

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG MASALAH

Negara Indonesia merupakan negara hukum, negara hukum merupakan sebuah negara yang menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan aturan atau norma yang berlaku. Negara hukum harus menjunjung tinggi nilai dan asas yang menjadi suatu pedoman untuk menyelenggarakan pemerintahan dan penegakan hukum. Salah satunya asas yang terdapat di Negara Indonesia adalah asas demokrasi, asas demokrasi merupakan bentuk pemerintahan yang memberikan hak kebebasan berdemokrasi untuk masyarakat dan menyatakan bahwa dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Asas demokrasi ini menyatakan bahwa setiap masyarakat memiliki hak dan berkesempatan menyampaikan pilihan atau pendapat yang sama dengan pemerintah dalam menentukan kebijakan.

Pelaksanaan dan penerapan asas demokrasi yang lebih sering kita temukan di Indonesia berupa penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu). Pemilu adalah suatu proses penyelenggaraan pemerintah yang melibatkan masyarakat dan memiliki kepentingan memilih pemimpin untuk mengisi jabatan yang berkedudukan dalam pemerintahan yang dilakukan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Asas demokrasi yang telah lama dianut Indonesia ini merupakan amanat dari Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 pada pasal 1 ayat (2) dinyatakan bahwa : *“Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”*. Hal inilah yang menjadikan Negara Indonesia memiliki kedaulatan yang sepenuhnya ada di masyarakat, yaitu

masyarakat mempunyai hak kekuasaan dalam pembentukan pemerintahan di Indonesia. Hak kekuasaan ini juga untuk menentukan kemana tujuan pemerintahan Indonesia lalu melahirkan sebuah desentralisasi atau otonomi daerah yang merupakan salah satu bentuk wujud dari demokrasi Indonesia. Melalui otonomi daerah inilah, maka semua urusan pemerintahan bukan lagi berada di tangan pusat sepenuhnya, namun daerah juga memiliki hak dan kewenangan dalam mengatur pemerintahannya yang kemudian dipertanggungjawabkan oleh pemerintah pusat.

Didalam Pemilihan Umum (Pemilu) masyarakat terlibat pada proses pengambilan keputusan dalam bentuk suara yang dilakukan secara langsung ataupun secara tidak langsung, hal ini merupakan salah satu kedaulatan masyarakat sebagai acuan dari pemerintahan yang demokratis. Penerapan asas demokratis ini hakikatnya suatu upaya pemerintah untuk meningkatkan partisipasi dan membudayakan peran masyarakat dalam keikutsertaan pada kegiatan politik serta sosial yang dijamin oleh pemerintah secara konstitusional. Proses penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu) dilaksanakan agar dapat menghasilkan pemimpin yang memiliki kualitas baik serta sesuai dengan keinginan masyarakat, diharapkan pemimpin tersebut lebih mengutamakan kepentingan rakyatnya karena hal ini merupakan salah satu tujuan dari demokrasi.

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) merupakan suatu proses penyelenggaraan politik demokrasi untuk memilih seorang pemimpin pada tingkat kepala daerah. Penyelenggaraan Pilkada dengan diadakannya calon independen atau jalur perseorangan. Munculnya sebuah jalur perseorangan ini membuat perubahan pada dominasi partai politik yang selama penyelenggaraan Pemilu hanya

jalur itulah yang digunakan dalam rangka untuk mengikuti penyelenggaraan Pilkada dan dapat menduduki kursi jabatan politik.

Demokratisasi yang diwujudkan dalam Pilkada tidak terlepas dengan adanya peran aktor atau elit politik lokal yang secara langsung atau secara tidak langsung bisa mempengaruhi proses pemerintahan dan pembangunan di daerah dan tidak terkecuali dalam Pilkada. Seluruh lapisan masyarakat juga hendaknya memberikan sumbangasihnya untuk keberhasilan atau kelancaran berjalannya suatu Pilkada ini, namun bantuan dan dukungan tersebut harus diberikan sesuai dengan porsinya tanpa melanggar peraturan dan tidak keluar dari asas dan norma yang berlaku di dalam penyelenggaraan Pilkada tersebut. Suatu bantuan dan dukungan yang dilakukan oleh para Aparatur Sipil Negara (ASN) tidak dibenarkan untuk keluar dari prinsip netralitas yang seharusnya dijagadengan baik oleh setiapAparatur Sipil Negara (ASN). Prinsip netralitas diharapkan bisa dilaksanakan dengan baik serta dijaga agar profesionalitas sebagai pemberi pelayanan publik, karena hal ini merupakan tugas utama dan tanggungjawab para Aparatur Sipil Negara (ASN).

Sejalan dengan perkembangan yang terjadi saat ini implementasi di lapangan justru memberikan pandangan lain terhadap demokrasi Pilkada. Momentum penyelenggaraan pilkada mengakibatkan para birokrat berada pada posisi yang dilematis, karena memihak pada salah satu calon jelas melanggar aturan hukum.Sikap memihak birokrat terhadap pejabat politik yang berkuasa akan membuat birokrasi masuk dalam situasi yang tidak sesuai dengan harapan ideal

netralitas birokrasi, birokrasi yang tidak netral merupakan dampak dari tekanan politik terhadap jabatan karir birokrasi.

Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) diharapkan dapat dilaksanakan dengan baik dalam proses penyelenggaraan politik seperti Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dikarenakan Aparatur Sipil Negara merupakan pelayan publik yang berdiri secara independen tanpa boleh memihak siapapun. Ketika penyelenggaraan Pilkada dilaksanakan Aparatur Sipil Negara kadang sering terbawa arus dalam suasana politik atau dengan kata lain terlibat dalam keadaan terpaksa untuk memihak, apalagi salah satu pasangan merupakan calon pertahanan (*incumbent*). Pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara juga bisa dilihat apabila salah satu calon kepala daerah mempunyai hubungan keluarga atau berasal dari keluarganya, sehingga aturan-aturan yang seharusnya ditaati menjadi terbuang dan dilanggar begitu saja. Tidak diherankan jika terjadinya banyak pelanggaran pada proses penyelenggaraan politik terutama pada Pilkada, penyelenggaraan Pilkada dirusak dengan aksi keterlibatan yang sengaja dilakukan baik secara langsung maupun tidak langsung oleh Aparatur Sipil Negara untuk mendukung salah satu calon kepala daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 31 ayat (1) huruf a yang menyatakan bahwa Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) bertugas menjaga netralitas Pegawai ASN. Dalam melaksanakan tugasnya dimaksud, Komisi Aparatur Sipil Negara mengacu pada perundang-undangan yang mengatur tentang etika dan perilaku Pegawai ASN yang harus netral, bebas dari intervensi semua golongan partai politik atau tidak memihak dan

terhindar dari konflik kepentingan. Hasil penelitian dari Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) di lima provinsi menunjukkan masih adanya dugaan pelanggaran terkait netralitas ASN dalam Pilkada 2018. Kelima provinsi tersebut adalah Jawa Barat, Sumatra Selatan, Sulawesi Tenggara, Kalimantan Barat, dan Maluku Utara. Bentuk pelanggaran yang dilakukan antara lain ikut kampanye di media sosial, berfoto bersama dengan calon pasangan peserta pemilu, ikut deklarasi dan menjadi tim sukses. www.kompas.com (diakses pada 13 oktober 2018 pukul 21.02 WIB)

Hasil penelusuran data dan informasi yang telah dilakukan Komisi Aparatur Sipil Negara, baik yang berasal dari laporan pengaduan masyarakat maupun informasi dari media cetak dan elektronik serta prakarsa sendiri terkait dugaan pelanggaran pada Netralitas Aparatur Sipil Negara saat pelaksanaan Pilkada serentak Tahun 2018. Komisi Aparatur Sipil Negara telah memetakan beberapa permasalahan terkait sikap dan tindakan serta perilaku Pegawai ASN yang mengarah pada keberpihakan pada salah satu bakal calon peserta Pilkada serta konflik kepentingan yang terjadi dalam lingkungan kerja birokrasi yang dilakukan oknum ASN yang mengarah pada aktivitas politik. www.lagaligopos.com (diakses pada 9 oktober 2018 pukul 15.19 WIB)

Adapun kegiatan dimaksud yaitu ikut serta pada acara deklarasi salah satu kandidat Pilkada, deklarasi salah satu partai politik kandidat Pilkada, memasang foto/spanduk/iklan/reklame salah satu kandidat Pilkada, ajakan berupa ucapan atau himbauandan tindakan yang mengarahkan orang lain untuk memilih salah satu kandidat Pilkada, menggunakan sebuah simbol parpol atau atribut parpol salah satu

kandidat Pilkada, memposting atau mengupload foto salah satu kandidat Pilkada baik dengan berkomentar atau menyukai (*like*) saja di berbagai media sosial dan kegiatan lainnya yang termasuk pada mengarahkan kepada tindakan keberpihakan serta konflik kepentingan.www.lagaligopos.com (diakses pada 9 Oktober 2018 pukul 15.19 WIB)

Pemilihan Kepala Daerah pada tahun 2017 di Kabupaten Kulon Progo dimenangkan oleh pasangan *incumbent*. Hal ini tentu saja mengundang asumsi bahwa kemenangan tersebut salah satunya dapat disebabkan ada intervensi politik terhadap ASN di lingkungan birokrat Kabupaten Kulon Progo. Netralitas ASN bisa dilihat dari dua sisi, yaitu penyelenggaraan pemerintahan dan etika ASN. Keberadaan pasangan *incumbent* mesti mendapatkan perhatian khusus dikarenakan rawan mengganggu netralitas ASN. Jangan sampai ada celah untuk pemanfaatan aset daerah atau bahkan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) untuk kepentingan politik. Slogan yang disampaikan selama ini oleh pasangan *incumbent* saat masih menjabat juga bisa mengganggu netralitas ASN.www.jogjapolitan.com (diakses pada 9 Oktober 2018 pukul 15.19 WIB)

Panwaslu Kabupaten Kulon Progo menyatakan adanya ASN dan perangkat desa wilayah pinggiran tidak netral dalam pemilu 2017. Ada beberapa kegiatan yang diselenggarakan dinas atau calon perangkat desa dihadiri pasangan calon, pasangan calon diundang oleh dinas tertentu untuk menjadi pembicara atau sebatas menjadi tamu undangan. Pelanggaran tertinggi terjadi di dusun-dusun khususnya di daerah pinggiran. Kebanyakan dari mereka tidak mengetahui bahwa kegiatan

seperti itu dapat dimanfaatkan sebagai ajang kampanye. www.republika.co.id (diakses pada 9 Oktober 2018 pukul 15.19)

Ketua Panwaslu Kulon Progo Tamyus Rochman menerima laporan dugaan terjadinya tindakan ketidaknetralan seorang sekretaris kecamatan (sekcama), tindakan yang dilakukan adalah menyebarkan stiker bergambarkan pasangan calon nomor dua di Desa Tawang Sari, Kecamatan Pengasih. Selain itu Panwaslu juga menemukan dugaan *money politic* yang dilakukan oleh tim sukses pasangan calon di Wates dan Panjatan. Panwaslu dan Gakkumdu mengkaji terkait kebenaran dugaan tersebut. Pemerintah Kabupaten Kulon Progo juga akan tegas terhadap pelanggaran netralitas pegawainya. Jika kajian yang dilakukan Panwaslu tersebut membuktikan adanya pelanggaran, maka sanksi kepada pelaku akan ditegakkan. www.radarjogja.com (diakses pada 13 Oktober 2018 pukul 21.02 WIB)

1.2 RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang di atas, maka adapun rumusan masalah yang diajukan oleh peneliti adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) pada tahap kampanye di Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Kulon Progo Tahun 2017?

1.3 TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui Netralitas Aparatur Sipil Negara pada Tahap Kampanye di Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Kulon Progo 2017

1.4 MANFAAT PENELITIAN

1. Secara teoritis, manfaat dari penelitian ini adalah :
 - a. Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengembangan ilmu pengetahuan yang berkaitan dengan netralitas birokrasi pemerintahan dalam pemilihan kepala daerah.
 - b. Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai informasi untuk peneliti selanjutnya yang mempunyai kesamaan terhadap tema penelitian.
2. Secara pragmatis, manfaat dari penelitian ini adalah :

- a. Bagi Peneliti

Manfaat penelitian ini bagi peneliti sendiri adalah dapat menambah dan mengetahui wawasan penulis tentang netralitas Aparatur Sipil Negara pada tahap kampanye di Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Kulon Progo pada tahun 2017

- b. Bagi Pemerintah

Penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan untuk evaluasi terhadap netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) yang ada di Kabupaten Kulon Progo dan juga sebagai masukan untuk pemerintah daerah Kabupaten Kulon Progo untuk memperbaiki netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) agar mereka memiliki tanggungjawab dan dapat meningkatkan kedisiplinan dari Aparatur Sipil Negara (ASN) agar tidak terbawa arus ke ranah politik. Menjadikan Aparatur Sipil Negara (ASN) Kabupaten Kulon Progo lebih profesional, jujur, dan adil dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat

c. Bagi Aparatur Sipil Negara

Penelitian ini dapat dijadikan bahan evaluasi untuk Aparatur Sipil Negara agar mereka memahami tentang netralitas dalam Pilkada dan bisa bersikap netral dalam Pilkada lalu memiliki pemikiran betapa pentingnya menjaga netralitas agar penyelenggaraan Pilkada berjalan dengan baik.

1.5 LITERATURE REVIEW

Tabel 1.1 Literature Review

Nama Peneliti	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
Widuri Wulandari (2016)	Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Serentak Kabupaten Bantul Tahun 2015	Terdapat ASN yang tidak netral di Kabupaten Bantul, mereka belum memahami dan mengerti terkait asas netralitas yang seharusnya tidak dilanggar bisa tetap terjaga meskipun belum memasuki pada tahap kampanye dan selama masa kampanye berlangsung. Sesuai dengan aturan hukum yang dibuat seharusnya ASN harus tetap netral baik sebelum masa kampanye maupun sesudah masa kampanye. Panwaslu Kabupaten Bantul menemukan adanya 15 Aparatur Sipil Negara yang tidak netral. Bentuk pelanggaran yang dilakukan 15 Aparatur Sipil Negara tersebut adalah menghadiri deklarasi dukungan PDIP yang menggusung Hj.Sri Surya Widati dan Misbakhul Munir sebagai calon bupati dan wakil bupati di lapangan Trirenggo.
Muhammad Halwan Yamin (2013)	Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah di Kabupaten Takalar	Pada pemilihan bupati yang terdapat di Kabupaten Takalar panwaslu menemukan pelanggaran netralitas yang dilakukan Pegawai Negeri Sipil, ketua panwaslu Djufri menyatakan bahwa adanya keterlibatan 2 (dua) orang Pegawai Negeri Sipil pada proses penyelenggaraan pemilihan calon bupati di Kabupaten Takalar yang telah dilakukan klarifikasi. Pegawai Negeri Sipil yang melakukan pelanggaran netralitas tersebut telah diperiksa lalu hasil tersebut dikaji lagi serta dilakukannya pertimbangan dan terdapat sebuah putusan yang menyatakan bahwa 2 (dua) orang Pegawai Negeri Sipil tersebut terbukti melakukan pelanggaran kode etik netralitas. Maka kementerian pemberdayaan dan aparatur negara memberikan sanksi berupa pemberian catatan keterangan kelakuan yang tidak baik (blacklist) kepada Pegawai Negeri Sipil di seluruh Indonesia apabila mereka melakukan tindakan berupa ketidaknetralan terhadap proses penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah baik sebelum masa kampanye maupun sesudah masa kampanye.

Wailim Aldrin (2017)	Larangan Terhadap Aparatur Sipil Negara dalam Kegiatan Politik	Peraturan tentang larangan berupa pelanggaran yang dilakukan Aparatur Sipil Negara dalam proses penyelenggaraan kegiatan politik terdapat pada pasal 9 Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2004 tentang larangan Pegawai Negeri Sipil menjadi anggota partai politik, dan peraturan terhadap ASN yang aktif dalam aktivitas politik. Faktor yang menjadi penghambat dalam larangan terhadap ASN dalam kegiatan politik adalah adanya pengaruh dari pejabat politik lain, sehingga ketika ditemukannya ASN yang melanggar peraturan atau tidak netral dengan mendukung calon pasangan dan akhirnya calon tersebut menang maka akan sulit menindaklanjuti pelanggaran yang dilakukan ASN tersebut sebab ia dilindungi oleh calon yang didukungnya.
Tedi Sudrajat dan Agus Mulya Karsona (2016)	Menyoal Makna Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara	Tidak bisa dipungkiri bahwa permasalahan mengenai netralitas Pegawai Negeri Sipil sepertinya tidak pernah bisa terselesaikan dengan baik, bahkan pemerintah telah banyak membuat bermacam bentuk peraturan untuk mengurangi perilaku Pegawai Negeri Sipil dalam proses penyelenggaraan kegiatan politik yang bertujuan untuk memperkuat netralitas dan menjaga eksistensi Pegawai Negeri Sipil sebagai birokrasi. Namun tetap saja terdapat pelanggaran netralitas pada setiap keberlangsungan proses penyelenggaraan pemilu, proses penyelenggaraan Pemilu sering diwarnai dengan informasi terkait adanya pelanggaran netralitas oleh oknum Pegawai Negeri Sipil. Hal seperti ini tentu saja bisa memberikan pandangan bahwa akar permasalahan terkait netralitas Pegawai Negeri Sipil belum bisa terselesaikan dan bisa menimbulkan asumsi bahwa faktanya pemerintah Indonesia masih merasa kesulitan untuk menemukan solusi yang cepat dan tepat dalam menjawab sebuah problematika terkait netralitas Pegawai Negeri Sipil.
Harminus (2017)	Strategi Komunikasi Bawaslu Jabar dalam Menjaga Netralitas Aparatur Sipil Negara pada Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2015	Penelitian ini membahas strategi komunikasi Bawaslu dan menemukan beberapa kasus pelanggaran yang dinyatakan langsung oleh pihak Bawaslu Provinsi Jawa Barat, pada penyelenggaraan Pemilu serentak tahun 2015 di Provinsi Jawa Barat ditemukan lah pelanggaran bahwa ada 8 kabupaten/kota yang melaksanakan pilkada yaitu kabupaten Bandung, Kabupaten Cianjur, Kabupaten Sukabumi, Kabupaten Kerawang, Kabupaten Tasikmalaya, Kabupaten Pangandaran, Kabupaten Indramayu dan kota Depok, adanya 9 kasus dugaan terjadinya pelanggaran terkait dengan netralitas ASN. Dengan ditemukannya kasus tersebut Bawaslu mempunyai beberapa strategi untuk menjaga netralitas ASN di wilayah Jawa Barat dalam Pilkada. Strategi yang dilakukan oleh pihak

		Bawaslu Jabar tersebut adalah dengan melakukan sebuah strategi komunikasi berupa model <i>P-Process</i> . Strategi yang dilakukan ini mempunyai beberapa tahapan yaitu meliputi tahapan rancangan strategi, tahapan pengembangan dan pengujian rancangan strategi, tahapan analisis, tahapanimplementasi strategi, dan tahapan evaluasi strategi.
Tedi Sudrajat dan Sri Hartini (2017)	Rekonstruksi Hukum Atas Pola Penanganan Pelanggaran Asas Netralitas Pegawai Negeri Sipil	Pelanggaran terkait netralitas PNS pada proses penyelenggaraan pemilu merupakan isu hukum yang selalu terjadi di Indonesia. Tentu saja persoalan seperti ini bisa terselesaikan apabila adanya komitmen tegas dari pemerintah untuk benar-benar bisa membatasi sikap yang dilakukan PNS dalam setiap proses penyelenggaraan kegiatan politik praktis. Kondisi memprihatinkan dalam lingkungan birokrat seperti ini perlu adanya tindakan serius yang menuntut rekonstruksi hukum Indonesia bertindak langsung dan melakukan strategi khusus terhadap pola penanganan pada pelanggaran netralitas PNS dengan melalui 2 cara utama yaitu yang dilakukan baik secara represif maupun preventif. Upaya represif merupakan suatu upaya penanganan yang dilakukan pemerintah dengan cara membuat peraturan perundang-undangan tentang pola penanganan pada pelanggaran netralitas PNS, pemerintah harus lebih bekerjasama dengan memperkuat pada fungsi koordinasi antar lembaga penyelenggaraan pemilu dan pengawas pemilu serta lembaga hukum yang memutuskan hukuman apa yang akan diberikan terkait dengan pelanggaran netralitas PNS. Sedangkan upaya preventif untuk menangani pelanggaran netralitas PNS yaitu sebuah upaya yang dilakukan pemerintah berupa penguatan peran pemerintah pusat dalam mengantisipasi adanya kegiatan politik dilingkungan birokrat berupa sifat pelanggaran netralitas PNS dengan cara menghimbau langsung secara lisan dan sosialisasi politik.
Firman Bagus Budiono (2017)	Netralitas Aparatur Sipil Negara pada Pilkada Kabupaten Lamongan Tahun 2015	Peneliti menemukan hasil bahwa ada beberapa faktor yang mempengaruhi terjadinya pelanggaran netralitas ASN, pertama yaitu faktor eksternal yang membuat aparaturnya melakukan pelanggaran pada pilkada di Kabupaten Lamongan dikarenakan tidak adanya budaya atau tradisi di lingkungan masyarakat yang mengharuskan mereka menjaga netralitas. Tindakan dan respon para ASN dalam pilkada di Kabupaten Lamongan pada Tahun 2015 dinyatakan tidak netral hal ini dikarenakan masih adanya ditemukan sebuah pelanggaran netralitas yang dilakukan oleh ASN, pelanggaran tersebut berupa bantuan yang diberikan secara langsung maupun tidak langsung. Faktor lain yang mempengaruhi kurangnya netralitas adalah kesadaran akan hukum para ASN terkait menjaga

		netralitas pada Pilkada di Kabupaten Lamongan, hal ini membuat ASN susah menciptakan netralitas dilingkungan birokrasi. Adanya sosok pasangan pertahanan juga diakui sebagai salah satu magnet kuat penyebab ketidaknetralan dalam birokrasi, hal seperti ini dikarenakan ASN Kabupaten Lamongan dianggap masih memiliki kepentingan politik.
Sri Hartini, Setiajeng Kadarsih, dan Tedi Sudrajat (2014)	Kebijakan Netralitas Politik Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilukada (Studi di Jawa Tengah)	Seluruh masyarakat Indonesia salah satunya yaitu birokrat mempunyai suatu peranan utama dan memiliki hak untuk berperan atau ikut serta dalam penyelenggaraan politik yang sesuai dengan hukum. Politik dan regulasi hukum terkait pemerintah dan kedudukan para PNS sering berubah-ubah dari tahun ke tahun hingga saat ini, hal ini tentu saja dapat diartikan bahwa PNS berkedudukan penting di dalam Pemerintahan di Indonesia. Salah satunya peranan penting dalam kedudukan PNS tersebut adalah tuntutan berupa netralitas, hal tersebut merupakan pembatasan ruang gerak PNS dalam penyelenggaraan politik. PNS diberikan hak pilih dalam Pemilu namun diberi batasan dalam keikutsertaannya di kegiatan politik tersebut. Bawaslu Jawa Tengah sebagai salah satu lembaga pemerintahan yang menyelenggarakan Pemilu mempunyai langkah preventif yaitu dengan cara pencegahan terhadap semua potensi pelanggaran, upayanya yaitu melakukan komunikasi aktif dengan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) masing-masing lalu memberikan sosialisasi pentingnya terkait netralitas birokrat guna mensukseskan proses penyelenggaraan politik berupa Pemilukada.
Fidel F. Gosal, Florence Daicy J. Lengkong, dan Very Y. Londa (2016)	Netralitas Aparatur Sipil Negara Kantor Sekretariat Daerah Kabupaten Manihasa Tenggara pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Sulawesi Utara Tahun 2015	Netralitas ASN mempunyai regulasi hukum yang berkaitan dengan semua proses penyelenggaraan Pemilukada, tetapi kebanyakan dari ASN kurang pengetahuannya dan pemahaman mengenai batasan keikutsertaan mereka dalam kegiatan politik tersebut sehingga membuat ASN banyak melakukan pelanggaran netralitas dalam Pemilukada. Bawaslu dan Panwaslu sebagai lembaga pemerintah dalam Pemilukada jarang memberikan sosialisasi terkait netralitas ASN menjadikan salah satu penyebab utama tindakan pelanggaran netralitas. Bupati yang mempunyai keterikatan dengan partai politik yang mencalonkannya sehingga membuat komitmen antar kepentingan dengan partai politik tersebut, sama halnya dengan partai politik mencalonkan Gubernur dan Wakil Gubernur dalam Pemilukada. Dalam sebuah komitmen itulah yang menjadikan Bupati mempengaruhi ASN dan

		melakukan intervensi politik dengan ASN, para ASN diarahkan untuk memilih calon yang satu partai politik dengannya dan melibatkan ASN pada kampanye lalu melakukan pelanggaran lainnya.
Tatang Sudrajat (2015)	Netralitas PNS dan Masa Depan Demokrasi dalam Pilkada Serentak 2015	Sikap netralitas PNS sebagai birokrasi menjadikan kekuatan utama untuk melahirkan aparatur yang profesional, profesional yang ada pada diri PNS akan menjadikan birokrasi yang baik. Sikap profesional yang tinggi harus dikembangkan dilingkungan birokrasi agar menjadi peningkatan pada kompetensi birokrasi dalam melakukan pelayanan kepada masyarakat. Perlu diadakannya sosialisasi atau sesuatu yang melakukan sesuatu untuk menimbulkan kemandirian pada birokrasi dalam menghadapi tekanan dari intervensi politik. Untuk mencapai sistem pemerintahan atau politik yang demokratis membutuhkan sebuah dukungan dari berbagai pihak dan sikap netralitas PNS salah satu pilar utamanya. Sikap netralitas PNS inilah yang akan menjadikan penyelenggaraan demokrasi berjalan dengan baik, dikarenakan PNS harusnya memberikan pelayanan publik dengan jujur dan adil serta fokus dengan sepenuh hati yang berguna untuk kesejahteraan masyarakat. Tidak seharusnya PNS melakukan pelanggaran netralitas karena proses penyelenggaraan Pilkada bukan merupakan tugasnya melainkan tugas salah satu lembaga pemerintah yang khusus menanganinya, tugas utama PNS adalah memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat dan menjadi pengabdian negara yang jujur dan adil.

Perbedaan yang terdapat dari penelitian ini dan penelitian sebelumnya adalah dari segi objek penelitian dan analisis penelitian.

Analisis dalam penelitian ini adalah meneliti tentang netralitas ASN pada tahap kampanye di Pilkada Kabupaten Kulonprogo pada tahun 2017.

1.6 KERANGKA TEORI

Adapun kerangka teori yang akan digunakan dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut :

1. Netralitas Aparatur Sipil Negara

Asas netralitas berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 adalah bahwa setiap Aparatur Sipil Negara tidak boleh berpihak dari segala macam bentuk pengaruh apapun dan tidak boleh memihak kepada kepentingan manapun. Menurut Widuri Wulandari dalam (Yamin :2013) Netralitas dapat diartikan dengan bersikap tidak memihak terhadap sesuatu apapun. Dalam konteks ini netralitas berarti tidak terlibatnya Aparatur Sipil Negara dalam kegiatan Pemilihan Kepala Daerah secara aktif maupun pasif dan keterlibatan Aparatur Sipil Negara dalam proses sebelum, sesaat, dan setelah penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah.

Menurut Rouke dalam (Watunglawar:2015) mengatakan netralitas birokrasi di politik adalah suatu keadaan yang hampir tidak mungkin, hal itu dikarenakan jika ada partai politik tidak mampu memberikan suatu jalan alternatif berupa program pengembangan dan mobilisasi dukungan kepada calon pasangan peserta pemilu, maka calon pasangan peserta pemilu tersebut meminta birokrasi melakukan kegiatan politik dan akan melaksanakan tugas-tugas itu sendiri dan mencari dukungan politik di luar partai politik yang bisa membantunya dalam merumuskan kebijakan politik. Dukungan politik itu, menurut Rouke dapat diperoleh melalui tiga konsentrasi yaitu pada masyarakat luar, pada legislatif, dan pada diri birokrasi sendiri.

Netralitas menurut Azhari dalam (Patria :2015), merupakan kondisi terlepasnya birokrasi *spoil system* yang berarti birokrasi bekerja berdasarkan profesionalisme dan kemampuan teknis yang dibutuhkan. Menurut Thoha dalam (Patria: 2015) netralitas birokrasi pada hakikatnya adalah suatu sistem dimana birokrasi tidak akan berubah dalam memberikan pelayanan kepada masternya (dari parpol yang memerintah), biarpun masternya berganti dengan master (parpol) lain. Pemberian pelayanan tidak bergeser sedikitpun walau masternya berubah. Birokrasi dalam memberikan pelayanan berdasarkan profesionalisme bukan karena kepentingan publik.

Netralitas berdasarkan Marbun dalam (Hartini :2009) yang lain adalah jika seorang Pegawai Negeri Sipil aktif menjadi pengurus partai politik atau anggota legislatif, maka ia harus mengundurkan diri. Dengan demikian birokrasi pemerintah akan stabil dan dapat berperan mendukung serta merealisasikan kebijakan atau kehendak politik maupun yang sedang berkuasa dalam pemerintahan. Netralitas yang dimaksud oleh (Amin :2013) adalah perilaku tidak memihak atau tidak terlibat yang ditunjuk kan birokrasi pemerintahan dalam masa kampanye kandidat kepala daerah di ajang pilkada baik secara diam-diam maupun terang-terangan. Adapun indikator yang digunakan untuk mengukur netralitas dalam penelitian yang pernah dilakukan oleh (Amin :2013) yaitu :

1. Tidak terlibat, dalam arti tidak menjadi tim sukses calon kandidat pada masa kampanye atau menjadi peserta kampanye baik dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS.

2. Tidak memihak, dalam arti tidak membantu dalam membuat keputusan atau tindakan yang menguntungkan salah satu pasangan calon, tidak mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap salah satu pasangan calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah pada masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkup unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat, serta tidak membantu dalam menggunakan fasilitas negara yang terkait dengan jabatan dalam rangka pemenangan salah satu calon pasangan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah pada masa kampanye.

Pengaturan atau dasar hukum tentang netralitas Aparatur Sipil Negara sudah dilakukan sejak masa reformasi dan secara umum dasar hukum yang mengatur tentang netralitas Aparatur Sipil Negara adalah sebagai berikut :

1. Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Dasar Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian
2. Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, pasal 83 (3,4, dan 5) yang berkaitan dengan PNS dan Kampanye serta pasal 273 yang mengatur tentang sanksi pidana terhadap pelanggaran pasal 84.
3. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dalam pasal 59 (5) huruf g antara lain menyatakan pasangan calon

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang berasal dari Pegawai Negeri Sipil harus mengundurkan diri dari jabatan pegawai negeri.

4. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil
5. Peraturan Kepala BKN Nomor 10 Tahun 2005 tentang Pegawai Negeri Sipil yang menjadi Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah
6. Surat Edaran MENPAN Nomor SE/08.A/M.PAN/5/2005 yang mengatur tentang Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Kepala Daerah. Dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah, antara lain disebutkan Pegawai Negeri Sipil dilarang terlibat dalam kegiatan untuk mendukung salah satu calon dan membuat keputusan yang menguntungkan salah satu calon
7. Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor: K.26-30/V.31-3/99 tanggal 12 Maret 2009 tentang Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Umum Calon Legislatif dan Calon Presiden/Wakil Presiden.

Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil pasal 11 huruf C menyatakan bahwa *“dalam hal etika terhadap diri sendiri PNS wajib menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok ataupun golongan.”* Maka menurut Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil pada pasal 4 ayat (12, 13, 14, dan 15), PNS dilarang melakukan perbuatan yang mengarahkan pada keberpihakan salah satu calon atau perbuatan yang mengindikasikan terlibat dalam politik praktis dengan partai politik, yaitu sebagai berikut :

12. Memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara :
 - a. Ikut serta sebagai pelaksana kampanye;
 - b. Menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS;
 - c. Sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain; dan/atau
 - d. Sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara
13. Memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden dengan cara sebagai berikut :
 - a. Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau
 - b. 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;
14. Memberikan dukungan kepada calon anggota Dewan Perwakilan Daerah atau calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara memberikan surat dukungan disertai fotokopi Kartu Tanda Pendudukan atau Surat Keterangan Tanda Penduduk sesuai peraturan perundang-undangan; dan
15. 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.

Dengan mencermati konstruksi hukum atas netralitas ASN, maka kriteria yang digunakan untuk menentukan adanya unsur pelanggaran terkait netralitas ASN dalam Pilkada yaitu sebagai berikut :

1. Ikut serta sebagai pelaksana dalam kegiatan kampanye;
2. Menjadi peserta dalam kegiatan kampanye dengan menggunakan atribut partai/PNS;
3. Ikut sebagai peserta kampanye dengan mengarahkan PNS lain dilingkungan kerjanya;
4. Ikut sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara;
5. Membuat keputusan dan tindakan yang dapat menguntungkan atau merugikan salah satu calon pasangan selama masa kampanye;

6. Mengadakan kegiatan yang mengarahkan pada keberpihakan terhadap calon pasangan yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye yang meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan dan pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat;
7. Menjadi anggota Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS), dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) dalam kegiatan Pemilu tanpa izin langsung dari atasan.

Apabila ada Aparatur Sipil Negara yang melanggar aturan di atas maka akan diberikan sanksi terhadap pelanggaran tersebut. Aparatur Sipil Negara dapat dijatuhi hukuman dari tingkat paling ringan sampai paling berat tergantung pada latar belakang pelanggaran yang dilakukan dan jumlah kerugian negara, serta dampak sosial yang akan ditimbulkan. Sanksi-sanksi tersebut adalah :

1. Hukuman disiplin tingkat berat berupa penurunan pangkat setingkat lebih rendah untuk paling lama 1 (satu) tahun bagi yang melakukan pelanggaran berupa :
 - a. ASN yang melibatkan ASN lainnya untuk memberikan dukungan dalam kampanye
 - b. ASN yang duduk sebagai Panitia Pengawas Pemilihan tanpa izin dari Pejabat Pembina Kepegawaian
2. Hukuman disiplin tingkat berat Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS bagi yang melakukan pelanggaran berupa:

- a. ASN yang terlibat langsung dalam kegiatan kampanye dengan menggunakan atribut partai/seragam dinas untuk mendukung salah satu partai atau calon peserta pemilu.
 - b. ASN yang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya dalam kegiatan kampanye
 - c. ASN yang menjadi anggota PPK, PPS, KPPS tanpa izin dari Pejabat Pembina Kepegawaian atau Atasan Langsung
3. Hukuman disiplin tingkat berat pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS bagi yang melakukan pelanggaran berupa :
- a. ASN yang menggunakan Anggaran Pemerintah/Pemerintah Daerah dalam proses pemilihan Anggota Legislatif, Presiden dan Wakil Presiden, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
 - b. ASN yang menggunakan fasilitas terkait dengan jabatannya dalam proses pemilihan Anggota Legislatif, Presiden dan Wakil Presiden, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
 - c. ASN yang membuat keputusan atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu partai atau salah satu calon pasangan peserta Pemilu.

Menurut (Hollyson: 2014) menyatakan faktor penyebab pelanggaran netralitas Aparatus Sipil Negara dikarenakan adanya faktor Internal dan faktor Eksternal yaitu sebagai berikut :

- 1) Budaya *patron-client*

Budaya *patron-client* menjadi penyebab utama keberpihakan ASN dalam Pilkada. *Patron* merupakan seorang pemimpin dan *Client* adalah anak buah, keduanya berjalan bersamaan karena memiliki hubungan yang terikat. Budaya *Patron-client* dapat digambarkan pada rezim orde baru yang dikenal sangat kental terhadap patrimonialis. Presiden Soeharto sebagai penguasa menjadi atasan kuat terhadap bawahan terutama pada birokrat. Budaya *Patron-client* memposisikan seorang atasan untuk menyediakan atau memberikan jabatan bagi bawahan dengan menggunakan balas jasa yaitu bawahan harus memberikan loyalitas serta dedikasinya.

2) Hubungan Kekkerabatan

Hubungan kekerabatan terbentuk atas dasar keturunan secara biologis, pada konteks budaya terdapat hubungan sosial yang terbina dikarenakan berada dalam ruang lingkup yang erat. Hubungan kekerabatan yang erat akan berdampak pada keinginan ASN tersebut untuk mendukung atau berpihak kepada salah satu pasangan calon tertentu.

3) Motivasi Terhadap Jabatan

Keterlibatan ASN dalam Pilkada disebabkan karena adanya motivasi dari dalam diri untuk mendapatkan kekuasaan serta adanya kepentingan memelihara dan meningkatkan posisi karirnya atau jabatannya. Motivasi mendapatkan jabatan atau posisi tertentu dalam ruang lingkup birokrasi mengakibatkan seorang ASN ikut berpartisipasi secara aktif dalam Pilkada termasuk kegiatan kampanye politik untuk memenangkan pasangan calon tertentu.

Sedangkan faktor lain penyebab Aparatur Sipil Negara bersikap tidak netral juga disebabkan oleh adanya faktor eksternal atau suatu dorongan dari luar struktural birokrasi yaitu sebagai berikut :

1) Intervensi Elit Politik

Berkaitan dengan jabatan dalam lingkungan birokrasi yaitu semakin kental dengan berbagai aspek politis terutama saat dilakukannya Pilkada langsung. Sistem pemilihan langsung ini sangat rentan membuat ASN sebagai kekuatan politik untuk mendapatkan dukungan. Peluang ASN untuk terlibat dalam politik praktis sangat besar dikarenakan jabatan karir ditentukan oleh pejabat yang berada di atasnya yaitu Kepala Daerah.

2) Birokrasi sebagai Mesin Partai Politik

Birokrasi tidak dapat menghindar dari tekanan yang kuat oleh kelompok kepentingan yaitu partai politik. Birokrasi secara sadar menjadi mesin politik serta sebagai seorang yang terlibat pada sebagian koalisi politik dalam lingkungan pejabat struktural birokrasi. Beberapa bentuk keterlibatan ASN dalam partai politik seperti adanya intervensi terhadap kebijakan dengan membuat suatu kebijakan yang dapat menguntungkan pihak pasangan tertentu terutama pasangan *incumbent*, selain itu mereka bisa memanfaatkan fasilitas negara untuk dapat memobilisasi ASN dan publik.

Netralitas Aparatur Sipil Negara merupakan suatu tindakan tidak yang dilakukan oleh ASN berupa tidak memihak dan tidak mendukung calon peserta pemilu baik itu Presiden/Wakil Presiden, Gubernur/Wakil Gubernur, Kepala

Daerah/Wakil Kepala Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Aparatur Sipil Negara juga diharapkan tidak mengikuti kegiatan politik sebelum, selama, dan sesudah pemilu. Aparatur Sipil Negara harus netral dikarenakan mereka sebagai pejabat birokrasi yang bertugas memberi pelayanan publik kepada masyarakat dan diwajibkan untuk mereka memberikan kesejahteraan untuk masyarakat. Pemerintah seharusnya lebih mengupayakan suatu kegiatan berupa pengawasan terhadap proses penyelenggaraan sebelum, selama, dan sesudah pemilu, apabila ada Aparatur Sipil Negara tidak melakukan tindakan netralitas seharusnya diberikan sanksi agar mereka jera.

2. Birokrasi

Pada tahun 1798 Kamus Akademi Perancis memasukkan kata *bureaucratie* dalam suplemennya dan mengartikannya sebagai “kekuasaan, pengaruh dari para kepala dan staf biro pemerintahan” (Albrow: 2005). Sedangkan Kamus Bahasa Jerman edisi 1813 mendefinisikan birokrasi sebagai “wewenang atau kekuasaan yang berbagai departemen pemerintan dan cabang-cabangnya memperebutkan untuk diri mereka sendiri atas sesama warga negara” (Albrow: 2005). Kamus Teknik Bahasa Italia tahun 1828 mengartikan birokrasi sebagai “suatu kata baru yang artinya adalah kekuasaan pejabat di dalam administrasi pemerintahan” (Albrow: 2005) dalam (Kadir: 2011)

Menurut Hegel dalam (Thoha: 2014) menyatakan bahwa birokrasi merupakan suatu jembatan antara negara dengan masyarakat. Hegel memberikan

penilaian bahwa birokrasi seharusnya dapat memberikan pelayanan untuk kepentingan umum, karena pada kenyataan yang terjadi saat ini bahwa kebijaksanaan negara yaitu seringkali hanya berpihak atau menguntungkan sekelompok orang saja dalam suatu masyarakat. Max Weber dalam (Firnias: 2016) memiliki pandangan bahwa birokrasi atau aparat pemerintah merupakan unsur penting bagi perkembangan dan peningkatan dari organisasi pemerintah. Organisasi pemerintah merupakan alat untuk mencapai suatu tujuan tertentu dalam negara. Perhatian Weber tertuju pada sebuah struktur yang diatur secara normatif dan memiliki mekanisme untuk mempertahankan agar struktur tersebut tidak rusak. Selanjutnya Weber menyatakan birokrasi bisa terjadi di organisasi pemerintah maupun organisasi non-pemerintah, berarti birokrasi merupakan sebuah sistem yang mengatur agar organisasi bisa melakukan pengelolaan yang efisien dan efektif.

Mengingat tugas birokrasi sangat vital dalam penyelenggaraan negara dan pelayanan publik, maka profesionalisme birokrasi sangat diperlukan oleh setiap aparat birokrasi. Politisasi birokrasi dalam ranah politik praktis sesaat jelas akan membuat tatanan birokrasi profesional yang di inginkan akan rusak. Ada beberapa tipe birokrasi ideal yang ditawarkan oleh Weber dalam (Thoaha: 2014) yaitu sebagai berikut :

1. Individu pejabat secara personal bebas, akan tetapi hal ini dibatasi oleh jabatannya ketika ia menjalankan tugas-tugas atau kepentingan individual dalam jabatannya. Pejabat tersebut tidak bisa secara bebas menggunakan jabatannya untuk kepentingan dan keperluan pribadi termasuk keluarganya.

2. Jabatan-jabatan disusun dalam tingkatan yang hirarki dari atas ke bawah dan ke samping. Konsekuensinya adalah terdapat jabatan atasan dan bawahan lalu ada pula yang menyandang kekuasaan yang lebih besar dan kekuasaan yang lebih kecil.
3. Tugas dan fungsi dari masing-masing jabatan dalam hirarki itu secara spesifik berbeda antara satu sama lainnya.
4. Setiap pejabat sudah mempunyai kontrak jabatan yang wajib dijalankan dengan baik dan benar. Uraian tugas dan fungsi masing-masing pejabat merupakan domain yang menjadi wewenang dan tanggung jawab yang harus dijalankan sesuai kontrak.
5. Setiap pejabat diseleksi atas dasar profesionalisme dan ideal, hal ini dilakukan melalui ujian yang kompetitif.
6. Setiap pejabat mempunyai gaji dan tunjangan termasuk hak untuk menerima pensiun sesuai dengan tingkatan hirarki jabatan yang disandangnya. Setiap pejabat bisa memutuskan untuk keluar dari pekerjaannya dan jabatannya sesuai dengan keinginannya dan kontraknya bisa diakhiri dalam keadaan tertentu.
7. Terdapat struktur pengembangan karier yang jelas dengan promosi jabatan berdasarkan senioritas sesuai dengan pertimbangan yang objektif.
8. Setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dan resources instansinya untuk kepentingan pribadinya dan keluarganya.
9. Setiap pejabat berada di bawah pengawasan dan pengendalian suatu sistem yang dijalankan secara benar dan disiplin.

Pada awalnya birokrasi adalah sebuah istilah untuk menunjukkan metode pemerintahan, birokrasi merupakan instrumen pelaksanaan dari rencana-rencana besar di dalam struktur pemerintahan, birokrasi juga merupakan perangkat permanen dalam pemerintahan. Istilah birokrasi pada awalnya bersifat netral tidak mengandung konotasi nilai, namun dalam perkembangannya istilah birokrasi tersebut berubah dan telah dimuati dengan berbagai pemikiran sifat negatif. Birokrasi dipandang sebagai perangkat pemerintah yang melaksanakan pelayanan publik yang eksklusif dan sewenang-wenang. (Kadir: 2011). Pendapat Weber dalam (Kadir: 2011) menguraikan beberapa fungsi dari birokrasi modern dalam bentuk-bentuk sebagai berikut :

- a. Pengorganisasian fungsi pejabat secara berkelanjutan dan ditetapkan dengan peraturan.
- b. Spesifikasi bidang kompetensi.
- c. Prinsip Hirarki.
- d. Peraturan teknis dan norma untuk mengatur pelaksanaan jabatan.
- e. Pemisahan antara milik pribadi pejabat dengan milik organisasi.
- f. Tidak adanya penyisihan pendapatan dari posisi resmi pejabat.
- g. Tindakan, keputusan, dan peraturan administratif dirumuskan dan dicatat dalam tulisan.

Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan mengenai pengertian birokrasi yaitu bentuk pemerintahan dimana kekuasaan berada ditangan para pejabat dan dilaksanakan sesuai dengan hak dan wewenang pemerintah yang sesuai dengan peraturan pemerintah yang merupakan karakter dari para pejabat tersebut. Birokrasi

yang baik memang dijalankan sesuai nilai dan norma yang memiliki tujuan untuk kesejahteraan masyarakat dan memberikan pelayanan publik yang jujur dan adil agar penyelenggaraan pemerintahan berjalan dengan efektif dan efisien.

3. Pilkada (Pemilihan Kepala Daerah)

Pilkada langsung merupakan perwujudan dari konstitusi Undang-undang Dasar 1945. Sesuai yang telah diamanatkan pada pasal 18 ayat (4) Undang-undang Dasar 1945 yang menyatakan Gubernur, Bupati, dan Walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota yang dipilih secara demokratis. Pilkada langsung merupakan sarana pembelajaran demokrasi politik bagi rakyat, pilkada menjadi metode pembelajaran praktik berdemokrasi bagi rakyat dan dapat membentuk kesadaran akan pentingnya memilih pemimpin yang benar dan bisa memilih sesuai dengan hati nuraninya. Pilkada adalah Pemilihan Umum Kepala Daerah yang mana di dalam pelaksanaan Pilkada ini kita masyarakat Indonesia dapat merayakan pesta demokrasi yaitu dengan memilih sendiri para calon kepala daerah beserta wakilnya.

Menurut Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Umum Kepala Daerah pada pasal 1 ayat (1) menyatakan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan bentuk kedaulatan rakyat di provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis. Calon pasangan pemilu merupakan peserta pemilihan yang diusulkan

oleh Partai Politik, gabungan atau kolaborasi partai politik, dan perseorangan yang didaftarkan atau mendaftar di Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten/Kota. Partai politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik, anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan NKRI berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945.

Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 pada pasal 3 menyebutkan bahwa Pemilihan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia. Dalam pelaksanaan Pilkada dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum daerah masing-masing. Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) mempunyai tugas yang cukup berat yakni mengatur pelaksanaan Pilkada agar dapat terlaksana dengan demokratis. Pelaksanaan tersebut dimulai dari seleksi bakal calon, persiapan kertas suara dan segala bentuk yang dibutuhkan dalam saat pemungutan suara hingga saat penyelenggaraan Pilkada. KPUD harus profesional dalam menjalankan tugasnya, bentuk profesionalitasnya adalah mengutamakan keahlian yang berlandaskan pada kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Profesionalitas utama adalah mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban proses penyelenggaraan Negara.

Pemilihan Kepala Daerah memiliki tiga (3) fungsi penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah (Gaffar: 2012), yaitu :

1. Memilih Kepala Daerah dapat dilakukan sesuai dengan keinginan bersama masyarakat di daerah sehingga diharapkan dapat memahami dan mewujudkan keinginan masyarakat di daerah.
2. Melalui Pilkada diharapkan pilihan masyarakat di daerah ini berdasarkan pada visi, misi, program serta kualitas dan integritas calon Kepala Daerah, hal itu yang sangat menentukan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan yang ada di daerah.
3. Pilkada merupakan sarana pertanggungjawaban sekaligus evaluasi dan kontrol secara politik terhadap seorang Kepala Daerah dan kekuatan politik yang menopang pemerintahan di daerah.

Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) bertugas untuk mengawasi serta memastikan jika Pemilu tersebut berjalan dengan lancar sebagaimana mestinya seperti yang telah diatur dan ditetapkan. Adapun tugas dan wewenang Panwaslu secara umum adalah mengawasi tahapan proses penyelenggaraan Pemilu, menerima laporan dugaan pelanggaran pada perundang-undangan Pemilu, menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU provinsi, KPU kabupaten/kota atau kepolisian serta instansi lainnya untuk ditindak lanjut rekomendasi, mengawasi pelaksanaan sosialisasi pada proses penyelenggaraan Pemilu.

1.7 DEFINISI KONSEPTUAL

Definisi Konseptual yaitu suatu definisi berupa konsep dan maknanya masih sangat abstrak walaupun secara intuitif masih bisa dipahami maksudnya (Azwar :2007). Definisi konseptual yang terdapat dalam penelitian ini adalah :

1. Netralitas ASN, merupakan sebuah tindakan Aparatur Sipil Negara yang tidak berpihak kepada peserta pemilu dan partai politik yang selalu bersifat profesional dalam melakukan pekerjaannya sebagai birokrasi yang memberikan pelayanan publik kepada masyarakat.
2. Birokrasi, merupakan suatu badan organisasi yang kedudukannya berada di pemerintahan memiliki tugas yaitu memberikan pelayanan publik kepada masyarakat secara jujur dan adil.
3. Pilkada, merupakan Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota yang dilakukan secara langsung dan demokratis.

1.8 DEFINISI OPERASIONAL

Definisi operasional menurut Saifuddin Azwar (Azwar: 2007) adalah suatu definisi yang memiliki arti tunggal dan diterima secara objektif bilamana indikatornya tidak tampak. Suatu definisi mengenai variabel yang dirumuskan berdasarkan karakteristik-karakteristik variabel yang diamati. Definisi operasional pada penelitian ini adalah indikator yang digunakan untuk mengukur netralitas ASN dalam Pilkada yaitu sebagai berikut :

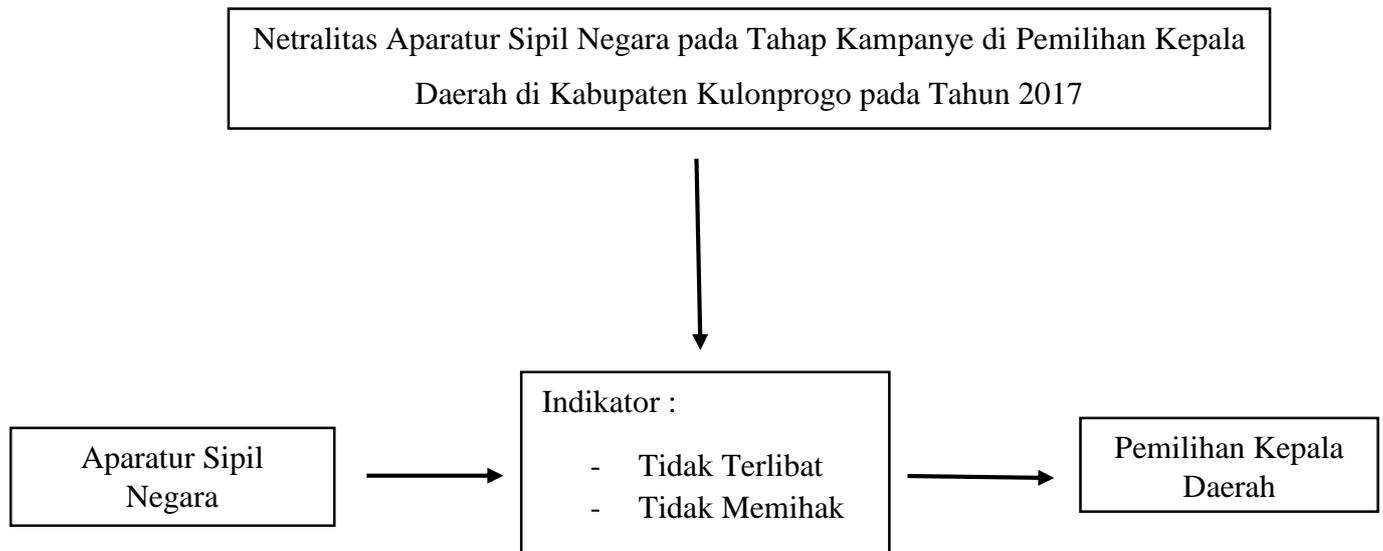
Tabel 1.2 Indikator dan Parameter Penelitian

No.	Indikator	Parameter
1	Tidak Terlibat	ASN tidak ikut melakukan kegiatan apapun yang berhubungan dengan keberpihakan pada calon peserta Pilkada dan Partai Politik
2	Tidak Memihak	ASN tidak mendukung serta membantu calon peserta Pilkada dan Partai Politik dan tidak

		mengarahkan orang lain untuk memilih dan mendukung
--	--	--

1.9 KERANGKA PIKIR

Bagan 1.1 Kerangka Pikir Penelitian



1.10 METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan penelitian deskriptif kualitatif. Adapun pengertian dari penelitian kualitatif deskriptif yaitu mengangkat secara ideografis berbagai fenomena dan realitas sosial. Pembangunan dan pengembangan teori sosial khususnya sosiologi dapat dibentuk dari empiri melalui berbagai fenomena kasus yang diteliti (Rusliwa: 2005). Melalui penelitian kualitatif ini peneliti bertujuan untuk memahami fenomena yang ada dan mendalami fenomena yang ada secara rinci, sistematis, dan sesuai dengan fakta yang didapatkan. Dengan menggunakan jenis penelitian kualitatif deskriptif maka akan dapat tergali

informasi mendalam tentang Netralitas Aparatur Sipil Negara pada tahap kampanye di Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Kulon Progo Tahun 2017.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di daerah Kabupaten Kulon Progo, lokasi ini dipilih karena pada tahun 2017 dilaksanakannya Pilkada dan ditemukannya dugaan mengenai tindakan pelanggaran berupa ketidaknetralan ASN.

3. Unit Analisa

Adapun unit analisa dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

Tabel 1.3 Unit Analisa Penelitian

No.	Instansi	Narasumber
1	Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) Kabupaten Kulon Progo	Pimpinan Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) Ria Herlinawati, S.IP, M.A
2	Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan (BKPP) Kabupaten Kulon Progo	Sub Bidang Disiplin Suradiman S.IP

4. Jenis Data

a. Data Primer

Data primer adalah data yang langsung berkaitan dengan permasalahan penelitian. Data primer merupakan data yang didapatkan langsung dari informan atau unit analisa melalui wawancara langsung. Adapun data yang dibutuhkan adalah sebagai berikut :

Tabel 1.4 Data Primer Penelitian

No.	Data Primer	Sumber Data	Teknik Pengumpulan Data
1	Netralitas ASN dalam Pilkada	Pimpinan Panwaslu (Ria Herlinawati, S.IP, M.A) dan Sub Bidang Disiplin BKPP Kabupaten Kulon Progo (Suradiman, S.IP)	Wawancara Mendalam
2	Jenis Pelanggaran ASN dalam Pilkada	Pimpinan Panwaslu Kabupaten Kulon Progo (Ria Herlinawati, S.IP, M.A)	Wawancara Mendalam
3	Sanksi yang diberikan kepada ASN yang tidak netral	Sub Bidang Disiplin BKPP Kabupaten Kulon Progo (Suradiman, S.IP)	Wawancara Mendalam
4	Pengawasan pada Pilkada	Pimpinan Panwaslu Kabupaten Kulon Progo (Ria Herlinawati, S.IP, M.A)	Wawancara Mendalam
5	Daftar ASN yang ikut terlibat dalam Pilkada	Pimpinan Panwaslu Kabupaten Kulon Progo (Ria Herlinawati, S.IP, M.A)	Wawancara Mendalam

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang didapatkan dari kajian sumber yang digunakan sebagai penunjang dalam analisa masalah-masalah yang berkaitan dengan penelitian ini. Adapun sumber data yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah jurnal, buku-buku, peraturan perundang-undangan, dan dokumentasi resmi dari pemerintah terkait.

5. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara

Wawancara adalah memberikan pertanyaan-pertanyaan yang sesuai dengan indikator-indikator penelitian yang diarahkan kepada narasumber untuk menjawab tantang persoalan yang ada. Wawancara dilakukan dengan melakukan tanya jawab secara lisan dan tatap muka. Adapun narasumber dan data yang diperlukan adalah sebagai berikut :

Tabel 1.5 Narasumber Penelitian

No.	Narasumber	Nama Data
1	Pimpinan Panwaslu Kabupaten Kulon Progo (Ria Herlinawati, S.IP, M.A)	Keterlibatan ASN dalam Pilkada Kulon Progo, jenis pelanggaran yang dilakukan ASN dalam Pilkada
2	Sub Bidang Disiplin BKPP Kabupaten Kulon Progo (Suradiman, S.IP)	Sanksi yang akan diberikan kepada ASN yang tidak netral

3	Tim Sukses Nomor Urut 2 Hasto-Tedjo (Slamet Widodo)	Menjelaskan munculnya dugaan pelanggaran netralitas ASN di tahap kampanye calon nomor urut 2 Hasto-Tedjo
---	---	--

b. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan data pelengkap atau petunjuk dari penelitian, yaitu dengan cara melihat dokumen berupa laporan adanya pelanggaran ASN, catatan ASN yang terlibat tidak netral dalam Pilkada Kabupaten Kulon Progo tahun 2017 yang diperoleh dari pihak Panwaslu Kulon Progo dan BKPP Kabupaten Kulon Progo.

6. Teknik Analisa Data

Analisis data menjadi bagian penting dikarenakan sebaik apapun data yang didapatkan jika tidak dianalisis dengan metode yang tepat maka tidak akan dapat memberikan kesimpulan yang baik dan tepat (Sinambela: 2014). Menurut Miles dan Huberman dalam (Ali Sya: 2005) Analisis data dapat dilakukan dengan cara sebagai berikut:

a. Pengumpulan data

Pengumpulan data ini berupa data-data mentah dari hasil penelitian, seperti : hasil wawancara, dokumentasi, catatan dari lapangan dan lain-lain.

b. Reduksi data

Setelah semua data terkumpul dari hasil penelitian berupa wawancara, pengamatan langsung, catatan dari lapangan, serta data-data

lainnya yang ditemukan di lapangan lalu dikumpulkan dan klasifikasikan dengan membuat catatan-catatan ringkasan, mengkode untuk menyesuaikan menurut hasil penelitian.

c. Penyajian data

Data yang sudah dikelompokkan dan sudah disesuaikan dengan kode-kodenya, kemudian disajikan dalam bentuk tulisan deskriptif agar mudah dipahami secara keseluruhan dan juga dapat menarik kesimpulan untuk melakukan penganalisisan dan penelitian selanjutnya.

d. Kesimpulan dan Verifikasi

Hasil penelitian yang telah terkumpul dan terangkum harus diulang kembali dengan mencocokkan pada reduksi data dan penyajian data agar kesimpulan yang telah dikaji dapat disepakati untuk ditulis sebagai laporan yang memiliki tingkat kepercayaan yang benar.