

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia adalah Negara Hukum yang berpedoman pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Sebagai negara hukum, Indonesia dalam menyelenggarakan pemerintahannya harus berdasarkan hukum dan harus menjunjung tinggi asas-asas atau nilai-nilai yang menjadi pedoman dalam penyelenggaraan pemerintah dan penegakan hukum. Salah satunya adalah asas demokrasi. Bangsa Indonesia saat ini sedang menghadapi tantangan global yang sangat kompleks, diantaranya adalah tantangan pelaksanaan pemerintahan yang 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 ialah pemilihan umum (pemilu). Salah satu ciri dari negara hukum demokrasi adalah adanya pergantian kepemimpinan pemerintah secara tertib lewat mekanisme pemilihan umum (pemilu).¹

Pemilihan umum merupakan proses penyelenggaraan kedaulatan rakyat dalam rangka mengisi jabatan-jabatan dalam suatu pemerintahan yang berasaskan langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Sebagaimana

¹ Irvan Mawardi, 2014, *Dinamika Sengketa Hukum Administrasi di Pemilukada*, Yogyakarta, Rangkang Education, hlm. 1.

diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, wilayah kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah Provinsi dan daerah Provinsi dibagi lagi atas daerah Kabupaten dan Kota, yang masing-masing sebagai daerah otonomi. Sebagai daerah otonomi, daerah Provinsi, Kabupaten/Kota memiliki Pemerintahan Daerah yang melaksanakan, fungsi-fungsi Pemerintahan Daerah, yakni Pemerintahan Daerah dan DPRD. Kepala Daerah adalah Kepala Pemerintahan Daerah baik di daerah Provinsi, maupun Kabupaten/Kota yang merupakan lembaga eksekutif di daerah, sedangkan DPRD, merupakan lembaga legislatif di daerah baik di Provinsi, maupun Kabupaten/Kota. Kedua-duanya dinyatakan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) mulai dilaksanakan secara langsung pada tahun 2005. Semangat dilaksanakannya pilkada adalah koreksi terhadap sistem demokrasi tidak langsung (perwakilan) di era sebelumnya, dimana Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih oleh DPRD, menjadi demokrasi yang berakar langsung pada pilihan rakyat (pemilih). Melalui pilkada, masyarakat sebagai pemilih berhak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara, dalam memilih Kepala Daerah.²

Prinsip Demokrasi diterapkan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kepala Daerah dipilih secara demokratis sesuai dengan

² Ana Islam, "Netralitas Birokrasi (PNS) dalam Pilkada Daerah Istimewa Aceh (Berdasarkan Azaz Adil dan Kepentingan Umum)", <http://ana19islam.blogspot.co.id/2012/06/netralitas-birokrasi-pns-dalam-pilkada.html>, diakses pada tanggal 4 April 2017 pukul 10.01 WIB

pasal 18 ayat 4 UUD 1945. Dalam pasal 39 huruf a UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, diatur mengenai Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat, yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan parpol. Selanjutnya didalam pasal 39 huruf b calon Kepala Daerah dapat juga diajukan dari calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang.³ Pelaksanaan pemilukada merupakan perwujudan demokrasi dan kedaulatan rakyat. Pemilukada disetiap daerah diharapkan dapat berjalan dengan lancar sesuai yang dikehendaki oleh pemerintah daerah, KPUD maupun masyarakat sendiri.⁴ Namun ditingkat daerah praktik pemilukada menimbulkan polemik dimasyarakat atas keterlibatan Birokrasi/Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam tahap-tahap pelaksanaan Pemilhan Kepala Daerah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara atau UU ASN, lahir dalam rangka pelaksanaan cita-cita bangsa dan mewujudkan tujuan negara sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan perlunya dibangun aparatur sipil negara yang memiliki profesional, integritas, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai

³ Republik Indonesia, 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. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130, Pasal 39

⁴ Septi Nur Wijayanti, "Keterlibatan Partai Politik dalam Pemilihan Kepala Daerah", *Jurnal Konstitusi*, Vol. II, Nomor 1, September 2013. Hlm 8-11

unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. UU ASN lahir untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang sudah tidak sesuai dengan tuntutan nasional dan tantangan global. Menurut UU ASN Pegawai Negeri Sipil merupakan bagian dari Pegawai Aparatur Sipil Negara.⁵ Pegawai ASN berfungsi sebagai pelaksana kebijakan publik, pelayan publik serta perekat dan pemersatu bangsa dalam pasal 10 UU ASN.⁶ Sedangkan tugas Pegawai ASN menurut Pasal 11 adalah:

1. melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
2. memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas; dan
3. mempererat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁷

Pegawai ASN berperan sebagai perencana, pelaksana dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas

⁵ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Bab III, Pasal 6

⁶ *Ibid*, Pasal 10

⁷ *Ibid*, Pasal 11.

dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme dalam pasal 12.⁸

UU ASN dan PP Disiplin PNS menyebutkan PNS dan pejabat negara lainnya tidak boleh terlibat secara langsung maupun tidak langsung dalam memberikan dukungan terhadap calon Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah. PNS harus bersifat netral. Didalam Peraturan tersebut juga disebutkan apabila terlibat akan diberi sanksi penundaan kenaikan jabatan, pencopotan jabatan hingga sanksi pidana. Didalam UU No. 10 Tahun 2016 Pasal 70 ayat (1) huruf b dan UU ASN juga menyebutkan adanya larangan ASN dalam memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam pilkada. Ketentuan lebih jelas tentang netralitas ASN dan sanksinya terdapat dalam Pasal 4 angka 15 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.⁹ Sejalan dengan pelaksanaan pilkada langsung, netralitas PNS menjadi salah satu sorotan yang menonjol. Perbuatan oknum ASN dalam mendukung pasangan calon Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah menjadi berita yang sering sekali muncul dalam pemberitaan seputar pilkada.

PNS sering menjadi tumpuan dan harapan dalam pelaksanaan pilkada karena jumlahnya yang banyak, strategis fungsinya dalam menggerakkan anggaran keuangan daerah, tingkat pendidikan dan

⁸ *Ibid*, Pasal 12.

⁹ Panwas Jogja, "Press Release: Netralitas ASN Pada Pilwali Kota Yogyakarta 2017", <http://www.panwasjogja.com/2016/08/press-release-netralitas-asn-pada.html>, diakses pada tanggal 4 April 2017 pukul 15.20 WIB

pengetahuan yang memadai serta jaringan yang tersebar di seluruh pelosok wilayah menjadi incaran setiap pasangan calon kepala daerah dan atau wakil kepala daerah untuk menguasai dan memanfaatkan PNS dalam aktivitas politik. Selain itu, di pelosok pedesaan yang penduduknya mayoritas tidak berpendidikan, pilihan PNS dapat dijadikan referensi bagi masyarakat dalam menentukan siapa yang pantas untuk dipilih.¹⁰

PNS atau ASN selalu dalam situasi yang cukup dilematis dalam setiap proses Pemilukada. Hal itu terkait tugas dan tanggungjawab mereka selaku ASN sebagai abdi negara namun juga sebagai bawahan yang harus menjalankan perintah atasan. Keadaan itu semakin sulit ketika atasan mereka ternyata juga berniat maju sebagai calon peserta pilkada ataupun mendukung salah satu pasangan calon peserta pemilukada. Di sisi lain, mereka paham bahwa ada peraturan tegas yang mengharuskan ASN netral dan tidak boleh berpihak pada peserta pemilukada.

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada) dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah merupakan instrumen yang sangat penting berdasarkan prinsip demokrasi di daerah, karena dalam penentuan kebijakan Negara inilah perwujudan bahwa pemegang kedaulatan adalah rakyat. Artinya rakyatlah yang menjadi pemegang kekuasaan tertinggi untuk mengatur Pemerintahan Negara. Melalui Pilkada, rakyat dapat menentukan siapa yang pantas dijadikan pemimpin dan wakilnya dalam proses penyaluran

¹⁰ Anonim, "Netralitas PNS dalam Pilkada Langsung", <https://kojahan.wordpress.com/2013/11/19/netralitas-pns-dalam-pilkada-langsung/>, diakses pada tanggal 4 April 2017 pukul 15.06 WIB

pendapat, keluhan, saran dan aspirasi, yang selanjutnya menentukan arah masa depan sebuah negara.¹¹

Pemilihan kepala daerah dapat berjalan dengan baik dan menghasilkan kepala daerah yang berkualitas sesuai dengan harapan masyarakat apabila menggunakan sistem, prosedur dan perangkat yang tepat. Keberhasilan pelaksanaan pemilihan kepala daerah tidak terlepas dari peranan aparat pelaksanaannya, yaitu KPUD beserta jajarannya, mulai dari Sekretariat, Panwas, PPK sampai pada PPS. Aparat yang profesional, kompeten dan netral akan dapat mewujudkan pemilihan kepala daerah secara jujur dan adil.

Netralitas PNS banyak dipertanyakan menjelang Pelaksanaan Pilkada. Hal itu bisa dimaklumi mengingat sejarah birokrasi Indonesia yang selama lebih dari 32 tahun dijadikan tunggangan politik oleh golongan penguasa untuk mempertahankan kekuasaannya. Pada satu sisi, Pegawai Negeri Sipil adalah aparat pemerintah yang dituntut untuk bersikap netral dalam pelaksanaan tugasnya, sedangkan di sisi lain mereka juga anggota masyarakat yang memiliki kepentingan-kepentingan politis maupun ekonomis tersendiri menyangkut siapa yang akan terpilih. Seringkali terjadi kepentingan-kepentingan tersebut lebih dominan sehingga apa yang diharapkan sebagai pemilihan yang jujur dan adil bisa terancam. Selama ini pegawai negeri sipil

¹¹ Yusdianto, "Identifikasi Potensi Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah (Pemilukada) dan Mekanisme Penyelesaiannya", *Jurnal Konstitusi*, Vol II nomor 2, November 2010, hlm 44.

(PNS) tidak bisa bersikap netral, karena mudah terbawa arus politik dan perlu melakukan lobi untuk mendapatkan promosi jabatan.¹²

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.¹³

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.¹⁴

¹² Mulyono, A, 2015, *Pengembangan Kapasitas Aparatur Sipil Negara di Daerah JKMP* (ISSN.2448-445X), hlm 19.

¹³ Zamzami. "Kontroversi Netralitas PNS dalam Pilkada." *Jurnal Ilmu Hukum*, Nomor I, Vol. I. FH UMA, Maret 2009.

¹⁴ Mat Zudi, Arief Hidayat, Untung Sri Hardjanto, "Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Kepala Daerah", *Diponegoro Law Jurnal*, Volume I, Nomor 4, Tahun 2012

Adanya kepentingan dan hubungan tertentu antara kandidat Kepala Daerah dengan aparat birokrasi cukup memberikan potensi keterlibatan yang signifikan dalam pemenangan Calon Kepala Daerah tertentu. Praktek-praktek money politics maupun tawaran posisi jabatan dapat menjadi salah satu daya tarik sendiri bagi aparat birokrasi untuk ikut terlibat dalam pilkada.

Pilkada yang dipilih langsung oleh rakyat, telah banyak menimbulkan persoalan, diantaranya adalah, netralitas PNS, waktu yang sangat panjang sehingga sangat menguras tenaga dan pikiran, ditambah lagi biayanya yang sangat besar, lalu dari sisi politik (isu tentang money politik, isu kecurangan dalam bentuk penggelembungan suara yang melibatkan instansi resmi, isu perpecahan internal parpol), dari sisi sosial (isu tentang disintegrasi sosial walaupun sementara, *black campaign* dll.) ataupun finansial. Hal ini dapat dilihat saat pemilihan kepala daerah di sejumlah daerah, salah satunya adalah di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Setiap pemilu, suara pegawai negeri menjadi salah satu modal yang menjanjikan. Pemanfaatan suara pegawai negeri ini jelas sangat mudah bagi kandidat *incumbent*. Dengan iming-iming janji akan diberi jabatan atau perintah untuk mendukung atasannya, mobilisasi pegawai negeri pada saat pemilu dan pilkada sangat banyak terjadi baik proses pemilihan di tingkat kabupaten/kota, dan propinsi.¹⁵

¹⁵ Rina Martini. "Politisasi Birokrasi di Indonesia", Jurnal Ilmu Politik, No. 1 Vo. 1. Magister Ilmu Politik, April 2010.

Peneliti tertarik untuk melakukan penelitian di Daerah Istimewa Yogyakarta, khususnya Kabupaten Kulon Progo, yaitu karena dalam Pemilihan Kepala Daerah serentak pada tahun 2017 di Kabupaten Kulon Progo dimenangkan oleh pasangan Petahana (*incumbent*). Hal ini mengundang asumsi kemenangan tersebut salah satunya disebabkan intervensi politiknya terhadap aparat PNS di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kulon Progo.

B. Rumusan Masalah

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

1. Bagaimana pelaksanaan asas netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Pemilihan Kepala Daerah serentak pada tahun 2017 di Kabupaten Kulon Progo?
2. Apa saja faktor penghambat dalam pelaksanaan asas netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Pemilihan Kepala Daerah serentak pada tahun 2017 di Kabupaten Kulon Progo?

C. Tujuan Penelitian

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

1. Untuk mengetahui pelaksanaan asas netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Pemilihan Kepala Daerah serentak pada tahun 2017 di Kabupaten Kulon Progo
2. Untuk mengetahui faktor penghambat dalam pelaksanaan asas netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Pemilihan Kepala Daerah serentak pada tahun 2017 di Kabupaten Kulon Progo

D. Manfaat Penelitian

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

1. Manfaat dari segi teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat:
 - a. Membantu para akademisi dalam upaya pengkajian dan pengembangan Ilmu Hukum Administrasi.
 - b. Menambah literatur atau bahan-bahan informasi ilmiah, referensi, dan kepustakaan bagi rekan mahasiswa Fakultas Hukum, dan kalangan yang berminat mengkaji dan meneliti lebih lanjut.
 - c. Dijadikan sebagai pedoman dalam penelitian yang lain yang sesuai dengan bidang penelitian ini.
 - d. Dapat digunakan sebagai sumbangan pemikiran dalam kebijakan atau program-program yang dilakukan oleh pemerintah dalam

meningkatkan penyelenggaraan pemilu/pemilukada secara adil dan berkepentingan umum.

- e. Untuk mengembangkan ilmu pengetahuan yang didapat dalam perkuliahan dan membandingkannya dengan praktek di lapangan.
 - f. Memberikan informasi yang jelas mengenai pelaksanaan netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Kepala Daerah serentak pada tahun 2017 di Kabupaten Kulon Progo serta faktor penghambatnya.
2. Manfaat dari segi praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat:
- a. Memberikan pengetahuan, masukan dan sumbangan pemikiran untuk pengembangan pelaksanaan netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilu ataupun Pilkada di Indonesia
 - b. Sebagai bahan masukan bagi masyarakat pada umumnya dan bagi para penegak hukum pada khususnya untuk dapat mengambil langkah-langkah dalam upaya peningkatan pelaksanaan netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilu ataupun Pilkada di Indonesia.