

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

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

1. Kondisi Umum Kabupaten Kulon Progo

a. Letak Wilayah

Kabupaten Kulon Progo merupakan salah satu dari lima kabupaten/kota di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang terletak di bagian paling barat. Ibukotanya adalah Wates. Kabupaten Kulon Progo secara geografis terletak antara 70 38'42" – 70 59'3" Lintang Selatan dan 1100 1'37" – 1100 16'26" Bujur Timur.

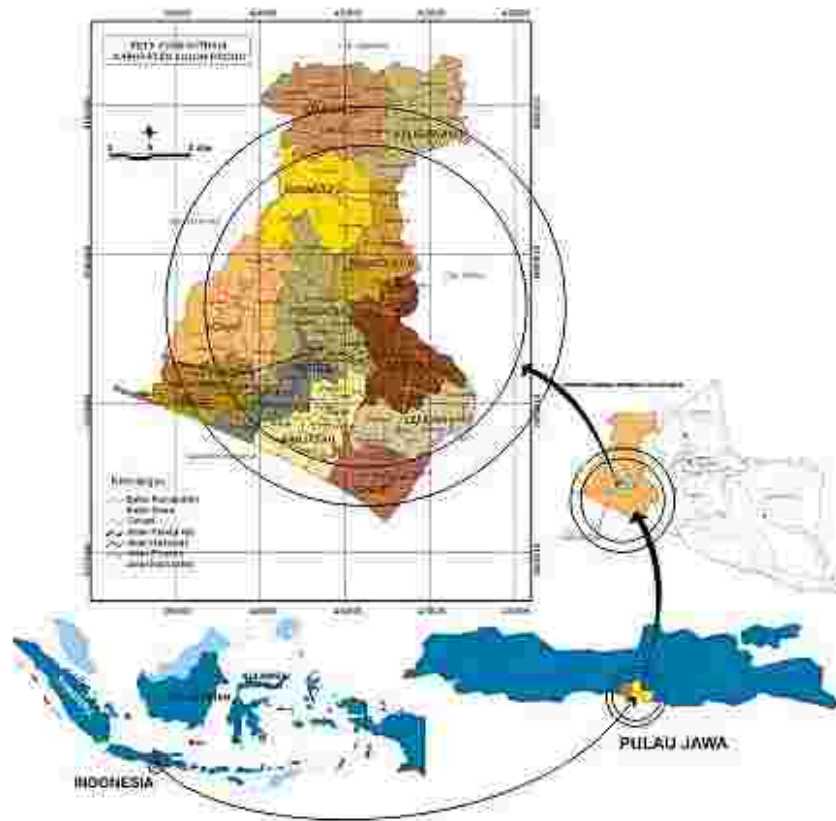
Batas-batas wilayah Kabupaten Kulon Progo yaitu:

- 1) Sebelah Barat : Kabupaten Purworejo, Provinsi Jawa Tengah.
- 2) Sebelah Timur: Kabupaten Sleman dan Bantul, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
- 3) Sebelah Utara : Kabupaten Magelang, Provinsi Jawa Tengah.
- 4) Sebelah Selatan : Samudera Hindia.¹

¹ Pemerintah Kabupaten Kulon Progo, "Kondisi Umum", <http://www.kulonprogokab.go.id/v21/Kondisi-Umum> 6 hal, diakses pada tanggal 6 Agustus 2017 pukul 20.21 WIB.

Gambar 1

Peta Wilayah Kabupaten Kulon Progo



Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Kulon Progo, diakses pada tanggal 6 Agustus 2017 pukul 21.46

Kabupaten Kulon Progo dilewati oleh 2 (dua) prasarana perhubungan yang merupakan perlintasan nasional di Pulau Jawa, yaitu jalan Nasional sepanjang 28,57 km dan jalur Kereta Api sepanjang kurang lebih 25 km. Hampir sebagian besar wilayah di Kabupaten Kulon Progo dapat dijangkau dengan menggunakan

transportasi darat. Pantai yang ada di Kabupaten Kulonprogo adalah Pantai Congot, Pantai Glagah (10 km arah barat daya kota Wates atau 35 km dari pusat Kota Yogyakarta) dan Pantai Trisik.²

Kabupaten Kulon Progo memiliki topografi yang bervariasi dengan ketinggian antara 0 - 1000 meter di atas permukaan air laut, yang terbagi menjadi 3 wilayah meliputi:

- 1) Bagian Utara: Merupakan dataran tinggi/perbukitan Menoreh dengan ketinggian antara 500-1.000 meter dari permukaan laut. Meliputi Kecamatan Girimulyo, Nanggulan, Kalibawang dan Samigaluh. Wilayah ini merupakan kawasan rawan bencana tanah longsor.
- 2) Bagian Tengah: Merupakan daerah perbukitan dengan ketinggian antara 100 500 meter di atas permukaan air laut, Meliputi Kecamatan Sentolo, Pengasih, dan Kokap. Bagian ini merupakan wilayah dengan lereng antara 2-15%, tergolong berombak dan bergelombang merupakan peralihan dataran rendah dan perbukitan.
- 3) Bagian Selatan: Merupakan dataran rendah dengan ketinggian 0-100 meter di atas permukaan air laut, Meliputi Kecamatan Temon, Wates, Panjatan, Galur dan Lendah. Berdasarkan kemiringan lahan, memiliki lereng 0-2%, merupakan wilayah pantai sepanjang 24,9 km, apabila musim penghujan merupakan kawasan rawan bencana banjir.

² Wikipedia, "Kabupaten Kulon Progo", https://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten_Kulon_Progo, diakses pada tanggal 6 Agustus 2017 pukul 21.22 WIB

Kabupaten Kulon Progo yang terletak antara Bukit Menoreh dan Samudera Hindia dilalui Sungai Progo di sebelah Timur dan Sungai Bogowonto dan Sungai Glagah di bagian Barat dan tengah. Sumber air baku di Kabupaten Kulon Progo meliputi, mata air Clereng, mata air Mudal, mata air Grembul, mata air Gua Upas, dan Waduk Sermo, dan Sungai Progo.³

b. Luas Wilayah

Luas area kabupaten Kulon Progo adalah 58.628,311 Ha (586,28 km²), yang meliputi 12 Kecamatan dengan 87 Desa, 1 kelurahan dan 930 Pedukuhan (sebelum otonomi daerah dinamakan dengan dusun), 1.885 Rukun Warga, 4.469 Rukun Tetangga. Kecamatan terluas adalah Samigaluh dan Kokap, masing-masing yaitu 12% dari total wilayah Kabupaten, sedangkan wilayah terkecil adalah Kecamatan Wates. Dari luas total kabupaten, 24,89 % berada di wilayah Selatan yang meliputi Kecamatan Temon, Wates, Panjatan dan Galur, 38,16 % di wilayah tengah yang meliputi Kecamatan Lendah, Pengasih, Sentolo, Kokap, dan 36,97 % di wilayah utara yang meliputi Kecamatan Girimulyo, Nanggulan, Kalibawang dan Samigaluh.⁴

³ Badan Pusat Statistik Kabupaten Kulon Progo, "Kabupaten Kulon Progo dalam Angka", https://kulonprogokab.bps.go.id/backend/pdf_publicasi/Kabupaten-Kulon-Progo-Dalam-Angka-2016.pdf, diakses pada tanggal 6 Agustus 2017 pukul 22.38 WIB.

⁴ *Ibid*

Tabel 1

Nama, Luas Wilayah Kecamatan dan Jumlah Desa/Kelurahan

Kecamatan	Jumlah desa/Kelurahan	Luas Kecamatan	
		(Ha)	(%)
Temon	15	3.629,890	6,19
Wates	8	3.200,239	5,46
Panjatan	11	4.459,230	7,61
Galur	7	3.291,232	5,61
Lendah	6	3.559,192	6,07
Sentolo	8	5.265,340	8,98
Pengasih	7	6.166,468	10,52
Kokap	5	7.379,950	12,59
Girimulyo	4	5.490,424	9,36
Nanggulan	6	3.960,670	6,76
Kalibawang	4	5.296,368	9,03
Samigaluh	7	6.929,308	11,82
Total	88	58.627,512	100,00

Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Kulon Progo, diakses

pada tanggal 6 Agustus 2017 pukul 15.40 WIB

c. Kondisi Demografi

Pada tahun 2016 jumlah penduduk di Kabupaten Kulon Progo berjumlah 445.293 jiwa. Terdiri dari 221.220 jiwa penduduk laki-laki dan 224.073 jiwa penduduk perempuan. Berikut adalah tabel kependudukan Kabupaten Kulon Progo pada tahun 2016.

Tabel 2

Jumlah Penduduk Kabupaten Kulon Progo tahun 2016

Kecamatan	Penduduk		
	L	P	L+P
Temon	14.395	14.638	29.033
Wates	24.648	24.536	49.184
Panjatan	19.344	19.659	39.003
Galur	16.331	16.599	32.930
Lendah	20.463	20.717	41.180
Sentolo	24.992	25.232	50.224
Pengasih	25.435	26.025	51.460
Kokap	18.259	18.280	36.539
Girimulyo	12.542	12.674	25.216
Nanggulan	15.089	15.617	30.706
Samigaluh	14.436	14.305	28.741
Kalibawang	15.286	15.791	31.077
Jumlah	221.220	224.073	445.293

Sumber: Biro Tata Pemerintahan Setda DIY, <http://kependudukan.jogjaprov.go.id/>, diakses pada tanggal 7 Agustus 2017 pukul 01.14 WIB

2. Lembaga-lembaga yang turut serta dalam pelaksanaan asas netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Pemilihan Kepala Daerah serentak pada tahun 2017 di Kabupaten Kulon Progo
 - a. Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan Kulon Progo
 - 1) Kedudukan

Badan Kepegawaian Daerah merupakan unsur pendukung tugas Pemerintah Daerah di bidang kepegawaian. Badan Kepegawaian Daerah dipimpin oleh Kepala yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah.⁵ Sejak diberlakukannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, sebagian kewenangan pemerintahan dan pembangunan yang berada pada Pemerintah Pusat diserahkan dan dialihkan menjadi kewenangan Pemerintah Daerah. Daerah diberi kewenangan yang lebih luas untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri atas dasar prakarsa sendiri sesuai dengan potensi dan aspirasi masyarakat. Di antara kewenangan yang diserahkan kepada daerah tersebut adalah kewenangan untuk menyelenggarakan administrasi kepegawaian daerah. Maksud dan tujuan penyerahan kewenangan menyelenggarakan administrasi kepegawaian ini diharapkan agar daerah mampu menata sumber daya manusia sebagai pendukung pelaksanaan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan sesuai

⁵ Republik Indonesia, Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 16 tahun 2012 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah, Lembaran Daerah Kabupaten Kulon Progo tahun 2012, Nomor 16. Bab III, Pasal 8 ayat (1) dan (2)

dengan kebutuhan dan kemampuan keuangan daerah. Administrasi kepegawaian daerah yang dianut oleh Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 adalah kebijaksanaan yang mendorong pengembangan otonomi daerah.⁶

Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kab. Kulon Progo dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, dalam pasal 34 A ayat (1), yaitu untuk kelancaran pelaksanaan manajemen PNS Daerah dibentuk Badan Kepegawaian Daerah. BKD merupakan perangkat daerah otonom yang dibentuk oleh Kepala Daerah. Selain itu dalam penyelenggaraan administrasi kepegawaian daerah diperlukan lembaga/badan yang membantu Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah, yaitu Badan Kepegawaian Daerah. BKD mempunyai tugas pokok untuk melaksanakan tugas bidang administrasi kepegawian.⁷ Selanjutnya sesuai dengan ketentuan pasal 3 Keppres Nomor 159 Tahun 2000 disebutkan bahwa BKD mempunyai tugas pokok membantu Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah dalam melaksanakan manajemen PNS Daerah.

Manajemen Pegawai Negeri Sipil adalah keseluruhan upaya untuk meningkatkan efektivitas, efisiensi, dan derajat profesionalisme penyelenggaraan tugas, fungsi, dan kewajiban

⁶ Sri Hartini, Setiajeng Kadarsih, Tedi Sudrajat, *Op. Cit*, hlm 111

⁷ *Ibid*, hlm. 115

kepegawaian yang meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kesejahteraan, dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil Daerah (pasal 1 Keppres Nomor 159 Tahun 2000).

Pemerintah Kabupaten Kulon Progo atas kewenangan yuridis formal dari peraturan perundangan yang ada telah membentuk Badan Kepegawaian Daerah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 16 Tahun 2012 tentang Pembentukan, Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah. Agar wadah tersebut dapat melaksanakan tugas pokok dan fungsinya, Bupati Kulon Progo telah menetapkan Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 70 Tahun 2012 tentang Uraian Tugas Unsur Organisasi Terendah pada Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Kulon Progo.

2) Visi dan Misi

- a) Badan Kepegawaian Daerah Kulon Progo mempunyai visi
“Terwujudnya Sumber Daya Manusia Aparatur yang Profesional dan Beretika”
- b) Badan Kepegawaian Daerah Kulon Progo mempunyai Misi
“Meningkatkan Kualitas dan Kompetensi Sumber Daya

Aparatur dalam Menghadapi Kulon Progo sebagai Masa Depan Investasi”.⁸

3) Fungsi

Dalam Keputusan Presiden Nomor 159 tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan Badan Kepegawaian Daerah, BKD mempunyai fungsi sebagai berikut:

- a) penyiapan penyusunan peraturan perundang-undangan daerah di bidang kepegawaian sesuai dengan norma, standar, dan prosedur yang ditetapkan Pemerintah;
- b) perencanaan dan pengembangan kepegawaian daerah;
- c) penyiapan kebijakan teknis pengembangan kepegawaian daerah;
- d) penyiapan dan pelaksanaan pengangkatan, kenaikan pangkat, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil Daerah sesuai dengan norma, standar, dan prosedur yang ditetapkan dalam peraluran perundang-undangan;
- e) pelayanan administrasi kepegawaian dalam pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dalam dan dari jabatan struktural atau fungsional sesuai dengan norma, standar, dan prosedur yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan;

⁸ Badan Kepegawaian Daerah, “Profil BKD”, <http://bkpp.kulonprogokab.go.id/index.php?pilih=hal&id=2>, diakses pada tanggal 7 Agustus 2017 pukul 03.34 WIB

- f) penyiapan dan penetapan pensiun Pegawai Negeri Sipil Daerah sesuai dengan norma, standar, dan prosedur yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan;
- g) penyiapan penetapan gaji, tunjangan, dan kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil Daerah sesuai dengan norma, standar, dan prosedur yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan;
- h) penyelenggaraan administrasi Pegawai Negeri Sipil Daerah;
- i) pengelolaan sistem informasi kepegawaian Daerah; dan
- j) penyampaian informasi kepegawaian daerah kepada Badan Kepegawaian Negara.⁹

Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 16 tahun 2012 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah, BKD mempunyai fungsi sebagai berikut:

- a) perumusan kebijakan teknis di bidang kepegawaian;
- b) pemberian dukungan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di bidang kepegawaian;
- c) pembinaan dan pelaksanaan tugas di bidang kepegawaian; dan
- d) pelaksanaan tugas lain yang diberikan Bupati di bidang kepegawaian.¹⁰

⁹ Republik Indonesia, Keputusan Presiden Nomor 159 tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan Badan Kepegawaian Daerah, Pasal 4.

¹⁰ *Ibid*, Pasal 9.

4) Tugas

Dalam melaksanakan fungsinya, BKD mempunyai tugas:

- a) melaksanakan kegiatan perencanaan dan pengembangan kepegawaian;
- b) melaksanakan kegiatan mutasi kepegawaian;
- c) melaksanakan kegiatan pengawasan, data, dan kesejahteraan pegawai;
- d) melaksanakan kegiatan pendidikan dan pelatihan pegawai; dan
- e) melaksanakan kegiatan ketatausahaan.

b. Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Kulon Progo

1) Kedudukan

Komisi Pemilihan Umum (KPU) adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang bertugas melaksanakan Pemilu. KPU menjalankan tugasnya secara berkesinambungan. Dalam menyelenggarakan Pemilu, KPU bebas dari pengaruh pihak mana pun berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan wewenangnya.

Wilayah kerja KPU meliputi seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, sehingga dalam melaksanakan tugas di tingkat provinsi dan kabupaten/kota, maka dibentuk pula KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. KPU berkedudukan di ibu kota Negara Republik Indonesia, KPU Provinsi berkedudukan di ibu

kota provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota berkedudukan di ibu kota kabupaten/kota. KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota bersifat hierarkis dan bersifat tetap. Dalam menyelenggarakan tugasnya, KPU dibantu oleh Sekretariat Jenderal, sedangkan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dibantu oleh Sekretariat.¹¹

Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, selanjutnya disingkat KPU Kabupaten/Kota, adalah Penyelenggara Pemilu yang bertugas melaksanakan Pemilu di kabupaten/kota.¹² Jumlah anggota KPU Kabupaten/Kota sebanyak 5 (lima) orang. Komposisi keanggotaan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen). Masa keanggotaan KPU Kabupaten/Kota selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pengucapan sumpah/janji.¹³

KPU Kabupaten Kulon Progo merupakan KPU yang berkedudukan di ibukota Kabupaten Kulon Progo. Di Kabupaten Kulon Progo inilah, KPU Kabupaten Kulon Progo menjalankan tugas dan wewenang sebagai penyelenggara Pemilu, yang menjunjung tinggi integritas dan profesionalitas, dengan tetap berpijak pada kebijakan dan kearifan lokal Kabupaten Kulon Progo.

¹¹ Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Lembaran Negara tahun 2011, Nomor 5246. Bab I, Pasal 3-5

¹² *Ibid*, Pasal 1 angka 8

¹³ *Ibid*, Pasal 6

2) Visi dan Misi

a) Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Kulon Progo mempunyai visi “Terwujudnya Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara Pemilihan Umum yang memiliki integritas, profesional, mandiri, transparan dan akuntabel, demi terciptanya demokrasi Indonesia yang berkualitas berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

b) Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Kulon Progo mempunyai Misi sebagai berikut:

(1) Membangun lembaga penyelenggara Pemilihan Umum yang memiliki kompetensi, kredibilitas dan kapabilitas dalam menyelenggarakan Pemilihan Umum;

(2) Menyelenggarakan Pemilihan Umum untuk memilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden serta Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, akuntabel, edukatif dan beradab;

(3) Meningkatkan kualitas penyelenggaraan Pemilihan Umum yang bersih, efisien dan efektif;

(4) Melayani dan memperlakukan setiap peserta Pemilihan Umum secara adil dan setara, serta menegakkan peraturan

Pemilihan Umum secara konsisten sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

(5) Meningkatkan kesadaran politik rakyat untuk berpartisipasi aktif dalam Pemilihan Umum demi terwujudnya cita-cita masyarakat Indonesia yang demokratis.¹⁴

3) Tugas dan Wewenang

Dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum dan Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1999 tentang Pembentukan Komisi Pemilihan Umum dan Penetapan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Umum Komisi Pemilihan Umum, dijelaskan bahwa untuk melaksanakan Pemilihan Umum, KPU mempunyai tugas dan kewenangan sebagai berikut:

- a) Merencanakan dan mempersiapkan pelaksanaan Pemilihan Umum.
- b) Menerima, meneliti, dan menetapkan partai-partai politik yang berhak sebagai peserta Pemilihan Umum.
- c) Membentuk Panitia Pemilihan Indonesia yang selanjutnya disebut PPI dan mengkoordinasikan kegiatan Pemilihan Umum mulai dari tingkat pusat sampai di Tempat Pemungutan Suara yang selanjutnya disebut TPS.

¹⁴ 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.

- d) Menetapkan jumlah kursi anggota DPR, DPRD I, dan DPRD II untuk setiap daerah pemilihan.
- e) Menetapkan keseluruhan hasil Pemilihan Umum di semua daerah pemilihan untuk DPR, DPRD I, dan DPRD II.
- f) Mengumpulkan dan mensistematiskan bahan-bahan serta data hasil Pemilihan Umum.
- g) Memimpin tahapan kegiatan Pemilihan Umum.

Dalam Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1999 terdapat tambahan huruf, yaitu:

- a) Tugas dan kewenangan lainnya yang ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.¹⁵

Sedangkan dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tersebut juga ditambahkan, bahwa selain tugas dan kewenangan KPU sebagai dimaksud dalam Pasal 10, selambat-lambatnya 3 (tiga) tahun setelah Pemilihan Umum dilaksanakan, KPU mengevaluasi sistem Pemilihan Umum.¹⁶

Tugas dan wewenang KPU dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah sebagai berikut:

- a) Merencanakan program, anggaran, dan jadwal Pemilukada.

¹⁵ Republik Indonesia, Keputusan Presiden Nomor 16 tahun 1999 tentang Pembentukan Komisi Pemilihan Umum dan Penetapan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Umum Komisi Pemilihan Umum, Bab I Pasal 2.

¹⁶ Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, Lembaran Negara Nomor 3810. Bab III Pasal 10-11.

- b) Menyusun dan menetapkan tata kerja KPU Kabupaten, PPK, PPS, dan KPPS dalam Pemilukada dengan memperhatikan pedoman dari KPU dan/atau KPU Provinsi.
- c) Menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan penyelenggaraan Pemilukada berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- d) Membentuk PPK, PPS, dan KPPS dalam Pemilukada dalam wilayah kerjanya.
- e) Mengkoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan penyelenggaraan Pemilukada berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan pedoman dari KPU dan/atau KPU Provinsi.
- f) Menerima daftar pemilih dari PPK dalam penyelenggaraan Pemilukada.
- g) Memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh Pemerintah dengan memperhatikan data Pemilu dan/atau Pemilukada terakhir dan menetapkannya sebagai daftar pemilih.
- h) Menerima daftar pemilih dari PPK dalam penyelenggaraan Pemilukada dan menyampaikan kepada KPU Provinsi.
- i) Menetapkan calon bupati yang telah memenuhi persyaratan.
- j) Menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara Pemilukada berdasarkan rekapitulasi hasil

penghitungan suara dari seluruh PPK di wilayah kabupaten yang bersangkutan.

- k) Membuat Berita Acara penghitungan suara serta wajib membuat sertifikat penghitungan suara dan wajib menyerahkannya kepada saksi peserta pemilihan, Panwaslu Kabupaten, dan KPU Provinsi.
- l) Menerbitkan keputusan KPU Kabupaten untuk mengesahkan hasil Pemilukada dan mengumumkannya.
- m) Mengumumkan calon bupati terpilih dan dibuatkan Berita Acaranya.
- n) Melaporkan hasil Peilukada kepada KPU melalui KPU Provinsi.
- o) Menindaklanjuti dengan segera rekomendasi Panwaslu Kabupaten atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran pemilihan.
- p) Mengenakan sanksi aministratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota PPK, anggota PPS, Sekretaris KPU Kabupaten, dan pegawai Sekretariat KPU Kabupaten yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu berdasarkan rekomendasi Panwaslu Kabupaten dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan.

- q) Melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan PemiluKada dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU Kabupaten kepada masyarakat.
- r) Melaksanakan tugas dan wewenang yang berkaitan dengan PemiluKada berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan pedoman KPU dan/atau KPU Provinsi.
- s) Melakukan evaluasi dan membuat laporan penyelenggaraan PemiluKada.
- t) Menyampaikan hasil PemiluKada kepada DPRD Provinsi, Menteri Dalam Negeri, Bupati, dan DPRD Kabupaten.
- u) Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh KPU, KPU Provinsi, dan/atau peraturan perundang-undangan.¹⁷

c. Inspektorat Daerah Kabupaten Kulon Progo

1) Kedudukan

Inspektorat merupakan unsur pengawas penyelenggara pemerintahan daerah. Inspektorat mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah provinsi, pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota dan pelaksanaan urusan pemerintah di daerah kabupaten/kota.

¹⁷ Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Kulon Progo, *Loc. Cit*

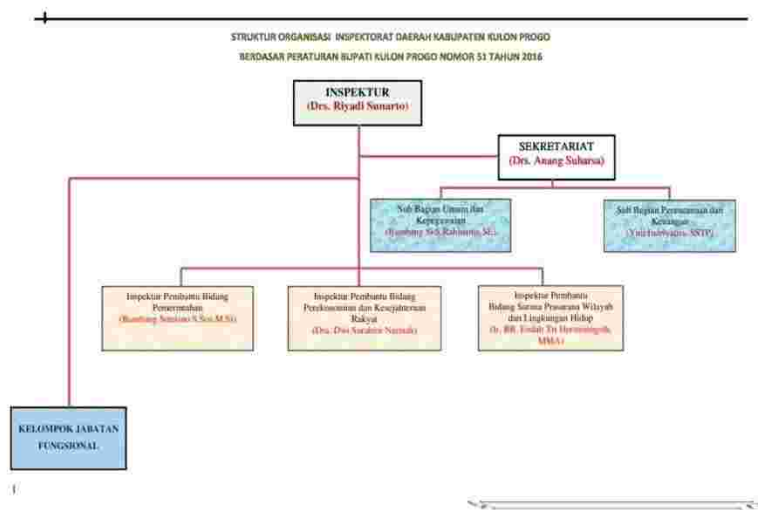
Inspektorat dipimpin oleh inspektur. Inspektur Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota dalam melaksanakan tugas dan fungsinya bertanggung jawab langsung kepada Bupati/Walikota dan secara teknis administrative mendapat pembinaan dari sekretaris daerah.

2) Struktur Organisasi Inspektorat Daerah Kabupaten Kulon Progo

Struktur Organisasi Inspektorat Daerah tidak herarki dengan Inspektorat Jenderal. Pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Daerah diberikan kepada Bupati/Walikota untuk Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota.

Gambar 2

Struktur Organisasi Inspektorat Daerah Kabupaten Kulon Progo



Sumber: Inspektorat Daerah Kabupaten Kulon Progo

3) Fungsi

Inspektorat Daerah mempunyai fungsi:

- a) perencanaan program pengawasan, perumusan kebijakan dan fasilitasi pengawasan, pemeriksaan, pengusutan, pengujian dan penilaian tugas pengawasan; dan
- b) pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati di bidang pengawasan.

4) Tugas

Untuk menyelenggarakan fungsi sebagaimana dimaksud diatas, Inspektorat Daerah mempunyai tugas:

- a) melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan kelompok urusan pemerintahan;
- b) melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan kelompok urusan perekonomian dan kesejahteraan rakyat;
- c) melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan kelompok urusan prasarana wilayah dan lingkungan hidup; dan
- d) melaksanakan kegiatan ketatausahaan.

5) Visi dan Misi

Dengan mengacu pada Visi dan Misi RPJM Kabupaten Kulon Progo Tahun 2011 - 2016, maka Visi Inspektorat Daerah Kabupaten Kulon Progo yaitu: "Terwujudnya pengawasan daerah yang profesional menuju Kulon Progo Akuntabel". Adapun Misi

Inspektorat Daerah Kabupaten Kulon Progo adalah sebagai berikut:

- a) Melaksanakan pengawasan fungsional yang obyektif dan berkualitas guna mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik serta bebas dari KKN.
 - b) Mengembangkan konsultasi dan pembinaan guna meningkatkan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah.
 - c) Meningkatkan kapasitas APIP yang kompeten dan professional.
 - d) Meningkatkan institusi pengawasan daerah yang kuat dan mandiri.
 - e) Memenuhi sumber daya organisasi secara memadai.
- 6) Tujuan

Tujuan Inspektorat Daerah Kabupaten Kulon Progo adalah sebagai berikut:

- a) Terwujudnya peningkatan kualitas dan kuantitas pengawasan fungsional;
- b) Terwujudnya peningkatan tindak lanjut penyelesaian temuan permasalahan;
- c) Terwujudnya peningkatan pelayanan konsultasi dan atau pendampingan;

- d) Terwujudnya peningkatan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah;
 - e) Terwujudnya peningkatan kompetensi SDM APIP;
 - f) Terwujudnya peningkatan kualitas sistem pengawasan daerah;
 - g) Terwujudnya peningkatan sarana dan prasarana kerja serta keuangan.
- d. Badan Pengawas Pemilu Daerah Istimewa Yogyakarta (Bawaslu DIY)
- 1) Kedudukan

Badan Pengawas Pemilu selanjutnya disingkat Bawaslu adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Badan Pengawas Pemilu Provinsi, selanjutnya disingkat Bawaslu Provinsi, adalah badan yang dibentuk oleh Bawaslu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di wilayah provinsi.¹⁸

Bawaslu berkedudukan di ibu kota Negara. Bawaslu provinsi berkedudukan di ibu kota provinsi. Keanggotaan Bawaslu terdiri atas individu yang memiliki kemampuan pengawasan penyelenggaraan Pemilu. Jumlah anggota Bawaslu sebanyak 5 (lima) orang, jumlah anggota Bawaslu provinsi sebanyak 3 (tiga) orang. Komposisi keanggotaan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan

¹⁸ Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Pasal 1 angka 16-17

Panwaslu Kabupaten/Kota memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen). Masa keanggotaan Bawaslu dan Bawaslu Provinsi adalah 5 (lima) tahun dihitung sejak pengucapan sumpah/janji.¹⁹

Bawaslu diatur dalam bab IV Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Keanggotaan Bawaslu terdiri atas kalangan profesional yang mempunyai kemampuan dalam melakukan pengawasan dan tidak menjadi anggota partai politik. Dalam melaksanakan tugasnya anggota Bawaslu didukung oleh Sekretariat Jenderal Badan Pengawas Pemilihan Umum.

Bawaslu DIY terbentuk sebagaimana amanat Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Pasal 69 ayat (1) menyebutkan bahwa pengawasan penyelenggaraan Pemilu dilakukan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri. Lebih lanjut, Pasal 69 ayat (2) menyebutkan bahwa Bawaslu dan Bawaslu Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat tetap.

¹⁹ *Ibid*, Pasal 71-72

Dengan demikian, Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai daerah yang setingkat dengan Provinsi haruslah memiliki pengawas Pemilu yang bersifat tetap. Maka terbentuklah Bawaslu DIY yang ditandai dengan penetapan anggota Badan Pengawas Pemilu Umum Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan Keputusan Badan Pengawas Pemilu Nomor 593-KEP Tahun 2012.²⁰

2) Tugas dan Wewenang

Bawaslu DIY memiliki tugas dan wewenang sebagai berikut:

- a) mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu di wilayah provinsi yang meliputi:
 - (1) pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan daftar pemilih sementara dan daftar pemilih tetap;
 - (2) pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara pencalonan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan pencalonan gubernur;
 - (3) proses penetapan calon anggota Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan calon gubernur;
 - (4) penetapan calon gubernur;

²⁰ Bawaslu DIY, "Profil Lembaga", <http://bawaslu-diy.go.id/profiles/page/profile-lembaga.html>, diakses pada tanggal 7 Agustus 2017 pukul 22.45 WIB.

- (5) pelaksanaan kampanye;
 - (6) pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya;
 - (7) pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilu;
 - (8) pengawasan seluruh proses penghitungan suara di wilayah kerjanya;
 - (9) proses rekapitulasi suara dari seluruh kabupaten/kota yang dilakukan oleh KPU Provinsi;
 - (10) pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan; dan
 - (11) proses penetapan hasil Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan pemilihan gubernur;
- b) mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip yang disusun oleh Bawaslu Provinsi dan lembaga kearsipan Provinsi berdasarkan pedoman yang ditetapkan oleh Bawaslu dan ANRI;
- c) menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu;
- d) menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU Provinsi untuk ditindaklanjuti;

- e) meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang;
- f) menyampaikan laporan kepada Bawaslu sebagai dasar untuk mengeluarkan rekomendasi Bawaslu yang berkaitan dengan adanya dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu oleh Penyelenggara Pemilu di tingkat provinsi;
- g) mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi Bawaslu tentang pengenaan sanksi kepada anggota KPU Provinsi, sekretaris dan pegawai sekretariat KPU Provinsi yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung;
- h) mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu; dan
- i) melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang.

Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, Bawaslu DIY juga dapat:

- a) memberikan rekomendasi kepada KPU untuk menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif atas pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf f; dan

- b) memberikan rekomendasi kepada yang berwenang atas temuan dan laporan terhadap tindakan yang mengandung unsur tindak pidana Pemilu.

3) Kewajiban

Badan Pengawas Pemilihan Umum Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki kewajiban sebagai berikut:

- a) bersikap tidak diskriminatif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya;
- b) melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas pengawas Pemilu pada tingkatan di bawahnya;
- c) menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu;
- d) menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Bawaslu sesuai dengan tahapan Pemilu secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan;
- e) menyampaikan temuan dan laporan kepada Bawaslu berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh KPU Provinsi yang mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan tahapan Pemilu di tingkat provinsi; dan

- f) melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.²¹
- e. Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten Kulon Progo (Panwaslu Kulon Progo)
 - 1) Kedudukan

Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri dibentuk paling lambat 1 (satu) bulan sebelum tahapan pertama penyelenggaraan Pemilu dimulai dan berakhir paling lambat 2 (dua) bulan setelah seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilu selesai. Panwaslu Kabupaten/Kota berkedudukan di ibu kota kabupaten/kota. Panwaslu Kecamatan berkedudukan di ibu kota kecamatan. Jumlah anggota Panwaslu Kabupaten/Kota sebanyak 3 (tiga) orang, dan Panwaslu Kecamatan sebanyak 3 (tiga) orang.²²

- 2) Tugas dan Wewenang

Tugas dan wewenang Panwaslu Kabupaten/Kota adalah:

- a) mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu di wilayah kabupaten/kota yang meliputi:

- (1) pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan daftar pemilih sementara dan daftar pemilih tetap;

²¹ Republik Indonesia, *Op.Cit*, Pasal 75-76.

²² *Ibid*, Pasal 70-72

- (2) pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara pencalonan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dan pencalonan bupati/walikota;
 - (3) proses penetapan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dan calon bupati/walikota;
 - (4) penetapan calon bupati/walikota;
 - (5) pelaksanaan kampanye;
 - (6) pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya;
 - (7) pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilu;
 - (8) mengendalikan pengawasan seluruh proses penghitungan suara;
 - (9) pergerakan surat suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;
 - (10) proses rekapitulasi suara yang dilakukan oleh KPU Kabupaten/Kota dari seluruh kecamatan;
 - (11) pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan; dan
 - (12) proses penetapan hasil Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dan pemilihan bupati/walikota;
- b) menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu;

- c) menyelesaikan temuan dan laporan sengketa penyelenggaraan Pemilu yang tidak mengandung unsur tindak pidana;
- d) menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU Kabupaten/Kota untuk ditindaklanjuti;
- e) meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang;
- f) menyampaikan laporan kepada Bawaslu sebagai dasar untuk mengeluarkan rekomendasi Bawaslu yang berkaitan dengan adanya dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu oleh Penyelenggara Pemilu di tingkat kabupaten/kota;
- g) mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi Bawaslu tentang pengenaan sanksi kepada anggota KPU Kabupaten/Kota, sekretaris dan pegawai sekretariat KPU Kabupaten/Kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung;
- h) mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu;
dan
- i) melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya, Panwaslu Kabupaten/Kota dapat:

- a) memberikan rekomendasi kepada KPU untuk menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif atas pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf g;
- b) memberikan rekomendasi kepada yang berwenang atas temuan dan laporan terhadap tindakan yang mengandung unsur tindak pidana Pemilu.

3) Kewajiban

Panwaslu Kabupaten/Kota berkewajiban:

- a) bersikap tidak diskriminatif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya;
- b) melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Panwaslu pada tingkatan di bawahnya;
- c) menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu;
- d) menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Bawaslu Provinsi sesuai dengan tahapan Pemilu secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan;
- e) menyampaikan temuan dan laporan kepada Bawaslu Provinsi berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh KPU Kabupaten/Kota yang mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan tahapan Pemilu di tingkat kabupaten/kota; dan

f) melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.²³

3. Hasil Penelitian

- a. Pelaksanaan asas netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah serentak pada tahun 2017 di Kabupaten Kulon Progo oleh BKPP Kab. Kulon Progo.

Menurut hasil wawancara dengan pihak BKPP bahwa posisi PNS Kulon Progo adalah netral, tidak ada persoalan. BKPP tidak menerima laporan mengenai adanya PNS yang tidak netral dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah serentak pada tahun 2017 di Kabupaten Kulon Progo. Jika terdapat PNS yang terbukti tidak netral dalam Pemilukada maka hal tersebut termasuk melanggar Disiplin PNS. Penanganan mengenai kedisiplinan PNS secara langsung diatasi oleh atasan secara berjenjang. 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. Jika terdapat PNS yang terbukti tidak netral, maka BKPP akan memanggil, memeriksa dan mengklarifikasi.

Pegawai Negeri Sipil yang diduga melakukan pelanggaran akan dipanggil oleh Pejabat yang berwenang untuk diperiksa. Panggilan tersebut dilakukan dengan lisan. Namun bila dengan cara tersebut tidak hadir, maka

²³ *Ibid*, Pasal 76-77.

panggilan dilakukan secara tertulis. Apabila Pegawai Negeri Sipil yang diduga melakukan pelanggaran tidak memenuhi panggilan pertama, maka akan dibuat panggilan kedua. Dan apabila pada panggilan kedua Pegawai Negeri Sipil tersebut tidak hadir, maka hal tersebut tidak menghalangi pejabat yang berwenang untuk menjatuhkan hukuman disiplin.²⁴

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. Jika terdapat masyarakat yang menemukan adanya PNS yang tidak netral bisa melapor ke BKPP, lalu BKPP akan mengarahkan.

Bentuk pencegah dari BKPP dalam pelaksanaan asas netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam pemilihan umum Kepala Daerah serentak tahun 2017 di Kabupaten Kulon Progo adalah sebagai berikut:

- 1) 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.
- 2) 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.

²⁴ Bagus Sarnawa, Hayu Sukiyoprati, 2007, *Manajemen Pegawai Negeri Sipil (Suatu Pengantar)*, Yogyakarta, Lab Hukum, hlm 69.

- b. Pelaksanaan asas netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah serentak pada tahun 2017 di Kabupaten Kulon Progo oleh KPU Kab. Kulon Progo.

Komisi Pemilihan Umum atau KPU, memiliki peranan penting dalam kesuksesan pemilu atau Pemilukada di Indonesia. KPU sebagai badan independen beranggotakan orang-orang terpilih dengan masa kerja yang telah ditentukan oleh undang-undang. KPU ada di pusat dan daerah, untuk KPU yang berada di daerah sering disebut KPUD (Komisi Pemilihan Umum Daerah). KPU adalah badan Independen yang fungsi tugasnya ditetapkan di Undang-undang KPU. Dalam penyelenggaraan pemilu. KPU ini tidak hanya berurusan dengan partai politik peserta pemilu, tetapi juga harus berhadapan langsung dengan pemerintah dan masyarakat luas. Meskipun harus berhadapan dengan para pihak yang berkepentingan dengan penyelenggaraan pemilu, KPU dituntut untuk senantiasa konsisten melaksanakan segala tugas dan wewenangnya.

KPUD Kulon Progo telah melakukan tugasnya sebagai penyelenggara Pemilihan Umum khususnya pada Pemilihan Kepala Daerah tahun 2017 di Kabupaten Kulon Progo. Hal ini dapat dilihat dari Pemilihan Kepala Daerah tahun 2017 di Kabupaten Kulon Progo telah menghasilkan satu pasangan Bupati dan Wakil Bupati yaitu pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati Nomor urut 2 yaitu dr. H.

Hasto Wardoyo, Sp.OG(K) sebagai Bupati terpilih dan Drs. H. Sutedjo sebagai Wakil Bupati terpilih.

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.

Meskipun tugas dan wewenang KPU banyak, namun masih bersifat pasif dan menempatkan KPU sebagai lembaga administratif belaka. Padahal sebagai salah satu pilar penyelenggara demokrasi seharusnya KPU dapat lebih bersifat aktif dalam menjalankan fungsi dan kewenangannya untuk mewujudkan cita-cita pemilu itu sendiri. Maksud dari pasif disini adalah kewenangan KPU hanya bersifat administratif sehingga masih membuka pintu kesempatan bagi peserta pemilu dalam melakukan pelanggaran dan hal-hal lainnya yang tidak sesuai dengan cita-cita dan asas pemilu itu sendiri. Dan dari hasil wawancara dengan KPUD Kulon Progo, KPUD ini tidak menerima laporan mengenai adanya PNS yang tidak netral.

- c. Pelaksanaan asas netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah serentak pada tahun 2017 di Kabupaten Kulon Progo oleh Inspektorat Daerah Kab. Kulon Progo.

Inspektorat daerah berfungsi sebagai auditor internal pemerintah yang mempunyai tugas menyelenggarakan kegiatan pengawasan umum pemerintah daerah dan tugas lain yang diberikan kepala daerah. Lembaga ini merupakan suatu lembaga pengawas di lingkungan pemerintah daerah. Inspektorat daerah memainkan peran yang sangat penting untuk kemajuan dan keberhasilan pemerintah daerah dan perangkat daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Inspektorat kabupaten/kota adalah aparat pengawas fungsional yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/wali kota. Inspektorat daerah merupakan lembaga penting dalam upaya menciptakan pemerintahan yang bersih. Banyak hal dapat dicapai apabila institusi ini mampu menjalankan tugas-tugas pengawasan dan pencegahan.

Di Inspektorat Daerah Kabupaten Kulon Progo, tidak ada laporan masuk mengenai adanya PNS yang tidak netral dalam Pemilihan umum kepala daerah tahun 2017 di Kabupaten Kulon Progo. 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. Sanksi yang dimaksud disini adalah sanksi sedang dan sanksi berat. Mengenai sanksi mana yang akan dijatuhkan yaitu berdasarkan tingkat pelanggarannya. Jika tergolong sedang atau berat maka Tim Penegak Disiplin Kabupaten terdiri atas Inspektorat Daerah, BKPP, dan Bagian Hukum akan melakukan klarifikasi kepada yang bersangkutan sebagai pertimbangan Bupati memberikan hukuman disiplin. Saat klarifikasi akan dipanggil PNS yang melanggar tersebut dan atasannya untuk dimintai keterangan. Untuk sanksi ringan akan diberikan oleh atasan langsung. Selain panwaslu yang bisa langsung merekomendasikan ke Inspektorat Daerah, panwas juga bisa melapor ke Bupati lalu Bupati yang akan merekomendasikan ke Inspektorat Daerah.

Bentuk pencegahan dari Inspektorat Daerah dalam pelaksanaan asas netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam pemilihan umum Kepala Daerah serentak tahun 2017 di Kabupaten Kulon Progo adalah sebagai berikut:

- 1) Mencetak spanduk-spanduk dan banner mengenai Asas Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam pemilihan umum Kepala Daerah serentak tahun 2017 di Kabupaten Kulon Progo
- 2) 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.

3) 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.

d. Pelaksanaan asas netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah serentak pada tahun 2017 di Kabupaten Kulon Progo oleh Bawaslu DIY dan Panwaslu Kab. Kulon Progo.

Di berbagai Negara di dunia sebetulnya pelaksanaan pemilu yang demokratis tidak mengharuskan adanya lembaga yang kita kenal sekarang dengan sebutan Badan Pengawas Pemilu untuk tingkat nasional dan Panitia Pengawas Pemilu untuk tingkat provinsi dan Kabupaten/kota untuk menjamin pelaksanaan pemilu yang jujur dan adil. Bahkan dalam praktek pemilu di Negara-negara yang sudah berpengalaman melaksanakan pemilu yang demokratis, keberadaan lembaga Pengawas Pemilu tidak dibutuhkan. Namun para perancang undang-undang pemilu sejak Orde Baru sampai sekarang menghendaki lembaga Pengawas Pemilu itu eksis, karena posisi maupun perannya dinilai strategis dalam upaya pengawasan pelaksanaan pemilu sesuai aturan perundang-undangan yang berlaku terutama menegakkan asas

pemilu yang “luber” dan “jurdil”.²⁵ Hal ini dapat kita temukan dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 yang menyebutkan bahwa: “Dalam penyelenggaraan pemilihan umum, diperlukan adanya suatu pengawasan untuk menjamin agar pemilihan umum tersebut benar-benar dilaksanakan berdasarkan asas pemilihan umum dan peraturan perundang-undangan”²⁶

Pemilihan umum di Indonesia menganut asas "LUBER" yang merupakan singkatan dari "Langsung, Umum, Bebas dan Rahasia". Asas "Luber" sudah ada sejak zaman Orde Baru.

- 1) "Langsung" berarti pemilih diharuskan memberikan suaranya secara langsung dan tidak boleh diwakilkan.
- 2) "Umum" berarti pemilihan umum dapat diikuti seluruh warga negara yang sudah memiliki hak menggunakan suara.
- 3) "Bebas" berarti pemilih diharuskan memberikan suaranya tanpa ada paksaan dari pihak manapun.
- 4) "Rahasia" berarti suara yang diberikan oleh pemilih bersifat rahasia hanya diketahui oleh si pemilih itu sendiri.

Kemudian di era reformasi berkembang pula asas "Jurdil" yang merupakan singkatan dari "Jujur dan Adil". Asas "jujur" mengandung arti bahwa pemilihan umum harus dilaksanakan sesuai dengan aturan

²⁵ 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

²⁶ Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4721, Penjelasan Umum

untuk memastikan bahwa setiap warga negara yang memiliki hak dapat memilih sesuai dengan kehendaknya dan setiap suara pemilih memiliki nilai yang sama untuk menentukan wakil rakyat yang akan terpilih. Asas "adil" adalah perlakuan yang sama terhadap peserta pemilu dan pemilih, tanpa ada pengistimewaan ataupun diskriminasi terhadap peserta atau pemilih tertentu. Asas jujur dan adil mengikat tidak hanya kepada pemilih ataupun peserta pemilu, tetapi juga penyelenggara pemilu.²⁷

Pengawasan menjadi salah satu komponen penting dalam menentukan berhasil atau tidaknya sebuah pemilihan umum (pemilu). Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Panitia Pengawas Pemilihan (Panwaslu) memiliki peran penting untuk menjaga agar pemilu dilaksanakan sesuai asas pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. 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.

²⁷ Wikipedia, Pemilihan Umum di Indonesia, https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_di_Indonesia, diakses pada tanggal 10 Agustus 2017 pukul 13.20 WIB.

Di dalam Bawaslu atau Panwaslu, apabila terdapat PNS yang tidak netral, maka akan ditindak lanjuti menggunakan UU ASN. 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.

Dalam hal pelanggaran asas netralitas PNS ini Bawaslu DIY hanya mengawasi, mendampingi dan mengarahkan selebihnya diserahkan kepada Panwaslu Kabupaten Kulon Progo, karena yang berada dilapangan secara langsung adalah Panwaslu dan lingkupnya adalah lingkup Kabupaten. Jika terdapat masyarakat yang menemukan adanya PNS yang tidak netral boleh melaporkan ke Bawaslu, lalu Bawaslu akan mengarahkan dan menyerahkannya ke Panwaslu Kabupaten. Bawaslu juga bersinergi dengan Pemerintah Daerah untuk bekerja sama dalam melakukan pembinaan dan sosialisasi kepada

ASN. Bawaslu juga bekerja sama dengan Ombudsman Republik Indonesia (ORI) dalam menangani permasalahan mengenai pelanggaran terhadap ASN. ORI mempunyai otoritas untuk memeriksa dan merekomendasikan, agar yang bersangkutan bias dijatuhi sanksi.

Selain itu Ketua Bawaslu RI bersama dengan Jaksa Agung RI dan Kepala Kepolisian RI dengan membuat MoU tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu). Sentra Gakkumdu memiliki suatu aturan bersama yaitu Peraturan Bersama Ketua Badan Pemilihan Umum Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2016, Nomor 01 Tahun 2016 dan 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. Peraturan Bersama ini bertujuan untuk mewujudkan efektivitas dan optimalisasi penanganan Tindak Pidana Pemilihan dan berfungsi sebagai pedoman bagi Pengawas Pemilu, Penyidik Tindak Pidana Pemilihan, dan Jaksa dalam penanganan Tindak Pidana Pemilihan.

Dalam hal ini di Kabupaten Kulon Progo memiliki kerjasama antara Panwaslu Kulon Progo, Polisi Resort Kulon Progo dan Kejaksaan Negeri Kulon Progo. Prinsip Penanganan Perkara Tindak Pidana Pemilihan adalah dilaksanakan dalam satu atap secara terpadu oleh Sentra Gakkumdu. Sentra Gakkumdu Kabupaten/Kota berwenang

menangani dugaan Tindak Pidana Pemilihan di Wilayah Kabupaten/Kota.

Pola Hubungan Kerja dalam Sentra Gakkumdu

1) Penerimaan Laporan/Temuan

- a) Penyidik tindak pidana pemilihan dan Jaksa harus mendampingi pengawas pemilihan saat menerima laporan dugaan tindak pidana pemilihan (identifikasi, verifikasi, konsultasi);
- b) Setelah laporan/temuan diterima, pengawas pemilu didampingi oleh anggota Sentra Gakkumdu melakukan klarifikasi terhadap pelapor dan saksi yang hadir;
- c) Penyidik menerbitkan surat perintah tugas melaksanakan penyelidikan.

2) Pembahasan Pertama, yaitu dilakukan untuk menemukan peristiwa pidana Pemilihan, mencari dan mengumpulkan bukti-bukti serta selanjutnya menentukan pasal yang akan disangkakan (paling lama 1x24 (satu kali dua puluh empat) jam terhitung sejak tanggal laporan/temuan diterima oleh Pengawas Pemilu Sentra Gakkumdu melakukan pembahasan pertama.) Hasil Pembahasan pertama dituangkan dalam Berita Acara Pembahasan yang ditandatangani oleh Pengawas Pemilu, Penyidik Tindak Pidana Pemilihan, dan Jaksa.

3) Kajian Pelanggaran

- a) Dalam melakukan kajian, pengawas pemilu dapat mengundang Pelapor, Terlapor, Saksi, dan/atau Ahli untuk dimintakan keterangan dan/atau klarifikasi.
- b) Keterangan dan/atau klarifikasi dilakukan di bawah sumpah dan dituangkan dalam Berita Acara Klarifikasi.
- c) Penyidik tindak pidana pemilihan dan Jaksa harus mendampingi Pengawas pemilihan melakukan kajian/klarifikasi.
- d) Jaksa melakukan pendampingan dan monitoring dalam proses kajian pelanggaran pemilihan dan penyelidikan.
- e) Penyidik Tindak Pidana Pemilihan setelah melaksanakan penyelidikan lalu membuat laporan hasil penyelidikan.

4) Pembahasan Kedua

- a) Sentra Gakkumdu melakukan pembahasan kedua paling lambat 5 (lima) hari sejak Laporan/Temuan diterima oleh Pengawas Pemilu.
- b) Pembahasan kedua dilakukan untuk menentukan laporan/temuan tersebut, apakah telah memenuhi unsur atau tidak memenuhi unsur Tindak Pidana Pemilihan.
- c) Pembahasan wajib/harus dihadiri oleh Pengawas Pemilu, Penyidik Tindak Pidana Pemilihan, dan Jaksa untuk membahas kajian Pengawas Pemilu dan Laporan Hasil Penyelidikan.

- d) Dalam hal suatu laporan/temuan telah memenuhi unsur Tindak Pidana Pemilihan, kesimpulan rapat pembahasan wajib memutuskan untuk melanjutkan laporan/temuan ke tahap Penyidikan
 - e) Dalam hal suatu laporan/temuan tidak memenuhi unsur Tindak Pidana Pemilihan, kesimpulan pembahasan memutuskan untuk menghentikan penanganan laporan/temuan.
 - f) Hasil Pembahasan Kedua dituangkan dalam berita acara pembahasan yang ditandatangani oleh Pengawas Pemilu, Penyidik Tindak Pidana Pemilihan dan Jaksa.
- 5) Pleno Pengawas Pemilihan
- a) Hasil Pembahasan kedua, kajian dan Laporan Hasil Penyelidikan menjadi dasar Pengawas Pemilu memutuskan dalam rapat pleno.
 - b) Rapat pleno untuk memutuskan apakah laporan/temuan ditingkatkan ke tahap Penyidikan atau dihentikan.
 - c) Dalam hal rapat pleno memutuskan laporan/temuan penanganan pelanggaran Pemilihan dihentikan maka Pengawas Pemilihan memberitahukan kepada Pelapor dengan surat disertai dengan alasan penghentian.
 - d) Dalam hal rapat pleno memutuskan dugaan pelanggaran Pemilihan ditingkatkan ke tahap Penyidikan, Pengawas Pemilu meneruskan laporan/temuan kepada Penyidik Tindak Pidana

Pemilihan dan menerbitkan Surat Perintah Tugas untuk melaksanakan Penyidikan yang ditandatangani oleh Ketua Bawaslu RI atau Ketua Bawaslu Provinsi atau Ketua Panwaslu Kabupaten/Kota.

6) Penerusan Laporan/Temuan

- a) Penerusan laporan/temuan disertai dengan berkas perkara
- b) Penerusan laporan/temuan dilakukan oleh pengawas pemilihan kepada Polri di Sekretariat Sentra Gakkumdu.
- c) Penyidik Tindak Pidana Pemilihan membuat administrasi penerimaan penerusan laporan/temuan berupa:
 - (1) laporan polisi dengan pelapor yang telah melapor kepada pengawas pemilihan; dan
 - (2) surat tanda bukti laporan
- d) Penyidik Tindak Pidana Pemilihan dalam Sentra Gakkumdu berkoordinasi dengan Sentra Pelayanan Kepolisian untuk mendapatkan nomor registrasi laporan polisi.

7) Penyidikan

- a) Penyidik Tindak Pidana Pemilihan melakukan Penyidikan paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak penerusan laporan/temuan yang diterima dari Pengawas Pemilihan dan/atau laporan Polisi dibuat.
- b) Jaksa pada Sentra Gakkumdu melakukan pendampingan dan monitoring terhadap proses Penyidikan.

8) Pembahasan Ketiga

- a) Pembahasan ketiga dihadiri oleh Pengawas Pemilu, Penyidik Tindak Pidana Pemilihan, dan Jaksa untuk membahas hasil Penyidikan.
- b) Pembahasan ketiga menghasilkan kesimpulan pelimpahan kasus kepada Jaksa.
- c) Setelah berkas perkara diterima Jaksa dan dinyatakan lengkap Penyidik Tindak Pidana Pemilihan menyerahkan tersangka dan barang bukti kepada Jaksa.

9) Penuntutan

10) Sentra Gakkumdu melakukan pembahasan paling lama 1 x 24 jam setelah Putusan Pengadilan dibacakan untuk pengambilan sikap untuk dilakukan upaya hukum atau menindaklanjuti putusan pengadilan.²⁸

Meskipun peraturan perundangan yang mengatur netralitas PNS atau birokrasi telah ditetapkan, akan tetapi keterlibatan birokrasi dalam proses pemilukada masih tetap tampak.²⁹ 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

²⁸ Republik Indonesia, 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. Bab VI, Pasal 15-28

²⁹ Alizar Isna, Netralitas Birokrasi dalam Pemilihan Kepala Daerah. Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan, Vol 23, Nomor 2, Agustus 2010

yang diduga tidak netral. Dari dugaan tersebut yaitu, 1 (satu) berupa Temuan dan 1 (satu) berupa Laporan.

1) Laporan

No : 001/LP/PANWAS KAB-KP/02/2017

Tanggal Laporan : 11 Februari 2017

Pelapor : Supandi Sosro Atmojo

Terlapor : Drs. Warsidi.

Jabatan : Sekretaris Kecamatan Girimulyo

Pokok Permasalahan : Dugaan Pejabat Aparatur Sipil Negara membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon.

Bukti-bukti :

- a) Stiker Hasto Tedjo 5 Lembar di Pedukuhan Siluwok Lor
- b) Stiker Hasto Tedjo 2 Lembar di Pedukuhan Salam 1
- c) Foto stiker Hasto Tedjo 2 Lembar di Pedukuhan Salam 2
- d) Foto sepeda motor nomor polisi AB 4845 LC
- e) Fotocopy keterangan/klarifikasi di bawah sumpah Atas Nama Supandi Sosro Atmojo tertanggal Senin, 13 Februari 2017, pukul 11.00 WIB
- f) Fotocopy keterangan/klarifikasi di bawah sumpah Atas Nama Eko Widianoro tertanggal Senin, 13 Februari 2017, pukul 12.15 WIB

- g) Fotocopy keterangan/klarifikasi di bawah sumpah Atas Nama Benekdiktus Dwi Widianoro tertanggal Senin, 13 Februari 2017, pukul 13.40 WIB
- h) Fotocopy keterangan/klarifikasi di bawah sumpah Atas Nama Maryono tertanggal Senin, 13 Februari 2017, pukul 14.00 WIB
- i) Fotocopy keterangan/klarifikasi di bawah sumpah Atas Nama Tujiman tertanggal Senin, 13 Februari 2017, pukul 14.45 WIB
- j) Fotocopy keterangan/klarifikasi di bawah sumpah Atas Nama Agus Prihandono tertanggal Senin, 13 Februari 2017, pukul 15.15 WIB
- k) Fotocopy keterangan/klarifikasi di bawah sumpah Atas Nama Ady Sutrisno tertanggal Senin, 13 Februari 2017, pukul 15.30 WIB
- l) Fotocopy keterangan/klarifikasi di bawah sumpah Atas Nama Toto Wardoyo tertanggal Senin, 13 Februari 2017, pukul 17.30 WIB
- m) Fotocopy keterangan/klarifikasi di bawah sumpah Atas Nama Jumiati tertanggal Selasa, 14 Februari 2017, pukul 14.00 WIB
- n) Fotocopy keterangan/klarifikasi di bawah sumpah Atas Nama Warsidi, Drs tertanggal Kamis, 16 Februari 2017, pukul 14.00 WIB
- o) Fotocopy KTP No. 3401072901580001 Atas Nama Supandi Sosro Atmojo

- p) Fotocopy KTP No. 3410315004780001 Atas Nama Eko Widianoro
- q) Fotocopy KTP No. 3401021004720001 Atas Nama Benekdiktus Dwi Widianoro
- r) Fotocopy KTP No. 3401032709610002 Atas Nama Maryono
- s) Fotocopy KTP No. 3401060601690001 Atas Nama Tujiman
- t) Fotocopy KTP No. 3401022508770001 Atas Nama Agus Prihandono
- u) Fotocopy KTP No. 3401022009780061 Atas Nama Ady Sutrisno
- v) Fotocopy KTP No. 3401071905610001 Atas Nama Toto Wardoyo
- w) Fotocopy KTP No. 3401074206680001 Atas Nama Jumiati
- x) Fotocopy KTP No. 34010703011620001 Atas Nama Warsidi, Drs.

Hasil Kajian:

- a) Berdasarkan kajian, disimpulkan bahwa Terlapor (Sdr. Warsidi) tidak terbukti melakukan tindakan pelanggaran Pidana Pemilihan yaitu pasal 71 angka 1 Undang-undang RI No. 10 tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang RI No. 1 tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-undnag jo.

Pasal 188 Undang-undang RI No. 1 tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-undang.

b) Laporan dugaan pelanggaran Pidana dengan nomor: 001/LP/PANWAS KAB-KP/02/2017 tidak dapat diteruskan kepada Kepolisian

Keputusan Pleno : Dugaan pelanggaran pidana tidak terbukti

2) Temuan

No : 017/TM/PANWAS KAB-KP/01/2017

Tanggal : 7 Januari 2017

Penemu : Tamyus Rochman

Terlapor : Kepala Dinas Pariwisata Pemuda dan Olahraga Kabupaten Kulon Progo

Pokok permasalahan : Dugaan pelanggaran Netralitas Instansi Pemerintahan (Dinas Pariwisata Pemuda dan Olahraga Kabupaten Kulon Progo) pada Kegiatan Atraksi Malam Tahun Baru 2017.

Bukti : Foto-foto dan fotocopy KTP

Hasil Kajian :

Bahwa berdasarkan hasil pemeriksaan dokumen, kajian dan musyawarah ketua dan anggota Pengawas Pemilihan Kabupaten

Kulon Progo, disimpulkan dalam Acara Perayaan Malam Tahun Baru di Kawasan Obyek Wisata Waduk Sermo Desa Hargowilis Kecamatan Kokap Kabupaten Kulon Progo Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, pelaku tidak terbukti melakukan tindakan pelanggaran Pidana Pemilu yaitu pasal 71 ayat 8 Undang-undang No. 10 tahun 2016 tentang Perubahan Kedua 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 yaitu Pejabat Negara, pejabat daerah, pejabat aparatur sipil negara, anggota TNI/POLRI, dan Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon.

Pelaku juga tidak terbukti melakukan tindakan pelanggaran pasal 4 ayat 15 huruf c Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil yaitu setiap PNS dilarang memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye.

Keputusan Pleno : Dugaan pelanggaran Pidana tidak terbukti

Rekomendasi/Penerusan :

- a) Rekomendasi disampaikan oleh Panwas Kabupaten Kulon Progo kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Kulon Progo agar melaksanakan tugas dan wewenangnya dan selalu berdasarkan peraturan yang berlaku;
- b) Rekomendasi disampaikan oleh Panwas Kabupaten Kulon Progo kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Kulon Progo agar memberikan arahan kepada jajaran di bawahnya untuk senantiasa menjunjung tinggi netralitas.

Bentuk pencegah dari 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) Memberikan Surat Himbauan kepada pihak-pihak yang berkemungkinan besar atau berpotensi melakukan pelanggaran;
- 3) Menyebarkan dan menghimbau mengenai asas netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah di Kabupaten Kulon Progo melalui media masa;
- 4) 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;

- 5) 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;
- 6) Melakukan pengawasan-pengawasan

Pemilihan secara langsung bukanlah hal yang baru bagi rakyat Indonesia, karena sebelumnya telah dilaksanakan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung juga. Namun pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan hal yang berbeda, mengingat besarnya kewenangan daerah sejak bergulirnya otonomi daerah. Kepala daerahlah yang paling berperan dalam menentukan keberhasilan pembangunan suatu daerah. Dengan kata lain masyarakat lebih banyak berharap kepada kepala daerah dalam memperbaiki kondisi yang telah ada.

Pemilihan kepala daerah dapat berjalan dengan baik dan menghasilkan kepala daerah yang berkualitas sesuai dengan harapan masyarakat apabila terdapat sistem, prosedur dan perangkat yang tepat. Keberhasilan pelaksanaan pemilihan kepala daerah tidak terlepas dari peranan aparat pelaksananya, 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. Namun menjelang pelaksanaan Pilkada, netralitas aparat PNS justru banyak dipertanyakan. Sejarah birokrasi Indonesia 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.

Pada masa Orde Baru Pegawai Negeri dijadikan sebagai alat untuk memenangkan partai politik tertentu melalui pemberlakuan *monoloyalitas* terhadap atasan, yaitu pemerintah yang berkuasa dan disertai kewajiban untuk memenangkan partai yang dominan pada saat itu. Pada awalnya pemerintahan Orde Baru berupaya membangun birokrasi dengan memposisikan PNS akan netral dari kepentingan politik sehingga memberikan pelayanan publik yang lebih baik. Hal ini ditandai dengan dikeluarkannya Permendagri Nomor 12 Tahun 1968 yang antara lain berisi suatu perintah kepada pegawai departemen untuk loyal hanya kepada negara dan bangsa, dan dilarang menjadi anggota partai politik. Dilanjutkan dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1970 yang mengharuskan seluruh Pegawai Negeri masuk dalam Korp Karyawan Departemen Dalam Negeri (Kokarmendagri) serta dilarang

mengikuti kegiatan partai politik. Kemudian berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 82 tahun 1971 dibentuklah KORPRI sebagai satu-satunya wadah pembinaan bagi PNS di luar kedinasan. Namun pada perkembangannya KORPRI kemudian menjadi kendaraan politik dan secara transparan berafiliasi kepada kekuatan politik tertentu.³⁰

Di era reformasi, netralitas Pegawai Negeri masih merupakan tanda tanya. Ada berbagai peraturan perundangan yang menjadi landasan hukum asas netralitas Pegawai Negeri Sipil, Namun tetap saja dalam Pilkada Serentak tahun 2017 banyak dijumpai kasus dimana oknum Pegawai Negeri Sipil menjadi tim sukses partai tertentu seperti yang terjadi di beberapa daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 pasal 3 ayat (2) disebutkan bahwa Pegawai Negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Sedangkan pada ayat (2) disebutkan bahwa untuk menjamin netralitas Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

Netralitas birokrasi yang tidak terpengaruh kekuatan politik belum pernah terwujud jika melihat sejarah birokrasi di Indonesia, padahal untuk

³⁰ Sry rahmadani, "Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Kepala Daerah secara langsung", <https://pustakanet.wordpress.com/2008/07/05/netralitas-pegawai-negeri-sipil-dalam-pemilihan-kepala-daerah-secara-langsung-studi-kasus-di-kabupaten-tabanan/>, diakses pada tanggal 19 Agustus 2017, pukul 11.28 WIB.

melahirkan tatanan pemerintahan yang demokratis diperlukan birokrasi pemerintah yang netral dari kepentingan partai atau kekuatan politik. Jika birokrasi pemerintah dibuat netral, maka rakyat secara keseluruhan akan bisa dilayani oleh birokrasi pemerintah, karena birokrasi tidak mengutamakan dan memihak kepada salah satu kepentingan kelompok rakyat tertentu. Pemihakan kepada kepentingan seluruh rakyat ini sama dengan melaksanakan demokrasi. Sedangkan keberpihakan birokrasi terhadap salah satu kekuatan partai politik yang sedang memerintah cenderung akan memberikan peluang terhadap suburnya penyelewengan-penyelewengan seperti korupsi, kolusi dan nepotisme.

Pemilihan umum selalu diwarnai rekayasa, *money politics*, kebohongan publik, dan berbagai kecurangan lainnya akibat intervensi kepentingan-kepentingan politik terhadap birokrasi sejak awal pelaksanaannya. Di berbagai daerah banyak terjadi pegawai negeri sipil dijadikan sebagai alat untuk memenangkan pemilu, tidak terkecuali dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah, terutama apabila salah satu kandidatnya adalah kepala daerah periode sebelumnya. Para pegawai negeri sipil dihadapkan pada dilema antara netralitas dan loyalitas terhadap atasan.

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

- a. Terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah;
- b. Menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye;
- c. Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau
- d. 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.³¹

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,

³¹ Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Displin Pegawai Negeri Sipil, Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2010 Nomor 74, Bab II, Pasal 4 Angka 15.

yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, dalam melaksanakan kampanye harus memenuhi ketentuan:

- a. tidak menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya;
- b. menjalani cuti di luar tanggungan negara; dan
- c. pengaturan lama cuti dan jadwal cuti dengan memperhatikan keberlangsungan tugas penyelenggaraan pemerintahan daerah.³²

Bersikap netral menjelang pesta demokrasi pemilukada, tentu saja tidak ditunjukkan semata pada pejabat yang berencana mencalonkan kembali atau dengan kata lain *incumbent*. Tapi suatu hal yang harus dipahami seorang PNS mereka harus mampu menempatkan diri sebagai abdi Negara dalam pelayan masyarakat, bukan melayani kepentingan pribadi orang-perorang, kelompok-perkelompok, atau calon tertentu. 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 Pasal 70 ayat (1) berbunyi: Dalam Kampanye, pasangan calon dilarang melibatkan:

- a. pejabat badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah;

³² Republik Indonesia, 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, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Pasal 70 ayat (3).

- b. aparatur sipil Negara, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan anggota Tentara Nasional Indonesia; dan
- c. Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah dan perangkat Desa atau sebutan lain/perangkat Kelurahan.³³

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.³⁴ Selain itu Pegawai ASN juga harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik.³⁵ Kemudian di dalam Pasal 31 ayat (1) Komisi ASN bertugas:

- a. menjaga netralitas Pegawai ASN;
- b. melakukan pengawasan atas pembinaan profesi ASN; dan
- c. melaporkan pengawasan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan Manajemen ASN kepada Presiden.³⁶

³³ *Ibid*, Pasal, 70 ayat (1)

³⁴ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Nomor 5404, Penjelasan Umum Pasal 2, Huruf f.

³⁵ *Ibid*, Pasal 9 ayat (2).

³⁶ *Ibid*, Pasal 31 ayat (1)

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 pelanggarannya, antara lain:

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

- 4) pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS; dan
- 5) pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.

B. Faktor Penghambat dalam Pelaksanaan Asas Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Pemilihan 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 faktor yang 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. Kendaraan Politik, yaitu pada dasarnya pada penyelenggaraan pemilihan kepala daerah apartur birokrasi terutama pegawai negeri sipil masih kurang profesional artinya birokrasi lebih dijadikan “kendaraan politis” secara struktural untuk mendukung kemenangan pilkada. Karena wacana pemilihan kepala daerah secara langsung dapat merubah dominasi birokrasi dalam pelayanan masyarakat pada

proses pemerintah daerah, karena seharusnya bahwa birokrasi tersebut harus netral secara politik.

- c. Ambisi yang besar untuk memperoleh jabatan tertentu, sehingga diharapkan dengan keberpihakan ini akan diperoleh imbalan berupa jabatan yang akan diduduki;
 - d. Adanya hubungan kekeluargaan, kedaerahan, kepentingan materi, kesukuan dan sejenisnya;
 - e. Kurangnya pemahaman terhadap peraturan-peraturan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku;
 - f. Rendahnya tingkat kesadaran mengenai kedisiplinan dari masing-masing pribadi Pegawai Negeri Sipil.
2. Penyebab eksternal adalah faktor yang berasal dari 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. Kedewasaan para elite politik yang masih sangat memprihatinkan dan memberikan contoh yang kurang baik bagi masyarakat menjadi salah satu hal yang menciptakan kondisi politik yang seperti itu di Indonesia. Dengan kondisi seperti itu politik yang biasanya sebagai pengendali birokrasi tidak bisa menjalankan perannya secara optimal. Bahkan para elite politik yang berkuasa menghendaki birokrasi menjadi miliknya yang

akan dijadikan alat untuk melanggengkan kekuasaan. Politik terhadap Birokrasi yang begitu kuat baik dari legislatif terlebih dari pimpinan eksekutif menimbulkan netralitas birokrasi hanya dalam tatanan konsep;

b. Kendala Sosial dan Budaya. Aspek sosial budaya baik yang ada dalam birokrasi maupun yang melingkupi birokrasi turut serta berperan dalam mempengaruhi proses reformasi birokrasi, tanpa dukungan sosial budaya proses reformasi akan sulit dilakukan. Perilaku dan pola pikir yang berkembang di masyarakat dan aparat birokrasi yang kurang mendukung antara lain:

- 1) Budaya kita yang terlalu mengagung-agungkan simbol, mendorong birokrasi kita lebih menonjolkan aspek formalitas. Kegiatan-kegiatan yang dilakukan asal dapat terlaksana kualitas pekerjaan tidak menjadi perhatian. Begitu juga halnya orang melihat orang lain bukan didasarkan pada keahliannya tetapi kepada sertifikat/ijazah (simbol) yang dimilikinya;
- 2) Kesuksesan seseorang hanya dilihat dari aspek materi, orang akan lebih menghormati orang yang memiliki kekayaan dari pada yang biasa-biasa sehingga pelayanan yang diberikan akan berbeda-beda;
- 3) Budaya *paternalisme* dan senioritas, pimpinan selalu dianggap yang serba tahu dan harus memberikan suri tauladan dan bawahan akan berpatokan pada contoh-contoh yang diberikan pimpinannya. Untuk menjadi pimpinan dilakukan dengan pendekatan senioritas

- dengan asumsi orang yang lebih tua telah memiliki asam garam yang lebih banyak dan tentu saja akan memiliki keahlian dan kemampuan yang lebih baik;
- 4) Budaya kekerabatan (nepotisme) yang kental dalam masyarakat kita dan dalam birokrasi kita, penerapannya dilakukan secara buta tanpa memandang aspek atau faktor yang lain. Dalam prakteknya pengangkatan pejabat atau penerimaan pegawai tanpa memandang keahlian dan kemampuan tapi hanya melihat siapa dia apakah kerabat atau bukan kerabat;
 - 5) Budaya permisif, masyarakat terkadang terlalu mentolelir kelakuan-kelakuan yang menyimpang sehingga menjadi kebiasaan dan orang tidak takut melakukannya bahkan karena dibiarkan menjadi dianggap benar dan orang lain ikut melakukannya.³⁷
- c. Kebiasaan, budaya atau kebijakan masa lalu yang cukup lama mempengaruhi pemikiran bahkan sikap dari PNS, yaitu adanya istilah *monoloyalitas* pada kelompok tertentu, bahkan kepada orang tertentu;
 - d. Terdapat provokasi bahkan ancaman kepada PNS oleh pimpinan ataupun orang-orang yang ditugaskan pimpinan untuk mengajak PNS agar memihak calon tertentu;
 - e. 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

³⁷ Ana Jauharul Islam, Netralitas Birokrasi (PNS) dalam Pilkada (Berdasarkan Azaz Adil dan Kepentingan Umum), <http://ana19islam.blogspot.co.id/2012/06/netralitas-birokrasi-pns-dalam-pilkada.html>, diakses pada tanggal 20 Agustus 2017, pukul 12.02 WIB.

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 mulai dari eselon terendah sampai tingkat managerial, untuk membersihkan kabinet dari orang – orang yang ”tidak sepatasnya”. PNS berani mempertaruhkan netralitasnya sebagai wujud loyalitas.

- f. Masih lemahnya pengawasan dari atasan langsung dan lembaga yang berwenang terhadap netralitas PNS;
- g. 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.
- h. Kurangnya pembinaan atau sosialisasi tentang perundang-undangan dibidang disiplin kepegawaian atau netralitas Pegawai Negeri Sipil;
- i. Kurang tegasnya aturan mengenai manajemen waktu dalam tahap-tahap penyelesaian proses pemeriksaan sampai dengan penjatuhan sanksi bagi pelanggar netralitas PNS;

- j. 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.
- k. 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.
10. Menyiapkan masyarakat agar mau dan mampu menjadi pengawas bagi setiap sikap dan tindakan para pejabat. Masyarakat dibekali keberanian untuk mencatat, melaporkan, dan mengawal, proses pelanggaran dan penanganannya.

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.

Guna mewujudkan apa yang dikemukakan diatas memang diperlukan kerja keras dan perubahan pola pikir (*mind set*) dan kesatuan tindakan sejak dari pusat dan daerah baik legislatif maupun eksekutif termasuk para elit pemerintahan dan politik. Tentunya juga para 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. Kuncinya, tidak ada sesuatu yang berat asal ada kemauan dan kemampuan untuk itu, tidak hanya dalam bentuk kata kata atau tulisan, tapi dibuktikan dalam kebijakan dan tindakan.

PNS diharapkan mampu berlaku independen dan profesional dalam menjalankan fungsinya. Di samping itu PNS yang netral dan profesional merupakan prasyarat penting bagi terselenggaranya proses politik yang demokratis.³⁸ Menuju sistem politik demokratis perlu dukungan banyak pihak, dan PNS yang netral menjadi salah satu pilarnya. Tatanan kehidupan politik yang demokratis di daerah saat ini akan diuji melalui penyelenggaraan pilkada, yang salah satu indikatornya adalah netralitas aparatur birokrasi pemerintah. Hanya dengan sosok aparatur negara yang netral inilah bangunan demokrasi akan terwujud dengan kokoh. Karena PNS yang melayani publik dengan fokus dan sepenuh hati, akan mempercepat tercapainya kesejahteraan.³⁹

Selain harus netral dari kepentingan parpol atau salah satu kandidat, maka lebih baik partisipasi birokrasi dapat diwujudkan dalam beberapa hal yang berdampak positif, yaitu antara lain :

1. Birokrasi harus aktif menjadi pemilih dan memberikan sosialisasi kepada keluarga serta lingkungannya tentang pemilu. Keaktifan birokrasi dibutuhkan untuk memberi keyakinan tentang arti pentingnya pemilu

³⁸ Mat Zudi, Arief Hidayat, Untung Sri Hardjanto, "Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Kepala Daerah", *Diponegoro Law Jurnal*, Volume I, Nomor 4, Tahun 2012

³⁹ Tatang Sudrajat, *Netralitas PNS dan Masa Depan Demokrasi dalam Pilkada Serentak 2015*, *Jurnal Ilmu Administrasi*, Vol XII. Nomor 3, Desember 2015

kepada masyarakat sehingga dapat mengurangi jumlah golput. Apalagi kedudukan birokrasi sebagai pamong praja akan menjadi panutan masyarakat sekitarnya.

2. Birokrasi harus menjadi juru kampanye pemerintah yang menyampaikan kepada masyarakat tentang kebijakan KPU dan aneka kebijakan negara dalam meningkatkan pengetahuan dan membangun partisipasi aktif masyarakat dalam pemilu.
3. Partisipasi aktif birokrasi diwujudkan dengan tidak menjadi partisan dalam penyelenggaraan pemilu dan penyelenggaraan pemerintahan serta bertindak profesional dalam menjalankan tugas.
4. Keberhasilan birokrasi dalam menyukseskan pemilu akan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap netralitas birokrasi. Karena itu, pemilu adalah momentum bagi birokrasi untuk memperbaiki citra profesionalisme dan netralitas birokrasi serta mendapatkan kepercayaan dari masyarakat. Dalam jangka panjang, kepercayaan masyarakat akan meningkatkan pula kepercayaan terhadap pemerintah dan negara.⁴⁰

⁴⁰ Rina Martini, Netralitas Birokrasi dalam Pilgub Jateng 2013. Jurnal Ilmu Sosial. Vol. 14. Nomor 1. Juli 2015