

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Negara hukum adalah negara yang penyelenggaraan pemerintahannya berdasarkan hukum. Keberadaan negara hukum diharuskan untuk menjunjung nilai-nilai atau asas-asas yang menjadi pedoman penyelenggaraan pemerintah dan penegakan hukumnya. Salah satunya adalah asas demokrasi. Asas demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Asas ini menuntut setiap orang untuk mempunyai hak atau kesempatan yang sama dalam menentukan kebijakan pemerintah. Penerapan asas demokrasi yang nampak jelas kita temui adalah pemilihan umum atau biasa disebut dengan pemilu. Pemilihan umum merupakan proses penyelenggaraan kedaulatan rakyat dalam rangka mengisi jabatan-jabatan dalam suatu pemerintahan yang berasaskan langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat dan peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemeratan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹

¹ Asshiddiqie, Jimly. 2010. Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi. Hal 29

Walaupun sudah berjalannya desentralisasi namun Undang-Undang ini ternyata belum sepenuhnya menunjukkan demokrasi, karena pada pasal 17 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, menyebutkan bahwa:

“DPRD mempunyai tugas dan wewenang: memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota”²

Dengan kata lain pemilihan Kepala Daerah belum dilakukan secara langsung oleh rakyat, dan ini bukan merupakan wujud dari demokrasi. Untuk itu seiring berjalannya waktu, maka Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tidak lagi sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga perlu diganti.³

Sebagai pelaksana tugas umum pemerintahan dan pembangunan, maka Aparatur Sipil Negara (ASN) wajib berlaku netral. Menurut Mifthah Thoha netralitas ASN diartikan sebagai tidak terpengaruhnya Pegawai Negeri Sipil (PNS) terhadap intervensi partai politik sehingga PNS dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaga pada tugas yang dibebankan, hal ini dilakukan dengan melarang PNS menjadi anggota dan atau pengurus partai politik.⁴

Sementara menurut Amin, netralitas ASN adalah perilaku yang tidak memihak, atau tidak terlibat yang ditunjukkan birokrasi pemerintahan dalam masa kampanye kandidat kepala daerah di ajang pilkada baik secara diam-diam maupun terang-terangan. Adapun indikator yang digunakan untuk mengukur netralitas adalah yang pertama tidak terlibat, dalam arti tidak menjadi tim sukses calon kandidat pada masa kampanye atau menjadi peserta kampanye baik dengan

² Pasal 17 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah

³ Asshiddiqie, Jimly. 2010. Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi. Hal 31

⁴ Miftah, Thoha. 2008. Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia. Hal 8

menggunakan atribut partai atau atribut PNS. Lalu yang kedua tidak memihak, dalam arti tidak membantu dalam membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan salah satu pasangan calon, tidak mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap salah satu pasangan calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah pada masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkup unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat, serta tidak membantu dalam menggunakan fasilitas negara yang terkait dengan jabatan dalam rangka pemenangan salah satu calon pasangan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah pada masa kampanye.⁵

Netralitas diartikan bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik. Dalam upaya menjaga netralitas Aparatur Sipil Negara dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan Aparatur Sipil Negara, serta dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaga pada tugas yang dibebankan, maka ASN dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.⁶

Dengan demikian makna netralitas adalah bebasnya PNS dari pengaruh kepentingan partai politik tertentu dan tidak memihak untuk kepentingan partai tertentu atau tidak berperan dalam proses politik karena dikhawatirkan pegawai tersebut menyalahgunakan penggunaan fasilitas negara untuk kepentingan partai

⁵ Amin.2013. Netralitas Birokrat Pemerintah pada Dinas Pendidikan Kota Makasar dalam Pemiluakada. Hal 16-17

⁶ Undang-undang nomor 5 tahun 2014 pasal 9 ayat (2) tentang Aparatur Sipil Negara

politik.⁷ Netralitas ASN dalam penelitian ini merupakan netral dalam pelaksanaan pemilihan umum netral dalam pemilihan kepala daerah

Sejalan dengan perkembangan ini implementasi yang terjadi di lapangan justru memberikan pandangan lain. Berbagai kejadian tentang pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala Daerah yang terjadi belakangan ini di seluruh daerah di wilayah Republik Indonesia memaksa kita untuk lebih peduli terhadap penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah. Salah satu hal yang sering terjadi dalam pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala Daerah adalah terpolarisasinya Aparatur Sipil Negara oleh pemerintah dari partai politik tertentu yang berkuasa saat Pemilihan Umum Kepala Daerah itu berlangsung dan tidak sedikit membuat netralitas ASN dalam pemilihan kepala daerah ini menjadi faktor utama berbagai kecurangan.⁸

Netralitas ASN memang sangat dibutuhkan dalam proses politik seperti Pemilihan Umum Kepala Daerah karena pegawai negeri merupakan pelayanan publik dan pegawai negeri yang betul-betul berdiri secara independent tanpa harus memihak. Jika di perhatikan pegawai negeri kadang kala terpengaruh untuk memihak salah satu partai dalam keadaan terpaksa apalagi jika salah satu kandidat merupakan calon bertahan. Ketidaknetralan pegawai negeri juga dapat dilihat dengan jelas jika calon kepala daerah berasal dari keluarganya sendiri. Diindikasi hal tersebut yang mendorong banyak terjadinya kasus pegawai negeri yang tidak netral dalam pemilihan kepala daerah. Hal tersebut tidak diherankan lagi jika

⁷ Sri Hartini,dkk. 2014. Hukum Kepegawaian di Indonesia. Hal 80

⁸ Abdullah,Faisal. 2011. Hukum Kepegawaian Indonesia. Hal 43

dalam proses politik, pegawai negeri ikut mendukung bahkan terlibat langsung dalam mendukung calon kepala daerah.

Tahun 2015, pemerintah mengeluarkan regulasi yang berkaitan dengan pemilihan kepala daerah, yaitu Undang-undang nomor 8 tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Pilkada ini dilaksanakan secara serentak setiap lima tahun. Adapun alasan dilaksanakannya secara serentak adalah untuk efektivitas dan efisiensi anggaran. Seperti yang diungkapkan oleh Ketua KPU RI, Arief Budiman mengatakan bahwa:

“Tujuan dilaksanakannya pilkada serentak adalah terciptanya efektivitas dan efisiensi. Kalau pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota itu dilaksanakan bersamaan, itu tentu bisa menghemat anggaran”⁹

Pemilihan Kepala Daerah ini tentu melibatkan semua warga negara Indonesia yang telah memiliki hak untuk memilih, mereka yang telah berumur di atas 17 tahun sesuai peraturan. Tidak berlebih oleh Pegawai Negeri Sipil yang ada di Indonesia. Mereka memiliki hak untuk memilih bakal calon kepala daerah maupun presiden RI. PNS juga memiliki hak untuk dipilih, namun syaratnya harus mengundurkan diri dari PNS-nya. Berbeda dengan masa orde baru, dimana PNS boleh terlibat dalam politik.

Pada masa orde baru, undang-undang nomor 8 tahun 1974 tidak memberi penegasan terkait dengan netralitas PNS, pada pasal 3 undang-undang tersebut menyatakan bahwa:

“Netralitas pegawai negeri adalah unsur Aparatur Negara, Abdi Negara, dan Abdi Masyarakat yang dengan penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, Undang-

⁹ www.kpu.go.id. Diakses pada tanggal 2 januari 2019 pukul 18.46.WIB

Undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintah menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan”¹⁰

Tidak adanya kejelasan dari Undang-undang tersebut mengenai netralitas dari PNS dan telah tumbangya orde baru berganti dengan reformasi, maka lahirlah Undang-Undang nomor 43 tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Undang-Undang ini mempertegas pada pasal 3 ayat (1) menyatakan bahwa:

“pegawai negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara professional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan”¹¹

Dimana dari undang-undang tersebut bahwa pegawai negeri haruslah bersikap netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Maka dari itu untuk menjaga netralitas dari pegawai negeri dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

Selain undang-undang tersebut, muncul juga Peraturan Pemerintah Nomor 37 tahun 2004 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil menjadi anggota partai politik yang menyatakan sanksi bagi PNS yang terlibat aktif dalam kegiatan politik adalah pemberhentian dengan hormat atau dengan tidak hormat. Sementara bagi PNS yang ingin menjadi anggota atau pengurus partai politik, dapat dilakukan asalkan ia mengundurkan diri sebagai PNS.

¹⁰ Pasal 3 undang-undang nomor 8 tahun 1974 tentang pokok-pokok kepegawaian.

¹¹ Pasal 3 ayat (1) undang-undang nomor 43 tahun 1999 atas perubahan undang-undang nomor 8 tahun 1974 tentang pokok-pokok kepegawaian.

Sanksi yang didapat dari PNS yang tidak netral atau ikut terjun dalam ranah perpolitikan diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin PNS. Pada pasal 4 dari PP nomor 53 tahun 2010 ini juga menjelaskan bahwa adanya larangan bagi PNS untuk memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah seperti terlibat dalam kampanye, menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS, atau mengerahkan PNS lain sebagai peserta kampanye. Kemudian Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 ini dipertegas dengan adanya Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 21 Tahun 2010 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 Tentang Disiplin PNS. Dalam dua regulasi ini ketentuan sanksi disiplin atau hukuman disiplin terdiri dari 3 tingkatan yaitu sanksi ringan, sedang dan berat. Pelanggaran untuk netralitas PNS dapat dikenakan hukuman disiplin sedang sampai hukuman disiplin berat atau bahkan diberhentikan secara hormat atau tidak hormat.

Pada tahun 2014 untuk mewujudkan reformasi birokrasi, pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Undang-undang ini memperjelas dan mempertegas lagi dari netralitas pegawai negeri sebagai birokrat yang merupakan bagian dari Negara. Bahkan untuk penyebutan pegawai negeri bukan lagi PNS melainkan ASN yaitu yang terdiri dari PNS dan PPPK (Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja).

Walau sudah adanya payung hukum yang mempertegas netralitas dari ASN masih saja dijumpai keterlibatan ASN dalam panggung politik. Pilkada tahun 2015 ada 30 pengaduan tentang netralitas ASN kepada Komisi Aparatur

Sipil Negara (KASN).¹² Keterlibatan ASN dalam politik tentunya bukan pertama kali terjadi di Pemilihan Kepala Daerah. Seperti yang diungkapkan oleh Irman Gusman bahwa ASN memiliki posisi yang cukup strategis. Kasus ketidaknetralan dari ASN pada Pilkada 2015 ditemukan di Kabupaten Bantul.

Periode 2010-2015 Bupati Bantul diduduki oleh Sri Surya Widati yang merupakan istri dari Bupati sebelumnya yaitu Idham Samawi. Dan pada akhir tahun 2015, tepat pada tahun dikeluarkannya peraturan perundang-undangan tentang pemilihan kepala daerah, Sri Surya Widati mencalonkan diri lagi (incumbent) pada pilkada serentak ini yang dipasangkan dengan Misbakhul Munir. Sedangkan dari sisi lain pencalon ada Suharsono dan Halim. Yang menjadi sorotan masyarakat adalah adanya pengaduan kepada Ombudsman RI Perwakilan DIY terkait dengan netralitas ASN. Adanya ASN yang turut hadir pada saat deklarasi pencalonan pasangan calon bupati dan wakil bupati, Sri Surya Widati dan Misbakhul Munir pada hari Minggu, 14 Juni 2015 di Lapangan Desa Trirenggo. Dibenarkan adanya oleh pihak Panwaslu Bantul.

Ketua Panitia Pengawasan Pemilu (Panwaslu) Bantul, telah menemukan bukti adanya belasan pejabat pemerintahan di Kabupaten Bantul yang diduga tidak netral dalam Pemilukada 2015. Mereka menempati posisi beragam, dan pihak Panwaslu Bantul memiliki bukti kesaksian dan foto ASN yang tidak netral. Sejumlah ASN Bantul yang kedapatan tidak netral oleh Panwaslu telah dilaporkan kepada Bawaslu dan berkoordinasi dengan Ombudsman RI DIY yang kemudian

¹² www.menpan.go.id diakses pada tanggal 10 januari 2019 pukul 14.00 WIB

laporan tersebut diberikan kepada Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia.¹³

Pelanggaran yang dilakukan ASN Bantul yang hadir dalam acara pencalonan salah satu calon kepala daerah tentu telah melanggar aturan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2015 tentang ASN dan juga melanggar Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, dimana seharusnya ASN harus netral dan tetap profesional dalam pilkada serentak. ASN yang tidak netral harusnya diberikan sanksi sesuai peraturan yang ada. Seperti yang telah dijelaskan bahwa ketidaknetralan ASN dalam pilkada akan menguntungkan si pencalon khususnya calon incumbent, bisa saja mendapat perolehan suara yang lebih dibanding lawannya dalam pilkada, ada kesempatan sebelum waktunya kampanye, si pencalon incumbent telah dulu melakukan kampanye dilingkungan sekitar bekerja. Adanya calon incumbent, bisa mengakibatkan terganggunya netralitas dari ASN. Untuk itulah maka penulis terdorong untuk melakukan penelitian dengan judul: Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) di Kabupaten Bantul.

B. RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah di Kabupaten Bantul ?

¹³ www.metronews.com. Diakses pada tanggal 10 januari 2019 pukul 14.23 WIB

2. Bagaimana Mekanisme Pengawasan Panwaslu Terhadap Pelaksanaan Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Dalam Pilkada Di Kabupaten Bantul ?

C. TUJUAN PENELITIAN

1. Tujuan Obyekif
 - a. Untuk mengetahui Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah di Kabupaten Bantul
 - b. Untuk mengetahui mekanisme pengawasan yang dilakukan panwaslu terhadap pelaksanaan netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) di Kabupaten Bantul

D. MANFAAT PENELITIAN

Dalam suatu penelitian harus mempunyai manfaat yang dapat dicapai. Adapun manfaat yang diharapkan dapat dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat pada pengembangan ilmu hukum dibidang Hukum Administrasi Negara pada umumnya dan Hukum Kepegawaian pada khususnya.
 - b. Hasil penelitian ini dapat memberikan wawasan dan pengetahuan sebagai bahan informasi ilmiah untuk melakukan kajian dan penelitian yang serupa pada tahap selanjutnya.

2. Manfaat Praktis

- a. Memberikan masukan atau sumbangan pemikiran untuk para pihak yang terkait mengenai Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) di Kabupaten Bantul.
- b. Sebagai wacana yang diharapkan penulis dapat digunakan sebagai bahan informasi dalam kaitannya dengan pertimbangan yang menyangkut masalah.