

**Asas Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pemilukada (Studi Penerapan Pasal 2 Huruf F UU RI Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Netralitas ASN di Kabupaten Tulungagung)*****Asas Neutrality Of Civil Service Application In The Capital (Study of Implementation of Article 2 Letter F Law Number 5 Year 2014 About ASN Neutrality in Tulungagung Regency)*****Budiono**Balai Besai Wilayah Sungai Brantas  
email : [budiono.budiono@gmail.com](mailto:budiono.budiono@gmail.com)**Abstrak**

Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai ASN secara tetap oleh pejabat Pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan, Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah kebijakan politik yang melarang PNS untuk terlibat politik praktis atau harus netral dalam politik karena keberadaannya sebagai pelayan masyarakat.

Asas Netralitas adalah bahwa setiap pegawai aparatur sipil Negara tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah kebijakan politik yang melarang PNS untuk terlibat politik praktis atau harus netral dalam politik karena keberadaannya sebagai pelayan masyarakat. Maksud netralitas yang lain adalah jika seorang Pegawai Negeri Sipil aktif menjadi pengurus partai politik atau anggota legislatif, maka ia harus mengundurkan diri. Dengan demikian birokrasi pemerintahan akan stabil dan dapat berperan mendukung serta merealisasikan kebijakan atau kehendak politik manapun yang sedang berkuasa dalam pemerintahan.

Permasalahan yang dibahas dari penelitian ini adalah sebagai berikut : 1. Bagaimana netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) pada Pemilukada di Kabupaten Tulungagung? 2. Faktor apa saja yang mempengaruhi netralitas ASN pada Pemilukada Kabupaten Tulungagung? 3. Bagaimana upaya penegakan netralitas ASN pada Pemilukada di Kabupaten Tulungagung? Penelitian dalam tesis ini dilakukan dengan mengkaji aturan hukum yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang akan dianalisis dalam penelitian ini. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan undang-undang (*statue approach*) dan pendekatan asas-asas hukum (*legal principle approach*). Sumber-sumber penelitian hukum dalam penulisan tesis ini dapat dibedakan menjadi sumber-sumber penelitian hukum yang berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder. Melalui sistematika terdapat bahan hukum yang kompleks akan dapat ditemukan norma hukumnya dan menerapkan guna menyelesaikan masalah yang dihadapi.

Penyelenggara pemilukada adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang diawasi oleh Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota. Pemilihan kepala daerah (Pilkada) dilakukan secara langsung oleh penduduk daerah administratif setempat yang memenuhi syarat. Kedudukan Komisi pemilihan Umum sebagai lembaga negara dapat dianggap sederajat dengan lembaga-lembaga negara lain yang dibentuk oleh atau dengan undang-undang.

Kata Kunci : Azas Netralitas, Netralitas Pegawai Negeri Sipil, Pemilukada.

**Abstract**

*Civil Servants, hereinafter abbreviated as civil servants, are Indonesian citizens who meet certain requirements, appointed permanent ASN employees by civil servant officers to occupy government positions, Civil Servant Neutrality (PNS) is a political policy that prohibits civil servants to engage in practical politics or should be neutral in politics because of its existence as a public servant.*

*The principle of Neutrality is that every civil servant of the State's apparatus is impartial from any form of influence and impartial to any interests. Civil Servant Neutrality (PNS) is a political policy that prohibits civil servants to engage in practical politics or to be neutral in politics because of its existence as a public servant. Another point of neutrality is that if an active Civil Servant becomes a party official of a political party or a member of the*

*legislature, then he should resign. Thus the government bureaucracy will be stable and can play a role in supporting and realizing any policy or political will in power in government.*

*The problems discussed from this research are as follows: 1. How is the neutrality of the Civil State Apparatus (ASN) in Pemilukada in Tulungagung Regency? 2. What factors affect the neutrality of ASN in the General Election of Tulungagung Regency? 3. How is the enforcement of ASN neutrality in Pemilukada in Tulungagung regency? The research in this thesis is done by examining the rule of law which is then connected with the problem to be analyzed in this research. the approach used in this research is the statue approach and the approach of legal principle (legal principle approach). The sources of legal research in the writing of this thesis can be distinguished into sources of legal research in the form of primary legal materials and secondary legal materials. Through the systematic there are complex legal materials will be found legal norms and apply to solve problems encountered.*

*The organizer of the General Election is the Provincial Election Commission (KPU) and Regency / Municipal KPU supervised by the Provincial Election Supervisory Committee (Panwaslu) of the Provincial and Regency / Municipal Panwaslu. The election of regional heads (Pilkada) is conducted directly by residents of the eligible local administrative regions. The position of the General Elections Commission as a state institution can be regarded as equal with other state institutions established by or by law. The General Election Commission (KPU) is the name given by the Law on general elections for the election organizers.*

*Keywords: Neutrality Principle, Civil Servant Neutrality, Pemilukada.*

## **A. Pendahuluan**

Reformasi birokrasi pada hakikatnya merupakan upaya untuk melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut aspek-aspek kelembagaan, ketatalaksanaan dan sumber daya manusia. Peningkatan kualitas pelayanan dan pengembangan sumber daya manusia merupakan serangkaian kebijaksanaan yang berkesinambungan untuk mewujudkan birokrasi yang modern.

Rangka menjalankan fungsi pemerintahan dalam memberikan pelayanan publik yang prima bagi masyarakat, serta mewujudkan reformasi birokrasi dan *good governance*, Pemerintah dituntut agar memiliki sumber daya aparatur sipil negara yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pada tahun 2014 untuk mewujudkan reformasi birokrasi, pemerintah mengeluarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Undang-undang ini menjelaskan dan mempertegas lagi dari netralitas pegawai negeri sipil (PNS) sebagai birokrat yang merupakan bagian dari Negara. Bahkan untuk

penyebutan pegawai negeri bukan lagi PNS melainkan ASN yang terdiri dari PNS dan PPPK (pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja) Pasal 9 ayat (2) dari Undang-undang ASN mengatakan bahwa : *“pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik.”* Dan dikeluarkannya Undang-undang ASN yang mengatur asas netralitas tersebut dapat menghasilkan ASN yang bebas dari intervensi publik. Dimana ASN dalam dunia birokrasi sering dijadikan mesin politik.

Persoalan netralitas pegawai negeri sipil (PNS) tidak dapat dipungkiri seperti tidak pernah terselesaikan. Pemerintah telah membuat ragam pengaturan untuk membatasi hubungan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dengan kegiatan politik praktis guna memperkuat eksistensi dari netralitas. Namun, setiap berlangsungnya kegiatan Pemilihan Umum selalu diwarnai maraknya pemberitaan tentang pelanggaran netralitas oleh oknum Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Dalam Pasal 2 huruf f Undang-undang ASN menyebutkan bahwa penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN didasarkan pada asas netralitas. Dalam penjelasannya disebutkan bahwa “asas netralitas” adalah bahwa setiap pegawai ASN tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Terlepas dari Pasal tersebut, Undang-undang ASN menegaskan bahwa PNS yang merupakan bagian dari ASN tetap diberikan hak untuk memilih dalam pemilihan umum.

Ketentuan yang diatur dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 2014 memperkuat aturan yang sebelumnya telah ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil yakni PNS dilarang terjun keranah perpolitikan karena adanya larangan PNS untuk memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah seperti terlibatnya dalam kampanye, menjadi peserta dalam kampanye dengan memakai atribut partai atau atribut PNS, atau mengarahkan PNS lain sebagai peserta kampanye.

Tahun 2015, pemerintah mengeluarkan regulasi dengan pemilihan kepala daerah yaitu Undang-undang nomor 8 tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota. Pemilihan Kepala Daerah ini tentu melibatkan semua warga negara Indonesia tidak terkecuali mereka yang telah berumur diatas 17 tahun yang telah memiliki hak untuk memilih. Tidak terkecuali juga Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Indonesia. Mereka juga mempunyai hak memilih bakal calon kepala daerah tetapi dengan syarat harus netral dan tidak berpihak kepada salah satu calon.

Pengaturan mengenai netralitas dalam Undang-undang ASN, dimulai dari ketentuan umum mengenai pengelolaan ASN dalam manajemen ASN Pasal 1 angka 5 bahwa adanya pengelolaan ASN diperuntukkan untuk menghasilkan ASN yang bebas dari intervensi politik. Dalam penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN, berdasarkan Pasal 2 salah satunya memiliki suatu asas "netralis" yang memiliki maksud bahwa setiap pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepentingan siapapun.

Pasal ini mensyaratkan bahwa pegawai ASN harus tetap loyal hanya pada satu pihak yaitu pemerintah. Hal inilah yang disebut dengan konsel monoloyalitas dalam PNS, sehingga PNS tidak boleh loyal terhadap suatu organisasi politik selain pemerintah.

Pengaturan yang lebih tegas lagi terhadap netralitas terdapat pada Pasal 9 (2) Undang-undang ASN yang menyatakan bahwa "Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik". Makna dari ketentuan tersebut bermakna imperative yang terlihat dari kata "harus" artinya pegawai ASN mau

tidak mau, suka tidak suka harus netral agar tidak terpengaruh dari intervensi suatu golongan dan partai politik dengan cara tidak berpolitik secara praktis.

Menjaga netralitas ASN, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi telah mengeluarkan Surat Edaran Perihal Pelaksanaan Netralitas Bagi ASN Pada Penyelenggaraan Pilkada Serentak Tahun 2018, Pemilihan Legislatif Tahun 2019, dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2019 tertanggal 17 Desember 2017. Surat Edaran tersebut menjabarkan secara jelas mengenai sikap ASN dalam menghadapi pilkada yaitu harus mengupayakan terciptanya iklim yang kondusif dan memberikan kesempatan kepada PNS untuk melaksanakan hak pilihnya secara bebas dengan tetap menjaga netralitas, melakukan pengawasan terhadap bawahannya dan mengambil tindakan dengan cara melaporkan dan berkordinasi kepada Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota secara berjenjang. Apabila ditemukan ASN yang melanggar disiplin dan kode etik akan diberikan sanksi sesuai dengan tingkatan sanksi. Sanksi tersebut berupa sanksi ringan, sanksi sedang, dan sanksi berat. Menurut Pasal 12 angka 8 dan angka 9 serta Pasal 13 angka 13 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil menjelaskan hukuman disiplin tingkat sedang dapat berupa penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun, penundaan pangkat selama satu tahun, penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama satu tahun.

Dalam dinamika politik pilkada di Indonesia, posisi ASN serba salah. Tidak taat bisa disebut tidak loyal. Bila ikut terlihat maka mereka menyalahi aturan. Hasil penelitian beberapa lembaga menyebutkan, pihak yang paling dominan memanfaatkan ASN dalam Pilkada adalah calon petahana atau incumbent. Dengan kuasa dan kewenangannya, calon petahana akan menggunakan jasa ASN agar mau menggolkan kepentingannya. Kalau mereka menolak, ASN yang bersangkutan bakal dimutasi atau malah dicopot dari jabatannya. Itulah sebabnya mutasi pejabat menjelang Pilkada selalu menjadi isu yang riuh.

Menjelang Pilkada, penempatan pejabat eselon, camat, lurah bahkan kepala sekolah selalu ada hitungan politisnya. Dari sisi petahana tentu harus menguntungkan dirinya. Pada titik itulah dilema melanda para ASN. Jika terang-terangan melawan maka dia sudah tahu risikonya. Maka yang umum terjadi mereka bersikap abu-abu. Tidak terang-terangan menyatakan dukungan, tetapi di belakang layar bekerja keras dengan beragam cara guna suksesnya pasangan calon yang dijagokannya.

Mengungkapkan dilema ASN semacam ini bukan tanpa maksud. Panwaslih, Bawaslu dan seluruh jajarannya hendaknya berani juga menyebut calon petahana yang menggunakan pengaruhnya terhadap ASN hingga mereka terlibat dalam politik praktis. Jangan hanya para ASN yang diproses karena cukup sering mereka hanyalah korban aktor utama politik Pilkada. Aktor di belakang layar yang harus diungkap dan diproses sesuai ketentuan yang berlaku.

Berdasarkan pada uraian diatas, maka penulis tertarik untuk membahas lebih lanjut permasalahan yang ada di dalam karya ilmiah berbentuk tesis dengan judul: “AZAS NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA PADA PEMILUKADA (Studi Penerapan Pasal 2 Huruf F UU RI Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Netralitas ASN di Kabupaten Tulungagung)”

## B. Metode Penelitian

Penelitian hukum merupakan suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Disinilah dibutuhkan kemampuan untuk mengidentifikasi masalah hukum, melakukan penalaran hukum, menganalisis masalah yang dihadapi dan kemudian memberikan pemecahan atas masalah tersebut. Penelitian dalam tesis ini dilakukan dengan mengkaji aturan hukum yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang akan dianalisis dalam penelitian ini.

### 1. Pendekatan Masalah

upaya untuk menjawab permasalahan yang dibahas dalam tesis ini, maka pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan undang-undang (*statue*

*approach*) dan pendekatan asas-asas hukum (*legal principle approach*).

Pendekatan undang-undang (*statue approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang ditangani. Pendekatan undang-undang ini akan membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang. Sedangkan pendekatan asas-asas hukum (*legal principle approach*) adalah suatu pendekatan dengan menggunakan nilai-nilai, prinsip-prinsip, dan asas-asas hukum yang berlaku di Indonesia.

### 2. Sumber Bahan Hukum

Sumber-sumber penelitian hukum dalam penulisan tesis ini dapat dibedakan menjadi sumber-sumber penelitian hukum yang berupa bahan-bahan hukum primer

#### a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas.

#### b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang terutama adalah buku-buku hukum jurna-jurnal hukum, kamus-kamus hukum dan komentar-komentar atas putusan pengadilan. Bahan hukum sekunder yang meliputi buku-buku, teks (*literature*),

#### a. Bahan Non Hukum

Sumber bahan non hukum sebagai penunjang dari sumber bahan hukum primer dan sekunder, bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yaitu bahan-bahan yang diambil dari media konvensional maupun digital, buku-buku non hukum yang relevan, hasil diskusi dan lain sebagainya.

### 3. Analisa Bahan Hukum

Proses analisis bahan hukum merupakan suatu metode untuk menemukan jawaban atas permasalahan yang dibahas. Dalam proses menemukan jawaban tersebut, penulis harus memperhatikan dan menggunakan beberapa langkah yaitu : (1) mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminasi hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak

dipecahkan; (2) pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non hukum; (3) melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan; (4) menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum; dan (5) memberikan pretesis berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.

### C. Hasil Dan Pembahasan

#### a. Sekilas Profile Kabupaten Tulungagung

##### 1. Asal Mula Nama Kabupaten Tulungagung

Kabupaten Tulungagung adalah salah satu kabupaten yang terletak di Provinsi Jawa Timur, Indonesia. Pusat pemerintahan Kabupaten Tulungagung berada di Kecamatan Tulungagung, terkenal sebagai satu dari beberapa daerah penghasil marmer terbesar di Indonesia, dan terletak terletak 154 km barat daya Kota Surabaya, ibu kota Provinsi Jawa Timur.

Ada dua versi cerita dalam penamaan nama Kabupaten Tulungagung. Versi pertama adalah nama "Tulungagung" dipercaya berasal dari kata "Pitulungan Agung" (pertolongan yang agung). Nama ini berasal dari peristiwa saat seorang pemuda dari Gunung Wilis bernama Joko Baru mengeringkan sumber air di Ngrowo (Kabupaten Tulungagung tempo dulu) dengan menyumbat semua sumber air tersebut dengan lidi dari sebuah pohon enau atau aren. Joko Baru dikisahkan sebagai seorang pemuda yang dikutuk menjadi ular oleh ayahnya, orang sekitar kerap menyebutnya dengan Baru Klinthing. Ayahnya mengatakan bahwa untuk kembali menjadi manusia sejati, Joko Baru harus mampu melingkarkan tubuhnya di Gunung Wilis. Namun, malang menimpanya karena tubuhnya hanya kurang sejengkal untuk dapat benar-benar melingkar sempurna. Alhasil Joko Baru menjulurkan lidahnya. Disaat yang

bersamaan, ayah Joko Baru memotong lidahnya. Secara ajaib, lidah tersebut berubah menjadi tombak sakti yang hingga saat ini dipercaya "gaman" atau "senjata sakti". Tombak ini masih disimpan dan dirawat hingga saat ini oleh masyarakat sekitar.

Versi kedua nama Tulungagung berasal dua kata, tulung dan agung, tulung artinya sumber yang besar, sedangkan agung artinya besar. Dalam pengartian berbahasa Jawa tersebut, Tulungagung adalah daerah yang memiliki sumber air yang besar. Etimologi nama kabupaten ini adalah versi kedua, penamaan nama ini dimulai ketika ibu kota Tulungagung mulai pindah di tempat sekarang ini. Sebelumnya ibu kota Tulungagung bertempat di daerah Kalangbret dan diberi nama Kadipaten Ngrowo (Ngrowo juga berarti sumber air). Perpindahan ini terjadi sekitar 1901 Masehi.

##### 1.1. Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) pada Pemilukada di Kabupaten Tulungagung

Dikeluarkannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014, merupakan upaya pemerintah untuk mempertegas lagi bahwa ASN memang harus memiliki asas netralitas yang tetap professional dalam menjalankan tugasnya yaitu memberikan pelayanan kepada masyarakat. Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara diharapkan mampu memperbaiki manajemen pemerintahan yang berorientasi pada pelayanan publik, sebab pegawai negeri sipil (PNS) tidak lagi berorientasi melayani atasannya melainkan masyarakat.

Selama ini pegawai negeri sipil (PNS) tidak bisa bersikap netral, karena mudah terbawa arus politik dan perlu melakukan lobi untuk mendapatkan promosi jabatan. Peraturan mengenai netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yaitu mengatur asas netralitas dalam Pasal 2 huruf f yaitu penyelenggaraan kebijakan manajemen ASN berdasarkan asas

netralitas. Netralitas merupakan suatu keharusan untuk Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang ada di Indonesia.

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

Netralitas pegawai negeri sipil (PNS) merupakan pilar penting dalam kelangsungan terselenggaranya pemerintahan yang berhasil guna dan berdaya guna. Oleh karena itu, pegawai negeri sipil (PNS) sebagai unsur aparatur negara yang dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata. Netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilukada merupakan hal yang sangat esensial mengingat terdapat larangan bagi pegawai negeri untuk berperan aktif dalam aktivitas pemilukada sebagaimana tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri. Akan tetapi, kenyataannya banyak ditemui mobilitas-mobilitas pegawai negeri sipil yang turut serta dalam aktifitas pemilukada.

Undang-undang Nomor 5 tahun 2014 pemerintah membuat pengaturan tentang pembatasan aktivitas PNS yang disebut dengan asas netralitas dalam Pasal 2 huruf f Undang-undang ASN. Pengaturan terhadap netralitas pegawai negeri sipil (PNS) dimaksudkan untuk memperoleh kepastian, kegunaan dan keadilan hukum guna membatasi kekuasaan terhadap kemungkinan

bergeraknya kekuasaan atas naluri sendiri, yang pada akhirnya mengarah kepada penyalahgunaan kekuasaan.

Peran PNS sebagaimana yang dimaksud untuk mewujudkan Aparatur Sipil Negara yang bersih dalam upaya menciptakan *good governance*. Makna *good* dalam *good governance* mengandung 2 dua pengertian. *Pertama*, nilai yang menjunjung tinggi keinginan atau kehendak rakyat, dan nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam mencapai tujuan (nasional), kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. *Kedua*, aspek fungsional dan pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut. Sedangkan untuk makna *Governance*, *World bank* mendefinisikan sebagai penyelenggara manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab, sejalan dengan demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi langka dan pencegahan korupsi, baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin dengan anggaran serta penciptaan *legal* dan *political framework*.

Sebenarnya pegawai negeri sipil (PNS) yang melanggar peraturan yang ada itu juga takut akan sanksi jika melanggar Undang-undang dan didukung dengan peraturan sebelumnya yakni Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Akan tetapi, dengan adanya imbalan maka pegawai negeri sipil (PNS) memberanikan diri untuk tidak netral walaupun dengan cara sembunyi-sembunyi.

### **Faktor yang Mempengaruhi Netralitas ASN Pada Pemilukada Kabupaten Tulungagung**

Dalam pelaksanaan netralitas pegawai negeri sipil tentu saja ada hambatan atau penyebab. Hambatan yang terjadi dapat dilihat dari sisi hukum atau undang-undang, kelembagaan, aparat dan dari kesadaran masyarakat.

1. Faktor penghambat pelaksanaan netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilukada ditinjau dari perundang-undangan

Ditinjau dari hukum maupun undang-undang, netralitas seorang pegawai negeri sipil disebutkan secara tegas dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 2014 tentang aparatur sipil Negara Pasal 2 huruf f Undang-undang ASN. Pengaturan terhadap netralitas pegawai negeri sipil (PNS) dimaksudkan untuk memperoleh kepastian, kegunaan dan keadilan hukum guna membatasi kekuasaan terhadap kemungkinan bergeraknya kekuasaan atas naluri sendiri, yang pada akhirnya mengarah kepada penyalahgunaan kekuasaan. Didukung dengan peraturan terdahulu yakni Peraturan pemerintah Nomor 53 tahun 2010 tentang disiplin PNS.

2. Faktor penghambat pelaksanaan netralitas pegawai negeri sipil ditinjau dari kelembagaan

Pelaksanaan netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) tentu saja harus ada peran kelembagaan didalamnya. Ini diharapkan pelaksanaan netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) berjalan dengan baik dengan adanya pengawasan oleh lembaga yang mengawasi. Namun dalam kenyataannya seringkali terjadi keberpihakan birokrasi terhadap perpolitikan karena lemahnya pengawasan dan sanksi yang diberikan kepada para pegawai negeri sipil yang melanggar aturan tersebut.

3. Faktor penghambat pelaksanaan netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilukada ditinjau dari aparatur sipil negara

Penghambat netralitas seorang pegawai negeri sipil itu kadang berasal dari diri seorang pegawai negeri sipil itu sendiri. Solidaritas yang kurang sesama PNS, sehingga masing-masing PNS menyelamatkan diri masing-masing dengan berpihaknya kepada salah satu calon kepala daerah. Karena untuk menyelamatkan jabatan sendiri-sendiri sehingga mereka lebih diam-diam melanggar peraturan yang ada demi jabatan kedepannya dan kurangnya pemahaman atau

faktor keuntungan sendiri, menyebabkan seorang Pegawai Negeri Sipil itu tidak netral dengan adanya imbalan jika mereka berpihak kepada salah satu calon kepala daerah.

4. Faktor penghambat dilihat dari non hukum

faktor yang menyebabkan ASN tidak netral dalam pilkada Adanya intervensi terhadap pengangkatan pejabat karier oleh pejabat politik. Pengangkatan dan pemberhentian pejabat saat ini bukan karena golongan kepangkatan, prestasi kerja, dan senioritas. Namun, iming-iming promosi jabatan berdasarkan mendukung atau tidaknya pejabat terhadap calon kepala daerah.

#### D. Kesimpulan

Berdasarkan hasil pemaparan pada bab-bab sebelumnya, dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Ketidak netralan Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Tulungagung masih marak terjadi, hal ini disebabkan oleh masih lemahnya pengawasan yang dilakukan oleh Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten Tulungagung terhadap keterlibatan PNS.
2. Faktor yang menyebabkan ASN tidak netral dalam pemilukada:
  - a. Adanya seorang pegawai negeri sipil atau pejabat yang berwenang (sekda) adanya hubungan hirarki dan hubungan-hubungan satu sama yang lain dengan Penjabat Terkait (walikota/bupati). sehingga menyebabkan ketidak netralan itu sendiri, maka dalam proses pemilukada terdapat pelanggaran jika PNS ada yang tidak netral maka sekda itu sendiri akan terkena sanksi. Ini yang menjadi hambatan PNS untuk netral dalam pemilukada.
  - b. Kurang tegasnya sanksi diberikan seringkali menjadi faktor penghambat pegawai

- negeri sipil untuk bersikap netral pada saat pemilukada dilakukan.
- c. Diri seorang pegawai negeri sipil itu sendiri. Solidaritas yang kurang sesama PNS, sehingga masing masing PNS menyelamatkan diri masing-masing dengan berpihaknya kepada salah satu calon kepala daerah
  - d. Adanya intervensi terhadap pengangkatan pejabat karier oleh pejabat politik.
3. Asas Netralitas dalam Pemilukada yaitu lemahnya Asas Tersebut sehingga Asas Netralitas tersebut dianggap Tindakan Netral tidak mendukung, Namun Asas Netralitas tersebut dikemukakan di dalam undang-undang untuk mengatur dan memberikan sanksi yang tegas untuk para pegawai negeri sipil yang melanggar, Asas Netralitas dalam perundang-undangan ini harus demi terwujudnya Asas Netralitas dalam Pemilukada di Kabupaten Tulungagung.

#### E. Daftar Pustaka

##### BUKU :

- Akhmad Aulawi, *Penerapan Sistem Merit Dalam Manajemen ASN Dan Netralitas ASN Dari Unsur Politik Dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara*, Journal, Rest Vinding
- C.S.T Kansil, 1979, *Pokok-Pokok Hukum Kepegawaian Republik Indonesia*, Jakarta, Pradnya Paramitha
- Cakra Arbas, 2012, *Jalan Terjal Calon Independen pada Pemilukada di Provinsi Aceh*, Jakarta, Softmedia
- Desi Fernanda, 2003, *Etika Organisasi Pemerintah*, Jakarta, Lembaga Administrasi Negara-Republik Indonesia
- Ellydar Chaidir, 2008, *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Yogyakarta, Total Media
- Fokus Media, *Pokok-Pokok Kepegawaian Edisi Lengkap*, Bandung: Tahun 2007.
- Hartini, Sri, et.al, 2014, *Kebijakan Netralitas Politik Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilukada*, Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum, Vol 3 No.3
- Janedri M Gaffar, 2012, *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta, Kontpress
- Johny Ibrahim, 2008, *Teoridan Metodologi Hukum Normatif*, Jakarta, Banyu media
- Mulyono, A, 2015, *Pengembangan Kapasitas Aparatur Sipil Negara di Daerah JKMP (ISSN.2448-445X)*
- Jimly Asshiddiqie, 2010. *Perkembangan & konsolidasi lembaga negara pasca reformasi*. Sinar Grafika: Jakarta
- Miftah Thoha, 2008, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group
- Rozali Abdullah, 2005, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada
- Rusli M. Karim, *Pemilu Demokratis Kompetitif*, (Yogyakarta: PT. Tiara Wacana Yogya, 1991)
- S.F. Marbun dan Mahfud M.D., 1987, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, Liberty
- Stanislaaus Riyanto, Analisis dan Prediksi Situasi Pilkada Serentak 2018, news.detik.com, diakses 2 Juni 2018
- S.F. Marbun, 1998, *Reformasi Hukum Tata Negara, Netralitas Pegawai Negeri Dalam Kehidupan Politik Di Indonesia*, Yogyakarta, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
- Philipus M. Hadjon (et.al). 2005, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press
- Philipus M. Hadjon, R Sri Soemantri Martosoewignjo, Sjachran Basah, Bagir Manan, H M Laica Marzuki, J.B.J.M Ten Berge, P.J.J. Van Buuren, F.A.M. Stroink, 2011, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press
- Priyo Budi Santoso, 1997, *Birokrasi Pemerintah Orde Baru : Perspektif Kultural dan Struktural*, Edisi I, Cetakan Ketiga, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta

- Peter Mahmud Marzuki, 2014, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Predana Media Group
- S.F. Marbun dan Mahfud M. D, 1987, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, Liberty
- Soedarmayanti, 2003, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Bandung, Mandar Maju
- Sri Hartini, Setiajeng Kadarsih, Tedi Sudrajat, 2014, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika
- Sri Hartini, Setia jeng Kadarsih, dan Tedi Sudrajat. Kebijakan Netralitas Politik Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilukada (Studi di Jawa Tengah), *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 1, Nomor 3, Tahun 2014
- W.J.S Poerwa darminta, 1986, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka
- Yos Johan Utama, 2016, *Hukum Administrasi Negara*, Banten, Univeristas Terbuka

#### PERUNDANG-UNDANGAN

- Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014, tentang Aparatur Sipil Negara
- Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah
- Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah
- Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum
- Republik Indonesia, Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2012 tentang Pedoman Teknis Pencalonan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah
- Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil
- Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil menjadi anggota Partai Politik.

#### WEBSITE:

- Ali Samiun, “Pengertian Kepala Daerah, Tugas dan Pemilihan Kepala Daerah”,  
<http://www.informasiabli.com/2015/08/pengertian-kepala-daerah-tugas-dan-pemilihan-kepaladaerah.html>, diakses pada tanggal 2 April 2018 pukul 22.31 WIB.
- Anonim, “Netralitas Pegawai Negeri Sipil”,  
<https://docs.google.com/document/d/1svE>, diakses pada tanggal 25 Maret 2018 pukul 20.58 WIB.
- Dispen, “Netralitas PNS dalam Pilkada”,  
<http://dispenmaterikuliab.blogspot.co.id>, diakses pada tanggal 25 Maret 2018 20.55 WIB.
- GlosarId, “Arti Netralitas PNS”,  
<https://glosar.id/index.php/term/pengetahuan,80151-netralitas-pns-adalah.xhtml>, diakses pada tanggal 30 Maret 2018 pukul 14.07 WIB.

