

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam rangka pelaksanaan cita-cita bangsa dan mewujudkan tujuan Negara sebagaimana tercantum dalam pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, yaitu mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur. Maka perlu dibangun Aparatur Sipil Negara yang memiliki integritas, professional, netral, dan bebas dari intervensipolitik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Hal tersebut tidak terlepas dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai pengembang misi nasional untuk mewujudkan tujuan Negara masih sangat signifikan. Peran Aparatur Sipil Negara untuk melaksanakan reformasi birokrasi salah satunya mewujudkan pemerintahan yang baik, secara ontologis perubahan paradigma *government* menuju *governance* berwujud pada pergeseran pola pikir dan orientasi birokrasi yang semula melayani kepentingan kekuasaan menjadi peningkatan kualitas pelayan publik.

Dimasa sekarang Aparatur Sipil Negara harus merubah perilakunya ke arah yang lebih kondusif seiring perkembangan masyarakat. Artinya, pemerintah secara institusional dan aparatur secara personal diharapkan beradaptasi melalui perampingan struktur, fleksibilitas, ketanggapan dan kemampuan bekerjasama dengan semua pihak untuk mewujudkan pemerintahan yang baik.

Pada tahun 2014 untuk mewujudkan reformasi birokrasi, pemerintah mengeluarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Undang-undang ini menjelaskan dan mempertegas lagi dari netralitas pegawai negeri sipil (PNS) sebagai birokrat yang merupakan bagian dari Negara. Bahkan untuk penyebutan pegawai negeri bukan lagi PNS melainkan ASN yang terdiri dari PNS dan PPPK (pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja) Pasal 9 ayat (2) dari Undang-undang ASN mengatakan bahwa : *“pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik.”*¹ Dan dikeluarkannya Undang-undang ASN yang mengatur asas netralitas tersebut dapat menghasilkan ASN yang bebas dari intervensi publik. Dimana ASN dalam dunia birokrasi sering dijadikan mesin politik.

Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) saat ini menjadi suatu objek yang sangat menarik untuk dibahas guna menghasilkan instrumen birokrasi guna menuju pemerintahan yang baik, bisa terlepas dari pengaruh-pengaruh politik. Disisi lain professional dan netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dituntut untuk bekerja sesuai kapasitas mereka, namun disisi lain Pegawai Negeri Sipil (PNS) harus loyal terhadap partai politiknya. Keterlibatan birokrasi dalam kehidupan politik dengan masuk menjadi anggota atau pengurus partai politik dan birokrasi adalah dua hal yang bertentangan.

¹ Pasal 9 ayat (2), Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014, tentang Aparatur Sipil Negara

Persoalan netralitas pegawai negeri sipil (PNS) tidak dapat dipungkiri seperti tidak pernah terselesaikan. Pemerintah telah membuat ragam pengaturan untuk membatasi hubungan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dengan kegiatan politik praktis guna memperkuat eksistensi dari netralitas. Namun, setiap berlangsungnya kegiatan Pemilihan Umum selalu diwarnai meraknya pemberitahuan tentang pelanggaran netralitas oleh oknum Pegawai Negeri Sipil (PNS). Berdasarkan fakta sejarah, kerentanan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam politik praktis dipengaruhi oleh keterlibatan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam menyukseskan salah satu pasangan calon kepala daerah atau menjadi tim sukses dari pasangan calon kepala daerah dengan diiming-iming promosi jabatan. Ini membuat semakin terpuruknya citra pemerintah karena pembangunan sistem kerja yang tidak profesional dan memihak serta menyampingkan asas netralitas.²

Dalam Pasal 2 huruf f Undang-undang ASN menyebutkan bahwa penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN didasarkan pada asas netralitas. Dalam penjelasannya disebutkan bahwa “asas netralitas” adalah bahwa setiap pegawai ASN tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Terlepas dari Pasal tersebut, Undang-undang ASN menegaskan bahwa PNS yang merupakan bagian dari ASN tetap diberikan hak untuk memilih dalam pemilihan umum.

Ketentuan yang diatur dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 2014 memperkuat aturan yang sebelumnya telah ditetapkan dalam Peraturan

² Hartini, Sri, et.al, 2014, *Kebijakan Netralitas Politik Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilukada*, Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum, Vol 3 No.3

Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil yakni PNS dilarang terjun keranah perpolitikan karena adanya larangan PNS untuk memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah seperti terlibatnya dalam kampanye, menjadi peserta dalam kampanye dengan memakai atribut partai atau atribut PNS, atau mengarahkan PNS lain sebagai peserta kampanye.

Tahun 2015, pemerintah mengeluarkan regulasi dengan pemilihan kepala daerah yaitu Undang-undang nomor 8 tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota. Pemilihan Kepala Daerah ini tentu melibatkan semua warga negara Indonesia tidak terkecuali mereka yang telah berumur diatas 17 tahun yang telah memiliki hak untuk memilih. Tidak terkecuali juga Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Indonesia. Mereka juga mempunyai hak memilih bakal calon kepala daerah tetapi dengan syarat harus netral dan tidak berpihak kepada salah satu calon.

Netralitas dalam Pegawai negeri sipil memang sangat dibutuhkan dalam proses politik seperti Pemilihan Umum Kepala daerah karena pegawai negeri merupakan pelayanan publik dan pegawai negeri yang benar-benar berdiri secara independen tanpa harus memihak.

Pegawai ASN berkedudukan sebagai unsur aparatur negara. Ketentuan ini secara tegas menyatakan bahwa pegawai ASN berkedudukan sebagai unsur aparatur negara, dan bukan sebagai unsur aparatur pemerintahan. Sebagai konsekuensi dari Pegawai ASN merupakan unsur

aparatur negara, maka loyalitasnya harus dituju dan berpuncak pada negara, bukan kepada pemerintahan.³

Upaya dalam menjaga 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, sehingga dibutuhkan suatu Netralitas dalam Pegawai Negeri Sipil (PNS) tersebut, ASN dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik. Perlu diketahui bahwa setiap orang memiliki suatu hak asasi dalam kehidupannya, termasuk berpolitik dengan mengikuti partai politik, sesuai dengan UUD 1945 Pasal 28 yang menyatakan "*Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagaimana yang ditetapkan oleh undang-undang*".

Namun masyarakat mengharapkan Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang mampu menjaga kebersamaan dan jiwa yang profesional dan netralitas dalam menyikapi situasi politik, dan tidak terpengaruh untuk melakukan kegiatan yang mengarah pada keberpihakan. Disamping itu, dukungan Pegawai Negeri Sipil (PNS) terhadap salah satu calon disebabkan pada masa lalu saat calon yang didukungnya masih menjabat Pegawai Negeri Sipil (PNS) tersebut merasa mendapat iming-iming dan sesuatu baik itu material maupun non material (jabatan) sehingga pegawai negeri sipil tersebut merasa hutang budi. Untuk membalas utang budi pegawai negeri sipil (PNS) tersebut

³ <http://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/administratum/article/download/11792/11384>, diakses pada 05/12/2016 pukul 20.00 WIB

mewujudkannya dengan mendukung calonnya baik secara langsung maupun tidak langsung.

Bedasarkan uraian latar belakang tersebut, maka penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul “IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA TERHADAP PELAKSANAAN NETRALITAS PEGAWAI NEGERI SIPIL DALAM PEMILUKADA DI KOTA YOGYAKARTA”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas, maka pokok permasalahan yang akan dibahas didalam skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Implementasi Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara terhadap Pelaksanaan Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilukada di kota Yogyakarta?
2. Faktor-faktor apa saja yang menghambat Pelaksanaan Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam pemilukada di kota Yogyakarta?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan memahami Pelaksanaan Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam pemilukada di kota Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menghambat Pelaksanaan Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam pemilukada di kota Yogyakarta.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Untuk memberikan sumbangan kepada ilmu pengetahuan hukum, khususnya Hukum Administrasi Negara.

2. Manfaat Praktis

Dengan penelitian ini akan diperoleh informasi dan gambaran dinamika Pelaksanaan Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam pilkada di kota Yogyakarta.