

HALAMAN PERSETUJUAN

PELAKSANAAN ASAS NETRALITAS PEGAWAI NEGERI SIPIL (PNS)

DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH SERENTAK

TAHUN 2017 DI KABUPATEN KULON PROGO

Diajukan oleh:

Nama : Amalia Budiwati

NIM : 20130610365

Bagian : HAN

Skripsi ini telah disetujui oleh dosen pembimbing pada tanggal:

5 Oktober 2017

Dosen Pembimbing I

Dosen Pembimbing II



Bagus Sarnawa, S.H., M.Hum.
NIP. 19680821 199303 1 003



Nasrullah, S.H., S.Ag., M.C.L
NIK. 19700617200004 153 045

HALAMAN PENGESAHAN

PENELITIAN

PELAKSANAAN ASAS NETRALITAS PEGAWAI NEGERI SIPIL (PNS)

DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH SERENTAK

TAHUN 2017 DI KABUPATEN KULON PROGO

Skripsi ini telah dipertahankan dihadapan Tim Dewan Penguji

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Pada Tanggal 4 Desember 2017, yang terdiri dari:

Ketua



Beny Hidayat, S.H., M.Hum.
NIK. 19731231199804 153 030

Dosen Pembimbing I

Dosen Pembimbing II

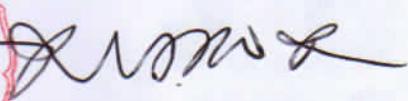


Bagus Sarnawa, S.H., M.Hum.
NIP. 19680821 199303 1 003



Nasrullah, S.H., S.Ag., M.C.L.
NIK. 19700617200004 153 045

Mengesahkan,
Dekan Fakultas Hukum
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta



Dr. Frisno Raharjo, S.H., M.Hum.
NIK. 19710409199702 153 028

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

- Nama : Amalia Budiwati
- NIM : 20130610365
- Fakultas : Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penelitian hukum (skripsi) dengan judul PELAKSANAAN ASAS NETRALITAS PEGAWAI NEGERI SIPIL (PNS) DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH SERENTAK TAHUN 2017 DI KABUPATEN KULON PROGO, adalah benar-benar karya sendiri. Jika terdapat karya orang lain, saya akan mencantumkan sumber yang jelas. Selain itu, tidak ada bagian dari skripsi ini yang telah saya gunakan sebelumnya untuk memperoleh gelar atau sertifikat akademik. Apabila dikemudian hari ternyata terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi sesuai dengan peraturan yang berlaku di Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, tanpa ada paksaan dari pihak manapun.

Yogyakarta, 5 Desember 2017

Yang Menyatakan



Amalia Budiwati

**PELAKSANAAN ASAS NETRALITAS PEGAWAI NEGERI SIPIL (PNS)
DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH SERENTAK
TAHUN 2017 DI KABUPATEN KULON PROGO**

Amalia Budiwati

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Jl. Lingkar Selatan, Tamantirto, Kasihan, Bantul, Yogyakarta 55183 Telp. (0274) 287656
website: www.umy.ac.id

Skripsi ini menjelaskan mengenai pelaksanaan asas netralitas pegawai negeri sipil (pns) dalam pilkada serentak tahun 2017 di kabupaten Kulon Progo. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah Bagaimana Pelaksanaan Asas Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Pemilihan Kepala Daerah serentak pada Tahun 2017 di Kabupaten Kulon Progo dan Apa saja Faktor Penghambat dalam Pelaksanaan Asas Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Pemilihan Kepala Daerah serentak pada Tahun 2017 di Kabupaten Kulon Progo. Metode Penelitian yang penulis gunakan adalah jenis penelitian hukum empiris yang dianalisis dengan metode analisis deskriptif kualitatif yaitu penelitian yang menekankan pada fakta-fakta yang diperolehnya dari hasil penelitian dan akan dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan metode deskriptif yang berpedoman pada perundang-undangan yang ada. Hasil yang penulis dapat dari penelitian skripsi ini adalah dalam pilkada tahun 2017 di Kabupaten Kulon Progo tidak terdapat PNS yang terbukti tidak netral. BKPP, Inspektorat Daerah, KPU dan Panwaslu Kulon Progo serta Bawaslu DIY sudah melakukan pencegahan-pencegahan kepada PNS dalam pilkada Kulon Progo salah satunya adalah melakukan sosialisasi dan menyebarkan Surat Himbauan secara tegas.

Kata Kunci: Netralitas, Pegawai Negeri Sipil, Pemilihan Kepala Daerah.

PENDAHULUAN

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. 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).

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. Pergantian kepemimpinan pemerintah daerah juga dilaksanakan secara tertib lewat mekanisme pemilihan umum kepala daerah (pemilukada). Pemilihan umum kepala daerah disebut juga pemilukada atau pilkada. Pemilihan umum Kepala Daerah (Pemilukada/Pilkada) mulai dilaksanakan secara langsung pada tahun 2005.

Pemilukada di setiap daerah diharapkan dapat berjalan dengan lancar. Namun ditingkat daerah praktik pemilukada menimbulkan polemik dimasyarakat atas keterlibatan Birokrasi/Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam tahap-tahap pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara atau UU ASN, lahir untuk menggantikan Undang-Undang Pokok-Pokok. Menurut UU ASN Pegawai Negeri Sipil merupakan bagian dari Pegawai Aparatur Sipil Negara. Pegawai ASN berfungsi sebagai pelaksana kebijakan publik, pelayan publik serta perekat dan pemersatu bangsa.

UU ASN, UU Pemda dan UU Pemilukada 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. Sejalan dengan pelaksanaan pemilukada 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 pemilukada.

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.

Netralitas PNS banyak dipertanyakan menjelang Pelaksanaan Pemilukada. 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 (PNS) tidak bisa bersikap netral, karena mudah terbawa arus politik dan perlu melakukan lobi untuk mendapatkan promosi jabatan.

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

TINJAUAN PUSTAKA

1. Netralitas Pegawai Negeri Sipil

Netralitas berasal dari kata “netral” yang artinya tidak membantu atau tidak mengikuti salah satu pihak. Sedangkan Netralitas adalah keadaan dan sikap netral (tidak memihak, bebas).¹ Sehingga seseorang dapat dinyatakan netral apabila ia tidak memihak kepada dua atau lebih orang atau memihak kepada organisasi atau lembaga dalam penentuan sesuatu misalnya organisasi partai politik.² Asas netralitas adalah bahwa setiap pegawai aparatur sipil negara tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai ASN secara tetap oleh pejabat Pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.³ Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah kebijakan politik yang melarang PNS untuk

¹ Rusliandy, “Netralitas Pegawai Negeri Sipil”, <http://rusliandy.blogspot.co.id/2009/06/netralitas-pegawai-negeri-sipil.html>, diakses pada tanggal 25 Maret 2017 pukul 20.21 WIB.

² Dispen, “Netralitas PNS dalam Pilkada”, <http://dispenmaterikuliah.blogspot.co.id/2011/07/netralitas-pns-dalam-pilkada.html>, diakses pada tanggal 25 Maret 2017 20.55 WIB.

³ Republik Indonesia, *Op.Cit.* Pasal 1 angka 3

terlibat politik praktis atau harus netral dalam politik karena keberadaannya sebagai pelayan masyarakat.⁴

2. Pemilihan Kepala Daerah

Kepala Daerah adalah orang yang diberikan tugas oleh pemerintah pusat untuk menjalankan pemerintahan di daerah. Kedudukan kepala daerah dan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) sama tingginya.⁵ Pemilihan Kepala Daerah atau yang biasa disingkat dengan Pilkada adalah pemilihan umum untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung di Indonesia oleh penduduk daerah setempat yang memenuhi syarat.⁶ Pilkada adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.⁷

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang penulis gunakan adalah penelitian hukum empiris. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini terdapat dua jenis, yaitu data primer yang diperoleh langsung dari wawancara dengan pihak-pihak terkait, dan data sekunder yang diambil dari studi kepustakaan. Penelitian dilaksanakan di Daerah Istimewa Yogyakarta, khususnya di: Kantor Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan Kabupaten Kulon Progo, Kantor Inspektorat

⁴ GlosarId, "Arti Netralitas PNS", https://glosar.id/index.php/term/pengetahuan_80151-netralitas-pns-adalah.xhtml, diakses pada tanggal 30 Maret 2017 pukul 14.07 WIB.

⁵ Ali Samiun, "Pengertian Kepala Daerah, Tugas dan Pemilihan Kepala Daerah", <http://www.informasiahli.com/2015/08/pengertian-kepala-daerah-tugas-dan-pemilihan-kepala-daerah.html>, diakses pada tanggal 2 April 2017 pukul 22.31 WIB.

⁶ Cakra Arbas, 2012, *Jalan Terjal Calon Independen pada Pemilukada di Provinsi Aceh*, Jakarta, Softmedia, hlm 31.

⁷ Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005, Nomor 22, Bab I, Pasal 1, Angka 1.

Kabupaten Kulon Progo, Kantor Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Kulon Progo, Kantor Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Daerah Istimewa Yogyakarta, Kantor Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) Kabupaten Kulon Progo

Data yang diperoleh dianalisis dengan metode kualitatif yaitu hanya mengambil data yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti. Metode yang digunakan adalah metode deskriptif yaitu dengan data yang diperoleh dianalisis untuk menggambarkan secara tepat dan rinci tentang permasalahan yang diteliti.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pelaksanaan Asas Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Pemilihan Kepala Daerah serentak pada Tahun 2017 di Kabupaten Kulon Progo

Terdapat beberapa lembaga yang turut serta dalam pelaksanaan pemilukada dan pelaksanaan asas netralitas PNS dalam pemilukada serentak tahun 2017 di kabupaten Kulon Progo, yaitu:

1. BKPP Kab. Kulon Progo.
2. KPU Kab Kulon Progo
3. Inspektorat Daerah Kab. Kulon Progo
4. Bawaslu DIY dan Panwaslu Kab. Kulon Progo

BKPP mempunyai tugas untuk melaksanakan tugas di bidang administrasi kepegawian dan membantu Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah dalam melaksanakan manajemen PNS Daerah. KPU adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas melaksanakan Pemilu. Inspektorat Daerah mempunyai tugas sebagai pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan

pemerintahan daerah dan melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintah di daerah. Bawaslu dan Panwaslu atau Pengawas pemilu adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bawaslu Provinsi bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di wilayah provinsi. Sedangkan Panwaslu Kabupaten/Kota bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di wilayah Kabupaten.

Di dalam BKPP, KPU, maupun Inspektorat Daerah tidak terdapat laporan masuk mengenai adanya PNS yang tidak netral. Di dalam BKPP terdapat Tim Satgas Netralitas PNS yang dibentuk sebelum Pemilukada, didalam Tim ini juga tidak terdapat laporan masuk mengenai adanya PNS yang tidak netral. Namun didalam BKPP jika terdapat PNS yang terbukti tidak netral maka hal tersebut termasuk dalam melanggar Disiplin PNS. Jika terdapat PNS yang terbukti tidak netral maka, bila hukuman ringan adalah kewenangan kepala SKPD masing-masing, dan apabila hukuman sedang atau berat maka kewenangannya Bupati. Kewenangan BKPP adalah memproses Surat Keputusan Hukuman Disiplin dari Bupati.

KPUD Kulon Progo telah melakukan tugasnya sebagai penyelenggara Pemilihan Umum dengan baik. Hal ini dapat dilihat dari Pemilihan Kepala Daerah tahun 2017 di Kabupaten Kulon Progo telah menghasilkan satu pasangan Bupati dan Wakil Bupati terpilih yaitu dr. H. Hasto Wardoyo, Sp. OG(K) dan Drs. H. Sutedjo. Namun KPUD Kulon Progo tidak mempunyai kewenangan mengenai pelaksanaan asas netralitas pegawai negeri sipil. Kewenangan KPUD ini hanya menindak pelanggaran yang bersifat administratif seperti pelanggaran-pelanggaran dalam kampanye dan atribut kampanye, jadi hanya yang berkaitan langsung dengan peserta pemilu. Di dalam Inspektorat Daerah akan menindak lanjut proses pelanggaran PNS yang tidak netral apabila terdapat bukti awal yang cukup, melalui bukti awal tersebut panwaslu bisa

merekomendasikan PNS yang tidak netral ke Inspektorat Daerah lalu akan ada pemeriksaan lanjutan oleh Inspektorat Daerah dan selanjutnya dijatuhi sanksi.

Pengawas Pemilu menjadi satu-satunya lembaga yang berhak menerima laporan, dengan kata lain Pengawas Pemilu adalah merupakan satu-satunya pintu masuk untuk penyampaian laporan pelanggaran pemilu. Selain itu pula Pengawas Pemilu juga satu-satunya lembaga yang mempunyai kewenangan untuk melakukan kajian terhadap laporan atau temuan dugaan pelanggaran pemilu untuk memastikan apakah hal tersebut benar-benar mengandung pelanggaran.

Di dalam Bawaslu dan Panwaslu, mengatakan bahwa banyak indikasi pelanggaran berupa ketidaknetralan PNS, namun tidak ada yang terbukti. Indikasi pelanggaran banyak akan tetapi yang bisa diproses sedikit, karena yg ditemukan sedikit dan kurangnya iktikad untuk melapor bagi siapapun yang melihat, mendengar atau mengetahui adanya PNS yang tidak netral. Bisa jadi pelanggaran ada diberbagai tempat namun yang tertangkap tangan sedikit. Meskipun masyarakat ada yang melihat, mendengar atau mengetahui ada banyaknya pelanggaran namun yang dilaporkan dan ditangani sedikit karena tidak semua orang yg melihat, mendengar dan mengetahui hal tersebut melaporkan ke Bawaslu atau Panwaslu dan tidak semua pelanggaran tertangkap tangan oleh pengawas.

Dari hasil wawancara dengan Mantan Ketua Panwaslu Kulon Progo, di dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah tahun 2017 di Kabupaten Kulon Progo terdapat 2 (dua) PNS yang diduga tidak netral. Dari dugaan tersebut yaitu, 1 (satu) berupa Temuan dan 1 (satu) berupa Laporan. Dugaan dari pelanggaran tersebut adalah membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon.

Bentuk pencegah dari KPU, BKPP, Inspektorat Daerah, Bawaslu DIY dan Panwaslu Kulon Progo dalam pelaksanaan asas netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam pemilihan umum Kepala Daerah serentak tahun 2017 di Kabupaten Kulon Progo adalah sebagai berikut:

1. Mengadakan sosialisasi, pembinaan dan mengadakan pertemuan tatap muka lainnya kepada ASN Kabupaten Kulon Progo;
2. Mencetak spanduk-spanduk dan banner mengenai Asas Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam pemilihan umum Kepala Daerah serentak tahun 2017 di Kabupaten Kulon Progo
3. Memberikan Surat Himbauan kepada pihak-pihak yang berkemungkinan besar atau berpotensi melakukan pelanggaran;
4. Menyebarkan dan menghimbau mengenai asas netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah di Kabupaten Kulon Progo melalui media masa;
5. Menyebarkan Instruksi Bupati Kulon Progo Nomor 2 Tahun 2016 tentang Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati di Kabupaten Kulon Progo kepada seluruh Kepala SKPD se-Kabupaten Kulon Progo;
6. Menyebarkan Surat Edaran Nomor 800/VIII/4569/2016 tentang Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilukada tahun 2017 di Kabupaten Kulon Progo kepada seluruh Kepala SKPD/Unit Kerja se-Kabupaten Kulon Progo, Direktur BUMD dan Kepala Desa dan;
7. Melakukan pengawasan-pengawasan

Pegawai Negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Sedangkan untuk menjamin netralitas Pegawai Negeri Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai

politik. Di dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah setiap Pegawai Negeri Sipil dilarang untuk memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, dengan cara:

1. Terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah;
2. Menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye;
3. Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau
4. Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.

Selain itu di dalam Undang-undang nomor 8 tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota Menjadi Undang-undang dalam terdapat Pasal 70 ayat (3), yang berbunyi: Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, dalam melaksanakan kampanye harus memenuhi ketentuan:

1. tidak menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya;
2. menjalani cuti di luar tanggungan negara; dan
3. pengaturan lama cuti dan jadwal cuti dengan memperhatikan keberlangsungan tugas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Kemudian di dalam Pasal 70 ayat (1) berbunyi: Dalam Kampanye, pasangan calon dilarang melibatkan:

1. pejabat badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah;
2. aparatur sipil Negara, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan anggota Tentara Nasional Indonesia; dan
3. Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah dan perangkat Desa atau sebutan lain/perangkat Kelurahan.

Selanjutnya di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 2 huruf f terdapat juga aturan mengenai netralitas yaitu berbunyi “Penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen ASN berdasarkan pada Asas Netralitas”, dalam Penjelasan umum UU ini disebutkan bahwa, Asas Netralitas adalah bahwa setiap Pegawai Aparatur Sipil Negara tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Selain itu Pegawai ASN juga harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik.

Hasil wawancara dalam penelitian ini dengan pihak Bawaslu, Panwalu, KPU, BKPP dan Inspektorat Daerah menyatakan bahwa dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala Daerah Serentak tahun 2017 di Kabupaten Kulon Progo tidak ada Pegawai Negeri Sipil yang terbukti tidak netral. Namun apabila terdapat PNS yang terbukti tidak netral maka akan diberikan sanksi sesuai tingkat pelanggaran, antara lain:

1. Tingkat hukuman disiplin terdiri dari:
 - a. hukuman disiplin ringan;
 - b. hukuman disiplin sedang; dan

- c. hukuman disiplin berat.
2. Jenis hukuman disiplin ringan terdiri dari:
 - a. teguran lisan;
 - b. teguran tertulis; dan
 - c. pernyataan tidak puas secara tertulis.
 3. Jenis hukuman disiplin sedang terdiri dari:
 - a. penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun;
 - b. penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun; dan
 - c. penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 (satu) tahun.
 4. Jenis hukuman disiplin berat terdiri dari:
 - a. penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun;
 - b. pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah;
 - c. pembebasan dari jabatan;
 - d. pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS; dan
 - e. pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.

Faktor Penghambat dalam Pelaksanaan Asas Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah serentak pada Tahun 2017 di Kabupaten Kulon Progo

Berdasarkan permasalahan-permasalahan diatas, faktor internal dan faktor eksternal yang dapat menjadi penghambat dalam pelaksanaan asas netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah serentak pada Tahun 2017 di Kabupaten Kulon Progo, yaitu sebagai berikut:

1. Faktor Internal adalah berasal dari dalam diri PNS sendiri berupa:

- a. Minat, sudah menjadi bakat seseorang untuk selalu ingin terlibat dalam kegiatan-kegiatan politik praktis, kemungkinan karena sudah terlalu lama berkecimpung di organisasi politik;
- b. Ambisi yang besar untuk memperoleh jabatan tertentu, sehingga diharapkan dengan keberpihakan ini akan diperoleh imbalan berupa jabatan yang akan diduduki;
- c. Adanya hubungan kekeluargaan, kedaerahan, kepentingan materi, kesukuan dan sejenisnya;
- d. Kurangnya pemahaman terhadap peraturan-peraturan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- e. Rendahnya tingkat kesadaran mengenai kedisiplinan dari masing-masing pribadi Pegawai Negeri Sipil.

2. Penyebab eksternal yaitu di luar diri PNS, berupa:

- a. Kendala Politik. Kondisi politik di Indonesia pada saat ini, baik di infrastruktur maupun suprastruktur masih belum stabil, kompetisi antar partai politik tidak dilakukan dengan sehat tetapi dengan menggunakan cara dan strategi yang dapat menimbulkan konflik baru.
- b. Terdapat provokasi bahkan ancaman kepada PNS oleh pimpinan ataupun orang-orang yang ditugaskan pimpinan untuk mengajak PNS agar memihak calon tertentu;
- c. Janji-janji yang diberikan oleh seseorang atau sekelompok orang kepada PNS. Meskipun sudah ada aturan bahwa PNS tidak dibenarkan menjadi juru kampanye, namun sudah merupakan suatu kebiasaan di negara kita apabila dalam menghadapi pemilihan kepala daerah (Pilkada), ada kontestan yang melirik mereka secara diam-diam atau terkadang ada diantara mereka yang menawarkan sebagai anggota tim sukses dari salah satu

kontestan. Dengan harapan apabila calon yang didukungnya memperoleh suara terbanyak, maka sudah dapat dipastikan yang bersangkutan akan mendapat jabatan penting. Sehingga tidak mengherankan apabila seorang kepala daerah dilantik, maka beberapa minggu kemudian akan terjadi perombakan kabinet besar – besaran. Masih lemahnya pengawasan dari atasan langsung dan lembaga yang berwenang terhadap netralitas PNS;

- d. Kurang tegasnya pelaksanaan sanksi/hukuman terhadap pelanggaran netralitas PNS; Sanksi/hukuman bagi PNS yang melanggar aturan masih belum dilaksanakan secara optimal sehingga tidak ada efek jera bagi yang melanggarnya dan di anggap sebagai sesuatu yang lumrah.
- e. Kurangnya pembinaan atau sosialisasi tentang perundang-undangan dibidang disiplin kepegawaian atau netralitas Pegawai Negeri Sipil;
- f. Kurang tegasnya aturan mengenai manajemen waktu dalam tahap-tahap penyelesaian proses pemeriksaan sampai dengan penjatuhan sanksi bagi pelanggar netralitas PNS;
- g. Adanya suatu sistem simbiosis mutualisme baik PNS maupun kandidat sama-sama saling tertarik untuk bekerja sama meraih kemungkinan memenangkan pilkada. Apalagi kalau kandidat berasal dari pejabat lama yang ikut menjadi calon, atau kandidat yang berasal dari kalangan birokrasi. Sebenarnya posisi kandidat memahami kalau PNS harus netral, tetapi tidak mau tahu tetap saja memanfaatkan PNS, bahkan beserta lingkungannya.
- h. Lambatnya proses penjatuhan sanksi bagi Pegawai Negeri Sipil yang terbukti melanggar;

Untuk mengatasi masalah-masalah mengenai PNS yang tidak sepenuhnya bersikap netral, maka kedepan langkah yang mungkin dapat ditempuh dalam rangka memelihara dan mempertahankan netralitas PNS antara lain adalah sebagai berikut:

1. Pejabat hendaknya diangkat dari pegawai yang benar-benar kompetensi dan profesionalnya dapat dipertanggung jawabkan berdasarkan latar belakang pengetahuan, keterampilan, *track record* dan pengalamannya di bidang administrasi dan manajemen pemerintahan.
2. Menghilangkan intervensi pejabat politik dalam menempatkan PNS pada seluruh tingkatan di setiap unit kerja (SKPD). Pengangkatan jabatan dengan sistem seleksi terbuka merupakan salah satu cara yang layak untuk dilakukan.
3. Mutasi, rotasi, demosi maupun hukuman sampai kepada pemberhentian haruslah didasarkan pada pertimbangan objektif dan rasional yang didasari oleh kriteria yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.
4. Pengawasan yang lebih ketat terhadap ketentuan mengenai netralitas PNS, sekaligus pemberian sanksi yang tegas, adil dan tidak diskriminatif bukan hanya bagi PNS, tapi juga bagi mereka yang mempengaruhi PNS untuk tidak berbuat netral.
5. Pejabat pentahana yang mencalonkan diri untuk menjadi kepala daerah harus mengundurkan diri semenjak resmi menjadi calon.
6. PNS haruslah merubah pola pikir dan perilaku yang selalu menggantungkan diri kepada seseorang atau kelompok tertentu bahkan tidak percaya diri, kepada yang mandiri dan profesional.

7. Apabila terdapat PNS yang terbukti tidak netral, maka proses penjatuhan sanksi harus segera dilaksanakan atau diberikan batasan waktu. Agar proses tidak berbelit-belit dan kalau penjatuhan sanksi tidak dilaksanakan maka pejabat yang ditugaskan untuk mengeksekusi tersebut harus diberi sanksi.
8. Penegakan hukuman/*punishment*/sanksi bagi PNS yang melanggar aturan. Dalam hal ini pemberian sanksi harus dilaksanakan secara tegas tanpa pandang bulu, sebab ketidakefektifan pelaksanaan kebijakan netralitas PNS berawal dari kurang kuatnya aturan main, lemahnya pengawasan, dan belum berjalannya penegakan hukum dengan baik.
9. Perubahan *mindset* dan peningkatan profesionalitas bagi PNS. Hal yang paling penting adalah perubahan *mindset* (pola pikir) dari PNS itu sendiri mengenai bagaimana pentingnya netralitas bagi *profesionalitas* pelaksanaan tugasnya, caranya dapat melalui sosialisasi dan penataran kembali bagi PNS soal politik.

PENUTUP

1. Dalam pelaksanaan asas netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah serentak pada tahun 2017 di Kabupaten Kulon Progo, terdapat dua orang yang diduga tidak netral, yaitu membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah. Dari dugaan tersebut yaitu, 1 (satu) berupa Temuan dan 1 (satu) berupa Laporan. Namun setelah melalui proses atau tahap-tahap pemeriksaan, keduanya tidak terbukti membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah. Jadi dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah serentak pada Tahun 2017 di Kabupaten Kulon Progo tidak terdapat PNS yang terbukti tidak netral.

2. Terdapat dua faktor yang menjadi penghambat dalam pelaksanaan Asas Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah serentak pada tahun 2017 di Kabupaten Kulon Progo adalah yaitu faktor internal yang berasal dari diri PNS itu sendiri dan faktor eksternal yang berasal dari luar diri PNS.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Angger Sigit Pramukti, Meylani Chahyaningsih, 2016, *Pengawasan Hukum Terhadap Aparatur Negara*, Yogyakarta, Pustaka Yustisia.
- Bagus Sarnawa, Hayu Sukiyoprati, 2007, *Manajemen Pegawai Negeri Sipil (Suatu Pengantar)*, Yogyakarta, Lab Hukum.
- Cakra Arbas, 2012, *Jalan Terjal Calon Independen pada Pemilukada di Provinsi Aceh*, Jakarta, Softmedia.
- C.S.T Kansil, 1979, *Pokok-Pokok Hukum Kepegawaian Republik Indonesia*, Jakarta, Pradnya Paramitha.
- Desi Fernanda, 2003, *Etika Organisasi Pemerintah*, Jakarta, Lembaga Administrasi Negara-Republik Indonesia.
- Ellydar Chaidir, 2008, *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Yogyakarta, Total Media, hlm. 294.
- Irvan Mawardi, 2014, *Dinamika Sengketa Hukum Administrasi di Pemilukada*, Yogyakarta, Rangkang Education
- Janedri M Gaffar, 2012, *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta, Kontpress.
- Miftah Thoha, 2008, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group.
- Mukti Fajar, Yulianto Achmad, 2007, *Dualisme Penelitian Hukum*, Yogyakarta, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
- Philipus M. Hadjon, R Sri Soemantri Martosoewignjo, Sjachran Basah, Bagir Manan, H M Laica Marzuki, J.B.J.M Ten Berge, P.J.J. Van Buuren, F.A.M. Stroink, 2011, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press.
- Rozali Abdullah, 2005, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada
- S.F. Marbun dan Mahfud M. D., *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty, 1987.
- S.F. Marbun, 1998, *Reformasi Hukum Tata Negara, Netralitas Pegawai Negeri Dalam Kehidupan Politik Di Indonesia*, Yogyakarta, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
- Septi Nurwijayanti, 2009, *Politik Ketatanegaraan*, Yogyakarta, Lab Hukum.
- Sri Hartini, Setiajeng Kadarsih, Tedi Sudrajat, 2014, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika.
- Yos Johan Utama, 2016, *Hukum Administrasi Negara*, Banten, Univeristas Terbuka

W.J.S Poerwadarminta, 1986, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka.

Jurnal:

- Alizar Isna, "Netralitas Birokrasi dalam Pemilihan Kepala Daerah." *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Volume 23, Nomor 2, Agustus 2010
- Janpatar Simamora, "Eksistensi Pemilukada dalam rangka mewujudkan Pemerintah Daerah yang Demokratis", *Jurnal Hukum*, Volume 23, Nomor 1, Februari 2011.
- Mat Zudi, Arief Hidayat, Untung Sri Hardjanto, "Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Kepala Daerah", *Diponegoro Law Jurnal*, Volume I, Nomor 4, Tahun 2012
- Rina Martini, "Netralitas Birokrasi dalam Pilgub Jateng 2013". *Jurnal Ilmu Sosial*. Volume. 14. Nomor 1. Juli 2015
- Rina Martini. "Politisasi Birokrasi di Indonesia", *Jurnal Ilmu Politik*, Volume. 1. Nomor 1, Magister Ilmu Politik, April 2010.
- Septi Nur Wijayanti, "Keterlibatan Partai Politik dalam Pemilihan Kepala Daerah", *Jurnal Konstitusi*, Volume. II, Nomor 1, September 2013.
- Sri Hartini, "Penegakan Hukum Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS)". *Jurnal Dinamika Hukum. Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto*. Volume. 9 Nomor 3, September 2009
- Sri Hartini, Setiajeng Kadarsih, dan Tedi Sudrajat. "Kebijakan Netralitas Politik Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilukada (Studi di Jawa Tengah)", *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 1, Nomor 3, Tahun 2014
- Tatang Sudrajat, "Netralitas PNS dan Masa Depan Demokrasi dalam Pilkada Serentak 2015", *Jurnal Ilmu Administrasi*, Volume XII. Nomor 3, Desember 2015
- Yusdianto, "Identifikasi Potensi Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah (Pemilukada) dan Mekanisme Penyelesaiannya", *Jurnal Konstitusi*, Volume II, Nomor 2, November 2010.
- Zamzami. "Kontroversi Netralitas PNS dalam Pilkada." *Jurnal Ilmu Hukum*, Volume. I. Nomor 1, FH UMA, Maret 2009.

Web:

- 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.
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Kulon Progo, "Kabupaten Kulon Progo dalam Angka", <https://kulonprogo.kab.bps.go.id/backend/pdf/publikasi/Kabupaten-Kulon-Progo-Dalam-Angka-2016.pdf>, diakses pada tanggal 6 Agustus 2017 pukul 22.38 WIB.
- Bawaslu DIY, "Profil Lembaga", <http://bawaslu-diy.go.id/profiles/paqa/profile-lembaga.html>, diakses pada tanggal 7 Agustus 2017 pukul 22.45 WIB.
- Dispen, "Netralitas PNS dalam Pilkada", <http://dispenmaterikuliaah.blogspot.co.id/2011/07/netralitas-pns-dalam-pilkada.html>, diakses pada tanggal 25 Maret 2017 20.55 WIB.
- GlosarId, "Arti Netralitas PNS", <https://glosar.id/index.php/term/pengetahuan/80151-netralitas-pns-adalah.xhtml>, diakses pada tanggal 30 Maret 2017 pukul 14.07 WIB.
- J. Tjiptabudy, Fungsi dan Peran Panitia Pengawas Pemilu dalam Sistem Pemilihan Umum di Indonesia, <http://fhukum.unpatti.ac.id/htn-han/112-fungsi-dan-peran-panwaslu-dalam->

- sistem-pemilihan-umum-di-indonesia-kajian-dari-aspek-yuridis*, diakses pada tanggal 10 Agustus 2017 pukul 13.26 WIB.
- Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Kulon Progo, “Profil KPU”, <http://kpukabkp.blogspot.co.id/p/tugas-dan-kewenangan-dalam-pasal-10.html>, diakses pada tanggal 7 Agustus 2017 pukul 13.27 WIB.
- Mishba7, “Pengertian, Wewenang dan Tugas Kepala Daerah Bersama Wakil Kepala Daerah”, <http://www.mishba7.com/2015/11/pengertian-wewenang-dan-tugas.html>, diakses pada tanggal 2 April 2017 pukul 22.42 WIB.
- 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.
- Rusliandy, “Netralitas Pegawai Negeri Sipil”, <http://rusliandy.blogspot.co.id/2009/06/netralitas-pegawai-negeri-sipil.html>, diakses pada tanggal 25 Maret 2017 pukul 20.21 WIB.
- Srikandi Rahayu, “Pengertian Pilkada atau Pemilukada”, <http://seputarpengertian.blogspot.co.id/2015/11/pengertian-pilkada-atau-pemilukada.html>, diakses pada tanggal 31 Maret 2017 pukul 15.26 WIB.
- Wikipedia, “Kepala Daerah”, https://id.wikipedia.org/wiki/Kepala_daerah, diakses pada tanggal 2 April 2017 pukul 22.23 WIB.
- Wikipedia, “Kabupaten Kulon Progo”, https://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten_Kulon_Progo, diakses pada tanggal 6 Agustus 2017 pukul 21.22 WIB.
- Wikipedia, Pemilihan Umum di Indonesia, https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_di_Indonesia, diakses pada tanggal 10 Agustus 2017 pukul 13.20 WIB.

Peraturan Perundang-undangan:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum;
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara;
- Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara;
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah;
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan 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;
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah;
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum;
- Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;
- Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil;

Keputusan Presiden Nomor 159 Tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan Badan Kepegawaian Daerah;

Keputusan Presiden Nomor 67 Tahun 2002 tentang Perubahan atas Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1999 tentang Pembentukan Komisi Pemilihan Umum dan Penetapan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Umum Komisi Pemilihan Umum sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 81 Tahun 2000;

Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 16 Tahun 2012 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah;

Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 51 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Fungsi dan Tugas serta Tata Kerja pada Inspektorat Daerah;

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2012 tentang Pedoman Teknis Pencalonan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;

Peraturan Bersama Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2016, Nomor 01 Tahun 2016, Nomor 010/JA/11/2016 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota;