

**NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DI KEGIATAN
BERPOLITIK PADA PASAL 9 UU NO. 5 TAHUN 2014 DITINJAU
MENURUT PERSPEKTIF *FIQH SIYASAH***

SKRIPSI



Diajukan Oleh:

MUHAMMAD RAZI

NIM. 160105012

Mahasiswa Fakultas Syariah dan Hukum
Prodi Hukum Tata Negara

**FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI AR-RANIRY BANDA ACEH
2021 M /1443 H**

**NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DI KEGIATAN
BERPOLITIK PADA PASAL 9 UU NO. 5 TAHUN 2014 DITINJAU
MENURUT PERSPEKTIF *FIQH SIYASAH***

SKRIPSI

Diajukan Kepada Fakultas Syari'ah dan Hukum
Universitas Islam Negeri (UIN) Ar-Raniry Banda Aceh
Sebagai Salah Satu Beban Studi Program Sarjana (S1)
dalam Ilmu Hukum Tata Negara

Oleh:

MUHAMMAD RAZI

NIM. 160105012

Mahasiswa Fakultas Syariah dan Hukum
Prodi Hukum Tata Negara

Disetujui Oleh:

Pembimbing I,



Sitti Mawar, S.Ag., M.H.
NIP. 197104152006042024

Pembimbing II,



Amrullah, LL.M.
NIP. 198212112015031003

**NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DI KEGIATAN
BERPOLITIK PADA PASAL 9 UU NO. 5 TAHUN 2014 DITINJAU
MENURUT PERSPEKTIF *FIQH SIYASAH***

SKRIPSI

Telah Diuji oleh Panitia Ujian Munaqasyah Skripsi
Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Ar-Raniry
dan Dinyatakan Lulus Serta Diterima
Sebagai Salah Satu Beban Studi
Program Sarjana (S-1)
Dalam Ilmu Hukum
Tata Negara

Pada Hari/Tanggal: Rabu, 29 Desember 2021 M
24 Jumadil Ula 1443 H
Di Darussalam, Banda Aceh
Panitia Ujian Munaqasyah Skripsi:

Ketua,

Sitti Mawar, S.Ag., M.H.
NIP. 197104152006042024

Sekretaris,

Amrullah, LL.M.
NIP. 198212112015031003

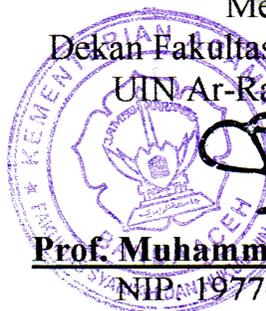
Penguji I,

H. Mutiara Fahmi, M.A.
NIP. 197307092002121002

Penguji II,

Zahrul Pasra, S.Sy., M.H.
NIP. 199302262019031008

Mengetahui,
Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum
UIN Ar-Raniry Banda Aceh



Prof. Muhammad Siddiq, MH., Ph.D.
NIP. 197703032008011015

PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Muhammad Razi
NIM : 160105012
Prodi : Hukum Tata Negara
Fakultas : Syari'ah dan Hukum

Dengan ini menyatakan bahwa dalam penulisan skripsi ini, saya:

1. tidak menggunakan ide orang lain tanpa mampu mengembangkan dan mempertanggungjawabkan;
2. tidak melakukan plagiasi terhadap naskah karya orang lain;
3. tidak menggunakan karya orang lain tanpa menyebutkan sumber asli atau tanpa izin pemilik karya;
4. tidak melakukan manipulasi dan pemalsuan data;
5. mengerjakan sendiri dan mampu bertanggung jawab atas karya ini.

Bila di kemudian hari ada tuntutan dari pihak lain atas karya saya melalui pembuktian yang dapat dipertanggungjawabkan dan ternyata ditemukan bukti bahwa saya telah melanggar pernyataan ini, maka saya siap untuk dicabut gelar akademik atau diberikan sanksi lain berdasarkan aturan yang berlaku di Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Ar-Raniry

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya.

Banda Aceh, 29 Desember 2021

Yang menyatakan,



Muhammad Razi

ABSTRAK

Nama : Muhammad Razi
NIM : 160105012
Fakultas/Prodi : Syari'ah dan Hukum/Hukum Tata Negara
Judul : Netralitas Aparatur Sipil Negara di Kegiatan Berpolitik
Pada Pasal 9 UU NO. 5 Tahun 2014 Ditinjau Menurut
Perspektif *Fiqh Siyasah*
Tebal Skripsi : 63 Halaman
Pembimbing I : Sitti Mawar, S.Ag., M.H.
Pembimbing II : Amrullah, LL.M.
Kata Kunci : *Netralitas, Aparatur Sipil Negara, Fiqh Siyasah*

Netralitas aparatur sipil Negara dalam kegiatan berpolitik telah menjadi isu lama yang senantiasa aktual dalam kehidupan bernegara terutama menjelang pelaksanaan pesta demokrasi, salah satu upaya untuk menjaga profesionalisme ASN yakni adanya peraturan UU No. 5 Tahun 2014 Pasal 9 yang menyatakan bahwa pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik. Dari fenomena tersebut perlu adanya penelitian tentang pandangan *fiqh siyasah* terhadap Netralitas aparatur sipil Negara dalam kegiatan berpolitik pada Pasal 9 UU No. 5 tahun 2014. Pertanyaan penelitian dalam skripsi ini adalah mengapa aparatur sipil negara harus netral di kegiatan berpolitik dan bagaimana perspektif *fiqh siyasah* terhadap netralitas aparatur sipil Negara di kegiatan politik pada pasal 9 UU No. 5 tahun 2014. Dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan kualitatif berdasarkan studi perpustakaan (*library research*). Adapun hasil penelitian yang di dapatkan adalah pasal 9 UU No. 5 tahun 2014 yang melarang ASN untuk terlibat politik praktis atau harus netral dalam politik karena keberadaannya sebagai pelayan masyarakat. Dalam hal ini *fiqh siyasah*, memandang bahwa Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam kegiatan berpolitik pada pasal 9 UU No. 5 Tahun 2014 sudah sejalan dengan *fiqh siyasah*, yang menekankan pentingnya prinsip keadilan, kemaslahatan umum, dan pengelolaan pemerintahan yang baik dan bertanggung jawab. Menurut pandangan *fiqh siyasah*, ASN sebagai abdi negara yang bertugas melayani masyarakat dan negara tidak boleh terlibat dalam kegiatan politik yang bersifat praktis seperti ikut bergabung dengan partai politik atau mengikuti kampanye politik. Hal ini bertujuan untuk menjaga independensi dan profesionalisme ASN dalam melaksanakan tugasnya sebagai abdi negara. Namun, ASN tetap diperbolehkan untuk terlibat dalam kegiatan politik yang bersifat non-praktis seperti memberikan masukan atau saran kepada pemerintah dalam pembuatan kebijakan publik, serta berpartisipasi dalam pemilihan umum secara umum tanpa mendukung atau mengambil sikap politik terhadap salah satu calon.

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Penulis mengucapkan segala puji dan syukur ke hadirat Allah SWT, yang telah melimpahkan Rahmat dan karunia-Nya kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan penulisan Skripsi yang berjudul “Netralitas Aparatur Sipil Negara di Kegiatan Berpolitik Pada Pasal 9 UU No. 5 Tahun 2014 Ditinjau Menurut Perspektif *Fiqh Siyasah Idariyah*” dengan baik dan benar. Shalawat dan Salam kepada junjungan kita Nabi Muhammad SAW, serta para sahabat, tabi’in, dan para ulama yang senantiasa berjalan dalam Risalah-Nya, yang telah membimbing umat manusia dari alam kebodohan kepada alam pembaharuan yang penuh dengan ilmu pengetahuan.

Rasa hormat dan ucapan terimakasih yang tak terhingga penulis sampaikan kepada Ibu Sitti Mawar, S.Ag., M.H. selaku pembimbing pertama dan Bapak Amrullah, LL.M. selaku pembimbing kedua karena dengan ikhlas dan sungguh-sungguh telah memotivasi serta menyisihkan waktu dan pikiran untuk membimbing dan mengarahkan penulis dalam rangka penulisan karya ilmiah ini dari awal sampai akhir. Terimakasih penulis sampaikan kepada Dekan Fakultas Syari’ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Bapak Prof. Muhammad Siddiq Armia, MH., Ph.D. Ketua Prodi Hukum Tata Negara Ibu Mumtazinur, S.IP., M.A., serta seluruh staf pengajar dan pegawai Fakultas Syariah dan Hukum yang telah memberikan masukan dan bantuan yang sangat berharga bagi penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.

Ucapan terimakasih dan kasih sayang yang tak terhingga penulis persembahkan kepada kedua orang tua penulis ayahanda, Ibunda, dan keluarga besar yang tak henti-hentinya memberikan semangat, motivasi, nasihat, cinta, perhatian, dan kasih sayang serta doanya yang selalu dipanjatkan setiap waktu.

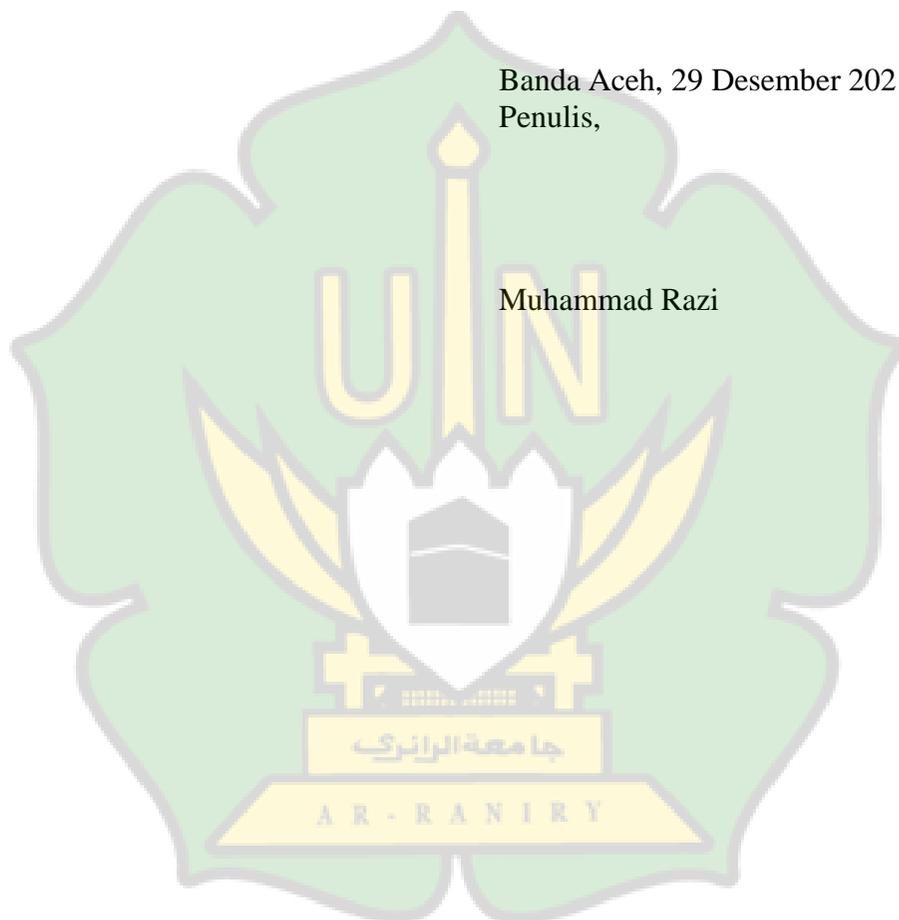
Kemudian dari itu ucapan terimakasih saya yang tak terhingga kepada sahabat yang selalu menemani dan selalu menyemangati penulis, yang selalu ada saat suka maupun duka, untuk Irham Rizki, Aula Idria, Firdaus, dan Faizin Fatahillah, terimakasih karena selalu mendukung dan menasehati penulis setiap waktu.

Terimakasih juga penulis ucapkan kepada kawan-kawan seperjuangan di UIN-Ar-Raniry. Terkhusus teman-teman dan seluruh teman Program Studi (Prodi) Hukum Tata Negara “Constitutional Law ‘16” yang saling menguatkan dan saling memotivasi selama perkuliahan hingga terselesainya kuliah dan karya ilmiah ini. Semoga Allah selalu melimpahkan rahmat dan karunia-Nya dengan balasan yang tiada tara kepada semua pihak yang telah membantu hingga terselesainya skripsi ini. Penulis hanya bisa mendoakan semoga amal ibadahnya diterima oleh Allah SWT.

Akhirnya, penulis sangat menyadari bahwa penulisan skripsi ini masih sangat banyak kekurangan. Harapan penulis semoga skripsi ini bermanfaat terutama bagi penulis sendiri dan kepada para pembaca. Maka kepada Allah jua lah kita berserah diri dan meminta pertolongan, seraya memohon taufiq dan hidayah-Nya untuk kita semua. Amin ya Rabb al-‘Alamin.

Banda Aceh, 29 Desember 2021
Penulis,

Muhammad Razi



TRANSLITERASI

Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri P dan K
Nomor: 158 Tahun 1987 – Nomor: 0543 b/u/1987

1. Konsonan

No.	Arab	Latin	Ket	No.	Arab	Latin	Ket
1	ا	tidak di lambangkan	tidak di lambangkan	16	ط	ṭ	te dengan titik di bawahnya
2	ب	B	be	17	ظ	ẓ	zet dengan titik di bawahnya
3	ت	T	te	18	ع	‘	koma terbalik (di atas)
4	ث	ṣ	es (dengan titik di atasnya)	19	غ	g	ge
5	ج	j	je	20	ف	f	ef
6	ح	h	ha (dengan titik di bawahnya)	21	ق	q	ki
7	خ	kh	ka dan ha	22	ك	k	ka
8	د	d	de	23	ل	l	el
9	ذ	Ẓ	zet (dengan titik di atasnya)	24	م	m	em
10	ر	r	er	25	ن	n	en
11	ز	z	zet	26	و	w	we
12	س	s	es	27	ه	h	ha
13	ش	sy	es dan ye	28	ء	‘	apostrof
14	ص	ṣ	es (dengan titik di bawahnya)	29	ي	y	ye
15	ض	ḍ	de (dengan titik di bawahnya)				

2. Vokal

Vokal Bahasa Arab, seperti vokal Bahasa Indonesia, terdiri dari vokal tunggal atau monoflog dan vokal rangkap atau diftong.

a. Vokal Tunggal

Vokal tunggal bahasa Arab yang lambangnya berupa tanda atau harkat, transliterasinya sebagai berikut:

Tanda	Nama	Huruf Latin
◌َ	<i>fathah</i>	A
◌ِ	<i>kasrah</i>	I
◌ُ	<i>dammah</i>	U

b. Vokal Rangkap

Vokal rangkap bahasa Arab yang lambangnya berupa gabungan antara harkat dan huruf, transliterasinya gabungan huruf, yaitu:

Tanda dan Huruf	Nama	Gabungan Huruf
◌ِ ي	<i>fathah dan ya</i>	ai
◌ِ و	<i>fathah dan waw</i>	au

Contoh:

كيف = *kaifa*,
هول = *hauला*

3. Maddah

Maddah atau vocal panjang yang lambangnya berupa harkat dan huruf, transliterasinya berupa huruf dan tanda, yaitu:

Harkat dan Huruf	Nama	Huruf dan Tanda
◌ِ ا / ◌ِ ي	<i>fathah dan alif atau ya</i>	Ā
◌ِ ي	<i>kasrah dan ya</i>	Ī
◌ِ و	<i>dammah dan wau</i>	Ū

Contoh:

قال = *qāla*
رمى = *ramā*
قيل = *qīla*
يقول = *yaqūlu*

4. Ta Marbutah (ة)

Transliterasi untuk *ta marbutah* ada dua.

a. *Ta marbutah* (ة) hidup

Ta marbutah (ة) yang hidup atau mendapat harkat *fathah*, *kasrah* dan *dammah*, transliterasinya adalah t.

b. *Ta marbutah* (ة) mati

Ta marbutah (ة) yang mati atau mendapat harkat sukun, transliterasinya adalah h.

c. Kalau pada suatu kata yang akhir huruf ta marbutah (ة) diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang al, serta bacaan kedua kata itu terpisah maka ta marbutah (ة) itu ditransliterasikan dengan h.

5. Syaddah (Tasydid)

Syaddah atau *tasydid* yang dalam tulisan Arab dilambangkan dengan sebuah tanda, tanda *syaddah* atau tanda *tasydid*, dalam transliterasi ini tanda *syaddah* tersebut dilambangkan dengan huruf, yaitu huruf yang sama dengan huruf yang diberi tanda *syaddah* itu.

Contoh:

رَبَّنَا	= <i>rabbana</i>
نَزَّلَ	= <i>nazzala</i>

6. Kata Sandang

Kata sandang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan huruf, yaitu (ال) namun dalam transliterasi ini kata sandang itu dibedakan atas kata sandang yang diikuti oleh huruf *syamsiyah* dan kata sandang yang diikuti huruf *qamariyyah*.

a. Kata sandang yang diikuti oleh huruf *syamsiyah*

Kata sandang yang diikuti oleh huruf *syamsiyah* ditransliterasikan sesuai dengan bunyinya, yaitu huruf /l/ diganti dengan huruf yang sama dengan huruf yang langsung mengikuti kata sandang itu.

b. Kata sandang diikuti oleh huruf *qamariyyah*

Kata sandang yang diikuti oleh huruf *qamariyyah* ditransliterasikan sesuai aturan yang digariskan di depan dan sesuai dengan bunyinya. Baik diikuti huruf *syamsiyah* maupun huruf *qamariyyah*, kata sandang ditulis terpisah dari kata yang mengikuti dan dihubungkan dengan tanda sempang.

Contoh:

الرَّجُلُ	= <i>ar-rajulu</i>
السَّيِّدَةُ	= <i>as-sayyidatu</i>
الشَّمْسُ	= <i>asy-syamsu</i>
الْقَلَمُ	= <i>al-qalamu</i>
الْجَلالُ	= <i>al-jalalu</i>

7. Hamzah

Dinyatakan di depan bahwa *hamzah* ditransliterasikan dengan apostrof. Namun, itu hanya berlaku bagi hamzah yang terletak di tengah dan di akhir kata. Bila hamzah itu terletak di awal kata tidak dilambangkan, karena dalam tulisan Arab berupa *alif*.

Contoh:

النَّوْءُ	= <i>an-nau`</i>
شَيْءٌ	= <i>syai`un</i>
إِنَّ	= <i>inna</i>
أُمِرْتُ	= <i>umirtu</i>
أَكَلَ	= <i>akala</i>

8. Penulisan Kata

Pada dasarnya setiap kata, baik *fail*, *isim* maupun *harf* ditulis terpisah. Hanya kata-kata tertentu yang penulisannya dengan huruf Arab sudah lazim dirangkaikan dengan kata lain karena ada huruf atau harkat yang dihilangkan maka transliterasi ini, penulisan kata tersebut dirangkaikan juga dengan kata lain yang mengikutinya.

Contoh:

وَإِنَّ اللَّهَ لَهُوَ خَيْرُ الرَّزَاقِينَ

- *Wa inna Allāh lahuwa khair ar-rāziqīn*

- *Wa innallāha lahuwa khairurrāziqīn*

9. Huruf Kapital

Meskipun dalam sistem tulisan Arab huruf kapital tidak dikenal, dalam transliterasi ini huruf tersebut digunakan juga. Penggunaan huruf kapital seperti yang berlaku dalam EYD, di antaranya: Huruf kapital digunakan untuk menuliskan huruf awal nama diri dan permulaan kalimat. Bilamana nama diri itu didahului oleh kata sandang, maka yang ditulis dengan huruf kapital tetap huruf awal nama diri tersebut, bukan huruf awal kata sandangnya.

Contoh:

وَمَا مُحَمَّدٌ إِلَّا رَسُولٌ = *Wa mā Muhammadun illā rasul*

إِنَّ أَوَّلَ بَيْتٍ وُضِعَ لِلنَّاسِ = *Inna awwala naitin wud'i'a linnasi*

لِلَّذِي بُبِّئَ بِهِ مَبَارَكَةٌ = *Lallazi bibakkata mubarakkan*

شَهْرُ رَمَضَانَ الَّذِي أُنزِلَ فِيهِ الْقُرْآنُ = *Syahru Ramadhan al-lazi unzila fih al-Qur'anu*

10. Tajwid

Bagi mereka yang menginginkan kefasihan dalam bacaan, pedoman transliterasi ini merupakan bagian yang tak terpisahkan dengan ilmu *tajwid*. Karena peresmian pedoman transliterasi ini perlu disertai dengan pedoman *tajwid*.

Catatan:

Modifikasi

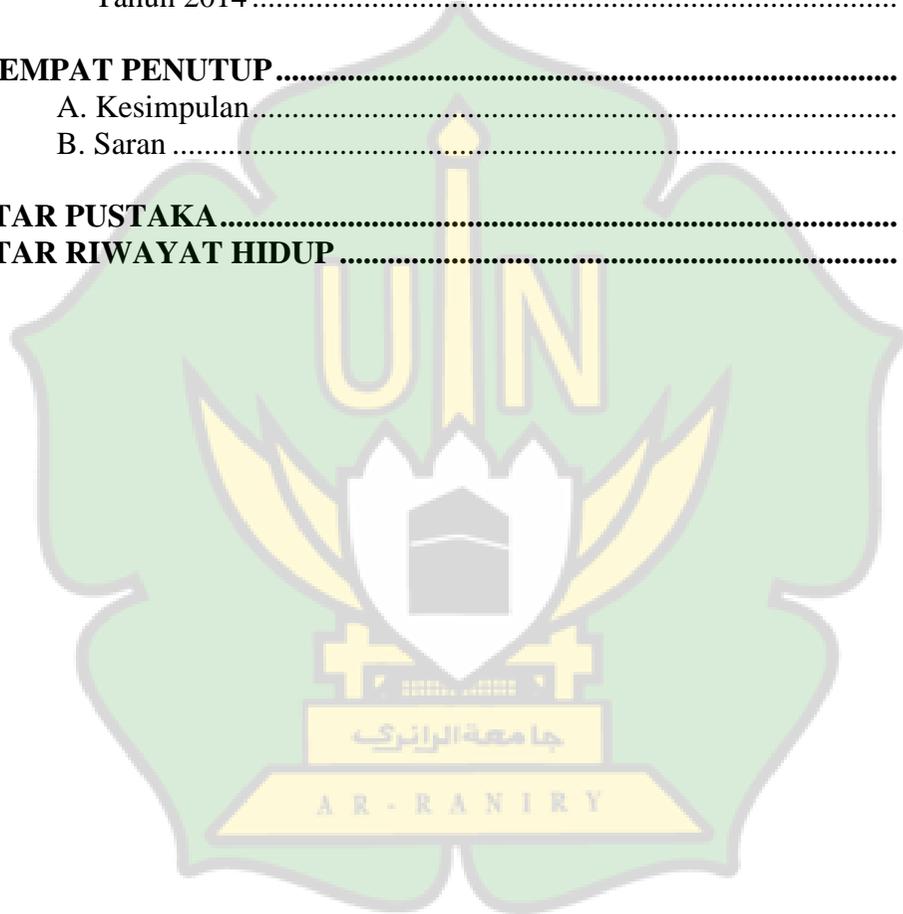
- Nama orang berkebangsaan Indonesia ditulis seperti biasa tanpa transliterasi, seperti M. Syuhudi Ismail. Sedangkan nama-nama lainnya ditulis sesuai kaidah penerjemahan. Contoh: Hamad Ibn Sulaiman.
- Nama Negara dan kota ditulis menurut ejaan Bahasa Indonesia, seperti Mesir, bukan Misr; Beirut, bukan Bayrut; dan sebagainya.
- Kata-kata yang sudah dipakai (serapan) dalam kamus Bahasa Indonesia.

DAFTAR ISI

Halaman

LEMBARAN JUDUL	i
PENGESAHAN PEMBIMBING	ii
PENGESAHAN SIDANG	iii
PERNYATAAN KEASLIAN KARYA TULIS	iv
ABSTRAK	v
KATA PENGANTAR	vi
PEDOMAN TRANSLITERASI	viii
DAFTAR ISI	xii
BAB SATU PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah.....	6
C. Tujuan Penelitian	7
D. Manfaat Penelitian.....	7
E. Kajian Kepustakaan	7
F. Penjelasan Istilah.....	10
G. Metode Penelitian	13
1. Pendekatan Penelitian	13
2. Jenis Penelitian	14
3. Sumber Data	14
4. Teknik Pengumpulan Data	15
5. Teknik Analisis Data	15
6. Pedoman Penulisan.....	16
H. Sistematika Pembahasan	16
BAB DUA LANDASAN TEORITIS	18
A. Aparatur Sipil Negara (ASN)	18
B. Larangan ASN Untuk Ikut Berpolitik.....	23
C. Bentuk-Bentuk Kegiatan Politik Bagi ASN	24
D. Konsep <i>Fiqh Siyasa</i>	26
1. Pengertian <i>Fiqh Siyasa</i>	30
2. Sumber dan Ruang Lingkup <i>Fiqh Siyasa</i>	31
3. Legislasi dalam <i>Fiqh Siyasa</i>	37
E. Konsep Netralitas ASN dalam Islam	40

BAB TIGA ANALISIS NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DI KEGIATAN BERPOLITIK PADA PASAL 9 UU NO. 5 TAHUN 2014 DITINJAU MENURUT PERSPEKTIF FIQH SIYASAH	45
A. Netralitas ASN di Kegiatan Berpolitik dalam Perundang- Undangan di Indonesia	45
B. Pandangan <i>Fiqh Siyasa</i> terhadap Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Kegiatan Berpolitik pada UU No. 5 Tahun 2014	55
BAB EMPAT PENUTUP	63
A. Kesimpulan	63
B. Saran	64
DAFTAR PUSTAKA	65
DAFTAR RIWAYAT HIDUP	69



BAB SATU PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) bukanlah hal baru dalam kehidupan demokrasi di Indonesia. Dengan kata lain, persoalan netralitas ASN menjadi isu lama yang senantiasa aktual dalam kehidupan bernegara terutama menjelang pelaksanaan pesta demokrasi, seperti halnya pada Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) telah dilaksanakan. Aktualnya isu netralitas ASN dalam pelaksanaan Pilkada terjadi karena adanya kekhawatiran public akan keberpihakan ASN kepada salah satu pasangan calon kepala daerah.¹

Secara historikal, persoalan mengenai netralitas ASN dalam pesta demokrasi sebenarnya telah terjadi sejak pemilihan umum (Pemilu) pertama di tahun 1955. Persoalan netralitas ASN menjadi semakin nyata dan kompleks ketika absennya instrumen hukum yang secara komprehensif mampu mengatasi persoalan tersebut. Hingga akhirnya, hadirilah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Netralitas Kepegawaian Negara yang notabnya merupakan undang-undang kepegawaian pertama.²

Aparatur Sipil Negara (ASN) pada dasarnya merupakan abdi negara dan abdi masyarakat yang dituntut untuk memiliki kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, negara dan pemerintah dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan. Kelancaran penyelenggaraan tugas pemerintah dan pembangunan nasional sangat tergantung pada ASN, sebagai unsur utama sumber daya manusia aparatur negara

¹ Sri Hartini, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 31.

² Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Pasal 2 huruf f

mempunyai peran yang sangat strategis dalam mengemban tugas pemerintahan dan pembangunan tersebut.³

Pemerintah pada dasarnya telah memberlakukan berbagai peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian untuk mengatur ASN agar dapat mewujudkan eksistensinya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, di antaranya adalah Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 sebagaimana diubah menjadi Undang-Undang Nomor 53 Tahun 2010 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dan telah diperbaharui lagi pada tanggal 15 Januari 2014, menjadi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UUASN).⁴

Upaya untuk menjaga profesionalisme ASN salah satunya adalah pemberlakuan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2004 tentang 2 Larangan Aparatur Sipil Negara (ASN) menjadi Anggota Partai Politik, yang intinya adalah ASN dilarang menjadi anggota dan atau pengurus parpol. Aparatur Sipil Negara (ASN) yang menjadi anggota dan atau pengurus parpol harus diberhentikan sebagai ASN, yaitu diberhentikan dengan hormat sebagai ASN apabila telah memberitahukan terlebih dahulu kepada pejabat yang berwenang dan diberhentikan tidak dengan hormat sebagai ASN apabila tidak memberitahukan terlebih dahulu kepada pejabat yang berwenang.⁵

Di dalam UUASN Pasal 9 dijelaskan bahwa: (1) Pegawai ASN melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh pimpinan Instansi Pemerintah. (2) Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik. Pasal 12 UUASN mengatur: Pegawai ASN berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi,

³ Sri Hartini, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia...*, hlm.33

⁴ *Ibid.*, hlm.35

⁵ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2004 tentang 2 Larangan Pegawai Negeri Sipil menjadi Anggota Partai Politik

kolusi, dan nepotisme. Penjelasan UUASN menyatakan bahwa dalam upaya menjaga netralitas ASN dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan ASN, serta dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaga pada tugas yang dibebankan, ASN dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.⁶

Menurut Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Partai Politik, yang dimaksud dengan partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Terkait dengan eksistensi partai politik dalam realitas kehidupan yang ada maka dituntut adanya tata cara atau ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang memungkinkan ASN untuk menyampaikan aspirasinya dalam partai politik, karena kebebasan berpendapat merupakan hak bagi setiap warga negara.⁷

Hal ini tidak terlepas dari fakta politik bahwa ASN selalu bersinggungan dengan kepentingan politik dan penguasa, karena posisinya yang sangat strategis. Pada era pemerintahan Orde Baru. Pegawai selain dibebani tugas profesional sebagai pelayanan masyarakat dan sebagai penggerak roda demokrasi, mereka juga dibebani tugas politik untuk memenangkan partai politik tertentu, hal ini berdampak pada merosotnya kinerja profesional ASN sebagai akibat beban politik tersebut. Dampaknya sampai dengan sekarang adalah masih adanya kecenderungan para penguasa dalam mengarahkan atau menginstruksikan para ASN bawahannya untuk terlibat dalam kegiatan politik praktis, meskipun pada saat ini era pemerintahan telah berubah ke arah yang lebih demokratis, namun

⁶ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UUASN).

⁷ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Partai Politik Pasal 1 angka (1)

kultur yang demikian tetap saja terjadi. Hal ini tentunya bertentangan dengan semangat reformasi yang membawa konsep perubahan mendasar pada eksistensi ASN, yang sebelumnya dikenal sebagai alat kekuasaan pemerintah menjadi unsur aparatur negara yang profesional dan netral dari pengaruh semua golongan dari partai politik (misalnya menggunakan fasilitas negara untuk golongan tertentu) serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.⁸

Untuk menjamin netralitas tersebut, Aparatur Sipil Negara (ASN) dilarang menjadi anggota dan atau pengurus partai politik. ASN memiliki hak memilih dalam Pemilu, sedangkan anggota TNI dan Polri tidak memiliki hak memilih atau dipilih dalam Pemilu. Adanya kecenderungan ASN menjadi anggota atau pengurus partai politik tersebut dapat disebabkan oleh beberapa faktor di antaranya Para ASN merasa bahwa pendapatan atau gaji mereka sebagai ASN belum memenuhi kebutuhan hidup sehingga ketika ada kesempatan untuk menjadi anggota atau pengurus partai politik tertentu, mereka memanfaatkan kesempatan tersebut dengan harapan akan ada pendapatan tambahan. Selain itu kualitas sumber daya manusia ASN sendiri yang relatif tidak baik. Dalam persoalan kualitas ini pun, masyarakat masih menilai negatif dan kinerja ASN masih dinilai buruk. Tidak baiknya kualitas SDM berkaitan pula dengan proses rekrutmennya yang tidak berhasil menjangkau calon Aparatur Sipil Negara (ASN) yang berkualitas.⁹

Penilaian negatif yang masih tertanam kuat dalam benak publik terhadap para abdi Negara ini akhirnya membuahkan citra mereka tetap negatif pula. Sebagian masyarakat menilai citra ASN masih buruk. Faktor lainnya adalah kurangnya pemahaman ASN terhadap tugas pokok dan fungsi mereka sebagai abdi negara dan abdi pemerintah, yang seharusnya dapat bersikap netral dari

⁸Stevenril Mokoagow, Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemioihan Umum Kepala Daerah, *Lex Administratum*, Vol. 4, No. 4, April 2016, hlm. 7

⁹ Tedi Sudajat dan Agus Mulya Karsona, Menyoal Makna Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, *Jurnal Media Hukum*, Vol.23, No.1, Juni 2016, hlm. 8

aktivitas politik, sebab dapat mengarahkan pada perilaku mereka yang tidak netral dalam melaksanakan tugas sehari-hari. Apabila ditinjau dari konteks otonomi daerah, adanya ASN yang menjadi anggota atau pengurus partai politik tertentu ini merupakan hal yang sangat disayangkan, sebab salah satu tujuan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan dan mendekatkan pelayanan publik dari ASN kepada masyarakat di daerah otonom.¹⁰

Otonomi daerah menuntut pemerintah daerah agar meningkatkan mutu sumber daya manusia ASN yang memiliki motivasi kerja, keterampilan kerja dan profesionalisme kerja yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat. ASN pada era otonomi daerah harus profesional dalam memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada publik dengan memenuhi akuntabilitas kerja, sebagai kewajiban untuk memberikan pertanggung jawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja atau tindakan seseorang/badan hukum/ pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau kewenangan untuk meminta pertanggung jawaban/keterangan atas kinerjanya. Profesionalisme aparatur dalam hubungannya dengan organisasi publik digambarkan sebagai bentuk kemampuan untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda, memprioritaskan pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat atau disebut dengan istilah responsivitas. Setiap aparat harus responsible atas pelaksanaan tugas-tugasnya secara efektif, yaitu dengan menjaga tetap berlangsungnya tugas-tugas dengan baik dan lancar.¹¹

ASN diharuskan berada pada posisi netral. Netral disini diartikan bahwa ASN mempunyai hak suara untuk memilih pasangan calon dalam pemilihan

¹⁰ Wulandari, Widuri, Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Serentak (Kabupaten Bantul Tahun 2015), *Jurnal Ilmiah oleh Universitas Muhammadiyah Yogyakarta*. hlm. 4

¹¹ Raharjo, Wasiato, Analisa Status, Kedudukan dan Pekerjaan Pegawai Tidak Tetap dalam UU No.5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, *Jurnal Borneo Administrator*, Vol.11, No.1 Tahun 2015, hlm. 102.

umum, hanya saja tidak diperbolehkan terlibat saling mendukung kepada salah satu pasangan calon termasuk pasangan *incumbent*. Dalam satu langkah dasar dari reformasi birokrasi, pemerintah telah menetapkan kebijakan baru dalam pembinaan Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai bagian dari Pegawai Negeri, pada prinsipnya mengarahkan sikap politik ASN dari yang sebelumnya harus mendukung golongan politik tertentu menjadi netral atau tidak memihak, yang kemudian lazim disebut dengan kebijakan netralitas politik ASN.¹²

Fenomena keterlibatan serangkaian kegiatan kampanye dan sosialisasi memenangkan peserta pemilu menunjukkan bahwa peraturan berkaitan dengan netralitas ASN belum ditegakkan secara baik, untuk mencegah penyelewengan birokrasi, larangan ini jelas dipahami. Namun jika tidak disertai dengan penegakkan sanksi akan menciptakan zona nyaman bagi oknum ASN untuk terlibat dalam suksesi pemilihan di setiap negeri yang menyelenggarakan pemilu.¹³

Bertolak belakang pada latar masalah di atas, mendorong penulis untuk melakukan sebuah studi berjudul **“Netralitas Aparatur Sipil Negara Di Kegiatan Berpolitik Pada Pasal 9 UU No. 5 Tahun 2014 Ditinjau Menurut Perspektif *Fiqh Siyash*”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah yang akan dikaji lebih lanjut dalam penelitian ini adalah:

1. Mengapa Aparatur Sipil Negara Harus Netral Di Kegiatan Berpolitik?
2. Bagaimana perspektif *Fiqh Siyash* terhadap Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) di kegiatan politik pada Pasal 9 UU No. 5 Tahun 2014?

¹² Muhammad Syuib, *Dinamika Politik Hukum Pilkada Bagi PNS*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), hlm.47

¹³ *Ibid.*, hlm. 49

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) di kegiatan berpolitik pada Pasal 9 UU No. 5 Tahun 2014.
2. Untuk mengetahui perspektif *fiqh siyasah* terhadap Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) di kegiatan politik pada Pasal 9 UU No. 5 Tahun 2014.

D. Manfaat Penelitian

Adapun yang menjadi manfaat penelitian ini adalah:

1. Manfaat teoritis, kajian ini dapat memperkaya khazanah pengetahuan hukum ketatanegaraan, khususnya terkait perspektif *fiqh siyasah* terhadap Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) di kegiatan berpolitik.
2. Manfaat praktis, kajian ini berguna sebagai bahan rujukan bagi penelitian lebih lanjut terkait perspektif *fiqh siyasah* terhadap Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) pada kegiatan politik dalam UUASN Pasal 9.

E. Kajian Kepustakaan

Setiap penulisan karya ilmiah memang menghendaki adanya sebuah kajian pustaka, guna menentukan tulisan itu tidak pernah ditulis oleh orang lain atau tulisan itu pernah ditulis, akan tetapi memiliki permasalahan yang berbeda dan juga tidak dikatakan sebagai plagiat dari karya orang lain. Kajian pustaka dimaksud dalam rangka mengungkapkan alur teori yang berkaitan dengan permasalahan. Studi pustaka merupakan jalan yang akan penulis gunakan untuk membangun kerangka berfikir atau dasar teori yang bermanfaat sebagai analisis masalah. Kajian pustaka ini berisi sebagai teori, pendapat serta hasil-hasil sebelumnya yang berkaitan dengan permasalahan yang penulis bahas. Secara

umum sudah banyak penulis temukan, baik itu jurnal maupun skripsi-skripsi mahasiswa, di antaranya:

Kajian relevan ditulis oleh Gema Perdana dengan judul “*Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi*”. Tulisan ini merupakan hasil penelitian hukum normatif (*normative legal research*), dengan menggunakan pendekatan sejarah (*historical approach*) dan peraturan perundang-undangan (*statute approach*). Tulisan ini bertujuan memberikan kontribusi dalam perumusan manajemen ASN yang bebas dari intervensi politik dan bekerja semata-mata untuk kepentingan bangsa dan negara. Dalam sejarahnya, netralitas ASN sangat dipengaruhi oleh keinginan dari pembentuk undang-undang. Pejabat publik, baik berasal dari politik ataupun independen, tidak seharusnya menempatkan ASN sebagai alat untuk mempertahankan kekuasaannya. Lembaga baru Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) diharapkan mampu menjaga kualitas pelaksanaan sistem merit. Selanjutnya, diperlukan regulasi dalam rangka pengetatan akses pejabat publik untuk menyalahgunakan kewenangan, serta memberikan akses pengawasan yang ketat dari para pihak termasuk internal ASN untuk dapat melaporkan segala bentuk intervensi.¹⁴

Kajian relevan lainnya ditulis oleh Abdillah Afandi dengan judul “*Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pilkada Kota Bandar Lampung (Studi di Kantor Kecamatan Teluk Betung Selatan, Bandar Lampung)*”. Kajian ini menjelaskan bahwa ASN dalam Pilkada Walikota/ Wakil Walikota Bandar Lampung tahun 2015 di Kecamatan Teluk Betung Selatan Bandar Lampung tidak bersifat netral, karena memberikan dukungan kepada calon Walikota/ Wakil Walikota. Mereka membantu dari luar Tim Sukses atau menjadi tangan panjang Tim Sukses dalam memperoleh suara. Menurut perspektif fiqh siyasah, ASN di Kecamatan Teluk Betung Selatan Bandar Lampung yang tidak netral pada Pilkada Kota Bandar

¹⁴Gema Perdana, *Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi*, *Jurnal Hukum*, Vol. 10, No. 1, 2019, hlm. 109

Lampung tahun 2015 telah melanggar apa yang disumpah yakni tidak mentaati undang-undang yang ditetapkan oleh pemerintah. Ini artinya ketidaknetralan ASN Kecamatan Teluk Betung Selatan Bandar Lampung telah berlawanan dengan ketentuan dalam Islam. Hal ini disebabkan karena sumpah (al-qasam) yang diucapkannya telah diingkarinya. Ungkapan *al-qasam* pada sumpah ASN di atas (ungkapan Demi Allah) merupakan term yang sama pada al-qasam dalam perspektif Islam, seperti ungkapan “uqsimu bi Allah” (saya bersumpah dengan nama Allah).¹⁵

Kajian lainnya ditulis oleh Bagus Sunawa dengan judul “*Pergeseran Aturan Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Umum*”. Pengaturan netralitas ASN sebenarnya sudah dimulai sejak masa Orde Lama. Pada masa tersebut netralitas ASN sudah diatur dengan diterbitkannya Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil dan Pejabat Negeri dalam Partai Politik. Selanjutnya Peraturan Presiden ini ditindaklanjuti dan diperluas dengan Surat Edaran Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1959 tentang Larangan Keanggotaan Partai Politik bagi Pejabat Negeri yang Menjalankan Kewajiban Negara diluar Jabatan yang dipangkunya. Selanjutnya pada masa Orde Baru, Undang Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok Pokok Kepegawaian, Sedangkan pada masa Orde Reformasi diterbitkan antara lain Undang Undang Nomor 43 Tahun 1999, Pegawai negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dan pada Orde Reformasi diterbitkan Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 dan peraturan lain yang terkait dengan netralitas ASN.¹⁶

¹⁵Abdillah Afandi, *Tinjauan Fiqh Siyasa Terhadap Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pilkada Kota Bandar Lampung (Studi di Kantor Kecamatan Teluk Betung Selatan, Bandar Lampung)*, Skripsi, (Lampung: IAIN Raden Intan, 2019), hlm. ii

¹⁶Bagus Sunawa, *Pergeseran Aturan Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Umum*, *Jurnal Media Hukum*, Vol. 25, No. 2, Desember 2018, hlm. 182

Penelitian yang ditulis Inong dengan judul “*Hak Konstitusional Pegawai Negeri Sipil (ASN) Dalam Pencalonan Sebagai Kepala Daerah*”. Hak pegawai negeri sipil dalam pencalonan kepala daerah (Gubernur, Bupati/ Walikota), sesuai Pasal 123 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, dibatasi dengan alasan diantaranya tuntutan netralitas, profesionalitas, proporsionalitas dan tanggungjawab jabatan pegawai negeri sipil.¹⁷

Kajian Sri Hartini dengan judul “*Penegakan Hukum Netralitas Pegawai Negeri Sipil (ASN)*”. Berdasarkan hasil penelitian dikatakan bahwa penegakan hukum terhadap netralitas ASN, dalam realisasinya mengalami kesulitan, karena Pengaturan mengenai penegakan hukum netralitas pegawai negeri yang diatur dalam Undang-Undang No.43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, yaitu Pasal 3 dan Penjelasan Umum I angka 6, memberi sanksi bagi ASN yang melanggar peraturan ini diberhentikan dari ASN, Peraturan ini hanya mengatur bagi ASN yang menjadi anggota dan pengurus parpol, sehingga peraturan tersebut belum dapat menyelesaikan setiap pelanggaran tentang netralitas. Jadi bagi ASN yang tidak menjadi anggota dan pengurus parpol, mereka lebih loyal, justru lepas dari sanksi.¹⁸

F. Penjelasan Istilah

Untuk menghindari kesalahpahaman pembaca dalam memahami isi skripsi ini, maka dijelaskan beberapa istilah dasar, yaitu:

1. *Fiqh Siyasa*

Pada kata *faqaha* dijelaskan dalam al-Qur`an sebanyak 20 kali, dan 19 kali diantaranya diterapkan untuk pengertian kedalaman ilmu yang bisa diambil manfaat darinya. Berbeda dengan ilmu yang sudah berbentuk pasti

¹⁷Inong, Hak Konstitusional Pegawai Negeri Sipil (ASN) Dalam Pencalonan Sebagai Kepala Daerah, *Jurnal Katalogis*, Vol. 3 No. 11, 2015, hlm. 172.

¹⁸Sri Hartini, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia...*, hlm. 266.

(*qath'i*), fiqh merupakan “ilmu” tentang hukum yang tidak pasti (*zhanni*). Menurut Istilah, Fiqh merupakan ilmu atau pemahaman tentang hukum-hukum syariat yang bersifat amaliah, yang digali dari dalil-dalilnya yang rinci.

Fiqh itu sendiri luas cakupannya terhadap berbagai aspek kehidupan manusia pada umumnya. Disamping membahas pembahasan mengenai hubungan manusia pada tuhan (ibadah), Fiqh itu sendiri juga membicarakan aspek hubungan antara sesama manusia dengan secara luas (muamalah). Pada aspek muamalah inipun bisa dibagi kembali jadi jinayah, (pidana), *munakahat* (perkawinan), *mawaris* (kewarisan), *murafa'at* (hukum acara), *siyasah* (politik/ketatanegaraan), dan *al-ahkam al-dauliyah* (hubungan internasional).

Kata “*siyasah*” itu sendiri berasal daripada kata *sasa*, yang memiliki arti mengatur, mengurus, serta memerintah; atau pada pemerintahan, politik serta pembuatan kebijaksanaan. Pengertian pada kebahasan ini mengisyaratkan tujuan dari *siyasah* ialah mengatur, mengurus serta membuat suatu kebijaksanaan atas suatu yang lebih bersifat politis agar mencakup sesuatu.

Secara Terminologi Abdul Wahab Khallaf mendefenisikan *siyasah* adalah pengaturan perundang-undangan yang telah diciptakan untuk bisa memelihara ketertiban serta kemaslahatan dan dapat mengatur keadaan. Sementara Louis Ma'luf menyebutkan batasan *siyasah* itu ialah menciptakan kemaslahatan pada manusia dengan memberi bimbingan kepada mereka untuk kejalan keselamatan. Adapun menurut Ibn Manzhur mendefenisikan *siyasah* itu ialah mengatur atau bisa dikatakan memimpin sesuatu yang mengantar manusia kedalam kemaslahatan. Dari gambaran tersebut telah jelaslah bahwa *Fiqh Siyasah* merupakan gambaran dari pada

ulama Mujtahid mengenai hukum syariat dan hubungannya dengan permasalahan kenegaraan.¹⁹

2. Netralitas

Netralitas adalah keadaan sikap tidak memihak atau bebas. Dasar hukumnya diatur dalam UU. No 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Berdasarkan pasal 2 huruf f, menyatakan bahwa salah satu asas penyelenggaraan kebijakan dan manajemen Aparatur Sipil Negara adalah asas netralitas. Tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada siapapun. Netralitas pegawai ASN merupakan sebuah kewajiban yang harus dimiliki Pegawai Negeri Sipil karena sifatnya imperatif. Konsekuensi dari sifat imperatif adalah sanksi dan jika ketentuan tersebut tidak dilakukan atau melakukan apa yang seharusnya tidak dilakukan, ini disebut sebagai pelanggaran dalam konteks pelanggaran netralitas dalam kegiatan politik yang dilakukan oleh pegawai ASN.²⁰

3. Aparatur Sipil Negara (ASN)

Pasal 1 angka 1 UU ASN, yang menyatakan Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.²¹

4. Kegiatan Politik

Kegiatan atau partisipasi politik adalah kegiatan warga negara yang bertindak sebagai pribadi-pribadi, yang dimaksud untuk mempengaruhi pembuatan keputusan oleh pemerintahan. Partisipasi bisa bersifat individu

¹⁹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasa Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Kencana: Prenadamedia Group, 2018), hlm. 8

²⁰ Tedi Sudajat dan Agus Mulya Karsona, *Menyoal Makna Netralitas...*, hlm. 33

²¹ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Pasal 1 angka 1

atau kolektif, terorganisir atau spontan, mantap atau sporadis, secara damai atau dengan kekerasan, legal atau ilegal, efektif atau tidak efektif.²²

5. Kegiatan Berpolitik

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) “kegiatan” berarti aktivitas, usaha, pekerjaan.²³ Sedangkan “berpolitik” berarti ikut serta dalam urusan politik.²⁴ Maka dari sini dapat diketahui bahwa kegiatan berpolitik merupakan suatu usaha atau aktivitas keikutsertaan dalam urusan politik.

G. Metode Penelitian

Pada dasarnya dalam melakukan setiap penulisan karya ilmiah selalu memerlukan data-data yang lengkap dan objektif serta mempunyai metode penelitian dan cara-cara tertentu yang disesuaikan dengan permasalahan yang hendak dibahas guna menyelesaikan penulisan karya ilmiah tersebut.

1. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif eksploratif. pendekatan deskriptif dapat diartikan sebagai prosedur pemecahan masalah yang diselidiki (seseorang, lembaga, masyarakat dan lain-lain) pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak, atau sebagai-mana adanya.²⁵ Penelitian deskriptif eksploratif ialah penelitian yang bertujuan untuk menemukan sesuatu yang baru berupa pengelompokan suatu gejala dan fakta tertentu. Penelitian deskriptif eksploratif bertujuan untuk menggambarkan keadaan suatu fenomena, dalam penelitian ini tidak dimaksudkan untuk menguji hipotesis tertentu tetapi hanya

²² Mariam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka, 2008), hlm. 368

²³ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2000), hlm. 485

²⁴ *Ibid.*, hlm. 1201

²⁵ H.Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika:2011), hlm.17

menggambarkan apa adanya suatu variabel, gejala atau keadaan.²⁶ Penelitian ini bersifat kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung dari pengamatan pada manusia baik dalam kawasannya maupun dalam peristilahannya.

2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini bersifat penelitian kepustakaan (*library research*) yaitu penelitian dengan cara mengkaji dan menelaah sumber-sumber tertulis, seperti buku-buku, qanun-qanun, undang-undang, jurnal, artikel dan yang lainnya yang berkaitan dengan pembahasan ini, sehingga ditemukan data-data yang akurat dan jelas.²⁷

3. Sumber Data

Sumber data ialah tempat atau orang dimana data di peroleh.²⁸ Sedangkan data adalah fakta yang diaring berdasarkan kerangka teoritis tertentu.²⁹ Bila dilihat dari segi sumber datanya, maka pengumpulan data dapat menggunakan sumber sekunder, yaitu sebagai berikut:

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh peneliti secara langsung (dari tangan pertama) terkait dengan permasalahan yang akan dibahas.³⁰ Adapun data primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UUASN) dan kitab-kitab *fiqh siyasah*.

²⁶Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2010), hlm. 45

²⁷*Ibid.*, hlm. 86.

²⁸ Soejono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2010), h. 12

²⁹ Bambang Songgono, *Metodologi Penelitian*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2003), h. 114.

³⁰ Amiruddin. 2006. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada), hlm. 30

b. Data Sekunder

Sumber data sekunder adalah data-data yang berasal dari tangan kedua, ketiga dan seterusnya. Artinya data tersebut satu atau lebih dari pihak yang bukan peneliti sendiri, dan yang bukan di usahakan sendiri pengumpulannya oleh peneliti, misalnya data yang berasal dari biro statistik, buku, majalah, koran, dan sebagainya.³¹ Sedangkan data yang termasuk data sekunder dalam penelitian ini adalah data yang berasal dari dokumen-dokumen yang berkenaan dengan Netralitas Aparatur Sipil Negara seperti buku-buku yang relevan dengan pembahasan ini, serta sumber yang lain berupa hasil laporan penelitian yang masih ada hubungan dengan tema yang di bahas sebagai pelengkap yang dapat di korelasikan dengan data primer. Data tersebut adalah bahan tambahan yang berasal dari sumber tertulis yang dapat di bagi atas sumber buku majalah ilmiah, sumber dari arsip, dokumen pribadi, disertasi atau tesis, jurnal dan dokumen resmi.³²

4. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan studi kepustakaan sehingga teknik yang digunakan ialah teknik Studi Dokumentasi, dimana studi ini ialah teknik pengumpulan data dengan mempelajari dan memahami dokumen-dokumen yang ada untuk mendapatkan data yang berhubungan dengan masalah yang ingin diteliti.

5. Teknik Analisis Data

Setelah data selesai dikumpulkan dengan lengkap, tahap berikutnya penulis lakukan adalah tahap analisa ini adalah tahap yang penting dan menentukan. Pada tahap ini data penulis kumpulkan sampai hasil menyimpulkan kebenaran-kebenaran yang dapat dipakai untuk menjawab

³¹ *Ibid.*, hlm, 116

³² Arikunto, *Prosedur penelitian suatu Pendekatan Praktis*, (Jakarta: Reneka Cipta, 2013, hlm. 198

persoalan-persoalan yang dilakukan dalam penelitian. Adapun metode analisis data yang penulis gunakan adalah metode analisis data *deskriptif kualitatif*. Analisa data *deskriptif kualitatif* adalah analisis data yang dilakukan terhadap seluruh data yang diperoleh dengan mengembangkan data menjadi teori, kemudian hasil analisis tersebut diajukan secara keseluruhan tanpa menggunakan rumus statistik.

6. Pedoman Penulisan

Dalam menulis penelitian ini, penulis merujuk pada buku panduan penulisan skripsi Fakultas Syariah dan hukum UIN Ar-Raniry Banda Aceh tahun 2019.

H. Sistematika Pembahasan

Sistematika penulisan skripsi ini dibagi dalam beberapa tahapan yang disebut dengan bab. Dimana masing-masing bab diuraikan masalahnya tersendiri, namun masih dalam konteks yang saling berkaitan antara satu dengan yang lainnya. Secara sistematis penulisan ini merupakan materi pembahasan keseluruhannya kedalam 4 (empat) bab yang terperinci.

Bab pertama, berisikan pendahuluan yang berisikan pengantar yang didalam-nya terurai mengenai latar belakang penulisan skripsi, rumusan masalah kemudian dilanjutkan dengan keaslian penulisan, tujuan penulisan skripsi, kajian pustaka, metode penelitian, yang kemudian di akhiri dengan sistematika penulisan

Bab dua, bab yang menjelaskan mengenai landasan teori menyangkut perspektif *fiqh siyasah* terhadap netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) di kegiatan berpolitik.

Bab ketiga, merupakan bab yang membahas tentang hasil penelitian terkait perspektif *fiqh siyasah* terhadap netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam kegiatan berpolitik.

Bab keempat, berisikan kesimpulan dari bab-bab yang telah dibahas sebelumnya dan saran saran.



BAB KEDUA

LANDASAN TEORITIS

A. Aparatur Sipil Negara (ASN)

1. Pengertian ASN

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, menyebutkan bahwa: “Aparatur Sipil Negara yang disingkat dengan ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil yang pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah”.³³

Pasal 1 ayat (2) menyebutkan bahwa: “ASN adalah Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan”.³⁴

Penjelasan dari Undang-Undang tersebut yang dimaksud dengan aparatur Sipil Negara adalah suatu profesi yang terdiri dari pegawai negeri sipil (PNS) dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja dan diangkat oleh pihak yang berwenang yang disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan dan digaji sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil menjelaskan bahwa: “Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan Pemerintahan”.³⁵

Pengertian Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang dimaksud dari undang-Undang tersebut adalah seorang warga negara yang telah memenuhi syarat dan

³³ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Pasal 1 Ayat (1).

³⁴ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Pasal 1 Ayat (2).

³⁵ Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, Pasal 1 Ayat (4).

diangkat oleh pejabat yang berwenang yang diberi tugas dan wewenang dalam pemerintahan dan di gaji sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang yang berlaku. Jadi pengertian Pegawai Negeri Sipil tidak jauh beda dari ASN karena Pegawai Negeri Sipil (PNS) merupakan salah satu unsur dari Aparatur Sipil Negara (ASN). Pegawai Negeri Sipil (PNS) dibagi tiga jenis, yaitu:³⁶

- a. Pegawai negeri sipil pusat yakni pegawai negeri sipil yang gajinya dibebankan kepada APBN dan bekerja pada departemen, lembaga pemerintahan non-departemen, kesekretariatan lembaga tertinggi/tinggi negara, instansi vertikal di daerah provinsi/kabupaten/kota, kepaniteraan pengadilan, atau pekerjaan untuk menyelenggarakan tugas negara lain.
- b. Pegawai negeri daerah yaitu pegawai negeri sipil daerah provinsi/kabupaten/kota yang gajinya dibebankan pada APBD dan bekerja pada pemerintahan daerah atau dipekerjakan di luar instansi induknya.
- c. Pegawai Negeri Sipil lain yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintahan

2. Kewajiban ASN

Kewajiban Aparatur Sipil Negara (ASN) yang harus ditaati oleh setiap Aparatur Sipil Negara (ASN) diatur dalam Pasal 3 Undang-undang Nomor 53 Tahun 2010 tentang disiplin pegawai negeri sipil diantaranya yaitu:³⁷

- a. Mengucapkan sumpah/janji PNS.
- b. Mengucapkan sumpah/janji jabatan.
- c. Setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Pemerintah.
- d. Menaati segala ketentuan peraturan perundang-undangan.
- e. Melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepada PNS dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggung jawab.
- f. Menjunjung tinggi kehormatan negara, pemerintah, dan martabat PNS.

³⁶ Titik Triwulan Tutik, *Hukum Tata Usaha Negara Dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, (Jakarta: KENCANA, 2010), hlm. 484-489.

³⁷ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, Pasal 3

- g. Mengutamakan kepentingan negara daripada kepentingan sendiri, seseorang, dan/atau golongan.
- h. Memegang rahasia jabatan yang menurut sifatnya atau menurut perintah harus dirahasiakan.
- i. Bekerja dengan jujur, tertib, cermat, dan bersemangat untuk kepentingan negara.
- j. Melaporkan dengan segera atasannya apabila mengetahui ada hal yang dapat membahayakan atau merugikan negara atau Pemerintah terutama di bidang keamanan, keuangan, dan materiil.
- k. Masuk kerja dan menaati ketentuan jam kerja.
- l. Mencapai sasaran kerja pegawai yang ditetapkan.
- m. Menggunakan dan memelihara barang-barang milik negara dengan sebaik-baiknya.
- n. Memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat.
- o. Membimbing bawahan dalam melaksanakan tugas.
- p. Memberikan kesempatan kepada bawahan untuk mengembangkan karier dan
- q. Menaati peraturan kedinasan yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang.

Yang dimaksud dengan Pegawai Negeri Sipil wajib setia dan taat kepada Pancasila, UUD 1945, negara kesatuan republik Indonesia dan pemerintahan yaitu sebagai unsur aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat wajib setia dan taat kepada Pancasila sebagai ideologi negara, kepada Undang-undang Dasar 1945, kepada negara dan kepada pemerintah. Kesetiaan dan ketaatan timbul dari pengetahuan dan pemahaman yang mendalam, oleh sebab itu setiap pegawai negeri wajib mempelajari dan memahami secara mendalam tentang Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, dan Politik Pemerintah.³⁸

Pegawai Negeri juga wajib mentaati peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melaksanakan tugas kedinasan, dan tanggung jawab. Karena pegawai negeri merupakan pelaksana peraturan perundang-undangan, maka wajib berusaha agar setiap peraturan perundang-undangan yang ditaati oleh masyarakat, pegawai negeri harus wajib sebagai contoh

³⁸ Titik Triwulan Tutik, *Hukum Tata Usaha...*, hlm.484

yang baik dalam mentaati dan melaksanakan segala peraturan perundang-undangan yang berlaku.³⁹

Dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan, Pegawai Negeri diberikan tugas kedinasan untuk melaksanakan dengan sebaik-baiknya. Pemberian tugas kedinasan ini merupakan kepercayaan dari atasan yang berwenang dengan harapan bahwa tugas ini akan dilaksanakan dengan sebaik-baiknya. Setiap pegawai negeri wajib melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepadanya dengan penuh pengabdian, kesadaran dan tanggung jawab.⁴⁰

Ada beberapa alasan yang dapat menyebabkan berhentinya anggota Pegawai Negeri Sipil dari jabatannya beberapa diantaranya yaitu:⁴¹

Dalam Pasal 238 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil menyebutkan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil atas permintaan sendiri karena:

- a. Pegawai Negeri Sipil yang mengajukan permintaan berhenti, diberhentikan dengan hormat sebagai PNS.
- b. Permintaan berhenti sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat ditunda untuk paling lama 1 (satu) tahun, apabila PNS yang bersangkutan masih diperlukan untuk kepentingan dinas.
- c. Permintaan berhenti sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditolak apabila:
 - a. Sedang dalam proses peradilan karena diduga melakukan tindak pidana kejahatan.
 - b. Terikat kewajiban bekerja pada instansi pemerintah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.
 - c. Dalam pemeriksaan pejabat yang berwenang memeriksa karena diduga melakukan pelanggaran disiplin PNS.
 - d. Sedang mengajukan upaya banding administratif karena dijatuhi hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS.
 - e. Sedang menjalani hukuman disiplin; dan/atau

³⁹ *Ibid.*, hlm.486

⁴⁰ *Ibid.*, hlm.486

⁴¹ Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, Pasal 239.

f. Alasan lain menurut pertimbangan PPK.

Dalam Pasal 239 Peraturan pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang manajemen pegawai negeri sipil menyebutkan pemberhentian karena mencapai batas usia pensiun:

- a. PNS yang telah mencapai Batas Usia Pensiun diberhentikan dengan hormat sebagai PNS.
- b. Batas usia pensiun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yaitu:
 - 1) 58 (lima puluh delapan) tahun bagi pejabat administrasi, pejabat fungsional ahli muda, pejabat fungsional ahli pertama, dan pejabat fungsional keterampilan.
 - 2) 60 (enam puluh) tahun bagi pejabat pimpinan tinggi dan pejabat fungsional madya dan.
 - 3) 65 (enam puluh lima) tahun bagi PNS yang memangku pejabat fungsional ahli utama.

Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil disebabkan karena mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi Presiden dan Wakil Presiden, Ketua, Wakil Ketua, dan anggota DPR, Ketua, Wakil Ketua, dan anggota DPD, Gubernur dan Wakil Gubernur, atau Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota yang disebutkan dalam Pasal 254 Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil bahwa:⁴²

- a. PNS wajib mengundurkan diri sebagai PNS pada saat ditetapkan sebagai calon Presiden dan wakil Presiden ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah, Gubernur dan wakil Gubernur, atau Bupati/walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota oleh lembaga yang bertugas melaksanakan pemilihan umum.
- b. Pernyataan pengunduran diri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dapat ditarik kembali.
- c. PNS yang mengundurkan diri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberhentikan dengan hormat sebagai PNS.
- d. PNS yang melanggar kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberhentikan dengan hormat sebagai PNS.

⁴² Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah No 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, Pasal 254

- e. Pemberhentian dengan hormat sebagai PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) berlaku terhitung mulai akhir bulan sejak PNS yang bersangkutan ditetapkan sebagai calon Presiden dan Wakil Presiden, ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Ketua, Wakil Ketua, Dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah, Gubernur dan Wakil Gubernur, atau Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota oleh lembaga yang bertugas melaksanakan pemilihan umum.

B. Larangan Aparatur Sipil Negara untuk Ikut Berpolitik

Aturan larangan aparatur sipil Negara untuk ikut berpolitik sudah ada sejak diterbitkannya Peraturan Presiden Nomor 2 tahun 1959 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil dan Pejabat Negeri dalam Partai Politik. Peraturan Presiden ini diterbitkan untuk menyatukan Pegawai Negeri Sipil yang terkotak-kotak akibat kebijakan politik Nasakom. Selanjutnya Peraturan Presiden ini ditindaklanjuti dan diperluas dengan Surat Edaran Presiden Republik Indonesia Nomor 2 tahun 1959 tentang Larangan Keanggotaan Partai Politik bagi Pejabat Negeri yang Menjalankan Kewajiban Negara diluar Jabatan yang dipangkunya.⁴³

Sampai dengan tahun 1960, pemerintah banyak menerbitkan peraturan perundang-undangan kepegawaian dalam bentuk peraturan pemerintah. Akibat banyaknya peraturan tentang kepegawaian tersebut mengakibatkan sulit bagi aparat pemerintah untuk mendapatkan landasan hukum terhadap permasalahan-permasalahan kepegawaian yang tepat. Hal ini melatarbelakangi pemerintah untuk menyusun undang undang kepegawaian. Pada tahun 1958, pemerintah membentuk panitia yang diketuai oleh Prajudi Atmosudirdjo untuk menyusun undang undang kepegawaian. Akhirnya pada tahun 1961, melalui proses hukum berhasil diundangkan Undang Undang Nomor 18 tahun 1961 tentang ketentuan pokok Kepegawaian.⁴⁴

⁴³ Sri Hartini, dkk., *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, (Jakarta, Sinar Grafika, 2014), hlm. 261-262

⁴⁴ Satoto dan Sukamto, 2004, *Pengaturan Eksistensi dan Fungsi Badan Kepegawaian Negara*, Yogyakarta, CV Hanggar Kreator, hlm. 31

Selanjutnya diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 1999 yang merubah beberapa pasal dalam Peraturan Pemerintah Nomor 5 tahun 1999 khususnya Pasal 7, 8 dan 9. Adapun ketentuan pasal-pasal tersebut antara lain mengatur tentang penghapusan secara otomatis keanggotaan Pegawai Negeri Sipil dari keanggotaan dan kepengurusan partai politik

Pada tahun 2014, diterbitkan Undang Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara untuk menggantikan Undang Undang Nomor 43 tahun 1999. Dalam pasal 12 disebutkan bahwa Pegawai Aparatur Sipil Negara berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.⁴⁵

Adapun larangan yang tidak boleh dilanggar oleh seorang pegawai negeri sipil sebagai berikut:⁴⁶

1. Menyalahgunakan wewenang.
2. Menjadi perantara untuk mendapatkan keuntungan pribadi dan/atau orang lain dengan menggunakan kewenangan orang lain; tanpa izin Pemerintah menjadi pegawai atau bekerja untuk negara lain dan/atau lembaga atau organisasi internasional.
3. Bekerja pada perusahaan asing, konsultan asing, atau lembaga swadaya masyarakat asing.
4. Memiliki, menjual, membeli, menggadaikan, menyewakan, atau meminjamkan barang-barang baik bergerak atau tidak bergerak, dokumen atau surat berharga milik negara secara tidak sah.
5. Melakukan kegiatan bersama dengan atasan, teman sejawat, bawahan, atau orang lain di dalam maupun di luar lingkungan kerjanya dengan tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan, atau pihak lain, yang secara langsung atau tidak langsung merugikan negara.
6. Memberi atau menyanggupi akan memberi sesuatu kepada siapapun baik secara langsung atau tidak langsung dan dengan dalih apapun untuk diangkat dalam jabatan.

⁴⁵ Bagus Sarnawa, Pergeseran Aturan Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Umum, dalam *Jurnal Media Hukum*, Vol. 25, No. 2, 2018, hlm. 185

⁴⁶ Faisal Abdullah, 2012, *Hukum Kepegawaian Indonesia, Rangkang Education*, Yogyakarta & PuKAP-Indonesia, hlm. 105.

7. Menerima hadiah atau suatu pemberian apa saja dari siapapun juga yang berhubungan dengan jabatan dan/atau pekerjaannya:
8. Terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
9. Menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye.
10. Membuat keputusan atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau
11. Mengadakan kegiatan 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.

Berkaitan dengan sanksi bagi aparatur sipil Negara yang tidak netral maka Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara menerbitkan Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: SE/18.1/M.PAN/5/2004. Surat edaran ini mengatur tentang kriteria penjatuhan sanksi bagi aparatur sipil Negara yang tidak netral. Kriteria sanksi tersebut adalah:

1. Hukuman disiplin tingkat berat berupa penurunan pangkat setingkat lebih rendah untuk paling lama 1 (satu) tahun bagi PNS yang terlibat dalam kampanye pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden atau mengizinkan penggunaan fasilitas pemerintah karena jabatannya.
2. Hukuman disiplin tingkat berat berupa pembehentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil dengan hak-hak kepegawaian sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku, bagi Pegawai Negeri Sipil yang terlibat dalam kampanye dan berkedudukan sebagai Tim sukses atau yang sejenis dalam pemilihan umum Presiden dan wakil Presiden.
3. Hukuman disiplin tingkat berat berupa pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil, bagi Pegawai Negeri Sipil yang terlibat dalam kampanye Pemilu Presiden dan Wakil Presiden berkedudukan sebagai anggota atau pengurus Partai Politik atau Tim sukses atau sejenis dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden serta menggunakan fasilitas oleh karena jabatannya.

C. Bentuk-Bentuk Kegiatan Politik bagi Aparatur Sipil Negara

Hak politik Aparatur Sipil Negara pada masa orde baru yakni masa pemerintahan Presiden Soeharto yang mulai memerintah di Indonesia sejak 1966

sampai 1998, telah memanfaatkan secara seksama berbagai "loop holes" yang ada dalam UUD 1945 ini untuk mengekang kebebasan-kebebasan sipil. Pada jaman Orde Baru sebenarnya warga Negara sama sekali tidak mempunyai hak politik yang diberikan hanyalah bersifat semu, pemilihan umum menjadi formalitas sahnya pemerintahan, sementara kandidat yang ada hanya orang yang di tunjuk oleh Pemerintah.⁴⁷

Hak politik yang bersifat semu tersebut dikarenakan, pada Orde Baru ditopang oleh 3 (tiga) kekuatan yaitu: TNI, Birokrasi dan Golkar. TNI/ABRI dengan dwifungsi ABRI masuk dalam ranah kepemimpinan sipil seperti Kepala Daerah dan departemen-departemen pemerintahan. Birokrasi dituntut loyalitas dan kepatuhan yang luar biasa kepada kepada Presiden, dan hal tersebut menjadi standart naik atau turunnya jabatan seorang birokrat dengan Golkar sebagai wadah politik TNI dan birokrasi. Aparatur Sipil Negara kala itu dimanjakan secara politik, namun mereka hanya menjadi mesin dari penguasa. Hak politik Aparatur Sipil Negara pada era Orde Baru dapat dikatakan lebih maju dari pada UU Nomor 5 Tahun 2014 yang berlaku saat ini, karena pada jaman Orde Baru, Pegawai Negeri yang menjadi pejabat Negara hanya dibebaskan untuk sementara waktu dari jabatan organikya selama menjadi pejabat Negara dan dapat kembali melaksanakan tugasnya setelah selesai menjadi pejabat Negara tanpa kehilangan statusnya sebagai Pegawai Negeri seperti yang tertera dalam UU Nomor 8 Tahun 1974.⁴⁸

Hak politik Aparatur Sipil Negara pada masa setelah reformasi yakni pembangunan hak asasi manusia di Indonesia memperoleh landasan hukum yang signifikan semenjak diberlakukannya keputusan presiden (Keppres) Republik Indonesia Nomor 129 Tahun 1998 tentang rencana-rencana aksi nasional hak-hak

⁴⁷ Gregorius Sahdan, *Jalan Transisi Demokrasi; Pasca Soeharto*, (Bantul: Edukasi 2004), hlm. 193

⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 193.

asasi manusia 1998-2003 atau yang lebih dikenal dengan istilah “RANHAM” yang ditetapkan di Jakarta pada tanggal 15 Agustus 1998.⁴⁹

Pembentukan KePres Nomor 129 Tahun 1998 tersebut kemudian diikuti dengan penerbitan intruksi Presiden (Inpres) Nomor 26 Tahun 1998 tentang ‘Menghentikan penggunaan istilah pribumi dan nonpribumi dalam semua Perumusan dan Penyelenggaraan kebijakan, Perencanaan Program, ataupun Pelaksanaan Kegiatan Penyelenggaraan Pemerintah’ yang dikeluarkan di Jakarta pada tanggal 16 September 1998.⁵⁰

Eksistensi kedua peraturan (keppres dan inpres) tersebut kemudian diikuti dengan pemberlakuan undang-undang nomor 5 Tahun 1998 tentang pengesahan “*Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman, or Degrading Treatment or Punishment*”. Pemberlakuan UU Nomor 5 Tahun 1998 tersebut, kemudian diikuti dengan menetapkan berlakunya ketetapan Majelis permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia, yang ditetapkan dalam sidang istimewa MPR pada tanggal 13 November 1998.⁵¹

Pada intinya, ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998 tersebut menugaskan kepada lembaga-lembaga tinggi Negara dan seluruh aparatur pemerintahan untuk menghormati, menegakkan dan menyebarkan pemahaman mengenai Hak Asasi Manusia kepada seluruh masyarakat. Ketetapan ini juga menegaskan kepada presiden dan DPR untuk meratifikasi berbagai instrument Persatuan Bangsa-Bangsa tentang HAM, sepanjang tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945. Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RANHAM) 1998-2003 yang dicanakan aparat pemerintahan terhadap warga sipil masih terus berlangsung. Pada masa kabinet reformasi I tanggal 13 November 1998, Semanggi II tanggal 22-24 September 1999,

⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 193.

⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 194.

⁵¹ Tap. MPR No. XVII/MPR/1998.

pelanggaran HAM berat di Liquicia Dilli pada bulan april 1999 dan September 1999.⁵²

Salah satu tuntutan reformasi saat itu adalah penghapusan dwifungsi ABRI, tuntutan pembersihan kroni-kroni Orde Baru (termasuk dwifungsi ABRI) kemudian memunculkan pula isu bahwa turunya Soeharto sebagai Wakil Presiden saat itu. Isu tersebut akhirnya berimbas pada masalah legitimasi inilah yang mempengaruhi banyak kebijakan Habibie.

Tuntutan reformasi 1998 salah satunya menyatakan penghapusan KKN dan dwifungsi ABRI, namun ternyata hak-hak politik yang diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil tidak mengalami perubahan sebagaimana hak-hak politik yang diberikan kepada mereka pada masa Orde Baru. UU No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU No. 8 Tahun 1974 tentang pokok-pokok kepegawaian, rupanya sama sekali tidak mengubah atau mengurangi hak politik Aparatur Sipil Negara untuk menjadi Pejabat Negara sebagaimana diatur Pasal tanpa kehilangan status sebagai Aparatur Sipil Negara, sehingga ketika Aparatur Sipil Negara telah menyelesaikan masa tugasnya sebagai pejabat publik, ia dapat kembali menjadi Aparatur Sipil Negara.⁵³

Pengaturan hak politik Aparatur Sipil Negara pada saat ini diatur dalam pasal 119 dan 123 ayat (3) UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. pasal 59 ayat (5a) UU No. 12 Tahun 2008, menyebutkan bagi calon perseorangan yang mendaftar wajib menyerahkan:

1. Surat pernyataan kesanggupan mengundurkan diri dari jabatan apabila terpilih menjadi kepala daerah atau wakil kepala daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
2. Surat pernyataan mengundurkan diri dari jabatan negarai bagi calon yang berasal dari Pegawai Negeri Sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

⁵² Slamet Marta Wardaya, *Hakekat, Konsepsi Dan Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia*, (Bandung: Reflika Aditama 2005), hlm. 4.

⁵³ Kevin R, Komalig, Hak Politik Aparatur Sipil Negara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014', *Jurnal Lex Crimen*, No.4, Vol. 4, Juni 2017.

Pasal 9 UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, berbunyi:⁵⁴

1. Pegawai aparatur Sipil Negara melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh pimpinan instansi pemerintah.
2. Pegawai Aparatur Sipil Negara harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik.

Pasal 119 UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, berbunyi:⁵⁵

Pejabat pimpinan tinggi madya dan pejabat pimpinan tinggi pertama yang akan mencalonkan diri menjadi gubernur atau wakil gubernur, bupati/walikota, dan wakil bupati atau walikota wajib menyatakan diri secara tertulis dari PNS sejak mendaftar sebagai calon.

Pasal 123 ayat (3) UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, berbunyi:⁵⁶

Pegawai ASN dari PNS yang mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi Presiden dan Wakil Presiden; ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat; ketua, wakil ketua dan anggota Dewan Perwakilan Daerah; Gubernur dan Wakil Gubernur; Bupati/Walikota dan wakil bupati/wakil walikota wajib menyatakan penngunduran diri secara tertulis sebagai PNS sejak mendaftar sebagai calon.

Aparatur Sipil Negara sebagai birokrat yang terbiasa bekerja dengan tugas pokok dan fungsi yang jelas, dalam menjalankan pemerintahan dapat merebut hati masyarakat pemilih. Berdasarkan kondisi demikian, maka elit politik yang menyusun peraturan perundang-undangan yang berlaku mencegah ASN menduduki jabatan-jabatan publik dibatasi sedemikian rupa, dengan mengharuskan ASN yang akan menjadi kandidat kepala daerah atau pejabat Negara tertentu untuk mengundurkan diri dari statusnya sebagai ASN.

⁵⁴ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Pasal 9.

⁵⁵ Pasal 119 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

⁵⁶ Pasal 119 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

D. Konsep *Fiqh Siyasah*

1. Pengertian *Fiqh Siyasah*

Fiqh Siyasah merupakan *tarkib idhofi* yang tersusun dari dua kata Berbahasa Arab, yaitu kata *fiqh* dan kata *siyasah*. Agar diperoleh pemahaman yang benar tentang apa yang dimaksud dengan *Fiqh Siyasah*, maka perlu dijelaskan pengertian masing–masing kata dari segi bahasa dan istilah.⁵⁷

Secara etimologi (bahasa) *fiqh* adalah pemahaman. Sedangkan *fiqh* secara terminologi (istilah) adalah pengetahuan tentang hukum syar'i mengenai amal perbuatan (praktis) yang diperoleh dari dalil tafshili (terinci), yakni hukum-hukum khusus yang diambil dari al-Qur'an dan as-Sunnah. Jadi *fiqh* adalah pengetahuan mengenai hukum islam yang bersumber dari al-Qur'an dan as-Sunnah yang disusun oleh mujtahid melalui jalan penalaran dan ijtihad.

Kata *siyasah* berasal dari kata *sasa*. kata ini dalam kamus Lisan al-Arab berarti mengatur, mengurus dan memerintah. Jadi, *siyasah* menurut bahasa mengandung beberapa arti, yaitu mengatur, mengurus, memerintah, memimpin, membuat kebijaksanaan, pemerintahan dan politik. Secara terminologis dalam kitab Lisan al-Arab, yang dimaksud dengan kata *siyasah* adalah mengatur atau memimpin sesuatu dengan cara yang membawa kepada kemaslahatan.

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa *fiqh siyasah* ialah ilmu yang mempelajari hal-hwal urusan umat dan negara dengan segala bentuk hukum, pengaturan, dan kebijaksanaan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan dasar-dasar ajaran syariat untuk mewujudkan kemaslahatan umat.

⁵⁷ Yunus, Mahmud, *Kamus Arab Indonesia*, (Jakarta: Hindakarya Agung, 1989), hlm. 77

2. Sumber dan Ruang Lingkup *Fiqh Siyasah*

Fiqh siyasah adalah bagian dari *fiqh*. *Fiqh siyasah* sebagai sebuah disiplin ilmu mempunyai sumber dalam pengkajiannya. Sumber *Fiqh Siyasah* ada tiga bagian, yaitu:

1. Al-Qur'an dan al-Sunnah,
2. Sumber-sumber tertulis selain al-Qur'an dan al-Sunnah
3. Peninggalan kaum muslimin terdahulu.⁵⁸

Lain halnya dengan Ahmad Sukarja yang mengungkapkan bahwa sumber kajian *fiqh Siyasah* berasal dari manusia itu sendiri dan lingkungannya seperti pandangan para pakar politik, *urf* atau kebiasaan masyarakat yang bersangkutan, adat istiadat setempat, pengalaman masa lalu dan aturan-aturan yang pernah dibuat sebelumnya.⁵⁹

Metode yang digunakan untuk mempelajari *fiqh siyasah* adalah metode *ushul fiqh*, yang antara lain: *qiyas*, *istihsan*, *maslahah mursalah*, *istishab*, *sadd zari'ah* dan *urf*, yang terangkum dalam kajian ilmu *ushul fiqh* serta kaidah-kaidah *fiqh*.

Misalnya, berijtihad dalam hal maslahat yang dilakukan oleh Khalifah Abu Bakar dengan menunjuk Umar ibn Khatthab sebagai penggantinya, ijtihad Khalifah Umar dengan memilih enam orang sahabat sebagai tim senior untuk bermusyawarah guna memilih Usman ibn Affan sebagai penggantinya, ijtihad Khalifah Usman menerapkan azan yang kedua kali untuk shalat fardhu Jum'at, dan ijtihad Ali ibn Abi Thalib membakar kelompok Rafidhah.

Adapun ruang lingkup kajian *fiqh siyasah* menurut Abdurrahman Taj menjadi tujuh bidang, yaitu *siyasah dusturiyah* (konstitusi), *siyasah tasyri'iyah* (legislatif), *siyasah qadhaiyah/peradilan*, *siyasah maliyah*

⁵⁸ Fathiyah al-Nabrawi, *Tarikh al-Nuzhum wa al-Hadharah al-Islamiyah*, (Kairo: al-Mathba'ah al-Jadidah, t.tp), hlm. 27.

⁵⁹ Ahmad Sukarja, *Piagam Madinah dan UUD 1945*, (Jakarta: UI Press,1995), hlm. 11.

(keuangan), *siyasah idariyah* (administrasi), *siyasah tanfiziyah* (eksekutif) dan *siyasah kharijiah* (luar negeri). Substansi *fiqh siyasah* adalah pengaturan hubungan antara pemerintah dan rakyatnya dalam menciptakan kesejahteraan dan kemaslahatan bersama. Sedangkan menurut al-Mawardi kajian *fiqh siyasah* mencakup kebijaksanaan pemerintah tentang peraturan perundang-undangan (*siyasah dusturiyah*), ekonomi dan moneter (*siyasah maliyah*), peradilan (*siyasah qadhaiyah*), hukum perang (*siyasah harbiyah*) dan administrasi negara (*siyasah idariyah*). Namun, Ibn Taimiyah merangkumnya menjadi empat bidang kajian, yaitu peradilan, administrasi negara, moneter serta hubungan internasional. Sedangkan Abdul Wahab Khallaf merangkumnya menjadi tiga bidang, yaitu: *Dusturiyah* (konstitusi), *Kharijiah* hubungan internasional dan (*al-Maliyah*), urusan keuangan Negara.⁶⁰

Siyasah Dusturiyah yaitu yang berhubungan dengan undang-undang dasar yang menjelaskan bentuk pemerintahan, membatasi kekuasaan penguasa dan penyelenggara negara lainnya dan meletakkan cara yang ditempuh dalam menerapkannya serta menetapkan hak-hak perorangan dan lembaga. Sedangkan *Siyasah Tasyri'iyah* adalah yang berkaitan dengan undang-undang dan mengeluarkan peraturan-peraturan yang berhubungan dengan kemaslahatan masyarakat. Adapun *Siyasah Qadhaiyah* adalah upaya lembaga dalam menerapkan undang-undang dan peraturan yang berlaku.⁶¹

Dengan demikian jelaslah bahwa setidaknya hal ini terkait dengan peraturan perundang-undangan suatu negara baik legislasi maupun regulasi, hubungan luar negeri dalam masa damai dan perang serta

⁶⁰ Abdul Wahab Khallaf, *al-Siyasah al-Syar'iyah au Nizham al-Daulah al-Islamiyah*, (Kairo: Mathba'ah al-Salafiyah, 1350 H), hlm. 101

⁶¹ Abd al-Rahman Taj, *al-Siyasah al-Syar'iyah wa-al-Fiqh al-Islami*, (Mesir: Mathba'ah Dar al-Ta'lif, 1993), hlm. 8

kebijaksanaan keuangan dan moneter serta penerapan peraturannya oleh lembaga peradilan dalam berbagai tingkatan. Sehingga dalam konteks Indonesia setidaknya kajian fiqh siyasah mencakup Dusturiyah (Peraturan Perundangan) dan Maliyah (Keuangan dan Moneter).

Siyasah dusturiyah umumnya tidak dapat dilepaskan dari dua hal pokok: *pertama* dalil-dalil *kulliy*, baik ayat-ayat al-Qur`an maupun hadis, *maqashid syariah*, dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat, yang tidak akan berubah bagaimanapun perubahan masyarakat. Kerena dalil-dalil *kulliy* tersebut menjadi unsur dinamisator di dalam mengubah masyarakat. Kedua, aturan-aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalam hasil ijtihad para ulama, meskipun tidak seluruhnya.⁶²

Adapun ruang lingkup *siyasah dusturiyah* adalah sebagai berikut:⁶³

a. *Al-Sulthah al-Tasyri'iyah*

Al-Sulthah al-Tasyri'iyah merupakan kekuasaan legislatif, yaitu kekuasaan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. istilah *al-Sulthah al-Tasyri'iyah* digunakan untuk menunjukkan salah satu kewenangan atau kekuasaan pemerintah Islam dalam mengatur masalah kenegaraan yang meliputi persolan *ahlul halli wa al-aqdi*, Hubungan muslim dan non muslim dalam satu negara, undang-undang dasar, peraturan perundang-undangan, peraturan pelaksanaan, serta peraturan daerah.

⁶² H.A. Djazuli, *Fikih Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*, (Jakarta: Kencana, 2007), hlm. 47.

⁶³ *Ibid.*, hlm. 47

Unsur-unsur dalam *al-Sulthah al-Tasyri`iyah* adalah:⁶⁴

1. Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat Islam.
2. Masyarakat Islam yang akan melaksanakannya.
3. Isi peraturan atau hukum yang sesuai dengan nilai-nilai dasar syari`at Islam.

Adapun fungsi lembaga legislatif yakni yang pertama dalam mengatur hal-hal yang ketentuannya sudah terdapat di dalam nash al-Qur`an dan Sunnah. Kedua, melakukan penalaran kreatif (ijtihad) terhadap permasalahan yang secara tegas tidak dijelaskan oleh nash. Mereka melakukan ijtihad untuk menetapkan hukum dengan jalan qiyas (analogi). Mereka berusaha mencari illat atau sebab hukum yang ada dalam permasalahan yang timbul dan menyesuaikan dengan ketentuan yang terdapat dalam nash. Ijtihad mereka juga perlu mempertimbangkan situasi dan kondisi sosial masyarakat, agar hasil peraturan yang akan diundangkan itu sesuai dengan aspirasi masyarakat dan tidak memberatkan mereka. Peraturan yang dikeluarkan oleh badan legislatif yakni undang-undang yang merupakan peraturan yang tidak kebal oleh perkembangan zaman yang terus berjalan. Suatu saat peraturan yang dibuat oleh badan legislatif apabila terdapat permasalahan baru yang mengharuskan harus merevisi peraturan yang lama atau bahkan menggantinya dengan peraturan perundang-undangan yang baru.

Badan legislatif harus serta merta intens meninjau kembali atau bahkan mengganti undang-undang sesuai dengan kondisi masyarakat yang terus berkembang Ketiga dalam bidang keuangan negara lembaga legislatif berhak mengadakan pengawasan dan mempertanyakan

⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 162

pembendaharaan negara, sumber devisa dan anggaran pendapat dan belanja yang dikeluarkan negara kepada kepala negara selaku pelaksana pemerintahan.⁶⁵ termasuk di dalamnya persoalan *ahlul halli wal aqdi*, perwakilan persoalan rakyat. Hubungan muslimin dan non muslim di dalam suatu negara, seperti Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, Peraturan Pelaksanaan, Peraturan Daerah, dan sebagainya.

b. *Al-Sulthah al-Tanfidziyah*

Al-Sulthah al-Tanfidziyah merupakan kekuasaan eksekutif yang meliputi persoalan *imamah, bai'ah, wizarah*, dan *waliy al-ahdi*. Menurut al-Maududi, lembaga eksekutif dalam Islam dinyatakan dengan istilah *ulil amri* dan dikepalai oleh seorang amir atau khalifah. Dalam ketatanegaraan Negara mayoritas Islam dan menganut sistem presidensial seperti Indonesia hanya menonjolkan kepala negara dan kepala pemerintahan sebagai puncak roda untuk menjalankan urusan pemerintahan dan kenegaraan dalam menjalankan peraturan perundang-undangan dan sekaligus membuat kebijakan apabila dianggap perlu untuk mendatangkan manfaat demi kemaslahatan umat. Berdasarkan al-Qur'an dan Sunnah, umat Islam diperintahkan untuk mentaati *ulil amri* atau pemimpin suatu negara dengan syarat bahwa lembaga eksekutif ini mentaati Allah dan Rasul-Nya serta menghindari dosa dan pelanggaran.

Adapun tugas *al-Sulthah al-Tanfidziyah* adalah melaksanakan undang-undang. Negara memiliki kewewenangan untuk menjabarkan dan mengaktualisasikan perundang-undangan yang telah dirumuskan tersebut. Dalam hal ini negara melakukan kebijaksanaan baik yang berhubungan dengan urusan dalam negeri maupun yang menyangkut dengan hubungan antar negara (hubungan internasional).⁶⁶

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*, hlm.163

c. *Al-Sulthah al-Qadha`iyyah*,

Al-Sulthah al-Qadha`iyyah merupakan kekuasaan yudikatif yang mempunyai hubungan dengan tugas dan wewenang peradilan untuk menyelesaikan perkara-perkara baik permasalahan perdata maupun pidana dan juga terkait dengan sengketa keadministrasian yang berhubungan dengan negara yakni persoalan-persoalan yang menentukan sah tidaknya undang-undang untuk diundangkan yang sebelumnya sudah diuji dalam pokok materi konstitusi suatu negara.⁶⁷

Tujuan kekuasaan kehakiman adalah untuk menegakkan kebenaran dan menjamin terlaksananya keadilan serta tujuan menguatkan negara dan menstabilkan kedudukan hukum kepala negara serta menjamin kepastian hukum demi kemaslahatan umat manusia di setiap negara tersebut. Penetapan syari'at Islam bertujuan untuk menciptakan kemaslahatan. Dalam penerapan syari'at Islam diperlukan lembaga untuk penegakannya. Karena tanpa lembaga tersebut, hukum-hukum itu tidak dapat diterapkan. Lembaga tersebut juga harus paham terkait dengan konstitusi negara tersebut, sehingga dalam melakukan pemutusan terhadap suatu perkara tidak bertentangan dengan konstitusi negara tersebut.⁶⁸

Adapun tugas *al-Sulthah al-Qadha`iyyah* adalah untuk mempertahankan hukum dan perundang-undangan yang telah dibuat oleh lembaga legislatif. Dalam sejarah Islam, kekuasaan lembaga ini biasanya meliputi *wilayah al-hisbah* (lembaga peradilan untuk menyelesaikan perkara-perkara pelanggaran ringan seperti kecurangan dan penipuan dalam bisnis), wilayah *al-qadha* (lembaga peradilan yang memutuskan perkara-perkara sesama warganya, baik perdata maupun

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*

pidana), dan wilayah *al-mazalim* (lembaga peradilan yang menyelesaikan perkara penyelewengan pejabat negara dalam melaksanakan tugasnya, seperti pembuatan keputusan politik yang merugikan dan melanggar kepentingan atau hak-hak rakyat serta perbuatan pejabat negara yang melanggar hak rakyat salah satunya adalah pembuatan kebijakan pemerintah dan peraturan perundang-undangan.⁶⁹

3. Legislasi dalam *Fiqh Siyasa*

Kekuasaan negara pada tingkat peradaban dunia telah merumuskan pemisahan ketiga fungsi besar menampilkan kekuasaan membentuk undang-undang (*legislation*), pemerintah (*executive*), dan peradilan (*yudiciary*). Khusus pada kekuasaan pembentukan undang-undang mempunyai asas akan mengatur seluruh aspek kehidupan bernegara dalam melaksanakan seluruh aktifitasnya. Oleh karena itu tugas berat sang legislator yang akan menjabarkan setiap kebutuhan masyarakat kedalam rumusan undang-undang dan selalu mengalami perubahan setiap saat.

Menurut Soetandyo Wignjosoebroto, legislasi adalah suatu proses pembentukan undang-undang, yang dilakukan oleh suatu badan yang dibentuk secara khusus untuk tujuan itu, dalam hal ini badan yang dimaksud adalah Dewan Perwakilan Rakyat.⁷⁰

Ditinjau secara kebahasaan maupun dalam khazanah ilmu hukum, legislasi mengandung makna dikotomis, yang bisa berarti proses

⁶⁹ Ridwan HR, *Fiqh Politik Gagasan, Harapan Dan Kenyataan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), cet. ke-1, hlm.273.

⁷⁰ Subekti dan Tjitrosoedibio, *Kamus Hukum*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1980), cet. ke-1, hlm. 75

pembentukan hukum (perundang-undangan), dan juga bisa berarti produk hukum (perundang-undangan).⁷¹

Elizabeth A. Martin dan Jonathan Law mengartikan legislasi sebagai 1) *the whole or any part of a country's written law*, 2) *the procces of making written law*. Demikian juga dengan John M. Echols dan Hassan Shadily menerjemahkan legislation sebagai (1) perundang-undangan, (2) pembuatan undang-undang. Sementara disisi yang berbeda Subekti dan Tjitrosoedibio yang menyamakan legislasi (*legislatie*) dengan perundang-undangan saja.⁷² Sedangkan Satjipto Rahardjo yang menyamakan legislasi (*wetgeving, legislation*) sebagai “pembuatan undang-undang”.⁷³

Dari sekian banyak pengertian tentang legislasi sebagai perundang-undangan. Menurut M. Solly Lubis, yang dimaksud dengan Perundang-undangan itu ialah proses pembuatan peraturan negara. Dengan kata lain legislasi merupakan tata cara mulai dari perencanaan (rancangan), pembahasan, pengesahan atau penetapan dan akhirnya pengundangan peraturan yang bersangkutan.⁷⁴ Andang L. Binawan menyebutkan bahwa legislasi, seperti halnya banyak kata serapan yang berakhiran “asi” menunjuk pada suatu proses, untuk menghasilkan hukum.⁷⁵

Peraturan perundang-undangan adalah suatu keputusan dari suatu lembaga negara atau lembaga pemerintahan yang dibentuk berdasarkan atribusi dan delegasi. Atribusi kewenangan dalam

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum, Perkembangan, Metode, dan Pilihan Masalah*, (Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2002), cet. ke-1, hlm. 123

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ M. Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*. (Bandung: Mandar Maju, 1995), cet. ke-1, hlm. 1

⁷⁵ Andang L. Binawan, Merunut Logika Legislasi, *Jentera Jurnal Hukum*, Edisi 10-Tahun III, Oktober 2005, hlm. 9

pembentukan perundang-undangan, yang diberikan oleh undang-undang dasar dan/atau undang-undang kepada lembaga negara dalam hal ini Presiden, akan melekat secara terus-menerus. Dengan kewenangan ini, Presiden dapat berprakarsa secara mandiri untuk mengajukan pembentukan peraturan perundang-undangan setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas kewenangan yang diberikan undang-undang dasar dan/atau undang-undang.⁷⁶

Dalam ruang lingkup *fiqh siyasa* legislasi merupakan kekuasaan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah dalam syariat Islam. Pada masa Nabi Muhammad, otoritas yang membuat *tasyri'* (hukum) adalah Allah. Allah menurunkan ayat-ayat al-Qur`an secara bertahap selama lebih kurang 23 tahun. Adakalanya ayat tersebut diturunkan untuk menjawab suatu pertanyaan, adakalanya pula untuk menanggapi suatu perubahan atau permasalahan yang terjadi dalam masyarakat. Nabi Muhammad juga berperan sebagai penjelas terhadap ayat-ayat al-Qur`an yang masih bersifat global dan umum.⁷⁷

Legislasi besar-besaran dilakukan pada masa pemerintahan Usmani (1300-1924). Pada masa ini, hukum yang dipakai dalam masyarakat bukan hanya *fiqh*, melainkan juga keputusan khalifah atau sultan terhadap sengketa atau perselisihan yang terjadi diantara anggota masyarakat. Selain itu, ada juga keputusan yang diambil dalam rapat majelis legislatif sebagai *al-Sulthah al-Tasyri'iyah* dan disetujui oleh khalifah. Bentuk pertama disebut *idarah saniyah*, sedangkan yang kedua

⁷⁶ Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrin....*, hlm. 190

⁷⁷ *Ibid.*

dinamakan dengan *qanun*. Puncak kemajuan qanun ini terjadi pada masa Khalifah Sulaiman I (1520-1566 M).⁷⁸

E. Konsep Netralitas ASN dalam Islam

Persoalan mengenai netralitas Aparatur Sipil Negara merupakan salah satu bagian dari permasalahan yang berkenaan dengan esensi dari kebebasan politik yang mana didalamnya memuat mengenai hak-hak dari individu untuk turut berpartisipasi dalam urusan publik. Kebebasan yang dimiliki oleh warga negara dalam implementasinya memiliki masalah yang cukup mendasar yakni mengenai adanya pembatasan ataupun pencabutan terhadap hak asasi manusia. Pembatasan yang demikian salah satunya terjadi terhadap hak politik¹¹ dari ASN yang merupakan bagian dari warga negara untuk turut aktif dalam urusan publik yang bersinggungan dengan politik.

Hal ini sebagai konsekuensi dari adanya kebijakan pemerintah yang termuat dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014. Pada pasal ini disebutkan bahwa dalam penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN berdasarkan pada beberapa asas salah satunya adalah asas netralitas. Adapun yang dimaksud dengan asas netralitas, disebutkan pada bagian penjelasan UU ASN yaitu pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.

Seorang ASN dapat dikatakan netral apabila dirinya tidak memihak pada kepentingan politik siapapun, tidak menunjukkan preverensi dukungan terhadap pasangan calon maupun partai politik manapun dan juga pegawai ASN tidak turut serta menjadi anggota ataupun pengurus partai politik. Pernyataan ini didukung dengan bunyi pada pasal-pasal yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yaitu termuat pada Pasal 87 Ayat 4

⁷⁸ Subhi Mahmashani, *Falsafah al-Tasyri' fi al-Islam*, (Damaskus: Dar al-Kasysyaf, 1952), hlm. 61-62

huruf c UU ASN. Pada pasal tersebut disebutkan bahwa PNS dapat diberhentikan tidak dengan hormat karena menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

ASN memang tetap diberikan hak-hak konstitusionalnya, karena masih diperbolehkan untuk memilih dan dipilih. Pengaturan yang demikian ini tidak mengurangi hak politik dari ASN sekalipun dirinya dilarang untuk ikut serta menjadi anggota atau pengurus partai politik. Wujud aspirasi yang dapat dilakukan oleh ASN adalah melalui hak pilih yang dimilikinya untuk memilih partai politik yang dikehendakinya pada pemilihan umum. Esensi netralitas ASN sejatinya adalah pembatasan bukan pencabutan.

Ketika menilik kembali latar belakang adanya kebijakan netralitas yang diberlakukan bagi ASN yang berangkat pengalaman sejarah yang terjadi di Indonesia utamanya yang terjadi di masa Orde Baru. Yang mana keadaan birokrasi pada masa Orde Baru dapat dikatakan jauh dari kata netral. Pada masa itu memang telah ada regulasi yang membatasi gerak pegawai negeri untuk ikut serta dalam partai politik. Namun secara normatif regulasi ini masih memberikan kesempatan dan ruang pegawai negeri dalam partai politik.

Kegagalan netralitas ketika itu memberikan kesan buruk bagi birokrasi. Birokrasi di masa Orde Baru menunjukkan mutu pelayanan yang tidak maksimal. Jauh dari harapan yang diinginkan, saat itu birokrasi bekerja atas kepentingan para penguasa dan pemilik modal bukan atas kepentingan masyarakat. Birokrasi yang seharusnya netral dan tidak memihak pada golongan mana pun tidak terwujud.

Ketika birokrasi bekerja atas kepentingan kelompok penguasa, maka kepentingan masyarakat akan terabaikan. Birokrasi yang seharusnya memberikan pelayanan maksimal kepada masyarakat justru berbalik malah mengabdikan diri untuk memberikan keuntungan pada para penguasa semata. Akibatnya, regulasi-regulasi yang dijalankan oleh aparatur negara sebagai bagian dari birokrasi itu sendiri akan mengabaikan kepentingan masyarakat.

Tentunya hal ini tidaklah dibenarkan menurut pandangan Islam. Keberpihakan atau kecenderungan kepada orang yang zalim adalah sesuatu yang dilarang oleh Allah Swt., sebagaimana yang telah ditegaskan pada Q.S. Hud/11:113:

وَلَا تَرْكَبُوا إِلَى الَّذِينَ ظَلَمُوا فَتَمَسَّكُمُ النَّارُ وَمَا لَكُم مِّن دُونِ اللَّهِ مِن أَوْلِيَاءَ ثُمَّ لَا تُنصَرُونَ

Dan janganlah kamu cenderung kepada orang yang zalim yang menyebabkan kamu disentuh api neraka, sedangkan kamu tidak mempunyai seorang penolong pun selain Allah, sehingga kamu tidak akan diberi pertolongan.

Maka bentuk dukungan atau kecenderungan ASN ketika itu tidaklah diperkenankan dalam Islam karena kondisi pemimpin ketika itu lebih condong kepada nilai kemanfaatan yang dihasilkan bagi penguasa saja. Oleh karena itu, pembatasan terhadap hak politik ASN memanglah diperlukan agar ASN sebagai pelaksana kebijakan tetap netral dan tetap pada tugas dan fungsinya untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat tanpa memihak atau mengutamakan kepada salah satu kepentingan kelompok manapun.

Untuk itulah maka Islam telah mewajibkan *amar makruf nahi mungkar* bagi seluruh manusia agar kehidupan masyarakat menjadi tenang dan damai. Sebab, apabila nilai-nilai syariat serta norma-norma yang ditetapkan agama tidak lagi diindahkan, maka manusia nantinya akan kehilangan kendali serta salah arah, yang memungkinkan manusia terjerumus untuk melakukan berbagai penyelewengan karena hanya mengejar nilai-nilai materi semata. Bahkan mungkin saja akan menimbulkan hal yang lebih parah karena orientasi hidup manusia tidak lagi memerhatikan dan memperdulikan kepentingan orang lain, hingga akhirnya kemaslahatan umat tidak lagi dapat direalisasikan.

Sehingga menurut hemat peneliti, melihat akibat yang ditimbulkan terhadap kepentingan umum (masyarakat) jika ASN tidak netral, maka harapan untuk terwujudnya kesadaran *amar makruf dan nahi mungkar* sebagai sosial

kontrol manusia dirasa masih kurang, karena sebagai manusia biasa setiap orang tidak dapat menghindarkan diri dari kekhilafan untuk berbuat salah. Oleh karenanya, selain dari adanya kesadaran amar makruf nahi mungkar, maka perlu pula ada aturan tegas oleh pemimpin guna mencegah terjadinya dampak yang lebih besar yang diakibatkan jika ASN tidak netral.

Maka dari itu, peneliti berpandangan bahwa kebijakan yang mengharuskan ASN untuk netral dengan di batasi hak politiknya dapat dibenarkan dengan alasan agar ASN tidak bergerak atas dasar kepentingan politis melainkan murni untuk masyarakat. Sebab dalam Islam, kebebasan dan hak pribadi yang dimiliki oleh manusia mempunyai konsekuensi untuk memelihara hak dan kepentingan orang lain. Serta tidak diperkenankan untuk semena-mena mempergunakan hak individu sehingga merugikan orang lain, sedangkan dirinya memetik keuntungan.

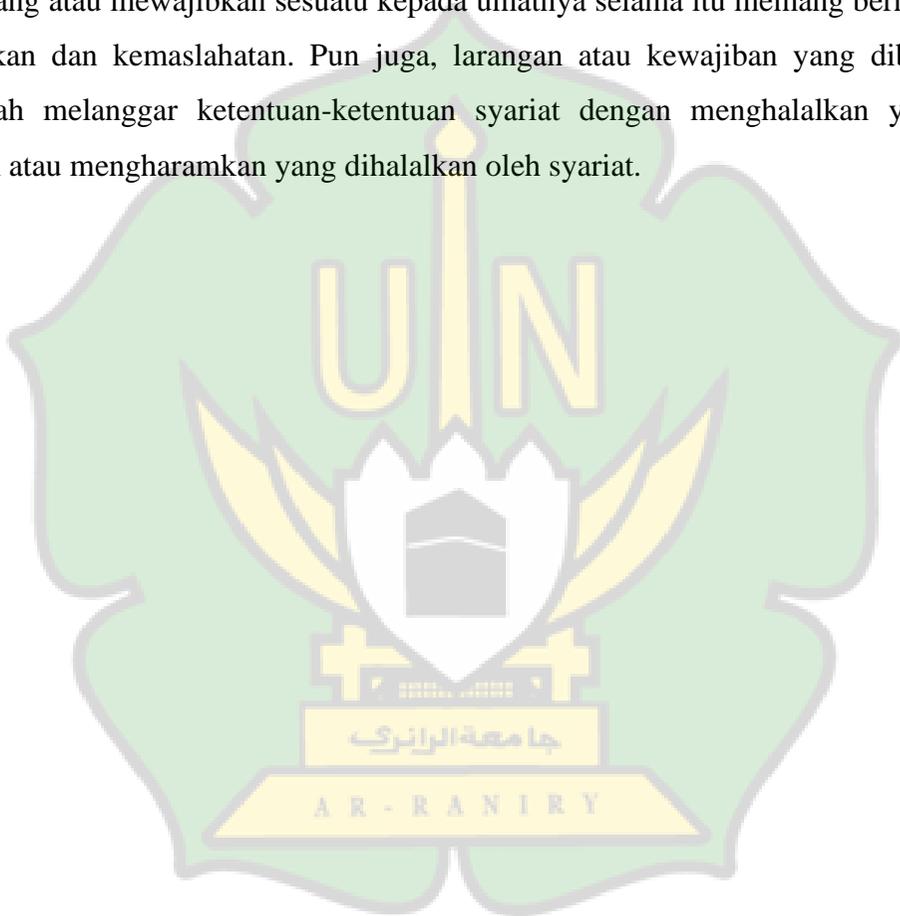
Pembatasan terhadap hak politik ASN merupakan salah satu solusi yang dapat diterima mengingat birokrasi dan politik memang tidak bisa dipisahkan. Pengaturan mengenai ASN yang diharuskan untuk netral pada dasarnya sebagai suatu upaya untuk menjawab permasalahan yang selama ini terjadi. Kebijakan ini adalah salah satu upaya untuk mewujudkan birokrasi yang profesional. Demokrasi meniscayakan kinerja birokrasi yang terlepas dari kepentingan politik. Artinya birokrasi harus mampu memposisikan diri untuk bekerja secara profesional dan netral. Sehingga tuntutan untuk netral ini bertujuan agar ASN dalam melaksanakan tugasnya sebagai pelaksana kebijakan tidak berpihak kepada partai politik tertentu.

Selain itu, setiap warga negara atau dalam konteks pembahasan ini adalah ASN yang merupakan pelaksana kebijakan dari pemerintah dituntut untuk taat terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku yang dibuat oleh pemimpin. Perihal ketaatan kepada pemimpin diatur dalam Islam dengan mengistilahkan ulil amri. Hal ini sebagaimana firman Allah pada Q.S. An-Nisaa/4:59:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ

Wahai orang-orang yang beriman! Taatilah Allah dan taatilah Rasul (Muhammad), dan juga pada Ulil Amri (pemegang kekuasaan) di antara kamu...”

Pemimpin atau negara memiliki otoritas untuk membuat suatu aturan yang mengikat bagi setiap warga negaranya. Pemimpin atau negara berhak untuk melarang atau mewajibkan sesuatu kepada umatnya selama itu memang bernilai kebaikan dan kemaslahatan. Pun juga, larangan atau kewajiban yang dibuat tidaklah melanggar ketentuan-ketentuan syariat dengan menghalalkan yang haram atau mengharamkan yang dihalalkan oleh syariat.



BAB TIGA
NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA (ASN) DI KEGIATAN
BERPOLITIK PADA PASAL 9 UNDANG-UNDANG NO. 5 TAHUN 2014
DALAM PERSPEKTIF *FIQH SIYASAH*

A. Netralitas ASN di Kegiatan Berpolitik pada Pasal 9 Undang-Undang No. 5 Tahun 2014

Netralitas, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia berasal dari kata “netral” yang berarti tidak memihak (tidak ikut atau tidak membantu salah satu pihak). Jadi netralitas (kenetralan) adalah keadaan dan sikap tidak memihak atau bebas.⁷⁹ Sedangkan Aparatur Sipil Negara atau yang disingkat dengan ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil yang menjadi pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.⁸⁰ Netralitas birokrasi pada hakikatnya adalah suatu sistem di mana birokrasi tidak akan berubah dalam memberikan pelayanan kepada masternya (dari parpol yang memerintah). Lebih lanjut dikatakan bahwa netralitas ASN adalah membuat ASN dalam menjalankan roda administrasi pemerintahan tidak bergeser walaupun pejabat politik dari parpol yang memerintah itu berubah”.⁸¹

Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah kebijakan politik yang melarang ASN untuk terlibat politik praktis atau harus netral dalam politik karena keberadaannya sebagai pelayan masyarakat. Hal ini diterapkan agar bebasnya ASN dari pengaruh kepentingan partai politik atau tidak berperan dalam proses politik, namun masih tetap mempunyai hak politik untuk memilih, dan berhak untuk dipilih dalam pemilihan umum. Maksud netralitas yang lain adalah jika seorang Aparatur Sipil Negara aktif menjadi pengurus partai politik atau anggota legislatif, maka ia harus mengundurkan diri. Dengan demikian birokrasi

⁷⁹ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2000), hlm. 688.

⁸⁰ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Pasal 1 Ayat (1).

⁸¹ Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2011), hlm. 168.

pemerintahan akan stabil dan dapat berperan mendukung serta merealisasikan kebijakan atau kehendak politik manapun yang sedang berkuasa dalam pemerintahan.⁸²

Makna netralitas tersebut di atas adalah bebasnya Aparatur Sipil Negara dari pengaruh kepentingan partai politik tertentu atau tidak memihak untuk kepentingan partai tertentu atau tidak berperan dalam proses politik karena dikhawatirkan pegawai tersebut menyalahgunakan penggunaan fasilitas negara untuk kepentingan partai seperti yang telah terjadi pada masa Orde Baru.⁸³ Setiap peraturan memiliki pembatasan terhadap keberlakuannya untuk dapat menegaskan aspek kepastian, keadilan, dan kegunaan hukum. Artinya tidak ada satupun peraturan yang keberlakuannya sepanjang zaman dan memenuhi kebutuhan realitas sosial yang terus berubah, sehingga setiap perubahan pada hakikatnya merupakan konsekuensi logis bagi setiap keinginan untuk memenuhi tuntutan zaman.⁸⁴

Hukum di satu sisi bersifat praktis dan di sisi lain bersifat teoritis. Pemahaman mengenai hukum sampai saat ini sangat sulit didapati. Tetapi secara sederhana hukum adalah seperangkat kaidah yang bertujuan untuk mengatur tata kehidupan manusia. Hukum yang merupakan seperangkat kaidah dinormatiskan ke dalam sebuah peraturan perundang-undangan, setiap peraturan perundang-undangan ini harus ditegakan dalam arti diimplementasikan agar dapat berlaku secara efektif.

Salah satu ranah hukum yang ada di Indonesia adalah hukum kepegawaian yang mengatur mengenai pegawai negeri itu sendiri, termasuk di

⁸² S.F. Marbun, *Reformasi Hukum Tata Negara, Netralitas Pegawai Negeri Dalam Kehidupan Politik Di Indonesia*, (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 1998), hlm. 74.

⁸³ Sri Hartini, Penegakan Hukum Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS), *Jurnal Dinamika Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto, Vol. 9 No. 3, (September 2009), hlm. 72.

⁸⁴ Ellydar Chaidir, *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, (Yogyakarta: Total Media, 2008), hlm. 294.

dalamnya terkait dengan netralitas. Pelaksanaan netralitas aparatur sipil Negara sendiri sampai saat ini masih terus menjadi perdebatan hangat, oleh sebab itulah perlu dikaji lebih mendalam mengenai netralitas dan penegakan hukumnya.

ASN diharapkan menjadi seorang yang profesional dalam menjalankan setiap tugas yang diembannya. Pandangan ini sesuai dengan kedudukan manusia, yaitu dengan ungkapan *not the gun but the man behind the gun*. Ungkapan ini sangat tepat diterapkan dalam membahas masalah kedudukan netralitas ASN.

Aturan netralitas aparatur sipil Negara sudah ada sejak diterbitkannya Peraturan Presiden Nomor 2 tahun 1959 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil dan Pejabat Negeri dalam Partai Politik. Peraturan Presiden ini diterbitkan untuk menyatukan Pegawai Negeri Sipil yang terkotak-kotak akibat kebijakan politik Nasakom. Selanjutnya Peraturan Presiden ini ditindaklanjuti dan diperluas dengan Surat Edaran Presiden Republik Indonesia Nomor 2 tahun 1959 tentang Larangan Keanggotaan Partai Politik bagi Pejabat Negeri yang Menjalankan Kewajiban Negara diluar Jabatan yang dipangkunya.⁸⁵

Sampai dengan tahun 1960, pemerintah banyak menerbitkan peraturan perundang-undangan kepegawaian dalam bentuk peraturan pemerintah. Akibat banyaknya peraturan tentang kepegawaian tersebut mengakibatkan sulit bagi aparat pemerintah untuk mendapatkan landasan hukum terhadap permasalahan-permasalahan kepegawaian yang tepat. Hal ini melatarbelakangi pemerintah untuk menyusun undang undang kepegawaian. Pada tahun 1958, pemerintah membentuk panitia yang diketuai oleh Prajudi Atmosudirdjo untuk menyusun undang undang kepegawaian. Akhirnya pada tahun 1961, melalui proses hukum berhasil diundangkan Undang Undang Nomor 18 tahun 1961 tentang ketentuan pokok Kepegawaian.⁸⁶

⁸⁵ Sri Hartini, dkk., *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm. 261-262

⁸⁶ Sukamto Satoto, *Pengaturan Eksistensi dan Fungsi Badan Kepegawaian Negara*, (Yogyakarta: CV Hanggar Kreator, 2004), hlm. 31

Undang Undang Nomor 18 tahun 1961 dibentuk untuk menjamin kedudukan hukum pegawai negeri, serta untuk dijadikan dasar untuk menyusun aparatur Negara yang berdaya guna sebagai alat revolusi nasional berdasarkan proklamasi kemerdekaan. Undang undang ini walaupun bernama Ketentuan Pokok Kepegawaian, berlaku tidak saja pada pegawai negeri namun berlaku juga bagi anggota-anggota Angkatan Perang, Kepolisian Negara serta Pegawai-pegawai perusahaan Negara.

Dalam Pasal 10 ayat (4) undang undang tersebut, disebutkan bahwa “bagi suatu golongan pegawai dan/atau suatu jabatan, yang karena sifat atau tugasnya memerlukan dapat diadakan larangan masuk suatu organisasi politik, ketentuan mengenai hal ini ditetapkan dengan peraturan pemerintah”. Dalam prakteknya, Pegawai Negeri Sipil terkotak-kotak dalam partai politik sebagai akibat situasi politik dan pemerintahan. Pada saat itu partai-partai politik mulai menanamkan pengaruhnya terhadap aparat pemerintah dan menggunakan pejabat pemerintah sebagai *building block* organisasi mereka. Partai-partai politik mempunyai masa pengaruh dan masa pendukung di setiap departemen, atau bahkan mendominasi departemen. Dengan demikian intervensi politik dalam kehidupan birokrasi sangat besar sekali.

Maklumat Wakil Presiden tanggal 3 November 1945 telah menimbulkan sistem multi partai yang memberikan kebebasan kepada masyarakat untuk mendirikan partai politik sesuai dengan aspirasinya. Pada masa itu dilaksanakan Pemilihan Umum yang pertama. Dari hasil pemilihan umum tersebut, partai-partai politik yang memenangkan suara berkehendak untuk menguasai beberapa kementerian. Bahkan tidak jarang terjadi kabinet pemerintahan dibubarkan hanya karena pembagian kementerian yang tidak sesuai dengan tuntutan partai-partai politik. Pemerintah dibawah kepemimpinan partai politik yang anggotanya mendominasi Dewan Perwakilan Rakyat. Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat sangat kuat. Sebaliknya lembaga-lembaga pemerintah kedudukannya sangat

lemah. Pegawai Negeri Sipil yang seharusnya loyal kepada negara dan bangsa Indonesia akan tetapi dalam kenyataannya menjadi loyalis partai-partai politik.⁸⁷

Pada masa itu, PNS terkontaminasi terhadap bermacam perbedaan ideologi yang dibawa oleh partai-partai politik, banyak kasus yang terjadi dimana partai politik yang memimpin suatu kementerian maka akan tertanam pengaruh partai dalam kementerian tersebut, seluruh PNS dalam kementerian itu dipastikan adalah pendukung partai politik itu, akibatnya PNS menjadi terkotak-kotak. Dengan demikian aturan netralitas PNS pada larangan untuk menjadi anggota atau pengurus partai politik.

Pada awal pemerintahan Orde Baru, yang menggantikan pemerintahan Orde Lama, diterbitkan Permendagri Nomor 12 tahun 1968 yang antara lain berisi kewajiban aparat pemerintah untuk loyal kepada bangsa dan negara dan dilarang menjadi anggota partai politik. Aturan ini masih sama substansinya dengan aturan pada masa pemerintahan Orde Lama. Barulah pada tahun 1970, diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 1970 yang mengharuskan setiap Pegawai Negeri untuk masuk dalam Korp Karyawan Departemen Dalam Negeri (Kokarmendagri), selanjutnya pada tahun 1971 berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 82 tahun 1971 tentang Korps Pegawai Republik Indonesia (KORPRI), dibentuklah KORPRI sebagai satu-satunya wadah pembinaan bagi Pegawai Negeri Sipil di luar kedinasan. Dikemudian hari KORPRI dijadikan kendaraan politik dan secara transparan berafiliasi kepada kekuatan politik tertentu.

Lebih lanjut pemerintah menerbitkan Undang Undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok Pokok Kepegawaian, dimana dalam Pasal 14 disebutkan “untuk lebih meningkatkan pembinaan, keutuhan dan kekompakan, serta dalam rangka usaha menjamin kesetiaan dan ketaatan penuh seluruh Pegawai Negeri Sipil terhadap Pancasila, Undang Undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintah, maka perlu dipupuk dan dikembangkan jiwa korps yang bulat dikalangan

⁸⁷ Miftah Thoha, *Menejemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, (Jakarta: Kencana Predana Media Group, 2008), hlm. 115-32

Pegawai Negeri Sipil”. Aturan ini dimaksudkan untuk menyatukan Pegawai Negeri Sipil dalam satu korps yaitu KORPRI.

Pada tahun 1998 ketika terjadi pergantian kekuasaan dari Orde Baru kepada Orde Reformasi. Pada masa ini pengaturan netralitas ASN diatur pada Undang Undang Kepegawaian dan Undang Undang Pemilihan Umum. Pada tahun 1999, diterbitkanlah Undang Undang Nomor 43 tahun 1999. Undang undang ini sangat penting untuk diterbitkan karena terjadinya pergeseran fungsi pembangunan dan pemerintahan dari pusat ke daerah. Selama hampir 32 tahun pemerintahan Orde Baru, pemerintahan berlangsung sangat otoritarian dan sentralistik. Titik kekuasaan terpusat pada penguasa birokrasi pemerintah. Kendali pembangunan dan pemerintahan berada di tangan pemerintah pusat.⁸⁸

Pada tahun 2014, diterbitkan Undang Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara untuk menggantikan Undang Undang Nomor 43 tahun 1999. Dalam pasal 12 disebutkan bahwa Pegawai Aparatur Sipil Negara berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Undang Undang ini diterbitkan karena terjadi politisasi birokrasi oleh pejabat pembina kepegawaian. Sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 2003 tentang Wewenang Mengangkat, Memindahkan dan Memberhentikan Pegawai Negeri Sipil, maka Pejabat pembina kepegawaian mempunyai kewenangan yang sangat luas dalam hal manajemen Pegawai Negeri Sipil yaitu keseluruhan upaya-upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektifitas dan derajat profesionalisme penyelenggaraan tugas, fungsi dan kewajiban kepegawaian yang meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kesejahteraan dan pemberhentian.

⁸⁸ Syaukani, dkk., *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002) hlm. 168-169

Undang Undang Nomor 7 tahun 2017 juga mengatur tentang netralitas Aparatur Sipil Negara, dalam Pasal 280 ayat (2) menyebutkan “Pelaksana dan/atau tim kampanye dalam kegiatan Kampanye Pemilu dilarang mengikrtrsertakan Aparatur Sipil Negara”. Kemudian pasal 283 ayat (1) yang menyebutkan “aparatur sipil negara lainnya dilarang mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap Peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye”.⁸⁹

Untuk lebih jelas tentang aturan terkait dengan netralitas aparatur sipil negara dalam kegiatan berpolitik dapat dilihat pada beberapa aturan, yaitu sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undangundang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, dalam Pasal 3 ayat (1) bahwa “Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan”. Netralitas Pegawai Negeri selanjutnya ditegaskan pada ayat (2) bahwa “dalam kedudukan dan tugas tersebut, Pegawai Negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat” (Pasal 3 ayat 1).
3. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Undang-Undang ASN), menjelaskan bahwa:
 - a. Pasal 9 ayat (2) disebutkan: “Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik”.
 - b. Pasal 87 ayat (4) huruf c disebutkan: “PNS diberhentikan tidak dengan hormat karena menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik”.
 - c. Pasal 137 menyatakan bahwa Undang-Undang 43 Tahun 1999 dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi. Namun Pasal 139 menyatakan bahwa :

⁸⁹ Bagus Sarnawa, Pergeseran Aturan Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Umum, dalam *Jurnal Media Hukum*, Vol. 25, No. 2, 2018, hlm. 187

“Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 55, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3041) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 169, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3890) dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dan belum diganti berdasarkan Undang-Undang ini”.

4. 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, Pasal 70 ayat (1) huruf b disebutkan : “Dalam Kampanye, pasangan calon dilarang melibatkan aparatur sipil Negara....”.
5. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri, bahwa PNS dilarang :
 - a. Memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara memberikan surat dukungan disertai foto kopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk sesuai peraturan perundang-undangan; dan
 - b. Memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, dengan cara: terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah; menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye; membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau 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.
6. Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Republik Indonesia Nomor SE/08.A/M.PAN/5/2005 tentang Netralitas Pegawai Negeri Sipil

Dalam Pemilihan Kepala Daerah mengatur yaitu: Bagi PNS yang menjadi calon Kepala atau Wakil Kepala Daerah: 1). wajib membuat surat pernyataan mengundurkan diri dari jabatan negeri pada jabatan struktural atau fungsional yang disampaikan kepada atasan langsung untuk dapat diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan 2). Dilarang melibatkan PNS lainnya untuk memberikan dukungan dalam kampanye.

7. Netralitas Pegawai Negeri Sipil juga pernah diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah: 1). Pasal 59 ayat (5) huruf g menyatakan: “pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang berasal dari PNS harus mengundurkan diri dari jabatan negeri. 2). Pasal 79 ayat (4): “pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, dilarang melibatkan pegawai negeri sipil,...”.

Kaitan dengan netralitas aparatur sipil negara Pegawai negeri, Sedarmayanti di dalam bukunya menjelaskan bahwa kedudukan Pegawai Negeri adalah sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan. Dalam kedudukan dan tugas tersebut, Pegawai Negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik, serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dalam hal untuk menjamin netralisasinya, Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan pengurus partai politik. Setiap Pegawai Negeri wajib setia dan taat kepada Pancasila, UUD 1945, Negara dan Pemerintah serta wajib menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁹⁰

Ada beberapa alasan mengapa ASN masih tidak netral dalam kegiatan berpolitik atau dimanfaatkan birokrasinya oleh beberapa pihak disebabkan oleh sebagai berikut:

⁹⁰ Sedarmayanti, *Manajemen Sumber Daya Manusia: Reformasi birokrasi dan Manajemen Pegawai negeri Sipil*, (Bandung: Refika Aditama, 2013), hlm. 372

1. Birokrasi seringkali mudah dimanfaatkan sebagai personifikasi negara. Masyarakat pedesaan adalah kelompok warga atau pemilih yang sangat mudah untuk dimanipulasi pilihannya dalam kegiatan politik. Dengan melibatkan birokrasi ataupun para birokrat dalam kegiatan politik, menjadi tim sukses, menjadi peserta kampanye atau lainnya, mereka dapat mengatasnamakan institusi negara untuk merayu atau bahkan mengintimidasi warga. Dengan kepatuhan warga untuk melakukan apa yang harus dilakukan oleh mereka atas perintah birokrasi/birokrat selama Orde Baru, ini menunjukkan pada calon kandidat peserta politik bahwa membawa institusi ini ke dalam percaturan politik adalah keuntungan. Oleh karena itu, ini adalah salah satu alasan mengapa mereka mudah terlibat atau diundang untuk terlibat dalam kegiatan politik.
2. Birokrasi dianggap perlu dimanfaatkan karena memegang akses informasi di daerah. Tidak dapat dipungkiri bahwa keberhasilan birokrasi ialah kemampuannya untuk mengumpulkan informasi dari dan di wilayah kemasyarakatannya (teritorinya). Lembaga manapun, baik legislatif, yudikatif, maupun lembaga privat nirlaba tidak memiliki kemewahan akses informasi sebagaimana birokrasi miliki, maka birokrasi dianggap sebagai sumber kekuatan yang tidak terperi oleh para kandidat pilkada. Sulit kiranya apabila birokrasi tidak diundang dalam percaturan politik daerah karena birokrasi memiliki sekumpulan data mengenai besaran pemilih, basis massa partai, pemilih pemula (*early voters*), kelompok Golput, dan lain sebagainya yang dapat dimanfaatkan oleh calon-calon penguasa, terutama *incumbent*.
3. Kemungkinan dimanfaatkannya keahlian teknis yang dimiliki oleh birokrat dalam birokrasi merupakan alasan lain mengapa mereka pantas untuk dilibatkan dalam kontestasi politik, keahlian teknis dalam formulasi dan implementasi kebijakan.
4. Untuk faktor internal berupa kepentingan yang partisan untuk mobilitas karir. Adanya *vasted-interest* berupa kepentingan memelihara dan meningkatkan

posisi karir/jabatan menjadi alasan beberapa birokrasi berpolitik. Dan dari itu, sebagian birokrat berpolitik berspekulasi dengan harapan jika kandidat yang didukung menang, maka birokrat tersebut akan mendapat posisi yang lebih penting dikemudian hari.

5. Masih kuatnya budaya *patron-client* menyebabkan ASN yang loyal akan membela habis-habisan atasannya yang menjadi kandidat dalam kontestasi politik. Selain itu, ada juga tarikan kepentingan jaringan, bisnis dan politik dari *shadow government in bureaucracy*.⁹¹

B. Pandangan *Fiqh Siyasah* terhadap Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Kegiatan Berpolitik pada UU No. 5 Tahun 2014

Fiqh siyasah ialah ilmu yang mempelajari hal-hal urusan umat dan negara dengan segala bentuk hukum, pengaturan, dan kebijaksanaan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan dasar-dasar ajaran syariat untuk mewujudkan kemaslahatan umat. Sedangkan netralitas aparatur sipil Negara di kegiatan berpolitik pada Pasal 9 Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 merupakan sebuah pengaturan perundang-undangan yang mengatur tentang posisi ASN dalam kegiatan berpolitik. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 9 UUASN bahwa: (1) Pegawai ASN melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh pimpinan Instansi Pemerintah. (2) Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik. Undang Undang ini diterbitkan untuk melarang aparatur sipil Negara (ASN) menjadi anggota dan atau pengurus partai politik. Hal ini dikarenakan keberadaannya sebagai pelayan masyarakat.

Fiqh siyasah dalam ruang lingkup *al-Sulthah al-Tanfidiyah* mengatur tentang pegawai negeri atau dalam Islam disebut dengan pegawai pemerintahan. Pegawai pemerintah yaitu seseorang yang membantu pemimpin dalam pemerintahan untuk mempermudah pemimpin dalam mengurus berbagai urusan

⁹¹ H. Purba, L. A, *Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung*, (Jakarta: Universitas Indonesia, 2010), hlm. 135-136.

masyarakat. Para pembantu khalifah atau pemimpin disini ada dua pembagian yaitu seseorang yang membantu khalifah/pemimpin dalam bidang pemerintahan yang disebut dengan *wazir tafwidhi* dan seseorang yang membantu khalifah/pemimpin dalam bidang administrasi yang disebut dengan *wazir tanfidzi*.⁹²

Sebagai seorang pegawai pemerintah harus taat dan patuh dengan peraturan yang dibuat oleh pemimpin karena seorang pemimpin sebelum memutuskan suatu aturan atau ketentuan telah mempertimbangkan terlebih dahulu sehingga peraturan yang dibuat oleh pemimpin tidak menyeleweng dari aturan-aturan Islam dan dan tidak mengurangi hak-hak warga negara. Sebagaimana firman Allah Swt dalam QS. an-Nisa` ayat 59:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِن تَنَزَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهٖ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَٰلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ﴿٥٩﴾

Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, Maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya. (QS. An-Nisa: 59).

Warga negara atau pegawai pemerintah berhak menuntut untuk mendapatkan mendapatkan hak-haknya akan tetapi harus sesuai dan tidak melanggar ketentuan-ketentuan yang sudah ada. Taat kepada penguasa muslim yang menerapkan hukum-hukum islam dalam pemerintahannya selama tidak memerintah untuk melakukan kemaksiatan dan kekufuran adalah sebuah keharusan bagi seluruh kaum muslim. Ketaatan tersebut hukumnya wajib, karena Allah Swt telah memerintahkan ketaatan kepada pemimpin.

⁹² Al-Mawardi, *Al-Ahkam al-Sultaniyyah al-Wilayah al-Diniyyah*, (Kuwait: Maktabah Dar Ibn Qutaibah, 1989), hlm. 30.

Berdasarkan penjelasan tersebut dapat diketahui bahwa sikap seorang pegawai pemerintah atau aparatur sipil Negara harus patuh dan taat pada aturan yang ditetapkan oleh pemimpin, selama peraturan dan ketentuan yang dibuat oleh pemimpin tidak melanggar dengan syariat-syariat yang ada, pegawai pemerintah harus mematuhi. Karena seorang pemimpin jika menetapkan suatu aturan pasti dengan berbagai pertimbangan-pertimbangan agar tidak terjadi adanya hak-hak rakyat yang dibatasi. Sama halnya dalam menganalisa netralitas aparatur sipil Negara di kegiatan berpolitik pada pasal 9 UU No.5 Tahun 2014, Dalam hal ini aparatur sipil Negara harus patuh terhadap aturan yang telah ditetapkan oleh pemimpin untuk bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik dan memberikan pelayanan yang berkualitas bagi masyarakat.

Kemudian dari segi pengaturan perundang-undangan, netralitas aparatur sipil Negara di kegiatan berpolitik dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 sudah sejalan dengan prinsip-prinsip dalam *fiqh siyasah* dalam ruang lingkup *al-Sulthah al-Tasyri'iyah*. Dalam hal pembentukan sebuah perundang-undangan (*qanun*), pemegang kekuasaan dan kewenangan tertinggi ada ditangan Kepala Negara, Presiden, atau dalam istilah politik Islam klasik khalifah merupakan khas sistem kekuasaan modern dimana kekuasaan itu dibangun secara konstitusional.⁹³ Khalifah sebagai pimpinan tertinggi suatu Negara berhak menetapkan aturan hukum atau qanun yang tidak diatur secara tegas dalam al-Quran dan al-Hadist. Sebagaimana Sabda Nabi SAW:

حَدَّثَنَا هَنَّادٌ قَالَ: حَدَّثَنَا وَكَيْعٌ عَنْ شُعْبَةَ عَنْ أَبِي عَوْنٍ عَنِ الْحَارِثِ بْنِ عَمْرٍو عَنْ رَجَالٍ مِنْ أَصْحَابِ مُعَاذٍ عَنْ مُعَاذٍ أَنَّ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ بَعَثَ مُعَاذًا إِلَى الْيَمَنِ فَقَالَ: " كَيْفَ تَقْضِي؟ فَقَالَ: أَقْضِي بِمَا فِي كِتَابِ اللَّهِ. قَالَ: " فَإِنْ لَمْ يَكُنْ فِي كِتَابِ اللَّهِ " قَالَ: فَبَسَّنَتْهُ رَسُولِ اللَّهِ صَلَّى

⁹³ Masdar Farid Mas'udi, *Syarah Konstitusi UUD 1945 dalam Perspektif Islam*, (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2010), hlm. 77

اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ، قَالَ: " إِنْ لَمْ يَكُنْ فِي سُنَّةِ رَسُولِ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ؟ قَالَ: أَجْتَهِدُ رَأْيِي،
 قَالَ " الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي وَفَّقَ رَسُولَ رَسُولِ اللَّهِ لِمَا يُرْضِي رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ "

Hannad menceritakan bahwa Waki' telah menerima riwayat dari Syu'bah dari Abi 'Aun dari Harits bin 'Amr dari seorang laki-laki pengikut Muaz dari Muaz menceritakan bahwa Nabi Muhammad ketika mengutus Muaz ke Yaman dia berkata: "Bagaimana cara engkau memutuskan perkara hukum?" Muaz menjawab, "Saya akan memutuskannya dengan al-Qur'an, bagaimana apabila engkau tidak menemukan jawabannya dalam al-Qur'an, jawab Muaz saya akan mencarinya dalam sunnahmu, Tanya rasul lagi, Bagaimana kalau tidak ada dalam sunnah?" Muaz bin Jabbal menjawab, "Maka saya akan ber-ijtihad". Lalu Nabi berkata: "Segala puji bagi Allah yang telah memberi taufik utusan rasulnya sesuai dengan diridhai rasulnya" (H.R. al-Turmuzi).⁹⁴

Terkait hadist di atas bahwa hal ini berarti kedaulatan yang asli adalah hanya milik Allah Swt. Apabila terjadi tuntutan perkembangan sosial mengharuskan menetapkan suatu aturan hukum yang sebelumnya tidak terdapat dalam nash, maka diperbolehkan kepada seorang khalifah atau pemimpin untuk bermusyawarah bersama *ahlul halli wal 'aqdi* dan menghasilkan suatu hukum yang tidak terdapat dalam nash.

Sama halnya dalam menganalisa netralitas aparatur sipil Negara di kegiatan berpolitik dalam UU No. 5 Tahun 2014, pembentukannya tidak lepas dari peran Pemerintah dalam hal ini Presiden selaku Kepala Pemerintahan, DPR ataupun DPD sebagai wakil rakyat di daerah. Peran DPR dan DPD (selaku wakil rakyat di daerah) sama halnya peran *ahlu al-halli wal 'aqdi*, dia berhak membentuk aturan hukum, tapi sebelum amandemen UUD 1945, dalam hal pembentukan undang-undang harus mendapatkan persetujuan dari Presiden atau DPR, jika tidak mendapatkan persetujuan dari salah satu tersebut maka rancangan undang-undang tersebut tidak dapat diajukan lagi, namun apabila mendapatkan

⁹⁴ Imam Abi 'Isa Muhammad Ibn 'Isa al-Tirmidzi, *Sunan al-Tirmidzi*, (Kairo: Dar al-Ta'shil, 2016), Cet. 2, Jilid. 2, hlm. 435

persetujuan maka Presiden akan mengesahkan dan menetapkan RUU tersebut menjadi undang-undang.

Setelah terjadi amandemen UUD 1945 pergeseran kekuasaan pembentuk undang-undang dimana DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Dalam hal mekanisme pembentukan undang-undang juga lebih terencana, bertahap, terarah, dan terpadu. Dari sisi rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tetapi tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu 30 hari semenjak rancangan undang-undang disetujui, maka rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Kemudian dari segi prinsip *jalb al-mashalih wa daf al-mafasid* (memberi manfaat dan menolak mudharat), netralitas aparatur sipil Negara dalam kegiatan berpolitik yang diatur dalam UU No. 5 Tahun 2014 pada Pasal 9 telah memberikan manfaat (*jalb al-mashalih*) dalam membangun aparat sipil negara yang memiliki integritas, profesional dan netral serta bebas dari intervensi politik, juga bebas dari praktek KKN, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik yang berkualitas bagi masyarakat.

Dalam hal membuang mudharat (*daf al-mafasid*) kehadiran Undang Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Pada tahun 2014, diterbitkan untuk menggantikan Undang Undang Nomor 43 tahun 1999. Dalam pasal 12 disebutkan bahwa Pegawai Aparatur Sipil Negara berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.⁹⁵

Undang Undang ini diterbitkan karena terjadi politisasi birokrasi oleh pejabat pembina kepegawaian. Sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 2003 tentang Wewenang Mengangkat, Memindahkan

⁹⁵ Pasal 12 Undang Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

dan Memberhentikan Pegawai Negeri Sipil, maka Pejabat pembina kepegawaian mempunyai kewenangan yang sangat luas dalam hal manajemen Pegawai Negeri Sipil yaitu keseluruhan upaya-upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektifitas dan derajat profesionalisme penyelenggaraan tugas, fungsi dan kewajiban kepegawaian yang meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kesejahteraan dan pemberhentian. Akibatnya pejabat Pembina Kepegawaian seperti Kepala daerah seringkali melakukan politisasi birokrasi dengan mempengaruhi Pegawai Negeri Sipil dilingkungannya untuk memberikan dukungan kepada partai politik yang menjadi afiliasi Kepala Daerah tersebut.⁹⁶

Kehadiran UUASN ini didasarkan pada dua hal, yakni memantapkan aparatur sebagai abdi negara yang melayani kepentingan publik. Sehingga diperlukan birokrat yang profesional dan memiliki integritas serta memiliki kompetensi di bidangnya. Dan yang kedua adalah masih identiknya birokrasi yang bekerja untuk kepentingan politik. Kedua hal itu menjadi daya dorong untuk melakukan perubahan terhadap tatanan birokrasi melalui UUASN yaitu perubahan dalam sistem, manajemen, rekrutmen dan budaya aparatur sipil Negara (ASN).

Undang-undang ini diharapkan mampu memperbaiki manajemen pemerintahan yang berorientasi pada pelayanan publik, sebab aparatur sipil Negara (ASN) tidak lagi berorientasi melayani atasannya, melainkan masyarakat. Aturan ini menempatkan ASN sebagai sebuah profesi yang bebas dari intervensi politik dan akan menerapkan sistem karier terbuka yang mengutamakan prinsip profesionalisme, yang memiliki kompetensi, kualifikasi, kinerja, transparansi, objektivitas, serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme yang berbasis pada manajemen sumber daya manusia dan mengedepankan sistem merit menuju terwujudnya birokrasi pemerintahan yang profesional.

⁹⁶ Bagus Sarnawa, Pergeseran Aturan Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Umum, dalam *Jurnal Media Hukum*, Vol. 25, No. 2, 2018, hlm. 187

Selanjutnya, isi peraturan atau hukum itu sendiri harus sesuai dengan nilai-nilai dasar syariat Islam. Islam mendorong pemeluknya untuk menunaikan amanah yang telah diterimanya. Dalam Al-Qur`an Surah al-Nisa ayat 58, Allah Swt berfirman:

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 ﴿٥٨﴾

Artinya: Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat. (Q.S. al-Nisa: 58)

Ayat tersebut menjelaskan bahwa Allah Swt memerintahkan kepada kaum muslim untuk melaksanakan amanah yang telah diterimanya, dalam hal ini aparatur sipil Negara memiliki amanah untuk untuk memberikan pelayanan yang berkualitas kepada publik. Selain amanah seorang muslim juga harus memiliki sifat adil, sebagaimana Firman Allah dalam Al-Qur`an Surah al-Nisa ayat 135:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ بِالْقِسْطِ شُهَدَاءَ لِلَّهِ وَلَوْ عَلَىٰ أَنفُسِكُمْ أَوِ الْوَالِدِينَ وَالْأَقْرَبِينَ إِن يَكُنْ غَنِيًّا أَوْ فَقِيرًا فَاللَّهُ أَوْلَىٰ بِهِمَا ۖ فَلَا تَتَّبِعُوا الْهَوَىَٰ أَنْ تَعْدِلُوا وَإِن تَلَوُّوا أَوْ تَعْرِضُوا فَإِنَّ اللَّهَ كَانَ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرًا ﴿١٣٥﴾

Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu orang yang benar-benar penegak keadilan, menjadi saksi karena Allah biarpun terhadap dirimu sendiri atau ibu bapa dan kaum kerabatmu. Jika ia kaya ataupun miskin, maka Allah lebih tahu kemaslahatannya. Maka janganlah kamu mengikuti hawa nafsu karena ingin menyimpang dari kebenaran. Dan jika kamu memutar balikkan (kata-kata) atau enggan menjadi saksi, maka sesungguhnya Allah adalah Maha Mengetahui segala apa yang kamu kerjakan. (Q.S. al-Nisa: 135)

Berlaku adil dan berbuat kebajikan adalah bagian dari pengajaran Alquran terhadap manusia, sehingga dalam melaksanakan sebuah tugas dengan cara adil

adalah suatu kewajiban bagi pemegang jabatan, dalam hal ini ASN selaku pemegang jabatan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat harus adil dan netral serta bebas dari intervensi politik, juga bebas dari praktek KKN. Maka oleh karena itu keberadaan aparatur sipil Negara yang memiliki kewajiban untuk memberikan pelayanan yang berkualitas kepada publik serta bebas dari seluruh kepentingan partai politik sudah sesuai dengan nilai nilai dasar dalam syariat Islam.

Dari penjelasan di atas mengenai pandangan *fiqh siyasah* terhadap netralitas aparatur sipil Negara dalam kegiatan berpolitik pada UU No. 5 Tahun 2014, maka dapat diketahui bahwa dalam *fiqh siyasah*, dalam ruang lingkup *al-Sulthah al-Tanfidziyah* memandang bahwa seorang pegawai pemerintah atau aparatur sipil Negara harus patuh terhadap aturan yang telah ditetapkan oleh pemimpin, termasuk dalam hal aturan untuk bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik dan memberikan pelayanan yang berkualitas bagi masyarakat. Selanjutnya, *fiqh siyasah* dalam *al-Sulthah al-Tasyri'iyah* memandang bahwa prinsip pengaturan perundang-undangan yang mengacu pada *nash* (al-Qur'an dan Sunnah) dan prinsip *jalb al-mashalih wa daf al-mafasid* (menciptakan maslahat dan menolak mudharat) serta isi dari sebuah peraturan yang harus sesuai dengan nilai-nilai dasar syariat Islam sudah terwujud dalam hal netralitas aparatur sipil Negara di kegiatan berpolitik pada pasal 9 UUASN.

BAB EMPAT

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan analisa yang penulis lakukan terhadap Netralitas Aparatur Sipil Negara Di Kegiatan Berpolitik Pada Pasal 9 UU No. 5 Tahun 2014 Ditinjau Menurut Perspektif *Fiqh Siyasah*, maka pada bab ini dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah kebijakan politik yang melarang ASN untuk terlibat politik praktis atau harus netral dalam politik karena keberadaannya sebagai pelayan masyarakat. Salah satu peraturan yang mengatur hal tersebut adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Undang-Undang ASN), yakni dalam Pasal 9 ayat (2) disebutkan bahwa “Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik”. Dan Pasal 87 ayat (4) huruf c menyebutkan bahwa “PNS akan diberhentikan dengan tidak hormat karena menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik”. Hal ini diterapkan agar bebasnya ASN dari pengaruh kepentingan partai politik atau tidak berperan dalam proses politik, namun ASN masih tetap mempunyai hak politik untuk memilih, dan berhak untuk dipilih dalam pemilihan umum.
2. Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam kegiatan berpolitik pada pasal 9 UU No. 5 Tahun 2014 sudah sejalan dengan *fiqh siyasah* dalam ruang lingkup *al-sulthah al-tanfidziyah* yang memandang bahwa seorang pegawai pemerintah atau aparatur sipil Negara harus patuh terhadap aturan yang telah ditetapkan oleh pemimpin, termasuk dalam hal aturan untuk bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik dan memberikan pelayanan yang berkualitas bagi masyarakat. Selanjutnya, dalam ruang lingkup *al-sulthah al-tasyri'iyah* memandang bahwa prinsip pengaturan perundang-undangan yang mengacu pada *nash* (al-Qur'an dan Sunnah) dan

prinsip *jalb al-mashalih wa daf al-mafasid* (menciptakan maslahat dan menolak mudharat) serta isi dari sebuah peraturan yang harus sesuai dengan nilai-nilai dasar syariat Islam sudah terwujud dalam hal netralitas aparatur sipil Negara di kegiatan berpolitik pada pasal 9 UUASN.

B. Saran

Dari penelitian ini akan dikemukakan beberapa saran sebagai bahan masukan bagi pengembangan ilmu hukum tata negara serta penerapannya dalam diri mahasiswa dan masyarakat pada masa sekarang dan pada masa yang akan datang. Penulis berharap agar tulisan ini mendatangkan manfaat bagi pembaca, baik mahasiswa maupun kalangan akademisi.

1. Saran Akademik

Perdebatan mengenai aparatur sipil Negara dalam kegiatan berpolitik sampai sekarang masih menuai pro dan kontra. Sehingga penelitian terhadap aparatur sipil Negara dalam kegiatan berpolitik tidak boleh terhenti hanya karena seseorang sudah pernah mengkajinya. Sebagai pemula tentu saja kekurangan dan kesalahan melekat dalam penelitian ini, untuk itu penulis berharap penelitian-penelitian tentang netralitas aparatur sipil Negara dalam kegiatan berpolitik menurut hukum Islam khususnya *fiqh siyasah* secara terus menerus dilakukan pengkajian dan penelitian. Sehingga dapat menambah serta memperkaya wawasan dan referensi dalam bidang pemerintahan Islam maupun dalam bidang perundang-undangan.

2. Saran Praktik

Diantara saran penulis adalah perlunya jiwa semangat syari'ah dalam pembentukan sebuah perundangan-undangan. Agar perundangan-undangan yang ditetapkan pada sebuah negara dapat bermanfaat dan tidak memberi kemudharatan bagi masyarakat luas.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Abd al-Wahhab Khallaf, *al-Siyâsah al-Syarî'ah*, Kairo: Dar al-Anshar, 1997.
- Al-Anshari, *Al-Syura wa Atsaruha fi al-Di-muqrathiyah*, Kairo: Mathba'ah al-Salafiyah, 1980.
- Al-Mawardi, *Al-Ahkam al-Sultaniyyah al-Wilayah al-Diniyyah*, Kuwait: Maktabah Dar Ibn Qutaibah, 1989.
- Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*, Jakarta: Rineka Cipta, 2013.
- Bambang Songgono, *Metodologi Penelitian*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2003.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 2000.
- Ellydar Chaidir, *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Yogyakarta: Total Media, 2008.
- Faisal Abdullah, *Hukum Kepegawaian Indonesia, Rangkang Education*, Yogyakarta: PuKAP-Indonesia, 2012.
- Gregorius Sahdan, *Jalan Transisi Demokrasi; Pasca Soeharto*, Bantul: Edukasi 2004.
- H. Purba, L. A, *Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung*, Jakarta: Universitas Indonesia, 2010.
- H. Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika: 2011.
- H.A. Djazuli, *Fikih Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*, Jakarta: Kencana 2007.
- Imam Abi 'Isa Muhammad Ibn 'Isa al-Tirmidzi, *Sunan al-Tirmidzi*, Kairo: Dar al-Ta'shil, 2016.
- J. Suyuti Pulunga, *Fiqh Siyasah: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1994.

- Mariam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka, 2008
- Masdar Farid Mas'udi, *Syarah Konstitusi UUD 1945 dalam Perspektif Islam*, Jakarta: Pustaka Alvabet, 2010.
- Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2011.
- Muammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta: Prenamedia Group, 2014.
- Muhammad Syuib, *Dinamika Politik Hukum Pilkada Bagi PNS*, Jakarta: Sinar Grafika, 2017.
- Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fiqh Siyasah Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, Jakarta: Erlangga, 2008.
- Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, Jakarta: UI Press, 1990.
- Philipus M. Hadjon, dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005.
- S.F. Marbun dan Mahfud M. D, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty, 2006.
- S.F. Marbun, *Reformasi Hukum Tata Negara, Netralitas Pegawai Negeri Dalam Kehidupan Politik Di Indonesia*, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 1998.
- Sedarmayanti, *Manajemen Sumber Daya Manusia: Reformasi birokrasi dan Manajemen Pegawai negeri Sipil*, Bandung: Refika Aditama, 2013.
- Soekanto dan Soerjono, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2010.
- Sri Hartini, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah*, Jakarta: RajaGrafindo, 1994.
- Titik Triwulan Tutik, *Hukum Tata Usaha Negara Dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Jakarta: KENCANA, 2010.

Skripsi dan Jurnal:

- Abdillah Afandi, *Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pilkada Kota Bandar Lampung (Studi di Kantor Kecamatan Teluk Betung Selatan, Bandar Lampung)*, Skripsi, Lampung: IAIN Raden Intan, 2019.
- Bagus Sarnawa, *Pergeseran Aturan Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Umum*, Jurnal Media Hukum, Vol. 25, No. 2, 2018.
- Gema Perdana, *Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi*, Jurnal Hukum Vol. 10, No. 1, Jakarta: Universitas Indonesia, 2019.
- Inong, *Hak Konstitusional Pegawai Negeri Sipil (ASN) Dalam Pencalonan Sebagai Kepala Daerah*, Jurnal Katalogis, Volume 3 Nomor 11 Tahun 2015.
- Kevin R, Komalig, *Hak Politik Aparatur Sipil Negara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014*, Jurnal Lex Crimen, No.4, Vol IV (Juni, 2017).
- Raharjo, Wasiato, *Analisa Status, Kedudukan dan Pekerjaan Pegawai Tidak Tetap dalam UU No.5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, (Samarinda: Lembaga Administrasi Negara)* Jurnal Borneo Administrator, Vol.11 No.1 Tahun 2015
- Sri Hartini, *Penegakan Hukum Netralitas Pegawai Negeri Sipil (ASN)*, Jurnal Dinamika Hukum Vol. 9 No. 3 September 2009.
- Stevenril Mokoagow, *Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemioihan Umum Kepala Daerah*, Lex Administratum, Vol. 4 No. 4, April 2016.
- Tedi Sudajat dan Agus Mulya Karsona, *Menyoal Makna Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara*, Jurnal Media Hukum, Vol.23, No.1, Juni 2016.

Wulandari,Widuri, *Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Serentak (Kabupaten Bantul Tahun 2015)*, Jurnal Ilmiah oleh Universitas Muhamadiyah Yogyakarta.

Undang-undang :

Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Partai Politik.

Pasal 1 Ayat (4) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2004 tentang 2 Larangan Pegawai Negeri Sipil menjadi Anggota Partai Politik.

Tap. MPR No. XVII/MPR/1998.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UUASN).

