

BAB I

PENDAHULUAN

A.Latar Belakang

Aparatur Sipil Negara sebagai pelayan publik dalam melaksanakan tugasnya harus berdasarkan asas netralitas. Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah bahwa setiap anggota ASN tidak boleh ada keterlibatan dan keberpihakan terhadap ranah politik dalam bentuk apapun. Namun dalam pelaksanaannya, masih ditemukan ASN yang melanggar asas netralitas ini karena tergiur oleh iming-iming dari calon pejabat politik dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada).

Pelaksanaan Pilkada di Yogyakarta masih menuai banyak masalah seperti keterlibatan Pegawai Negeri Sipil (PNS). Padahal melalui pilkada, rakyat dapat menentukan siapa yang pantas dijadikan pemimpin dan wakilnya dalam proses penyaluran aspirasinya dan berbagai pendapat.¹Masyarakat diberikan haknya untuk memilih calon-calon pejabat politik yang dinilainya mampu membawa perubahan yang lebih baik.Pilkada di berbagai daerah diharapkan mampu berjalan dengan baik sesuai yang dikehendaki oleh pemerintah daerah, Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) maupun masyarakat sendiri karena

¹Yusdianto, "Identifikasi Potensi Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah (Pemilukada) dan Mekanisme Penyelesaiannya", *Jurnal Konstitusi*, Vol II nomor 2, (November 2010), hlm 44.

dengan lancarnya pilkada menentukan siapa yang berhak menjadi pemimpin daerah tersebut.²

Pilkada yang diselenggarakan di Indonesia pada tahun 2005 dan berlangsung sampai sekarang, berasaskan luber jurdil yaitu langsung, umum, bebas, jujur dan adil serta dilakukan berdasarkan demokrasi yang menjadi ciri Negara Indonesia. Berlangsungnya Pilkada dengan baik akan menghasilkan Kepala Daerah yang sesuai diinginkan oleh rakyat karena rakyat sudah yakin akan pilihannya yang terbaik.

Netralitas ASN dalam Pilkada selalu menjadi masalah yang pelik karena selama sejarahnya, pada masa orde baru, ASN dimanfaatkan oleh penguasa agar tetap berkuasa dan menduduki jabatan pemerintahan di Indonesia. Sering kali dijumpai ASN yang mengalami dilema akan tugas dan tanggungjawabnya tapi juga disisi lain ingin mencapai tujuan tertentu. Banyak dari mereka lebih mementingkan apa yang mereka inginkan dan hal tersebut akan mengancam kelangsungan netralitas ASN. ASN yang selama ini menjadi tokoh teladan bagi masyarakat karena dipandang memiliki jenjang pendidikan dan ilmu yang lebih tinggi daripada mereka malah melakukan perbuatan yang tidak diperbolehkan oleh Undang-Undang. Padahal dengan adanya Pilkada, terwujudlah penyaluran aspirasi dari rakyat dengan berbagai pendapat.³

²Septi Nur Wijayanti, "Keterlibatan Partai Politik dalam Pemilihan Kepala Daerah", *Jurnal Konstitusi*, Vol. II, Nomor 1, (September 2013), hlm. 8-11.

³Op Cit, hlm. 44.

Ketidakberpihakan ASN dalam ranah politik maupun suatu golongan tertentu menjadikan ASN tersebut akan melayani masyarakat dengan baik. Oleh sebab itu, netralitas ini perlu dijaga agar pelayanan terhadap masyarakat tetap baik dengan cara ASN tidak boleh menjadi pengurus parpol atau menjadi anggotanya. Secara empiris, informasi dari media cetak maupun media *online* mengungkapkan adanya ASN yang tidak menjaga netralitasnya dan melanggar kode etik sebagai ASN. Padahal sesuai dengan cita-cita Negara Indonesia bahwa diperlukannya seorang ASN yang patuh akan peraturan, seperti tidak melanggar netralitas, kode etik dan bebas dari KKN yaitu Korupsi, Kolusi dan Nepotisme dengan begitu akan memperlancar jalannya pelayanan publik.

Kedekatan antara PNS dengan calon Kepala Daerah bisa berubah menjadi pelanggaran netralitas ASN jika ASN tersebut terlibat dalam kemenangan.⁴ Dengan diberi janji bahwa jika menang nanti akan di beri posisi jabatan yang lebih tinggi dan akan diberi hadiah lain maka hal itu menjadi daya tarik bagi ASN agar terlibat dalam Pilkada. Didalam Pilkada inilah netralitas ASN diuji yang mana tidak diperbolehkan memihak siapapun dalam pilkada, sebagaimana sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) khususnya dalam Pasal 2 huruf f dan Pasal 9 ayat (2) yang menyebutkan bahwa ASN tidak boleh terlibat dalam ranah politik.

Asas netralisasi ini menunjukkan bahwa setiap ASN tidak boleh ada intervensi dari segala bentuk ranah politik dalam segi bentuk apapun. ASN tidak

⁴Tantowi Alwi, 2018, *Tahun Pilkada 2018, Politik Uang Hingga Netralitas ASN Jadi Perhatian PUKAT UGM*, <http://jogja.tribunnews.com/2018/01/11/tahun-pilkada-2018-politik-uang-hingga-netralitas-asn-jadi-perhatian?page=4> diakses pada tanggal 29 September 2018 Pukul 11.47.

boleh memberikan dukungan untuk memperlancar kesuksesan salah satu calon dalam Pilkada dalam bentuk apapun misalnya seperti, di tingkat kabupaten/kota, dan provinsi banyak terjadi mobilisasi ASN pada saat pemilu dan pilkada.⁵ ASN juga tidak boleh menjadi tim sukses, menjadi peserta kampanye menggunakan atribut pegawai, dan memobilisasi sesama ASN. Bahkan ASN dapat saja dipengaruhi oleh para calon pejabat politik dengan iming-iming hadiah padahal dalam aturannya ASN tidak boleh mendapat hadiah dalam bentuk apapun apalagi berkaitan dengan jabatannya.⁶

PNS sering kali dijadikan sebagai seorang teladan yang baik dan dapat mempengaruhi masyarakat terutama masyarakat di pedesaan sebagai sosok yang suri tauladan.⁷ PNS dalam memberikan pelayanan publik harus bebas dari intervensi politik, yang mana tidak boleh ada campur tangan dengan seluk beluk politik hingga pejabatnya.

Hal-hal yang menjadikan PNS tidak netral dan ikut campur tangan dengan Pilkada adalah bisa saja PNS tersebut adalah teman atau bahkan dari keluarga dari calon pejabat politik yang sedang mencalonkan diri sebagai Kepala Daerah, adanya ajakan, dorongan untuk mendukung salah satu calon, dijanjikan jabatan tertentu yang lebih baik, PNS yang tidak percaya diri, pembinaan karier yang kurang kondusif, ketidak kompak dan jiwa korps yang rendah. ASN

⁵Rina Martini, "Politisasi Birokrasi di Indonesia", *Jurnal Ilmu Politik*, No. 1 Vo. 1. Magister Ilmu Politik. (April 2010).

⁶Philipus M. Hadjon-R. Sri Soemantri Martosoewignjo, 2011, *Pengantar Hukum Administrasi (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, Cet.11, hlm.219.

⁷Tedi Sudrajat dan Agus Mulya Karsona, *Menyoal Makna Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara*, Vol.23 No.01, (2016), hlm.93.

memiliki potensi untuk dimanfaatkan oleh partai politik atau calon kepala daerah.⁸ Ada beberapa ASN yang memiliki jaringan untuk mempengaruhi masyarakat khususnya masyarakat dipelosok desa, yang mana masyarakat desa yang masih kolot dan gampang dipengaruhi oleh orang yang mereka anggap suri tauladan seperti ASN.

PNS memiliki fungsi strategis dalam menggerakkan anggaran keuangan negara dengan ikut kegiatan kampanye yang dilakukan oleh partai politik tertentu dan menggunakan fasilitas yang dimiliki negara, figur PNS menjadi referensi atau tokoh bagi masyarakat desa sehingga dapat dimanfaatkan oleh calon Kepala Daerah untuk menyuruh PNS tersebut agar mempengaruhi masyarakat khususnya masyarakat pedesaan. Apalagi jika yang diintervensi adalah atasannya, atasan tersebut dapat mempengaruhi bawahannya karena didalam reformasi birokrasi pemerintahan, sifat dari kewenangan adalah mutlak pada atasan. Kuatnya kewenangan menimbulkan bawahannya terlalu bergantung pada atasannya.⁹ Hal ini dapat dimanfaatkan oleh atasan untuk mempengaruhi dan mengajak bawahannya untuk ikut berpartisipasi dalam ranah politik seperti apa yang dilakukan oleh atasannya. Dengan begitu, semakin banyaklah anggota ASN yang ikut berpartisipasi dalam Pilkada karena atasannya berhasil untuk mempengaruhi bawahannya untuk mengikutinya.

Netralitas PNS harus selalu diterapkan dalam proses Pilkada, karena pegawai negeri dalam memberikan pelayanan publik harus independen tanpa

⁸Anonim, <https://pilkada.jpnn.com/news/menurut-sekda-inilah-penyebab-pns-tak-netral>, diakses pada tanggal 29 September 2018 Pukul 13.26.

⁹I Nyoman Sumaryadi, 2016, *Reformasi Birokrasi Pemerintahan: Menuju Tata Kelola Pemerintahan yang Baik*, Bogor, Ghalia Indonesia, Cet.1,hlm.91.

memihak siapapun apalagi ikut campur dalam ranah politik. Dalam penelitian Azhari disebutkan bahwa pejabat birokrasi sepenuhnya berada dalam otoritas pejabat politik. ASN sebagai pelayan publik dapat memihak pada pejabat yang sedang berkuasa.

Para calon pejabat poliik dapat mempengaruhi para ASN agar menjadi tim sukses mereka dengan iming-iming akan dinaikkan posisi jabatannya dan jika terdapat ASN yang tinggal dipedesaan dapat mempengaruhi masyarakat desa dengan gampang karena di pedesaan ASN menjadi figur yang kuat untuk menjadi teladan. ASN yang tidak profesional bisa saja tergiur dengan iming-iming dari calon Kepala Daerah serta PNS yang meyakini bahwa dirinya terlibat atas kemenangan dari calon Kepala Daerah atau tim sukses akan mendapat jabatan yang ia inginkan di lingkungan pemerintahan tempat ia bekerja.¹⁰ Permasalahan inilah yang melatar belakangi penulis untuk mengambil judul penelitian

PELANGGARAN NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI YOGYAKARTA.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka permasalahan yang akan dibahas dalam skripsi ini adalah:

1. Bagaimanakah pengaturan asas netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Kepala Daerah di Yogyakarta?
2. Apakah bentuk-bentuk pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Kepala Daerah di Yogyakarta?

¹⁰Mat Zudi, dkk, "Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Kepala Daerah", *Diponegoro Law Jurnal*, Volume I, Nomor 4, (2012).

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan mengkaji pengaturan asas netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Kepala Daerah di Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji bentuk-bentuk pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Kepala Daerah di Yogyakarta.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini akan memberikan manfaat, yaitu :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini akan memberikan sumbangsih pada pengembangan Ilmu Hukum bidang Hukum Administrasi Negara khususnya tentang Pelanggaran Netralitas ASN dalam Pemilihan Kepala Daerah di Yogyakarta.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini akan memberikan pedoman bagi Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Inspektorat Yogyakarta dalam menegakkan netralitas ASN dalam Pemilihan Kepala Daerah di Yogyakarta, serta memberikan informasi bagi ASN agar tidak melakukan pelanggaran netralitas dalam Pemilihan Kepala Daerah di Yogyakarta.