serta sehat jasmanai dan rohani, memiliki hak pilih dalam pemilihan umum.

²⁸ Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2009), 256.

3. Bebas: memiliki dua ranah pengertian, yakni bebas untuk dan bebas dari. Maksud dari bebas untuk ialah rakyat memiliki hak memilih, bebas menyatakan pendapat, dan beraspirasi, dan bebas untuk ikut serta dalam kegiatan kampanye politik. Sedangkan bebas dari bermakna bahwa setiap rakyat harus terbebas dari adanya intervensi, intimidasi, maupun paksaan dalam menentukan pilihannya, sehingga warga negara harus terbebas dari adanya tindakan sewenang-wenang dari pihak manapun.
4. Rahasia: saat memberikan suaranya, pemilih dapat merahasiakan pilihannya agar tidak diketahui pihak lain, sehingga terdapat kondisi atau situasi dimana pemilih memilih kandidat pilihannya tanpa diketahui siapapun, namun apabila pemilih mengatakan dengan tanpa paksaan kepada orang lain yang dipercaya, misalnya saat yang bersangkutan membutuhkan bantuan orang lain untuk memberikan suara karena diakibatkan adanya cacat tertentu atau usia lanjut sehingga membutuhkan bantuan pihak lain maka diperkenankan.
5. Jujur: mengacu pada etika dan moralitas masyarakat pada saat pelaksanaan pemilu, maka tiap tindakan harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan dengan menghindari adanya praktek manipulasi, intimidasi maupun penipuan.
6. Adil: setiap masyarakat yang telah memnuhi persyaratan memiliki hak yang sama untuk memilih maupun dipilih, kesetaraan ini juga berlaku bagi tiap golongan partai politik dalam hal kaitannya dengan

penyelenggaraan pemilu. setiap instansi yang bertugas seperti Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu harus memberikan sikap, pelayanan maupun pengawasan yang sama.

Pada proses pelaksanaan pilkada terdapat beberapa sisi yang dapat dikatakan menguntungkan, dengan adanya pemilihan secara langsung pada sistem demokrasi, adanya peserta, pemilih ataupun paslon yang mencalonkan diri sama-sama mendapatkan keuntungan, dimana paslon pada pilkada akan mendapatkan legitimasi kuat akan kekuasaan karena langsung dipilih oleh rakyat, hal ini juga dapat membangun stabilitas politik dan pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugasnya. Hal ini diakibatkan masa jabatan yang telah sah dan absolut ditentukan sehingga tidak dapat dilengserkan oleh pihak/Lembaga lain. Adapun bagi pemilih maka akan mendapatkan kepuasan tersendiri saat memilih pemimpin secara langsung yang mereka percaya sesuai dengan kriteria keinginan mereka sendiri. Sehingga dapat dikatakan pilkada dapat menampung aspirasi dan partisipasi warga negara saat mengikuti pemilihan.

D. Badan Pengawas Pemilihan Umum

Sebagaimana yang tertuang pada pasal 1 angka 17 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 mendefinisikan bahwa Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) merupakan Lembaga penyelenggara pemilu yang berfungsi mengawasi proses pelaksanaan pemilu di seluruh wilayah

Indonesia. Selain menjadi Lembaga pengawasan Bawaslu juga turut berkontribusi dalam melakukan upaya pencegahan terhadap peluang tindakan pelanggaran yang terjadi saat masa pemilu sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Adapun Bawaslu dapat dikatakan setingkat dengan Komisi Pemilihan Umum (KPU).

Dalam sejarah penyelenggaraan pemilu di Indonesia, adanya istilah pengawasan pemilu hakikatnya baru lahir pada era 1980-an. Pada tahun 1955 merupakan tahun pertama kali diselenggarakan pemilu di Indonesia dan belum dikenal adanya istilah pengawasan pemilu. Pada era tersebut terbangun kepercayaan yang kuat di seluruh peserta maupun warga negara terkait penyelenggaraan pemilu yang ditujukan dalam membentuk Lembaga parlemen yang dinamai sebagai konstituante pada saat itu.²⁹ Barulah terdapat penguatan kelembagaan pengawas pemilu dalam lahirnya Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang penyelenggaraan pemilu dengan pembentukan Lembaga tetap yang diberi nama Badan Pengawas Pemilu.

Adapun Bawaslu dan atau Panwaslu (panita pengawas pemilu) dibentuk saat tahapan dimulainya pendaftaran pemilih dan diberhenti tugaskan setelah calon yang terpilih pada pemilu telah dilantik. Adapun bawaslu menjadi Lembaga *ad hoc* khas Indonesia, dengan tugas menerima

²⁹ Agus Prasetyo, "Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Studi Kasus Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Muaro Jambi Tahun 2017" (Skripsi-- Universitas Islam Negeri Sulthan Thaha Saifuddin, Jambi, 2019), 33.

laporan pengaduan, mengawasi dan menangani kasus pelanggaran administrasi serta mengawasi adanya pelanggaran pidana pemilu.³⁰

Sama halnya dengan KPU, Bawaslu dan atau Panwaslu berwilayah kerja di seluruh daerah Indonesia, mulai dari yang berada di daerah provinsi, kota/kabupaten, kecamatan, kelurahan sampai ke pelosok desa,³¹ yang bertujuan untuk memudahkan fungsi pengawasan. Hadirnya Lembaga pengawas merupakan salah satu komponen penting dalam menyelenggarakan pemilu yang demokratis, sehingga Lembaga pengawas dalam hal ini yakni Bawaslu dan atau Panwaslu harus bersifat independent dan memiliki hak otonom sehingga dapat memperkuat pilar demokrasi. Lembaga ini juga dibentuk untuk meminimalisir adanya kecurangan saat pemilu dan memperkuat komitmen pemerintahan yang berkarakter saat pemilu dalam konteks dengan judul yang diangkat yakni pilkada. Adapun karakter utama dari Lembaga pengawasan pilkada yang *independent* dapat dilihat dari:³²

1. Terbentuk menurut amanat konstitusi atau Undang-undang
2. Bersifat independen dan tidak mudah di intervensi oleh berbagai kepentingan politik manapun
3. Memiliki tanggung jawab kepada parlemen
4. Melaksanakan fungsi, tugas dan wewenang sesuai dengan tahapan pemilu/pilkada
5. Memiliki kompetensi dalam bidang moralitas dan integritas
6. Menguasai tata cara pelaksanaan pemilu/pilkada,

³⁰ Saleh, *Hukum Acara Sidang Etik Penyelenggara Pemilu* (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), 34.

³¹ Pasal 89 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

³² Ni'matul Huda and M Imam Nase, *Penataan Demokrasi & Pemilu Di Indonesia Pasca Reformas* (Jakarta: Kencana, 2017), 107.

Adapun tugas BAWASLU yang berhubungan terhadap pengawasan netralitas PNS dapat dilihat pada Pasal 93 huruf f Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang berbunyi: ³³

“Mengawasi netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia”.

Sedangkan wewenang yang dimiliki Bawaslu dalam hal pengawasan netralitas terdapat pada Pasal 95 huruf e Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang berbunyi: ³⁴

“Merekomendasikan kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan terhadap netralitas Aparatur Sipil Negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia”

Dari peraturan tersebut, jelaslah Bawaslu dan Panwaslu bertugas dalam mengawasi netralitas para anggota PNS sesuai dengan pasal 93 huruf f Undang-Undang nomor 7 Tahun 2017. Namun dalam pasal 95 huruf e Undang-undang No.7 Tahun 2017 menjelaskan bahwa dalam hal pengawasan netralitas, bawaslu hanya berada pada posisi pengawas dan tidak dapat menghukum yang bersangkutan, karena bawaslu hanya berwenang untuk merekomendasikan kepada instansi yang berwenang mengenai hasil dugaan pelanggaran terhadap netralitas yakni Komisi Aparatur Sipil Negara.

³³ Pasal 93 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

³⁴ Pasal 95 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

Adapun tinjauan lain yang berkaitan dengan wewenang Bawaslu pada penanganan netralitas PNS, dapat dikaji dari aspek hukum acara (hukum formil) dan fungsi pengawasan Bawaslu. Yakni dapat merujuk pada Perbawaslu (Peraturan Bawaslu) No.6 Tahun 2018 dan Perbawaslu No.14 Tahun 2017. Pada pasal 3 Perbawaslu No.6 Tahun 2018 berbunyi:

“Netralitas Pegawai ASN, Anggota TNI, dan Polri dapat menjadi objek pengawasan Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota dalam hal tindakan Pegawai ASN, Anggota TNI, dan Anggota Polri berpotensi melanggar ketentuan sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu dan/atau Pemilihan serta melanggar kode etik dan/atau disiplin masing-masing Lembaga/instansi”.³⁵

E. Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

Dalam rangka memanifestasikan PNS yang kredibel, bermoral, cakap dan professional sebagai salah satu abdi penyelenggara pemerintahan dengan mengimplementasikan prinsip *good governance* (kepemerintahan yang baik) maka PNS selaku unsur aparatur negara dituntut untuk setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Pemerintah dan melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab.³⁶

³⁵ Pasal 3 Peraturan Badan Pengawas Pemilu Tahun 2018 Tentang Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara, Anggota Tentara Nasional Indonesia, dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

³⁶ Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Disiplin kerja merupakan suatu asset penting bagi anggota PNS dalam berkontribusi atas tugas dan tanggung jawab kerjanya saat mengabdikan kepada bangsa dan negaranya. Disiplin sendiri tak jarang dikonotasikan dengan sesuatu yang berhubungan dengan hukuman, walaupun makna yang sebenarnya bukanlah demikian. Kata disiplin diserap dari Bahasa latin yang berbunyi *Disciplina* yang bermakna Latihan ataupun Pendidikan kerohanian, pengembangan tabiat, atau Pendidikan kesopanan.³⁷ Sehingga esensi dari disiplin sendiri ialah berhubungan dengan adanya pengembangan sikap dan karakter yang layak terhadap lingkungan pekerjaan.

Pasal 5 huruf n Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil berbunyi:

“memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat, calon anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara:”³⁸

1. ikut kampanye
2. menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS
3. sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain
4. sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara;
5. membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye;
6. mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat dan/atau;

³⁷ Dwi Heri Sudaryanto, “Penegakan Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS),” *Swara Patra* 4, no. 3 (2014), 24.

³⁸ Pasal 5 huruf n Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

7. memberikan surat dukungan disertai fotokopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk.

Pasal 5 huruf n Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 mengatur tentang larangan PNS “memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat, calon anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.”³⁹ Apabila terjadi pelanggaran terhadap pasal tersebut, maka PNS dapat dijatuhi hukuman disiplin yang terbagi menjadi “hukuman disiplin sedang”⁴⁰ dan “hukuman disiplin berat”⁴¹ sesuai dengan kapasitas pelanggaran yang dilakukan.

Adapun yang berhak menjatuhi hukuman disiplin bagi pelanggar netralitas sebagaimana termaktub pada Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil adalah Presiden, Pejabat Pembina Kepegawaian, Kepala Perwakilan Republik Indonesia, Pejabat Pimpinan Tinggi Madya, Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama, Pejabat Administrator dan Pejabat Pengawas dilihat dari tingkat kedudukan atau jabatan yang melanggar aturan disiplin PNS.

Hukuman disiplin sedang dijatuhkan kepada PNS yang melanggar ketentuan larangan:

³⁹ Pasal 5 Huruf n Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

⁴⁰ Pasal 13 huruf g Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

⁴¹ Pasal 14 huruf i Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

“memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat, calon anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS”.

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf n angka 2. Sedangkan hukuman disiplin berat dijatuhkan kepada PNS yang melanggar ketentuan larangan:

“memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat, calon anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf n angka 3, angka 4, angka 5, angka 6, dan angka 7 dengan cara:

1. sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain;
2. sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara;
3. membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye;
4. mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat; dan/atau
5. memberikan surat dukungan disertai fotokopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk.

Adapun sanksi hukuman disiplin sedang seperti yang tertuang dalam pasal

8 ayat (1) huruf b terbagi menjadi:⁴²

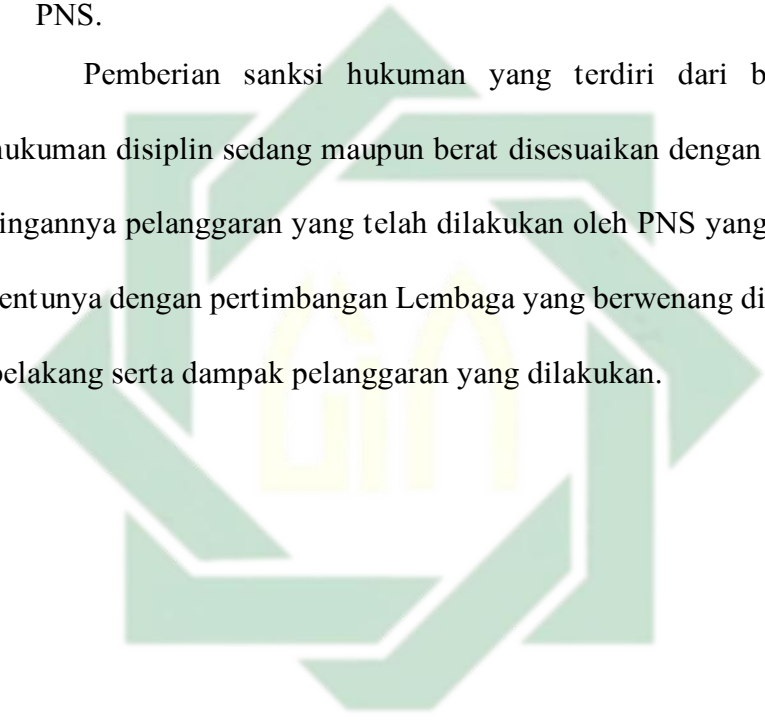
- a. pemotongan tunjangan kinerja sebesar 25% selama 6 bulan;
- b. pemotongan tunjangan kinerja sebesar 25% selama 9 bulan;
- c. pemotongan tunjangan kinerja sebesar 25% selama 12 bulan.

⁴² Pasal 8 Ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Sedangkan sanksi hukuman disiplin berat seperti yang tertuang dalam pasal 8 ayat (1) huruf c terbagi atas:

- a. penurunan jabatan setingkat lebih rendah selama 12 bulan;
- b. pembebasan dari jabatannya menjadi jabatan pelaksana selama 12 bulan;
- c. pemberhentian dengan tidak hormat atas permintaan sendiri sebagai PNS.

Pemberian sanksi hukuman yang terdiri dari beberapa jenis hukuman disiplin sedang maupun berat disesuaikan dengan tingkat berat-ringannya pelanggaran yang telah dilakukan oleh PNS yang bersangkutan tentunya dengan pertimbangan Lembaga yang berwenang dilihat dari latar belakang serta dampak pelanggaran yang dilakukan.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB IV

TINJAUAN *FIQH SIYASAH* DAN YURIDIS TERHADAP NETRALITAS PEGAWAI NEGERI SIPIL PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH

A. Tinjauan Yuridis Terhadap Netralitas Pegawai Negeri Sipil Pada Paslon Sebagaimana Diatur dalam Pasal 5 Huruf N Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021

Konsep netralitas ialah menghadirkan batasan dan kepastian akan urgensi peran PNS dalam pemerintahan. Konotasi batasan adalah memberikan pembatasan serta penegakan hukum yang mengacu pada jaminan PNS dalam menjalankan tugas secara profesional. Berdasarkan analogi terhadap netralitas, esensi akan *obyektivitas* selalu mendasar pada kondisi netral, maka dapat diperjelas bahwa netral merupakan tidak memihak. Hakikatnya kondisi tidak memihak dapat dipenuhi apabila berada di luar sistem dan tidak memberikan ruang akan intervensi kepentingan politik.

PNS sebagai Pegawai negeri atau dapat disebut sebagai *ambtenar* merupakan suatu jabatan yang berdampak pada *openbare diensbeterking* (hubungan dinas publik) antara pegawai terhadap negara.¹ Kaitan hubungan dinas publik dengan pelaksanaannya, berkaitan terhadap layanan sipil pemerintahan yang mana terdapat teori *contract Sui Generis* yang mengharuskan masyarakat anggota birokrat dalam hal ini berfokus pada

¹ P. Robbins, *Perilaku Organisasi*, 52.

PNS untuk tunduk, taat dan setia selama menyandang jabatan pegawai negeri terhadap ragam peraturan yang ada. Konsep netralitas yang dikemukakan oleh Buys Ballot yang menyatakan bahwa adanya hubungan hukum yang mengikat antara negara terhadap pegawainya ini berlaku sehingga PNS tidak dapat melaksanakan hak-hak asasinya secara penuh, serta berdampak pada keharusan PNS untuk tunduk pada segala macam peraturan dimana salah satunya adalah aturan terkait penegakan asas netralitas yang termaktub pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil sebagai hubungan hukum yang mengikat kewajiban, larangan, dan wewenangnya. Sehingga meskipun Hak Asasi Manusia (HAM) merupakan hak yang pada dasarnya tidak dapat dikurangi atau direnggut, namun tidak berarti bahwa HAM merupakan sesuatu yang dapat dinikmati tanpa batas. Dalam hal ini maka PNS tetap memiliki hak untuk memilih kepala daerah sesuai dengan keinginannya, namun terdapat batasan dalam mengekspresikan dukungan sehingga tidak terkesan berpihak kepada pasangan calon dengan tidak mengindahkan asas netralitas yang ada.

PNS menjadi salah satu titik rawan saat diselenggarakannya pilkada, bukan hanya karena banyaknya jumlah PNS. Lebih dari itu, PNS merupakan tokoh yang memiliki pengaruh di daerah. Sehingga baik secara langsung maupun tidak langsung PNS dapat memberikan pengaruh kuat terhadap pilihan masyarakat sekitar. Oleh karenanya pemerintah berupaya

menghadirkan segala bentuk peraturan untuk membatasi pengaruh PNS. Salah satunya terdapat pembaharuan peraturan disiplin PNS terbaru, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Pada Pasal 5 huruf n Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 berisi larangan PNS yang berbunyi:

“memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat, calon anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara:²

- 1) ikut kampanye;
- 2) menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS;
- 3) sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain;
- 4) sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara;
- 5) membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye;
- 6) mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat dan/atau;
- 7) memberikan surat dukungan disertai fotokopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk.

Adapun penjelasan angka 1, angka 2, dan angka 3 pada pasal 5 huruf n

Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 berbunyi:

Angka 1: “PNS sebagai peserta kampanye hadir untuk mendengar, menyimak visi, dan program yang ditawarkan peserta pemilu, tanpa menggunakan atribut partai atau atribut PNS”

Angka 2: “Yang dimaksud dengan "menggunakan atribut partai" adalah dengan menggunakan dan/ atau memanfaatkan pakaian, kendaraan, atau media lain yang bergambar partai politik, calon Presiden/Wakil Presiden,

² Pasal 5 huruf n Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat, calon anggota Dewan Perwakilan Daerah, calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam masa kampanye. Yang dimaksud "menggunakan atribut PNS" adalah menggunakan seragam Korpri, seragam dinas, kendaraan dinas, dan lain-lain."

Angka 3: "Yang dimaksud dengan "peserta kampanye" adalah PNS bertindak sebagai pelaksana kampanye, petugas kampanye tim sukses, tenaga ahli, penyanggah dana, pencari dana, dan lain-lain."

Jadi, pada pasal 5 huruf n Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 mengintrusikasikan bahwa, "setiap anggota PNS tidak diperbolehkan untuk berpihak pada calon dengan menghadiri kampanye calon Presiden/Wakil Presiden, calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat, calon anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; menjadi peserta kampanye dengan memakai atribut PNS (seragam dinas, transportasi dinas, seragam korpri, dll); mengajak anggota PNS lainnya untuk turut serta berpihak pada calon dalam kampanye politik".

Pada pasal 13 huruf g Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 yang berbunyi:

"Hukuman Disiplin sedang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) huruf b dijatuhkan bagi PNS yang melanggar ketentuan larangan: memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat, calon anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf n angka 2".³

³ Pasal 13 Huruf g Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Jadi, pada pasal 13 huruf g Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 menjelaskan bahwa, manakala ketentuan terhadap larangan pada pasal 5 huruf n angka 2 dilanggar oleh PNS maka dapat dikenai sanksi berbentuk hukuman disiplin sedang oleh Pejabat yang berwenang.

Adapun pada pasal 14 huruf i Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 yang berbunyi:

“Hukuman Disiplin berat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) huruf c dijatuhkan bagi PNS yang melanggar ketentuan larangan: memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat, calon anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf n angka 3, angka 4, angka 5, angka 6, dan angka 7.”⁴

Jadi, pada pasal 14 huruf i Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 menjelaskan bahwa, manakala ketentuan terhadap larangan pada pasal 5 huruf n angka 3, angka 4, angka 5, angka 6, dan angka 7 dilanggar oleh PNS maka dapat dikenai sanksi berbentuk hukuman disiplin berat oleh Pejabat yang berwenang atas rekomendasi dari Komisi Aparatur Sipil Negara.

Sedangkan adanya larangan PNS sebagaimana yang termaktub pada pasal 5 huruf n angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tentang Disiplin PNS yang berbunyi “ikut kampanye” tidak diatur jenis hukuman disiplin yang akan dijatuhkan, sehingga PNS yang melanggar ketentuan larangan hadir dalam kampanye untuk mendengar, menyimak visi dan misi

⁴ Pasal 14 Huruf i Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

yang ditawarkan oleh peserta pemilu tanpa memakai atribut partai atau atribut PNS tidak dapat dijatuhi hukuman, sebab tidak adanya hukuman disiplin yang menghukum pelanggaran angka 1 huruf n pasal 5 tersebut.

Aturan netralitas PNS pernah diatur dalam Pasal 4 ayat (13) huruf

b Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 yang berbunyi:

“mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye...”.

Aturan netralitas PNS juga pernah diatur dalam Pasal 4 ayat (14) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 yang berbunyi:

“memberikan dukungan kepada calon anggota Dewan Perwakilan Daerah atau calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah...”.

Pada peraturan pemerintah tersebut telah menjelaskan terkait larangan PNS untuk ikut serta dalam kampanye politik, sehingga adanya hak politik yang dimiliki oleh PNS sebenarnya cukup disuarakan melalui kertas pemilihan suara pada hari pemungutan suara. Namun Peraturan Pemerintah ini telah dicabut dengan Peraturan Pemerintah nomor 94 Tahun 2021. Ironisnya pada hukuman disiplin berat, Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 mengatur lebih tegas daripada Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021. Hal ini dapat dilihat pada pasal 7 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 yang terdiri atas:

- a) penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 tahun;
- b) pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah;
- c) pembebasan dari jabatan;
- d) pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri;
- e) pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS

sedangkan pada hukuman disiplin berat sebagaimana termaktub pada pasal 8 ayat (1) huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 berisi:

- a) penurunan jabatan setingkat lebih rendah selama 12 bulan;
- b) pembebasan dari jabatannya menjadi jabatan pelaksana selama 12 bulan;
- c) pemberhentian dengan tidak hormat atas permintaan sendiri sebagai PNS.

Sehingga hadirnya pembaruan aturan justru memperlemah hukuman disiplin berat yang dapat membuka peluang oknum PNS untuk menyepelekan pelanggaran dikarenakan sanksi yang belum cukup tegas. Peraturan presiden tentang disiplin PNS sebelumnya pada pasal 7 ayat (4) hukuman disiplin huruf a menghukum PNS yang melanggar aturan netralitas dengan penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama “tiga tahun”, namun pada Peraturan pemerintah terbaru yakni Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 menghukum PNS yang melanggar aturan netralitas dengan penurunan jabatan setingkat lebih rendah hanya selama “satu tahun”. Adanya pembaharuan hukum justru melemahkan sanksi tegas yang sudah terdapat pada aturan sebelumnya. Adapun terdapat penghapusan dua jenis hukuman yang terdapat pada Peraturan Pemerintah sebelumnya, dimana peraturan pemerintah terbaru menghapus dua hukuman, yakni “pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah.”⁵ dan menghapus hukuman “pemberhentian tidak dengan hormat hormat sebagai PNS”.⁶

⁵ Pasal 7 ayat (4) huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

⁶ Pasal 7 ayat (4) huruf e Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

Adanya hukuman lainpun diperlemah dengan hadirnya Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 ini, dimana pada Peraturan Pemerintah sebelumnya terdapat hukuman disiplin berat yang berbunyi “pembebasan dari jabatan”⁷ diubah menjadi “pembebasan dari jabatan menjadi jabatan pelaksana selama 12 bulan”.⁸ Sehingga terdapat batasan waktu yang hanya diterapkan selama 12 bulan.

Komisioner komisi aparatur sipil negara (KASN) yang bernama Waluyo Martowiyoto, yang menyatakan bahwasannya banyak anggota PNS tidak sadar bahwa mereka melakukan tindakan pelanggaran terhadap netralitas saat melakukan interaksi di media baik di *facebook* maupun *instagram* yang dapat dikatakan sebagai suatu delik pelanggaran netralitas.⁹

Bawaslu memiliki detail klasifikasi tersendiri terkait jenis pelanggaran yang mana berpedoman pada Surat Menteri PANRB nomor B/71/M.SM.00.00/2017 yang berisi:¹⁰

1. PNS dilarang untuk mendekatkan diri kepada partai politik terkait rencana pengusungan dirinya/orang lain sebagai bakal calon;
2. PNS dilarang memasang spanduk maupun baliho yang mempromosikan dirinya/orang lain sebagai bakal calon;
3. PNS dilarang mendeklarasikan dirinya menjadi bakal calon;
4. PNS dilarang mengikuti deklarasi bakal calon kepala daerah dengan memakai atribur bakal calon/atribut partai politik;

⁷ Pasal 7 ayat (4) huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

⁸ Pasal 8 ayat (1) huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

⁹ Faqih, “KASN Sebut Banyak ASN Tak Sadar Langgar Aturan Netralitas Di Medsos.”

¹⁰ Humas Bawaslu Jambi, “Ini Tujuh Larangan Bagi ASN Di Pilkada,” *Jambi Bawaslu.Go.Id*, 2020, <https://jambi.bawaslu.go.id/06/07/2020/ini-tujuh-larangan-bagi-asn-di-pilkada.aspx/>. diakses pada 22 Desember 2021

5. PNS dilarang mengunggah, menggapi (seperti like, komentar, dan sejenisnya) ataupun menyebar luaskan gambar/foto bakal calon kepala daerah, visi-misi bakal calon kepala daerah, maupun keterkaitan lainnya terhadap bakal calon melalui jejaring media sosial;
6. PNS dilarang berfoto bersama dengan bakal calon dengan mengikuti Gerakan tangan yang mengarah pada unsur keberpihakan;
7. PNS dilarang menjadi narasumber/pembicara dalam kegiatan pertemuan politik.

Meskipun surat Menteri PANRB nomor B/71/M.SM.00.00/2017 bukan produk hukum peraturan perundang-undangan atau yang dapat disebut sebagai *Regeling*, namun surat Menteri PANRB nomor B/71/M.SM.00.00/2017 dapat dikategorikan sebagai peraturan kebijakan atau yang dapat disebut *Beleidsregel*, yang harus tetap dilaksanakan sesuai ketentuan. Bawaslu yang merupakan Lembaga pengawasan menggunakan semua ketentuan peraturan dalam menjalankan fungsinya sebagai pengawas. Adanya delik pelanggaran secara detail melalui surat Menteri PANRB nomor B/71/M.SM.00.00/2017 ini memperluas penjelasan dari larangan PNS yang tertera pada Pasal 5 huruf n yang hanya mengatur larangan memberikan dukungan kepada calon kepala daerah dan wakil kepala daerah secara umum.

Adapun pada pelanggaran terhadap larangan PNS ikut kampanye terjadi perbedaan pandangan antara pihak Kementerian Dalam Negeri dengan pihak Bawaslu perihal permasalahan tersebut.¹¹ Dimana Kepala Pusat Penerangan (Kepuspen) Kementerian Dalam Negeri Bakhtiar tidak

¹¹ Fakhri Fuadi Muflih and Reza Gunadha, "KPU - Bawaslu Beda Pendapat Soal PNS Boleh Ikut Kampanye Terbuka Pilpres," *Suara.Com*, 2019, <https://www.suara.com/news/2019/03/23/173204/kpu-bawaslu-beda-pendapat-soal-pns-boleh-ikut-kampanye-terbuka-pilpres>. diakses pada 1 Nopember 2021

memberikan larangan untuk PNS yang mengikuti acara kampanye politik.¹² Menurut PNS boleh menghadiri kampanye dengan tujuan untuk melihat dan menilai calon kepala daerah yang berintegritas sepanjang dilakukan pada hari libur dan tidak menimbulkan keberpihakan kepada calon manapun. Hal ini bertentangan dengan pihak Bawaslu Republik Indonesia yang berpedoman pada pasal 5 huruf n angka 1 yang berbunyi PNS dilarang “ikut kampanye” sehingga dengan jelas Bawaslu tidak memperkenankan agar PNS turut serta dalam acara kampanye.

Dalam hal kaitannya dengan wewenang Bawaslu pada penanganan netralitas PNS, dapat dikaji dari sudut pandang hukum acara (hukum formil) dan fungsi pengawasan Bawaslu. Yakni dapat merujuk pada Perbawaslu (Peraturan Bawaslu) No.6 Tahun 2018 dan Perbawaslu No.14 Tahun 2017. Pada pasal 3 Perbawaslu No.6 Tahun 2018 berbunyi:

“Netralitas Pegawai ASN, Anggota TNI, dan Polri dapat menjadi objek pengawasan Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota dalam hal tindakan Pegawai ASN, Anggota TNI, dan Anggota Polri berpotensi melanggar ketentuan sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu dan/atau Pemilihan serta melanggar kode etik dan/atau disiplin masing-masing Lembaga/instansi”.¹³

Adapun Bawaslu dan Panwaslu juga bertugas dalam mengawasi netralitas para anggota PNS, netralitas anggota TNI, dan netralitas anggota

¹² Rayful Mudassir, “Pilkada 2020, ASN Diperbolehkan Hadiri Kampanye Tapi Ini Syaratnya,” *Bisnis.Com*, 2020, <https://kabar24.bisnis.com/read/20200206/15/1198296/pilkada-2020-asn-diperbolehkan-hadiri-kampanye-tapi-ini-syaratnya>.diakses pada 2 Desember 2021

¹³ Pasal 3 Peraturan Badan Pengawas Pemilu Tahun 2018 Tentang Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara, Anggota Tentara Nasional Indonesia, dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

kepolisian Indonesia sesuai dengan pasal 93 huruf f Undang-Undang nomor 7 Tahun 2017. Namun dalam pasal 95 huruf e Undang-undang No.7 Tahun 2017 menjelaskan bahwa dalam hal pengawasan netralitas, bawaslu hanya berada pada posisi pengawas dan tidak dapat menghukum yang bersangkutan, karena bawaslu hanya berwenang untuk merekomendasikan kepada Komisi Aparatur Sipil Negara mengenai hasil dugaan pelanggaran terhadap netralitas. Dalam hal ini, pejabat yang memiliki wewenang menghukum bagi PNS yang melakukan pelanggaran adalah:

Presiden, untuk semua jenis hukuman disiplin sebagaimana terdapat pada pasal 8 ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) presiden berwenang menetapkan hukuman disiplin bagi PNS yang telah melakukan pelanggaran terkait pasal 5 huruf n angka 2, angka 3, angka 4, angka 5, angka 6, angka 7 yang menduduki jabatan Pimpinan Tinggi Utama dan Jabatan Pimpinan Tinggi Madya yang merupakan Pejabat Pembina Kepegawaian.¹⁴

Pejabat Pembina Kepegawaian, untuk semua jenis hukuman disiplin sebagaimana terdapat pada pasal 8 ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) huruf a dan huruf b Pejabat Pembina Kepegawaian berwenang menetapkan hukuman disiplin bagi PNS yang melanggar ketentuan pasal 5 huruf n angka 2, angka 3, angka 4, angka 5, angka 6, angka 7 bagi PNS yang menduduki jabatan Jabatan Pimpinan Tinggi Madya di lingkungannya.¹⁵

¹⁴ Pasal 17 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

¹⁵ Pasal 18 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

Kepala Perwakilan Republik Indonesia, untuk jenis hukuman disiplin sedang sebagaimana diatur pada pasal 8 ayat (3) Kepala Perwakilan RI berwenang menjatuhkan hukuman bagi PNS yang melanggar ketentuan pasal 5 huruf n angka 2 bagi PNS yang berkedudukan di lingkungannya yang berada dua tingkat di bawahnya.¹⁶

Pejabat Pimpinan Tinggi Madya atau pejabat lain yang setara, untuk jenis hukuman disiplin sedang sebagaimana diatur pada pasal 8 ayat (3) Pejabat Pimpinan Tinggi Madya atau pejabat lain yang setara berwenang menjatuhkan hukuman bagi PNS yang melanggar ketentuan pada pasal 5 huruf n angka 2 yang berkedudukan di lingkungannya yang berada dua tingkat di bawahnya.¹⁷

Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama atau pejabat lain yang setara, untuk jenis hukuman yang diatur pada pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama atau Pejabat lain yang setara berwenang menjatuhkan hukuman bagi PNS yang melanggar ketentuan pada pasal 5 huruf n angka 2 di lingkungannya yang berada dua tingkat di bawahnya dan pejabat fungsional di lingkungannya.¹⁸

Pejabat Administrator atau pejabat lain yang setara, untuk jenis hukuman disiplin yang diatur pada pasal 8 ayat (3) Pejabat Administrator atau pejabat lain yang setara berwenang menjatuhkan hukuman bagi PNS

¹⁶ Pasal 19 huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

¹⁷ Pasal 20 huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

¹⁸ Pasal 21 huruf b dan c Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

yang melanggar ketentuan pasal 5 huruf n angka 2 yang berkedudukan di lingkungannya yang berada dua tingkat di bawahnya dan pejabat fungsional di lingkungannya.¹⁹

Pejabat Pengawas atau pejabat lain yang setara, untuk jenis hukuman disiplin sebagaimana yang diatur pada pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) Pejabat Pengawas atau pejabat lain yang setara berwenang menjatuhkan hukuman bagi PNS yang melanggar ketentuan pasal 5 huruf n angka 2 yang berkedudukan di lingkungannya yang berada dua tingkat di bawahnya.²⁰

B. Tinjauan *Fiqh Siyāsah* Terhadap Netralitas Pegawai Negeri Sipil Pada Paslon Sebagaimana Diatur Dalam Pasal 5 Huruf N Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021

Dalam Islam, setiap dari diri manusia berpotensi menjadi pemimpin, setidaknya menjadi pemimpin atas dirinya sendiri. Adapun baik buruknya keadaan penduduk juga turut bergantung pada pemimpinnya. Karena adanya tanggung jawab yang besar itulah pemimpin akan dimintai pertanggungjawaban oleh Allah SWT sebagaimana yang dijelaskan pada bab sebelumnya.

¹⁹ Pasal 22 ayat (1) huruf b dan c Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

²⁰ Pasal 23 ayat (1) huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

Tinjauan *fiqh siyāsah* terhadap netralitas pegawai negeri sipil pada paslon sebagaimana diatur dalam pasal 5 huruf n peraturan pemerintah nomor 94 tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil dapat dikaji dalam ruang lingkup *fiqh siyāsah* yakni berfokus pada *siyāsah dustūrīyah* khususnya dalam bidang *siyāsah tanfīdiyah* sebab membahas terkait konsep imamah, pegawai negeri (*wizarah*), pelantikan dengan sumpah atau janji PNS dalam menerima jabatan (*bai'ah*).

Pada kajian siyasah dusturiyah terhadap peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah yang ditetapkan untuk pegawai negeri sipil (PNS) ditujukan untuk membangun PNS yang bersikap Amanah, adil, dan berakhlak mulia dan menjunjung sumpah sehingga dapat mengerjakan tugasnya secara kompeten dan bertanggung jawab.

1. PNS yang memikul Amanah

Seperti yang telah dipaparkan pada bab 2 sebelumnya jika PNS merupakan pekerja dan abdi pemerintahan adalah Amanah. Atas sebab itu islam memberikan keharusan agar yang bekerja dan menduduki Amanah ialah orang-orang yang tidak mudah dibujuk rayu setan, kuat dan mampu menjalankan janji setianya sehingga tidak menyimpang. Sebagaimana Rasulullah Saw yang tidak memberikan suatu pekerjaan kepada mereka yang memintanya, sebab itu ialah ciri-ciri ambisius, yang mana nafsunya melebihi keahliannya.

Adapun PNS yang Amanah adalah PNS yang manakala menjalankan tugas dan kewajibannya dapat dipercaya, menerapkan

kedisiplinan dan memikul tanggung jawab sebagai suatu keharusan. PNS yang dapat dipercaya akan menyelesaikan tugas yang diberikan oleh atasan sesuai *deadline* yang diberikan (tepat waktu) sehingga pekerjaannya dapat dipertanggung jawabkan dan bermanfaat. Sebagaimana hadis yang berbunyi:

أَدِّ الْأَمَانَةَ إِلَى مَنِ اسْتَمَنَّكَ

Yang artinya: “Tunaikanlah amanat kepada orang yang menitipkan amanat padamu.” (HR. Abu Daud no. 3535 dan At Tirmidzi no. 1624, hasan shahih).²¹

Dari hadis tersebut menyiratkan bahwasannya Rasulullah Saw memerintahkan orang yang telah diberikan kepercayaan oleh orang lain agar bersikap jujur dan bertanggung jawab dan janganlah sampai melanggar atas tugas yang dilimpahkan kepadanya.

2. PNS yang adil

Dapat dikatakan sebagai PNS yang adil apabila tidak berpihak pada salah satu golongan yang mana dalam konteks ini adalah paslon karena adanya kepentingan pribadi maupun kelompok, sehingga PNS yang adil tidak akan bersikap diskriminasi, melainkan menjaga persaudaraan sebagai warganegara Indonesia, sebab salah satu fungsi PNS adalah menjadi perekat dan pemersatu bangsa sebagaimana dijelaskan pada bab 3. Adapun firman Allah SWT untuk menyuruh hambanya untuk bersikap adil dalam surat an-Nahl ayat 90 yang berbunyi:

²¹ Muhammad Syafi'i Antonio, *Bank Syari'ah Dari Teori Ke Praktik* (Jakarta: Gema Insani Press, 2001).86

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ وَإِيتَاءِ ذِي الْقُرْبَىٰ وَيَنْهَىٰ عَنِ الْفَحْشَاءِ وَالْمُنْكَرِ
وَالْبَغْيِ يَعِظُكُمْ لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ

Artinya: “Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) berlaku adil dan berbuat kebajikan, memberi bantuan kepada kerabat, dan Dia melarang (melakukan) perbuatan keji, kemungkaran, dan permusuhan. Dia memberi pengajaran kepadamu agar kamu dapat mengambil pelajaran”.²²

Pada firman Allah tersebut menjelaskan bahwasannya Allah SWT memerintahkan hambanya agar bersikap adil di semua aspek kehidupan yang mana dapat menyeimbangkan hak dan kewajiban, Allah SWT mengutus hambanya agar berbuat baik dan mencegah kemungkaran.

3. PNS yang berakhlak mulia

Dalam menjalankan tugasnya PNS dapat memberikan pelayanan dengan sikap santun, sopan, dan tetap rendah hati baik dalam lisan maupun perbuatannya. Rasulullah Saw bersabda:

إِنَّ خَيْرَكُمْ أَحْسَنُكُمْ أَخْلَاقًا

Artinya: “Sesungguhnya sebaik-baik kalian adalah yang paling mulia akhlaknya”. (HR. Bukhari).²³

Apabila dikaitkan terhadap konteks pemilihan kepala daerah, islam memberikan kebebasan alternatif dalam memilih pemimpin yang akan memimpin rakyat. Dalam syariat tidak ditentukan sistem yang harus dipakai, namun terdapat pedoman yang diberikan oleh agama islam dalam kehidupan bernegara. Umat Islam harus dapat mempertanggungjawabkan segala perbuatan dan tingkah lakunya,

²² *Al-Qur'an Al-Karim Terjemah Per Kata* (Bandung: Semesta Al-Quran, 2013), 277.

²³ Al-Bukhari, “Shahih Al-Bukhari” Juz 4. Hadist 3559 (t.tp. t.t).230

sehingga tidak bertindak sewenang-wenang. Termasuk pada saat diselenggarakannya pemilihan kepala daerah, maka setiap orang yang telah memenuhi persyaratan sebagaimana yang telah ditentukan harus mendukung dengan berkontribusi ikut memilih pasangan calon yang diyakini dapat membawa dampak baik dan kemaslahatan bersama. Namun dalam hal ini PNS hanya dapat memberikan hak suaranya pada saat proses pencoblosan, karena dengan adanya aturan yang mengikat sebagaimana dengan jabatan yang disandangnya, maka PNS tidak dapat secara bebas mendukung secara terang-terangan kepada pasangan calon karena akan dianggap sebagai tindakan keberpihakan yang melanggar asas netralitas.

4. PNS yang memegang sumpah

Hakikatnya PNS adalah pegawai negeri yang berkewajiban untuk memberikan pelayan sesuai bidang kerjanya, memberikan pengayoman dan memiliki tugas mensejahterakan rakyat. Karena sebab itulah PNS merupakan salah satu figure teladan yang kerap dijadikan contoh. Namun sebaliknya, terdapat oknum PNS yang justru memanfaatkan posisi jabatannya untuk kepentingan pribadi mereka dengan mengabaikan tanggung jawab. Yang mana hal tersebut tidak seharusnya terjadi, apalagi ketika adanya pengangkatan PNS, terdapat kewajiban mengucapkan sumpah.

Pengucapan sumpah merupakan hal penting dan wajib bagi PNS yang didampingi rohaniawan sesuai kepercayaan masing-masing.

Apabila mengacu pada Undang-Undang No.5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara terdapat sumpah Pegawai Negeri Sipil yang berbunyi:

“Demi Allah/Atas Nama Tuhan Yang Maha Esa, saya bersumpah/berjanji: bahwa saya, untuk diangkat menjadi pegawai negeri sipil, akan setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, negara, dan pemerintah; bahwa saya, akan mentaati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepada saya dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggung jawab...”.²⁴

Maka dari perspektif kajian islam, PNS yang tidak netral pada pemilihan umum kepala daerah dengan jelas telah melanggar apa yang telah menjadi sumpahnya, yakni dengan tidak mentaati peraturan pemerintah yang dalam konteks ini adalah aturan disiplin yang berfokus pada asas netralitas.

Ketidaknetralan PNS berlawanan terhadap ketentuan dalam islam. Yang mana disebabkan karena adanya sumpah atau *al-qasam* yang dituturkan telah diinkari. Adanya kalimat “Demi Allah” dalam sumpah PNS menjadikan *term* yang serupa pada *al-qasam* (dalam perspektif islam), layaknya ungkapan *uqsimu bi Allah* yang bermakna “saya bersumpah dengan nama Allah”. Barangsiapa yang mengucapkan sumpah dengan *term al-qasam* yang mana berarti ia menyatakan sesuatu yang dalam sumpahnya telah menjadi miliknya, dan dengan nama Allah, ia menekankan tidak akan melanggar ucapan sumpahnya.

²⁴ Pasal 66 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

Dengan demikian, dapat dikatakan PNS yang telah bersumpah setia pada pemerintahan memiliki kewajiban untuk mentaati dan menjaga sumpahnya. Maka bagi PNS yang telah bersumpah akan mendapatkan sanksi dosa apabila melakukan pelanggaran.



BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berlandaskan hasil penelitian yang dijelaskan pada bab-bab sebelumnya, maka dapat ditarik kesimpulan:

1. Pasal 5 huruf n Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 mengatur terkait larangan keberpihakan politik pada paslon atau yang dapat dikerucutkan menjadi netralitas PNS, dimana netralitas merupakan keadaan bebas konflik kepentingan sehingga tidak memberikan ruang akan intervensi kepentingan politik. Apabila larangan tersebut dilanggar oleh PNS maka dikenakan sanksi hukuman disiplin sedang sebagaimana diatur dalam pasal 13 huruf g dan hukuman disiplin berat sebagaimana diatur pada pasal 14 huruf i sesuai dengan kapasitas pelanggaran yang dilakukan. Peraturan tersebut belum dapat menyelesaikan setiap pelanggaran tentang netralitas secara detail, seperti larangan PNS mendekatkan diri kepada partai politik terkait rencana pengusungan dirinya sebagai bakal calon; larangan PNS untuk mendeklarasikan dirinya menjadi bakal calon; larangan PNS mengunggah, menanggapi (seperti like, komentar, dan menyebar luaskan foto bakal calon). Adapun sanksi hukuman disiplin berat justru melemah apabila dibandingkan dengan Peraturan Pemerintah sebelumnya.

2. Tinjauan *fiqh siyāsah* terhadap Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin PNS sejalan dengan *fiqh siyāsah*, khususnya dengan *fiqh siyāsah dustūrīyah* sebab membahas terkait penetapan hukum dimana adanya berbagai macam peraturan yang ditujukan untuk menciptakan PNS yang adil, Amanah, memegang sumpah, dan berakhlak mulia, sehingga dapat menjalankan tugas dan kewajibannya secara professional dan bertanggung jawab, Adapun sikap pegawai negeri harus mendukung proses pemilihan pemimpin salah satunya dengan bersikap netral.

B. Saran

Peraturan mengenai penegakan hukum netralitas Pegawai Negeri Sipil yang diatur pada pasal 5 huruf n Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil menjelaskan terkait delik larangan keberpihakan politik, pasal 13 huruf g dan pasal 14 huruf I memberikan sanksi bagi PNS yang melanggar. Peraturan tersebut belum dapat menyelesaikan setiap pelanggaran tentang netralitas saat pemilihan kepala daerah, sehingga delik-delik larangan keberpihakan politik harus diatur lebih detail sebagaimana perkembangan zaman mengingat media sosial pada masa kini dapat digunakan sebagai sarana pelanggaran netralitas. Adapun sanksi hukuman disiplin berat yang melemah apabila dibandingkan dengan peraturan pemerintah sebelumnya harus dikaji ulang agar tidak membuka peluang pelanggaran netralitas.

DAFTAR PUSTAKA

- Al-Bukhari. "Shahih Al-Bukhari" Juz 4. Hadist 3559 (t.tp. t.t).
- Al-Mawardi, Imam. *Ahkam Sulthaniyah: Sistem Pemerintahan Khilafah Islam*. Jakarta: Qisthi Press, 2014.
- Al-Nabhani, Taqiyudin. *Sistem Pemerintah Islam*. Bangil Jatim: Al-Izzah, 2006.
- Al-Qardhawi, Yusuf . *Fikih Daulah Dalam Perspektif Al-Qur'an Dan Sunnah, Alih Bahasa Kathun Suhadi*. Jakarta: Pustaka al-Kautsar, 2007.
- Al-Qur'an Al-Karim Terjemah Per Kata*. Bandung: Semesta Al-Quran, 2013.
- Sulisiyani, Ambar Teguh. *Memahami Good Governance Dalam Perspektif Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: Penerbit Gaya Media, 2004.
- Antonio, Muhammad Syafi'i. *Bank Syari'ah Dari Teori Ke Praktik*. Jakarta: Gema Insani Press, 2001.
- Awdah, Abd Al-Qadir. *Al Islami Wa Awda'una Al-Siyasah*. Beirut: Mu:Assah AlRisalah, 1981.
- Aziz, M Ilham. *Agama, Demokrasi Dan Keadilan*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1993.
- Az-Zuhaili, Wahbah. *Fiqh Islam Wa Adillatuhu Jilid 8*. Jakarta: Gema Insani, 2011.
- Bactiar, Farahdiba Rahma. *Pemilu Indonesia: Kiblat Negara Demokrasi Dari Berbagai Representas*. Vol. 3. 1. Jurnal Politik Profetik, 2014.
- Batubara, Chuzaimah. *Handbook Metodologi Studi Islam*. Jakarta Timur: Prenadamedia Group, 2018.
- Dawwabah, Asyraf Muhammad. *Meneladani Keunggulan Bisnis Rasulullah*. Semarang: Pustaka Nuun, 2006.
- Dewan Redaksi Ensiklopedi Islam. *Ensiklopedia Hukum Islam*. Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 2008.
- Dewi, Gemala. *Hukum Perikatan Islam Di Indonesia*. Depok: Prenadamedia Group, 2005.
- Utomo, Sad Dian dan Bejo Untung. "Hasil Pemantauan Netralitas Dalam Pemilu 2019." *Pattrio*, 2020.
- Djazuli, A. *Fiqh Siyasah, Implimentasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syariah*. Jakarta: Kencana, 2004.

- Sandi, Dwi A. A. *Netralitas Politik Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Pasal 2 Huruf F Undang-Undang No 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara*. Jember: Universitas Jember, 2017.
- Faris, Muhammad Abdul Q. A. *Sistem Politik Islam*. Jakarta: Robbani Press, 1999.
- Faqih, Fikri. "KASN Sebut Banyak ASN Tak Sadar Langgar Aturan Netralitas Di Medsos." *Merdeka.Com*, 2019. <https://www.merdeka.com/peristiwa/kasn-sebut-banyak-asn-tak-sadar-langgar-aturan-netralitas-di-medsos.html>. diakses pada 29 Desember 2021
- Firnas, M Adian. *Politik Dan Birokrasi Masalah Netralitas Birokrasi Di Indonesia Era Reformasi*. Vol. 6. 1, 2016.
- Handoyo, Hestu Cipto. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2009.
- Hartini, Sri. *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- Hasjmi, A. Di Mana Letaknya Negara Islam. Surabaya: Bina Ilmu, 1984.
- Huda, Ni'matul, and M Imam Nase. *Penataan Demokrasi & Pemilu Di Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Kencana, 2017.
- Humas Bawaslu Jambi. "Ini Tujuh Larangan Bagi ASN Di Pilkada." *Jambi Bawaslu.Go.Id*, 2020. <https://jambi.bawaslu.go.id/06/07/2020/ini-tujuh-larangan-bagi-asn-di-pilkada.aspx/>. diakses pada 22 Desember 2021
- Iqbal, Muhammad. *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2014.
- Kurnia, Kiki. "Mencegah Kemungkaran, Itulah Selema-Lemahnya Iman." *Galamedianews.Com*, 2020. <https://galamedia.pikiran-rakyat.com/humaniora/pr-35930967/mencegah-kemungkaran-itulah-selema-lemahnya-iman>. diakses pada 23 Nopember 2021
- "Laporan Tahunan Komisi Aparatur Sipil Negara." *Pejabat Pengelolaan Informasi Dan Dokumentasi KASN*, 2020.
- Lihat Aswab Mahasin dalam Imam Aziz. *Agama, Demokrasi Dan Keadilan*. Jakarta: Gramedia, 1993.
- Hadjon, Philipus M. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005.
- Malik, Madani. "Syura, Sebagai Elemen Penting Demokrasi" Dalam Jurnal Khazanah." *UNISMA Malang*, 1992.
- Marbun, S.F. *Reformasi Hukum Tata Negara Netralitas Pegawai Negeri Dalam Kehidupan Politik Di Indonesia*. Jogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 1998.

- Marbun S.F dan Mahfud M.D. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Liberty, 1987.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Perdana Media Group, 2014.
- Mudassir, Rayful. "Pilkada 2020, ASN Diperbolehkan Hadiri Kampanye Tapi Ini Syaratnya." *Bisnis.Com*, 2020. <https://kabar24.bisnis.com/read/20200206/15/1198296/pilkada-2020-asn-diperbolehkan-hadiri-kampanye-tapi-ini-syaratnya>. diakses pada 2 Desember 2021
- Muflih, Fakhri Fuadi dan Reza Gunadha. "KPU - Bawaslu Beda Pendapat Soal PNS Boleh Ikut Kampanye Terbuka Pilpres." *Suara.Com*, 2019. <https://www.suara.com/news/2019/03/23/173204/kpu-bawaslu-beda-pendapat-soal-pns-boleh-ikut-kampanye-terbuka-pilpres>. diakses pada 1 Nopember 2021
- Muhammad. *Birokrasi (Kajian Konsep Teori Menuju Konsep Good Governance)*. Sulawesi: Unimal Press, 2018.
- Yamin, Muhammad Halwan. *Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Kepala Daerah Di Kabupaten Takalar*. Makasar: Skripsi Universitas Hasanuddin Makassar, 2013.
- Yusu, Ahmad Muhammad. *Ensiklopedi Tematis Ayat Al-Qur'an & Hadist*. Vol. 4. Jakarta: Widya Cahaya, 2009.
- Munawir, Ahmad Warson. *Kamus Al-Munawwir Arab-Indonesia Terlengkap*. surabaya: Pustaka Progresif, 1997.
- Novianto, Arif. "Dapatkan Birokrasi Bersikap Netral Dalam Pemilihan Umum." *Institute of Governance and Public Affairs* 1 (2019).
- Nurcholish, Majid. *Islam Dan Politik: Suatu Tinjauan Atas Prinsip-Prinsip Hukum Dan Keadilan* Dalam Jurnal Paramadina. Vol. 1. 1 vols. Jakarta, 1998.
- Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil*, 2010.
- Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil*, 2021.
- Permatasari, Ane. *Birokrasi Pemerintah*. Yogyakarta: Buku Litera, 2020.
- Prasetyo, Agus. *Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Studi Kasus Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Muaro Jambi Tahun 2017*. Jambi: Skripsi-Universitas Islam Negeri Sulthan Thaha Saifuddin, 2019.
- Pulungan, Sayuti. *Fiqih Siyasah: Ajaran, Sejarah Dan Pemikiran*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997.

- Purwanti, Puput. "4 Pengertian Pilkada Serentak Bagi Demokrasi Indonesia." *Hukamnas.Com*, 2018. <https://hukamnas.com/pengertian-pilkada-serentak>.
- Ridwan. *Metode Dan Teknik Penyusunan Tesis*. Bandung: Alfabeta, 2006.
- Robbins, Stephen P. *Perilaku Organisasi*. 12th ed. Jakarta: Salemba Empat, 2008.
- Saifuddin. "Prospek Hukum Islam Dalam Sistem Hukum Indonesia." *E-Jurnal*, 2, 14 (2017).
- S. Dewi Kumala. *Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Peran Badan Pengawas Pemilu Dalam Pengawasan Pemilukada Tahun 2018 Di Lampung*. Lampung: skripsi: UIN Raden Intan Lampung, 2020.
- Sajadzali, Munawir. *Islam Dan Tata Negara*. Jakarta: UI Press, 2011.
- Saleh. *Hukum Acara Sidang Etik Penyelenggara Pemilu*. Jakarta: Sinar Grafika, 2017.
- Salihima, Syamsuez. *Kebijakan Umar Bin Khattab Dalam Pemerintahan*. Makasar: Yayasan Pendidikan, 2005.
- Siswanto, Agus. *HRD Syariah*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2020.
- Siagian, Sondang P. *Patologi Birokrasi Analisis, Identifikasi, Dan Terapinya*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994.
- Sudaryanto, Dwi Heri. "Penegakan Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS)." *Swara Patra* 4, no. 3 (2014).
- Sudjana, Eggi. *HAM, Demokrasi Dan Lingkungan Hidup Dalam Perspektif Islam*. Jakarta: Yayasan As-Syahidah, 2008.
- Sudrajat. "Netralitas PNS Dan Masa Depan Demokrasi Dalam Pilkada Serentak 2015." *Jurnal Ilmu Administrasi* 12, no. 3 (2015).
- Sudrajat, Tedi, dan Agus Mulya Karsona. "Menyoal Makna Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara." *Journal Media Hukum* 23, no. 1 (2016).
- Surjaweni, Wiratna. *Metodologi Penelitian*. Yogyakarta: Pustaka Baru Press, 2004.
- Suryanjar, Enny. "Catatan Kritis Terhadap Politisasi Birokrasi Dalam Pemilu." *E-Journal BKN*, 1, 3 (2009).
- Thoha, Mifta. *Birokrasi Dan Politik Di Indonesia*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2011.
- Tutik, Titik Triwulan. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2015.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, 2014.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, 2014.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, 2017.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan 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 Undang-Undang, 2015.

Wahjono, Padmo. *Ilmu Negara Suatu Sistematis Dan Penjelasan 14 Teori Ilmu Negara Dan Jellinek*. Jakarta: Melati Study Group, 1977.

Wahyono, Aries Dwi. *Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS) Di Kabupaten Pati*. (Skripsi Universitas Negeri Semarang, Semarang, 2015.

Waluyo, Bambang. *Penelitian Hukum Dalam Praktek*. Jakarta: Sinar Grafika, 1996.

Yamin. "Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Di Kabupaten Takalar." Makasar: Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum, 2012.

Zainuddin, HM. "Islam Dan Demokrasi." *Uin Maulana Ibrahim Malang*, 2013. <https://www.uin-malang.ac.id/w/3447271878>.

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A