

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Mewujudkan cita-cita bangsa dan tujuan negara sebagaimana yang tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, yaitu mewujudkannya masyarakat yang adil dan makmur, maka perlunya pembangunan Aparatur Sipil Negara (ASN) yang memiliki integritas, profesional, netral dalam segala hal, dan bebas dari intervensi golongan manapun, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Peran Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam melaksanakan reformasi birokrasi salah satunya adalah mewujudkannya pemerintahan yang baik, dan merubah paradigma *government* menjadi *govenance* yang dapat menggeser pola pikir birokrasi yang pada semula melayani kepentingan-kepentingan kekuasaan menjadi peningkatan pada kualitas pelayanan publik yaitu pelayanan yang ditujukan kepada masyarakat.

Aparatur Sipil Negara (Selanjutnya ditulis “ASN”) yang meliputi Pegawai Negeri Sipil (Selanjutnya ditulis “PNS”) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (Selanjutnya ditulis “PPPK”) termuat di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Aparatur Sipil Negara yang bekerja pada instansi pemerintah, memiliki kewajiban agar menjaga netralitas atau tidak ikut terlibat dalam politik dan kampanye untuk kemenangan salah satu pasangan calon Presiden dan Wakil

Presiden ataupun calon anggota legislatif pada pemilu serentak dan juga pada saat pemilu serentak kepala daerah (Pilkada).

Diterbitkannya Undang-undang No. 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, untuk menggantikan Undang-undang No.43 tahun 1999. Dalam Pasal 12 disebutkan bahwa 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, kolusi, dan nepotisme. Dalam undang undang ini juga mengatur tentang pembentukan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) yang mandiri dan bebas dari intervensi politik.¹

Netralitas ASN, merujuk pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang menyebutkan bahwa setiap pegawai ASN melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan oleh pimpinan Instansi Pemerintah. Setiap pegawai ASN haruslah terbebas dari pengaruh dan intervensi golongan manapun.² Ketidakberpihakan pegawai ASN dalam ranah atau dunia politik maupun suatu golongan tertentu, menjadikan para ASN akan selalu melayani masyarakat dengan semaksimal mungkin dan sangat baik. Netralitas ASN sangat perlu dijaga dan harus ditegaskan agar pelayanan dari pegawai ASN kepada masyarakat tetap baik dengan cara ASN tidak diperbolehkan menjadi pengurus atau menjadi anggota partai politik.

¹ Bagus Sarnawa, "Pengaturan dan Implementasi Prinsip Netralitas Aparatur Sipil Negara di Indonesia", *Jurnal Media Hukum*, Vol. 24 No.1 (2017), hlm. 48.

² R.I., *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014*, tentang "Aparatur Sipil Negara", Bab III, Pasal 9, ayat 1 dan 2.

Undang-undang mengenai ASN atau biasanya disebut dengan UU ASN ini dibentuk karena masih banyak persoalan atau masalah yang timbul, antara lain tidak adanya daya saing PNS 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.³

Netralitas ASN dapat diartikan perilaku yang tidak memihak, atau tidak terlibat yang ditunjukkan birokrasi pemerintahan dalam masa kampanye calon Presiden dan Wakil Presiden ataupun calon anggota legislatif dan calon kepala daerah, baik secara diam-diam maupun terang-terangan. Adapun indikator yang digunakan untuk mengukur netralitas yaitu:⁴

1. Tidak Terlibatnya ASN dalam Partai Politik

Tidak terlibatnya ASN dalam partai politik ini mempunyai arti yaitu tidak ikut terlibat menjadi tim sukses pasangan calon presiden dan wakil presiden maupun calon legislatif pada masa kampanye atau menjadi peserta kampanye baik dengan menggunakan atribut partai atau atribut yang menonjolkan tentang ASN.

³ Sri Hartini, Tedi Sudrajat, 2017, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 2.

⁴ La Ode Amin, 2013, "Netralitas Birokrat Pemerintah pada Dinas Pendidikan Kota Makasar dalam Pemiluakada" (Tesis Pascasarjana tidak diterbitkan, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Hasanuddin), hlm. 16-17.

2. Tidak Memihaknya ASN dalam Partai Politik

Tidak memihaknya ASN dalam partai politik mempunyai arti yaitu ASN 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 kandidat pada masa kampanye yang meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada ASN 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 kandidat pada masa kampanye.

Konsep dengan adanya netralitas dapat memberikan pembatasan dan kepastiaan akan peran dari pegawai ASN dalam menjalankan tugas pemerintahannya. Pembatasan peran serta pegawai ASN dalam politik memiliki korelasi yang erat dengan konsep birokrasi yang berorientasi pada legitimasi, otoritas, dan rasionalisme. Upaya yang dilakukan untuk menjaga netralitas pegawai ASN dari pengaruh kepentingan politik dan untuk menjamin keutuhan dan persatuan pegawai ASN, serta agar dapat memusatkan perhatian, tenaga, dan pikirannya kepada tugas yang

diamanahkan, maka setiap kegiatan yang dilakukan haruslah berlandaskan asas netralitas.⁵

Pemerintah menerapkan konsepsi netralitas melalui peraturan untuk membatasi aktivitas politik para birokrat publik. Pola pengaturan yang dianggap tidak demokratis ini didasarkan pada kekhawatiran pemerintah terhadap birokrasi yang dapat membentuk peta kognitif (*cognitive maps*) dalam pelaksanaan kerjanya. Peta kognitif merupakan dasar dari struktur mental seseorang yang mau menerima dan menginterpretasikan tanda-tanda dari luar dirinya yang dapat membentuk kepercayaan sehingga mampu membuat keputusan, mau melakukan atau tidak melakukan sesuatu hal. Peta kognitif seseorang muncul ketika terdapat situasi atau kondisi yang menguntungkan salah satu pihak, yang kemudian menimbulkan implikasi hukum melalui dasar kepentingan politis disertai dasar argumentasi yang mendukung kepentingannya.⁶

Undang-undang mengenai ASN hadir yaitu untuk mempertegas bahwa sebagai pegawai ASN, dalam menjalankan tugasnya dan melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan oleh Pimpinan Instansi Pemerintah haruslah terbebas dari intervensi dari semua golongan maupun partai politik. Pegawai ASN haruslah bekerja secara sungguh-sungguh sebagai pelaksana kebijakan publik atau kebijakan yang dibuat oleh pejabat

⁵ 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*, Vol. 23 No. 1 (2016), hlm. 92.

⁶ Sri Hartini, Setiajeng Kadarsih, Tedi Sudrajat, "Kebijakan Netralitas Politik Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilukada (Studi di Jawa Tengah)", *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vol 1 No. 3 (2014), hlm 538.

pembina, pelaksana pelayanan publik yang mempunyai kualitas dan profesional, dan sebagai perekat dan pemersatu bangsa.⁷

Di Indonesia sering kali dijumpai beberapa kasus keterlibatan ASN dalam politik dan kampanye untuk mensukseskan salah satu pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden ataupun calon anggota legislatif, karena pegawai ASN memanfaatkan peluang yang ada. Jika calon yang diusungnya terpilih dan selama jumlah jabatan sebanding dengan banyaknya sumber daya manusia, maka pemilihan umum dapat dimanfaatkan untuk mengubah konfigurasi pejabat lima tahun ke depan.⁸

Kasus pelanggaran netralitas ASN dalam menjalankan tugasnya, banyak sekali ditemukan di beberapa provinsi di Indonesia. Pemilihan umum pada tahun 2018 hingga 2019, sebanyak 991 ASN terancam dikenai sanksi disiplin dan kode etik sesuai ketentuan Pasal 12 UU ASN. Kepala Biro Humas Badan Kepegawaian Negara (BKN) yaitu Mohammad Ridwan, mengatakan bahwa “data Kedeputian BKN Bidang Pengawasan dan Pengendalian Kepegawaian menetapkan sebanyak 991 ASN yang terlibat dalam pelanggaran netralitas”. Dari total tersebut, 299 ASN sudah diproses sampai tahap pemberian sanksi yang terdiri dari 179 ASN dikenakan sanksi disiplin dan 120 ASN dikenakan sanksi kode etik. Sisanya yaitu 692 ASN, belum ditetapkan sanksi karena masih dalam tahap pemeriksaan lebih lanjut.

⁷ Sri Yuliani, “Netralitas Birokrasi: Alat Politik atau Profesionalisme?”, *Jurnal DINAMIKA FISIP UNS*, Vol. 3 No. 2 (2003), hlm. 42.

⁸ Mat Zudi, Arief Hidayat, Untung Sri Hardjanto, “Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Kepala Daerah”, *Diponegoro Law Review*, Vol. 1 No. 4 (2012), hlm. 3.

Sebanyak 991 ASN yang terlibat pelanggaran netralitas, 99.5 persen berstatus pegawai instansi pemerintah daerah.⁹

Upaya dalam menjaga ASN dari segala pengaruh partai politik dan dalam menjamin keutuhan, kekompakan, persatuan, dan dapat memusatkan perhatian, pikiran, serta tenaga pada tugas yang dibebankan, maka dibutuhkannya netralitas ASN tersebut. Pegawai ASN sangat tidak diperbolehkan untuk menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik. Namun, dalam Pasal 28 Undang-Undang Dasar tahun 1945 menyatakan bahwa “kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagaimana yang ditetapkan oleh undang-undang” yang dapat diartikan bahwa setiap orang memiliki suatu hak asasi dalam kehidupannya termasuk dalam hal berpolitik.

Masyarakat berharap para ASN mampu untuk menjaga profesional dan netralitas dalam situasi politik, serta tidak terpengaruh untuk melakukan kegiatan yang dapat mengarahkan pada keberpihakan. Dukungan dari ASN terhadap salah satu calon disebabkan karena ASN dijanjikan sesuatu yaitu berwujud fisik yaitu berupa uang maupun berupa non fisik yaitu berupa jabatan yang mengakibatkan ASN merasa memiliki hutang budi dan ASN tersebut membalas hutang budinya dengan cara mendukung calon tersebut secara langsung maupun tidak langsung.

⁹ Yandri Daniel Damaledo, *991 ASN Pelanggar Netralitas Terancam Sanksi Disiplin dan Kode Etik*, 23 Juli 2019, <https://tirto.id/991-asn-pelanggar-netralitas-terancam-sanksi-disiplin-dan-kode-etik-eeTX>, (21.39).

Di Indonesia sistem karir pada pegawai ASN kurang jelas, pengangkatan dan pemberhentian seorang pegawai ASN dari suatu jabatan seringkali didasarkan pada *like and dislike* atau faktor kedekatan antara penguasa dengan orang tersebut. Hal-hal tersebut menjadikan orang-orang berusaha mencari peluang agar dapat mendekati diri atau mengambil hati dengan penguasa atau calon penguasa. Tidak adanya kejelasan tentang kebijakan mengenai karir pegawai ASN, menjadikan pegawai ASN tersebut berkontribusi untuk terpilihnya seseorang dalam jabatan politik atau dapat diartikan tim sukses bagi seseorang tersebut agar pegawai ASN itu mendapatkan posisi atau jabatan yang baik di lingkungan pemerintahan.

Pelanggaran netralitas ASN banyak terjadi karena masih banyaknya titik lemah pada kebijakan dan adanya kendala implementasi peraturan. Netralitas ASN belum sepenuhnya memiliki kriteria yang cukup jelas, sehingga dalam hal ini sanksi dan penegakan hukum bisa dibilang lemah. Permasalahan inilah yang melatar belakangi penulis untuk mengambil judul penelitian **PELAKSANAAN PRINSIP NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA (ASN) DALAM PEMILIHAN UMUM BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA DI KOTA YOGYAKARTA.**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang dikemukakan dalam latar belakang diatas, maka dapat dirumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan prinsip netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam pemilihan umum berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara di Kota Yogyakarta?
2. Faktor-faktor apa yang menyebabkan timbulnya pelanggaran prinsip netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) di Kota Yogyakarta?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka di dapatkan tujuan dari penelitian ini yaitu untuk:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan prinsip netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam pemilihan umum berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara di Kota Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan timbulnya pelanggaran prinsip netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) di Kota Yogyakarta.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat teoritis dan manfaat praktis bagi semua pihak. Adapun manfaat penelitian ini sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat pada pengembangan Ilmu Hukum bidang Hukum Administrasi Negara

khususnya Pelaksanaan Prinsip Netralitas ASN dalam Pemilihan Umum Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini akan memberikan masukan dan kontribusi ilmiah kepada pihak yang terkait mengenai netralitas ASN dalam pemilihan umum, serta memberikan informasi bagi ASN agar tidak melakukan pelanggaran netralitas dalam pemilihan umum.