

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara adalah organisasi kekuasaan yang terdiri atas masyarakat, pemerintahan berdaulat dan memiliki wilayah yang didudukinya. Pemerintahan yang diselenggarakan oleh Aparatur Pemerintah bertujuan untuk mencapai tujuan atau cita-cita bangsanya memerlukan proses pengendalian yang efektif dan efisien. Proses pengendalian itu disebut Administrasi Negara dan diselenggarakan oleh Aparatur Pemerintah yang harus menyelenggarakan kegiatan administrasi atau manajemen pemerintahan yang efektif dan efisien bagi pencapaian tujuan atau cita-cita bangsanya. ¹

Pemerintah atau Negara sebagai organisasi besar diselenggarakan oleh sejumlah besar manusia yang disebut aparatur pemerintah dan tersebar dalam bentuk kelompok-kelompok yang cukup besar pula jumlahnya. Setiap kelompok itu mendapat sebagian tugas dari keseluruhan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan dan bekerja di lingkungan suatu satuan organisasi kerja dan setiap orang, baik secara sendiri-sendiri maupun secara bersama-sama harus mengerjakan pekerjaan tertentu yang terarah pada tujuan tertentu, dalam rangka mewujudkan tujuan atau cita-cita bangsa. Satuan organisasi kerja yang tidak sedikit jumlahnya itu tersebar dari tingkat yang tertinggi yang disebut pemerintah pusat hingga ke daerah-daerah menjadi

¹ Hadari Nawari, 18, *Pengawasan Melekat Dilingkungan Aparatur Pemerintah*, Jakarta, Erlangga, hlm. 23.

satuan organisasi unit kerja yang lebih kecil dan lebih rendah tingkatannya di dalam pemerintahan suatu negara.²

Sejumlah manusia yang menyelenggarakan pemerintahan disuatu negara adalah aparatur pemerintah atau disebut juga Pegawai Negeri Sipil (PNS). Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah pegawai yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

PNS yang berada di dalam organisasi di lingkungan pemerintah melaksanakan tugasnya dapat bekerja sendiri-sendiri dan dapat pula bersama-sama dalam hubungan kerja yang diatur untuk melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan secara sistematis, agar pekerjaan berlangsung efektif dan efisien dalam mewujudkan tujuan dan cita-cita bangsa dan negara. Pengaturan hubungan kerja itu, di lingkungan setiap satu satuan organisasi menghasilkan prosedur kerja atau tata hubungan dan pentahapan kerjasama yang digunakan secara sistematis untuk melaksanakan tugas pokok dan tugas-tugas lainnya dalam batas-batas ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Pada saat ini di Indonesia menggunakan sistem *desentralisasi* adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonom yang berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014.

Berkaitan dengan pelaksanaan Pilkada, peran dan fungsi PNS sebagai pelayan masyarakat kembali menjadi sorotan. Beberapa kasus Pilkada menunjukkan adanya keterlibatan PNS dalam menyukseskan salah satu pasangan calon kepala daerah, karena adanya iming-iming kenaikan jabatan atau mendapat promosi basah jika calon yang diusungnya kelak duduk sebagai kepala daerah terpilih. Implikasi lebih jauh adalah kenaikan pangkat seorang PNS selanjutnya tidak didasarkan pada penilaian yang objektif

² *Ibid*, hlm. 50.

dan tanpa mempertimbangkan kualitas dan kemampuan yang bersangkutan. Jika keterlibatan PNS dalam politik praktis seperti itu dibiarkan, tidak menutup kemungkinan berdampak pada semakin buruk kualitas pelayanan masyarakat serta semakin terpuruknya citra pemerintah dimata masyarakat.

Pegawai Negeri Sipil berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan. Konsekuensi dari kedudukan dan tugas seperti itu, pegawai negeri sipil harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Untuk menjamin netralisasi pegawai negeri sipil, maka pegawai negeri dilarang menjadi anggota dan atau pengurus partai politik demikian dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara sebagai landasan hukum masalah kepegawaian yang baru.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, merupakan upaya dari pemerintah untuk mempertegas terkait pegawai negeri sipil harus bersifat Netral yang mana tetap profesional dalam menjalankan tugasnya yakni memberikan pelayanan kepada masyarakat. Undang-undang tersebut diharapkan mampu memperbaiki manajemen pemerintahan yang berorientasi kepada pelayanan publik, sebab pegawai negeri sipil (PNS) tidak lagi berorientasi melayani atasannya melainkan melayani masyarakat. Pengaturan tersebut menempatkan Pegawai Negeri Sipil sebagai sebuah profesi yang bebas dari intervensi pihak manapun termasuk intervensi politik dan akan menerapkan karier terbuka dengan mengutamakan profesionalisme, yang memiliki kompetensi, klasifikasi, kinerja , transparansi, objektivitas serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme Korupsi, Kolusi

dan Nepotisme (KKN) yang berbasis pada manajemen Sumber Daya Manusia (SDM) dan mengedepankan sistem merit menuju terwujudnya birokrasi pemerintah yang profesional.

Di lapangan yang sering terjadi Pegawai Negeri Sipil tidak bisa bersikap netral, karena mudah terbawa arus politik dan perlu melakukan lobi untuk mendapatkan promosi jabatan.³

Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 dalam Bab II yang di dalamnya mengatur kode etik, asas prinsip, nilai dasar dan kode perilaku seorang pegawai yakni harus memenuhi asas netralitas. Peraturan tersebut mendukung dari PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil yakni adanya larangan ada Pegawai Negeri Sipil ikut serta dalam kampanye atau menjadi bagian dari politik. Untuk itu diwajibkan pegawai Negeri Sipil untuk bersikap netral dan tidak memihak atau terlibat keranah perpolitikan dan tidak terpengaruh dari golongan manapun, agar dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat tidak deskriminatif dan pegawai negeri sipil diharuskan bersifat independen, tidak terlibat dalam sebuah panggung perpolitikan

Netralitas pegawai negeri sipil merupakan pilar penting dalam kelangsungan terselenggaranya pemerintah yang berhasil guna dan berdaya guna. Oleh karena itu, pegawai negeri sipil sebagai unsur aparatur sipil negara yang dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata. Netralitas pegawai negeri sipil merupakan hal yang sangat esensial mengingat terdapat larangan bagi pegawai negeri untuk berperan aktif dalam Pilkada sebagaimana tercantum pada PP Nomor 53 tahun 2010. Yang mana dalam Pengaturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, akan tetapi tetap saja banyak menemukan hal-hal terkait penyalahgunaan kekuasaan ini.

³ Mulyono, A, 2015, *Pengembangan Kapasitas Aparatur Sipil Negara di Daerah JKMP* (ISSN.2488-445X), hlm 19.

Sesungguhnya dilihat dari pengaturannya saja sanksi yang diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil terkait masalah ini sudah benar-benar sesuai dan terhitung berat jika terbukti menyalahi aturan, akan tetapi dengan adanya imbalan yang cukup menggiurkan maka pegawai negeri sipil memberanikan diri untuk tidak netral dalam pilkada atau pemilihan umum lainnya walaupun dengan cara sembunyi-sembunyi

Penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen Aparatur Sipil Negara berdasarkan pada asas:

- a. kepastian hukum;
- b. profesionalitas;
- c. proporsionalitas;
- d. keterpaduan;
- e. delegasi;
- f. netralitas;
- g. akuntabilitas;
- h. efektif dan efisien;
- i. keterbukaan;
- j. nondiskriminatif;
- k. persatuan dan kesatuan;
- l. keadilan dan kesetaraan; dan
- m. kesejahteraan

Pada tahun 2015 silam Kabupaten Sleman menyelenggarakan Pilkada yakni pada tanggal 9 Desember 2015 yang mana diikuti oleh dua pasang calon yakni Sri Purnomo dan pasangannya serta Yuni Setia Rahayu dan pasangannya, yang mana dalam Pilkada tersebut dimenangkan oleh Sri Purnomo dan pasangannya.

Berkaitan dengan pelaksanaan Pilihan Langsung Kepala Daerah (Pilkada) di Kabupaten Sleman pegawai negeri sipil (PNS) masih dianggap cukup strategis menjadi rebutan para kandidat kepala daerah. Para kandidat kepada daerah berargumentasi bahwa PNS mampu membawa masa yang cukup banyak untuk menyukseskan calon kepala daerah tersebut. Kondisi semacam inilah yang ditengarai menjadi titik rawan PNS tidak netral. Dengan demikian disini peneliti akan mencoba melihat apakah Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Sleman netral terhadap pelaksanaan Pilkada 2015 di Kabupaten Sleman.

Penelitian LIPI juga menunjukkan hal yang sama, bahwa terhadap beberapa Pemilukada di tahun 25 menemukan ada sejumlah faktor yang menyebabkan birokrasi daerah ikut berpolitik, yakni kuatnya ketokohan (*personality*) yang menanamkan pengaruh kepada pegawai daerah, keinginan pegawai itu sendiri untuk segera mendapatkan jenjang karir yang lebih cepat, lemahnya sosialisai institusi, maupun multitafsir atau moniopoli tafsir terhadap aturan yang ada, hubungan *patron-client*, seta adanya peran *shadow bureaucracy*.⁴

Demikian pula kasus intervensi kepala daerah *incumbent* yang mencalonkan dirinya kembali dalam pemilukada terhadap ASN, seperti yang terjadi di Kabupaten Sleman, Kabupaten Bantul, Kota Yogyakarta, Kabupaten Gunung Kidul dan lain-lain. Tabel 1 dibawah ini menunjukkan terjadi peningkatan jumlah pelanggaran netralitas ASN sejak tahun 2015 sampai dengan 2017.

⁴ LIPI, 26, Netralitas PNS dalam pemilukada, hlm. 6

Tabel 1

Pelanggaran Netralitas ASN pemilukada dari tahun 2015 sampai 2017

NO	TAHUN	STATUS		JUMLAH
		PROSES	SELESAI	
1.	2015	0	35	30
2.	2016	0	34	34
3.	2017	18	35	53

Sumber: Komisi Aparatur Sipil Negara, 2017

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian-uraian sebagaimana terurai di atas, maka permasalahan yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana Pengaturan Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pelaksanaan Pilkada pada Tahun 2015 di Kabupaten Sleman?
2. Apa faktor pendukung dan faktor penghambat Pengaturan Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pelaksanaan Pilkada di Kabupaten Sleman?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pada pokok permasalahan tersebut di atas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mendiskripsikan dan menganalisis Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pelaksanaan Pilkada di Kabupaten Sleman.
2. Untuk menganalisis faktor-faktor yang menghambat maupun yang mendukung tentang Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pelaksanaan Pilkada di Kabupaten Sleman.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Manfaat penelitian memberikan sumbangsih pada pengembangan Ilmu Hukum Administrasi Negara, terkait realisasi Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pelaksanaan Pilkada di Kabupaten Sleman.

2. Manfaat praktis

Penelitian ini memberikan manfaat praktis yakni menambah wawasan masyarakat terkait Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pelaksanaan Pilkada di Kabupaten Sleman.