

# BAB I

## PEDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia sebagai Negara Hukum yang berpedoman pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Sehingga, dalam penyelenggaraan pemerintahannya haruslah berdasar pada norma hukum dan menjalankan asas-asas atau nilai-nilai yang menjadi pedoman dalam menyelenggarakan pemerintahan serta penegakan hukum. Indonesia merupakan negara yang menganut sistem demokrasi, hal ini dilandasi oleh adanya asas demokrasi.

Asas demokrasi adalah pemerintahan yang berasal dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Kemudian, menurut Arief Sidharta<sup>1</sup>, Scheltema, dalam pandangannya tentang unsur-unsur dan asas-asas negara hukum itu secara baru salah satunya yakni mengenai asas demokrasi dimana setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan atau untuk mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintahan. Untuk itu asas demokrasi itu diwujudkan melalui beberapa prinsip, yaitu:

- a. Adanya mekanisme pemilihan pejabat-pejabat publik tertentu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil yang diselenggarakan secara berkala;

---

<sup>1</sup> B. Arief Sidharta, "Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum", *Jentera (Jurnal Hukum)*, "Rule of Law", Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta, edisi 3 Tahun II, November 2004, hal.124-125.

- b. Pemerintah bertanggungjawab dan dapat dimintai pertanggungjawaban oleh badan perwakilan rakyat;
- c. Semua warga Negara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan politik dan mengontrol pemerintah;
- d. Semua tindakan pemerintahan terbuka bagi kritik dan kajian rasional oleh semua pihak;
- e. Kebebasan berpendapat/berkeyakinan dan menyatakan pendapat;
- f. Kebebasan pers dan lalu lintas informasi;
- g. Rancangan perundang-undangan harus dipublikasikan sehingga untuk memungkinkan partisipasi rakyat secara efektif.

Prinsip-prinsip asas demokrasi tersebut diatas merupakan wujud demokrasi, salah satunya mekanisme pengisian jabatan kepemimpinan pemerintah dilakukan melalui Pemilihan Umum (Pemilu). Keberadaan Pemilu merupakan ciri paling mendasar dari sebuah negara demokrasi. Sekalipun bukan satu-satunya aspek dalam demokrasi, namun Pemilu merupakan satu bagian yang sangat penting. Dikatakan demikian karena Pemilu berperan sebagai mekanisme perubahan politik mengenai pola dan arah kebijakan publik dan/atau mengenai sirkulasi elit secara periodik dan tertib.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> <https://www.bps.go.id/publication/2017/12/22/da332e4125b26eb9dd0870ce/statistik-politik-2017.html> diakses pada tanggal 10 Agustus 2018 Pukul 16.59 WIB.

Pengisian jabatan kepemimpinan di tingkat daerah diselenggarakan melalui Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada). Ketentuan Pasal 39 huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang mengatur ketentuan Pemilihan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat, yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Berikutnya, di dalam Pasal 39 huruf b Calon Kepala Daerah juga dapat diajukan dari calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang.

Pemilukada ini sejalan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengamanatkan pembagian wilayah Kesatuan Republik Indonesia menjadi daerah Propinsi selanjutnya, daerah Propinsi dibagi lagi menjadi daerah Kabupaten dan Kota yang masing-masing disebut sebagai daerah otonomi. Hal ini sesuai juga dengan asas otonomi daerah, dimana daerah diberikan hak, wewenang, dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>3</sup> Asas otonomi Daerah sebagai wujud penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia melahirkan berbagai aturan-aturan hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah. Undang-Undang Pemerintahan Daerah sebagai aturan hukum

---

<sup>3</sup> Riduan Syahrani, 2009, *Kata-Kata Kunci Mempelajari Ilmu*, Bandung, PT. Alumni, hlm. 161.

pemerintahan daerah harus mencerminkan asas otonomi daerah. Dengan demikian, sistem pengisian jabatan kepala daerah sebagai salah satu unsur pemerintahan daerah harus pula mencerminkan asas otonomi daerah.<sup>4</sup>

Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah (pemilukada) merupakan proses pergantian kepemimpinan pemerintahan Propinsi dan Kabupaten/Kota yang mencerminkan pelaksanaan sistem daerah otonom. Lebih jauh lagi Pasal 18 ayat (4) UUD Negara Republik Indonesia 1945, menyebutkan bahwa: "Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan propinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis". Kelompok kata "kedaulatan berada di tangan rakyat" dan "dipilih secara demokratis" inilah yang mendorong regulator untuk menerapkan Pemilukada yang melibatkan rakyat secara langsung. Dari sudut pandang ini, sistem pemilihan bisa dikatakan lebih demokratis dibandingkan dengan sistem perwakilan (demokrasi tidak langsung) sebelumnya, semangat untuk mengembalikan demokrasi tersebut menjadi demokrasi langsung tercermin dari keinginan masyarakat sebagai pemilih yang ingin memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak dan hati nuraninya tanpa perantara, dalam memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

---

<sup>4</sup> Saddam Bancin, Faisal Akbar Nasution, Mirza Nasution, Pendastaren Tarigan, "Sistem Pengisian Jabatan Kepala Daerah di Indonesia Menurut Asas Otonomi Daerah", *USU Law Journal*, Volume V, Nomor 2, Tahun 2017

Regulasi mengenai Birokrat/Pegawai Negeri Sipil (PNS) termuat di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara atau disebut juga UU ASN, hal ini sesuai dengan amanat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam rangka pelaksanaan cita-cita bangsa dan mewujudkan tujuan negara Indonesia. Aparatur Sipil Negara adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Adapun pegawai Aparatur Sipil Negara adalah Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Mencermati hal tersebut, maka jelas bahwa profesi ASN terbagi dalam 2 kategori, yaitu Pegawai Negeri Sipil dan PPPK.

Selain itu, latar belakang lahirnya UU ASN ini dikarenakan masih banyak persoalan yang timbul, antara lain tidak adanya daya saing Pegawai Negeri Sipil dalam menghadapi globalisasi, kurangnya fungsi pelayanan terhadap masyarakat, dan terutama tidak jelasnya visi, misi, dan tujuan yang dimiliki oleh masing-masing organisasi baik di tingkat departemen pemerintah pusat maupun pemerintah daerah mengenai kebijakan manajemennya.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Sri Hartini, Tedi Sudrajat, 2017, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 2.

Penyelenggaraan Pemilukada ialah wujud dari demokrasi dan kedaulatan rakyat. Pemilukada pada setiap daerah diharapkan mampu terlaksana dengan lancar dan sesuai yang dikehendaki oleh Pemerintah Daerah, Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) dan juga masyarakat itu sendiri.<sup>6</sup> Tetapi, pada kenyataannya praktik Pemilukada ditingkat daerah menimbulkan berbagai polemik dimasyarakat atas keterlibatan Birokrat/Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam tahapan-tahapan penyelenggaraan Pemilukada. Budaya politik masyarakat dan bangsa Indonesia menunjukkan kecenderungan yang sangat kuat bahwa potensi birokrasi/Pegawai Negeri Sipil khususnya, merupakan instrumen politik yang sangat efektif untuk memperkuat kontrol politik demi memperluas dan mempertahankan rezim kekuasaannya. Hal ini bukanlah suatu hal yang baru, karena pola-pola pemanfaatan birokrasi sebagai suatu instrumen politik rezim terjadi sejak masa pemerintahan kolonial.

Berdasarkan fakta sejarah, kerentanan PNS dalam politik praktis dipengaruhi oleh keterlibatan PNS dalam menyukseskan salah satu pasangan calon kepala daerah *incumbend* didasarkan oleh iming-iming promosi jabatan<sup>7</sup>. Hal ini didukung dengan keberadaan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil berada pada

---

<sup>6</sup> Septi Nur Wijayanti, "Keterlibatan Partai Politik dalam Pemilihan Kepala Daerah", *Jurnal Konstitusi*, Vol. II, Nomor 1, September 2013. Hlm 8-11.

<sup>7</sup> Tedi Sudrajat, Agus Mulya Karsona, "Menyoal Makna Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara", *Jurnal Media Hukum*, Fakultas Hukum UMY, hlm.88.

Presiden sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian Tingkat Pusat, Gubernur sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian Tingkat Propinsi, dan Bupati/Walikota sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian tingkat Kabupaten/Kota,<sup>8</sup> indikasi bahwa wewenang ini bisa saja disalahgunakan oleh Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tentunya menduduki jabatan sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian saat terpilih nantinya.

Birokrat sampai saat ini masih memegang peran sentral dalam kehidupan masyarakat modern. Sebagai alat atau mekanisme dari keputusan politik, birokrasi mempunyai posisi yang strategis. Di satu sisi menjadi penerjemah dan sekaligus implementor kebijakan publik, di sisi lain sebagai pelayan publik yang harus responsif terhadap kebutuhan maupun aspirasi masyarakat. Birokrasi berada dalam posisi sebagai *'man in the middle'*, sebagai kepanjangan tangan penguasa (negara) sekaligus juga *'penyambung lidah'* bagi tuntutan dan harapan publik akan sistem pemerintahan yang baik dan bersih.<sup>9</sup>

Diskursus tentang bagaimana seharusnya hubungan birokrasi dan politik selalu bergerak antara konsep *'dikotomi politik-administrasi'* dan *'kontinum politik-administrasi'*.<sup>10</sup> Apakah birokrasi akan menjadi birokrasi yang netral dan profesional ataukah menjadi sekedar alat kekuasaan sedikit banyak tergantung pada tatanan politik yang menopangnya. Tatanan

---

<sup>8</sup> Bagus Sarnawa, "Pengaturan dan Implementasi Prinsip Netralitas Aparatur Sipil Negara di Indonesia", *Jurnal Media Hukum*, Vol. 24 Nomor 1, Juni 2017. Hlm. 49.

<sup>9</sup> Sri Yuliani, "Netralitas Birokrasi: Alat Politik atau Profesionalisme?", *Jurnal Skripsi*, Fisip UNS, hlm. 1.

<sup>10</sup> *Ibid.*, hlm. 5.

politik yang mengarah pada nilai-nilai demokrasi akan cenderung memandang birokrasi dari kacamata teori liberal yang memandang subordinasi birokrasi sebagai tatanan normatif ideal bagi aparat birokrasi. Proposisi dikotomi politik-administrasi meletakkan dasar etika bagi birokrasi sebagai *'public servant'* atau implementor kebijakan publik yang tunduk pada otoritas pemimpin politik.

Undang-undang ASN hadir untuk mempertegas bahwa sebagai Aparatur Negara dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh Pimpinan Instansi Pemerintah haruslah bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik. Atas dasar itulah, maka pegawai Aparatur Sipil Negara bekerja dengan sungguh-sungguh sebagai pelaksana kebijakan publik (kebijakan yang dibuat pejabat pembina), pelayan publik yang berkualitas dan profesional, dan sebagai perekat dan pemersatu bangsa.<sup>11</sup> Untuk itu UU ASN ini menjadi strategi demokrasi yang diharapkan mampu membatasi peluang keterlibatan Birokrat/Pegawai Negeri Sipil untuk berkontribusi khususnya dalam hal menyukseskan calon kepala daerah dalam penyelenggaraan pemilukada.

Birokrat diharapkan mampu berlaku independen dan profesional dalam menjalankan fungsinya. Di samping itu birokrat yang netral dan profesional merupakan prasyarat penting bagi terselenggaranya proses politik yang demokratis. Selain itu sulitnya membedakan antara kegiatan administratif formalistik yang dijalankan oleh birokrasi antara tuntutan

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, hlm.42.



profesionalitas dengan balutan yang sebenarnya dukungan informalistik terselubung terhadap pasangan calon tertentu, apalagi jika kegiatannya berlangsung disaat di luar jam dinas para PNS, maka kata netralitas itu hanya akan menjadi sebuah bayangan semu belaka dan akan tetap menjadi sebuah lubang yang gelap untuk diselidiki dan sulit dibuktikan. Oleh karena itu, menarik untuk diteliti lebih lanjut mengenai netralitas PNS dalam Pilkada.

Netralitas Pegawai Negeri Sipil selalu menjadi salah satu isu hangat dalam praktek pemilukada. Sumber daya manusia yang dimiliki birokrasi merupakan rebutan bagi para calon khususnya calon *incumbent*. Hal inipun berlaku timbal balik karena sudah menjadi rahasia umum bahwa akan ada beberapa oknum PNS yang secara tak langsung ikut menjadi tim sukses. Kalau sang calon menang, maka sang oknum ikut menuju kejayaan paling tidak 5 tahun ke depan. Jika sang calon kalah, maka riwayatnya juga tamat dalam hitungan bulan. Biasanya PNS tidak terang-terangan menjadi tim sukses calon kepala daerah karena hal itu jelas dilarang. Soal dukung mendukung dalam pemilukada ini tentu ada motifnya.

Beberapa kasus di daerah, sering kali dijumpai keterlibatan PNS dalam mensukseskan salah satu pasangan calon kepala daerah, karena mendapat promosi jabatan basah, jika calon yang diusungnya duduk sebagai kepala daerah terpilih. Diakui atau tidak, banyak PNS yang memanfaatkan Pilkada untuk mengubah nasib. Selama jumlah jabatan

sebanding dengan stok sumber daya manusia dari PNS yang secara normatif melalui syarat menduduki jabatan tersebut, maka pilkada dapat dimanfaatkan untuk mengubah konfigurasi pejabat lima tahun ke depan.

Sistim karir PNS yang tidak jelas, pengangkatan dan pemberhentian seorang PNS dari suatu jabatan seringkali lebih didasarkan pada *like and dislike* atau faktor kedekatan. Hal itu mendorong untuk mencari kiat-kiat dan peluang agar bisa mengambil hati atau mendekati diri dengan penguasa (calon penguasa). Disadari atau tidak, kebijakan yang tidak jelas mengenai karir PNS, serta kenyataan yang dialami PNS bahwa mereka yang berkontribusi untuk terpilihnya seseorang dalam jabatan politik (tim sukses) akan mendapat posisi yang baik di lingkungan pemerintahan.<sup>12</sup> Berdasarkan pengalaman menjadi tim sukses dan calonnya, sudah dapat dipastikan promosi jabatan menunggu di depan mata tetapi kalau salah dukung, tunggu saja pembalasan dari sang pemenang. Mutasi jabatan menjadi hal lumrah.

## **B. Rumusan Masalah**

Dari uraian yang dikemukakan dalam latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan Prinsip Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) ?

---

<sup>12</sup> Mat Zudi, Arief Hidayat, Untung Sri Hadjanto, "Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Kepala Daerah", *Diponegoro Law Jurnal*, Volume 1, Nomor 4, Tahun 2012.

2. Bagaimana pelaksanaan Prinsip Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala Daerah di Kota Yogyakarta ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang masalah dan permasalahan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengaturan Prinsip Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS).
2. Untuk mengetahui pelaksanaan Prinsip Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala Daerah di Kota Yogyakarta.

### **D. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan beberapa manfaat yaitu manfaat dari segi teoritis dan manfaat dari segi praktis:

1. Manfaat Teoritis ialah memberikan gambaran yang jelas terkait Prinsip Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS Prinsip Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS).
2. Manfaat praktis bagi Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan Kota Yogyakarta ialah memberikan kepastian terkait pelaksanaan Prinsip Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala Daerah di Kota Yogyakarta.