

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA TERHADAP PELAKSANAAN NETRALITAS PEGAWAI NEGERI SIPIL DALAM PEMILUKADA DI KOTA YOGYAKARTA

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. Aturan ini menempatkan pegawai negeri sipil (PNS) sebagai sebuah profesi yang bebas dari intervensi politik dan akan menerapkan sistem karier terbuka dengan mengutamakan prinsip profesionalisme, yang memiliki kompetensi, kualifikasi, kinerja, transparansi, objektivitas, serta bebas dari intervensi politik dan KKN yang berbasis pada manajemen sumber daya manusia dan mengedepankan sistem merit menuju terwujudnya birokrasi pemerintah yang professional.

Selama ini pegawai negeri sipil (PNS) tidak bisa bersikap netral, karena mudah terbawa arus politik dan perlu melakukan lobi untuk mendapatkan promosi jabatan.¹Peraturan mengenai netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Apartur 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.

Selanjutnya dalam 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

¹ Mulyono, A, 2015, *Pengembangan Kapasitas Aparatur Sipil Negara di Daerah JKMP* (ISSN.2448-445X), hlm 19.

aparatur negara yang dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat secara professional, 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.

Sebagaimana diketahui dalam 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 *llegal* dan *political framework*.²

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.

Pasal 4 ayat 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 pasangancalon selama masa kampanye, dan/atau;

² Soedarmayanti, 2003, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Bandung, Mandar Maju

d. Mengadakan kegiatan yang mengarah keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, atau sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.

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 per orang kelompok per kelompok atau calon tertentu. Pegawai Negeri Sipil yang bekerja di birokrasi seharusnya lebih ditempatkan sebagai penjaga aturan pemain yang disepakati lewat proses demokrasi. Oleh karena itu, birokrasi seharusnya bersifat netral, bersih, dan professional.

Pelanggaran terhadap netralitas pegawai negeri sipil (PNS) dalam tahapan pemilihan umum kepala daerah (pemilukada) di Indonesia sudah lama terjadi, apalagi dalam pemilukada serentak, pemberitaan tentang perlibatan pegawai negeri sipil misalnya dalam proses sebelum dan sesudah masa kampanye. 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, mengatur pada Pasal 70 ayat (1) yang berbunyi sebagai berikut : dalam kampanye pasangan calon dilarang melibatkan :

- a. Pejabat badan usaha milik Negara/badan usaha milik daerah
- 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.³

Undang-undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, menjadi bagian pertama dalam pembahasan tentang netralitas Pegawai Negeri Sipil. Pengaturan kedua ialah dalam Undang-undang nomor 8 tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-undang. Dan peraturan ketiga Peraturan Pemerintah No 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri.

Dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 2014 ditemukan peraturan yang mengenai netralitas dalam Pasal 2 huruf f dan juga pada Pasal 9 ayat (2) bahwa “pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik”. Ditentukan pula melalui komisi ASN yang menurut Pasal 31 ayat (1) Undang-undang no 5 tahun 2014 adalah:

³ Lihat UU No 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas UU No 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota Menjadi UU (Pasal 70 Ayat 1)

“ASN bertugas:

- a. Menjaga netralitas pegawai ASN;
- b. Melakukan pengawasan atau pembinaan profesi ASN; dan
- c. Melaporkan pengawasan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan manajemen ASN kepada presiden.

Sejak diberlakukannya Undang-undang ASN tersebut, harapan dari pemerintah bahwa tidak ada lagi ASN atau PNS yang terlibat dalam pemilihan umum atau ranah perpolitikan. Keterlibatan ASN dapat dilihat dari segi yaitu menjadi tim sukses calon kandidat pada masa kampanye, dan menjadi peserta kampanye menggunakan atribut partai atau atribut PNS, mengarahkan PNS lain untuk turut serta dalam kampanye dan menggunakan fasilitas negara dalam kampanye.

Salah satu asas yang diatur dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara salah satu asas penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN adalah asas netralitas. Kedudukan pegawai ASN adalah sebagai unsur aparatur Negara yang harus bebas dari pengaruh dan intervensi politik. Pegawai ASN berfungsi sebagai pelaksana kebijakan publik, pelayan publik, serta perekat pemersatu bangsa. Pegawai ASN berperan sebagai perencana, pelaksana, pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik serta bersih dari praktik kolusi, korupsi dan nepotisme.

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. Disiplin Pegawai Negeri Sipil yang dimaksud adalah kesanggupan seorang PNS untuk menaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan dalam Undang-undang.

Namun, setiap adanya pemilukada suara Pegawai Negeri Sipil menjadi salah satu modal yang menjanjikan. Pemanfaatan suara pegawai negeri ini sangat mudah bagi calon karena diiming-iming jabatan atau perintah untuk mendukung atasannya. Mobilitas pegawai negeri pada saat pemilu dan sangat banyak terjadi baik proses pemilihan kabupaten/kota.

Banyak pegawai negeri sipil (PNS) yang tidak netral seperti kasus dalam pilkada pasti berpengaruh pada kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Dengan prinsip netralitas ini, pegawai negeri sipil (PNS) bisa memberikan perlakuan yang adil kepada seluruh masyarakat tanpa pandang bulu. Diskriminasi dikaitkan dengan dalih apapun tidak dibenarkan. Apalagi diskriminasi dikaitkan dengan imbalan dan kepentingan pribadi atau tertentu, sehingga pegawai negeri sipil (PNS) tersebut berani melanggar prinsip netralitas.

Dalam penjelasan diatas, bahwa pegawai negeri sipil (PNS) sering terlibat dalam ranah perpolitikan. Hal itulah yang terjadi di kota Yogyakarta, pada tahun 2017, kota Yogyakarta menjadi salah satu yang ikut serta

merayakan pesta demokrasi yang diselenggarakan secara serentak di seluruh Indonesia, yaitu pemilihan Walikota dan Wakil Walikota.

Pada tahun 2017 ini ada 2 calon yang menjadi walikota dan walikota Yogyakarta kedua pasangan itu, Imam Priyono-Achmad Fadli, serta Haryadi Suyuti-Heroe Poerwadi. Berdasarkan hasil penelitian yang telah penulis lakukan, pegawai negeri sipil (PNS) di kota Yogyakarta telah melaksanakan amanat Undang-undang Nomor 5 tahun 2014 dengan melaksanakan Salah satu asas penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN adalah asas netralitas. Dan melaksanakan dengan baik peraturan yang mengenai netralitas dalam Pasal 2 huruf f dan juga pada Pasal 9 ayat (2) bahwa “pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik”. Dan dengan dukungan peraturan sebelumnya yakni Peraturan Pemerintah no 53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Namun, pada saat dilakukan pemilihan walikota di kota Yogyakarta dilapangan masih ada dugaan pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh beberapa oknum pegawai negeri sipil (PNS). Yogyakarta salah satu yang ikut merayakan pesta demokrasi. Dalam pemilihan Walikota dan Wakil Walikota di wilayah Kota Yogyakarta periode 2017-2022 masih saja ditemukan ASN di wilayah Kota Yogyakarta yang terindikasi tidak netral.

Berdasarkan dari hasil wawancara penulis dengan pihak Inspektorat Kota Yogyakarta menemukan adanya laporan dari panwaslu dan sekarang

ditindak lanjuti oleh inspektorat. Seharusnya posisi ASN itu netral dalam pemilukada. Seperti yang diungkapkan oleh pihak inspektorat dalam pemilukada kota Yogyakarta bahwa, Posisi ASN dalam pilkada 2017 dikota Yogyakarta pada saat pemiihan walikota dan wakil walikota terdapat adanya ASN tidak netral dan jumlah ASN tidak netral itu sebanyak 7 oknum ASN tidak netral, yakni 5 dari mereka ASN dan 2 dari mereka adalah tenaga bantuan dan tenaga teknis.⁴

Adanya ASN yang terindikasi tidak netral tersebut dibenarkan oleh pihak panwas kota Yogyakarta, karena merupakan tugas mereka dalam mengawasi saat pilkada dilakukan. Dalam melakukan pengawasan, pihak dari panwas juga menghimbau kepada masyarakat untuk melaporkan segala yang ditemukan yang melanggar aturan pemilu ataupun pelanggaran aturan ASN. Jika terdapat ASN yang melanggar pihak panwasnya sudah mencegahnya, tetapi berdasarkan laporan ke panwas kota jogja itu sendiri ada 2 laporan, tapi Internal ASN itu sendiri pihak panwas menyakni dari inspektorat kemudian dari pj walikota internal ASN itu sendiri mereka telah menyadari jika mereka melanggar sanksinya saat jelas di dalam PP no 53 tahun 2010 itu sangat tegas.

Selanjutnya penjelasan mengenai netralitas juga terdapat didalam surat edaran badan nomor : 280/85/SE/2015 tentang Netralitas ASN dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

⁴ wawancara dengan ibuk inspektotat kaota jogja, tanggal 20 april 2017, jam 14.30, tempat kediaman informan

Menindaklanjuti Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 270/4211/SJ tertanggal 4 agustus 2015 tentang Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) dan Larangan Penggunaan Fasilitas Pemerintah Daerah Dalam Masa Kampanye Pemilihan Kepala Daerah dan menindaklanjuti surat dari Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 270/10585, tertanggal 26 oktober 2015 tentang Neteralitas ASN dalam Pemilihan Kepala Daerah/Wakil Kepala Dearah serta dalam rangka mewujudkan AparaturSipil Negara yang memiliki integritas, professional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme maka diperintahkan kepada Kepala SKPD/Unit kerja sebagai berikut :

1. Menjaga iklim kondusif dan memberikan kesempatan kepada para ASN untuk melaksanakan hak pilihnya secara bebas dengan tetap menjaga netralitas, serta tidak menghalang-halangi atau melakukan mobilisasi ASN dilingkungannya.
2. Tidak membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salahsatu pasangan calon selama masa kampanye.
3. Melakukan pengawasan terhadap bawahannya terkait proses tahapan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, agar tetap mentaati peraturan perundang-undangan dan ketentuan kedinasan yang berlaku.
4. Mengambil tindakan dengan melaporkan dan mengkoordinasikan kepada lembaga pengawas pemilu secara berjenjang sesuai

kewenangannya serta memproses penjatuhan sanksi hukuman disiplin atau tindakan administratif apabila mengetahui adanya Aparatur Sipil Negara yang melakukan pelanggaran.

5. Aparatur Sipil Negara untuk mentaati ketentuan yang ada, menjaga integritas dan netralitas dalam menyikapi situasi politik, tidak melibatkan diri pada proses kampanye Pemilihan Kepala Daerah dan tidak mengadakan kegiatan yang mengarah keberpihakan pada salah satu pasangan Calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi ajakan, himbauan, seruan atau pemberian sesuatu dalam lingkungan kerjanya, anggota keluarga dan masyarakat.
6. Aparatur Sipil Negara yang menjadi anggota Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), panitia pemungutan suara (PPS) atau kelompok penyelenggara pelaksanaan tugas kedinasan, tetap menjaga netralitas dalam memberikan pelayanan masyarakat dan tidak memihak kepada salah satu peserta pemilihan kepala daerah/wakil kepala daerah serta mematuhi ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Dari beberapa ketentuan diatas, telah jelas bahwa pegawai negeri sipil harus netral dan tidak boleh mengarah keberpihakan.

Keterlibatan ASN menjadi tim sukses kandidatnya dalam kampanye selalu menjadi isu hangat. Karena Netralitas PNS dalam praktek pilkada, karena ini sudah menjadi rahasia umum karena jika ia mendukung

atau berpihak kepada salah satu calon, ini akan menguntungkan bagi pribadi PNS tersebut. Dan ini selalu dilakukan oleh beberapa oknum PNS karena iming-iming jabatan ataupun kesuksesan mereka di masa mendatang. Karena jika kita telah mendukung salah satu calon pastinya jika calon itu menang ada rasa timbal balik balasan. Akan tetapi, Biasanya PNS tidak terang-terangan dalam menjadi tim sukses calon kepala daerah itu sangat jelas dilarang.

Dan adanya kedekatan para pegawai negeri sipil dengan kepala daerah sebagai pejabat politik menunjukkan bahwa antara birokrasi dan politik bisa dibedakan akan tetapi tidak bisa dipisahkan. Bagi partai politik yang memenangkan pemilu (termasuk pilkada), maka partai politik dalam suatu sistem demokrasi bisa memimpin dan mengendalikan pemerintahan.

Adapun hasil wawancara dengan panwas kota yogyakarta ibuk Pilkeska Hiranurpika bagian Kordiv Penindakan Pelanggaran mengatakan bahwa dalam hasil pengawasan pihak panwas tidak menemukan adanya ASN yang menjadi tim sukses kandidat pada masa kampanye. Mereka tidak menemukan dilapangan. tapi ada laporan yang masuk kekita. Mereka tidak berani mneyampaikan dimuka umum. Namun untuk kenyataan dilapangan bisa saja mereka sembunyi-sembunyi atau grup mereka sendiri. karena yang mencalonkan keduanya orang pemkot. Satu nya walikota dan satu wakil walikotanya. Jelas internal pemkotnya blok-blok pasti ada tetapi tidak terang-terang.”

Ketidaknetral beberapa oknum pegawai negeri sipil (PNS) tersebut masih dikaji oleh pihak panwas kota jogja didalam rekomendasinya tidak ditemukannya pelanggaran pidana pemilu namun menduga ada tindakan pelanggaran kode etik yang ada di dalam Undang-undang ASN nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara huruf f dan dugaan pelanggaran disiplin diperaturan PP nomor 53 tahun 2010 itu kajian dari panwas sendiri, dan akan dilimpahkan/ditangani ke inspektorat kota Yogyakarta dan Badan Kepegawaian Pendidikan Dan Pelatihan untuk ditidaklanjuti.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan pihak inspektorat yakni ibu Ratna Yuniutari selaku inspektor Bantu bidang pemerintah dan aparatur, mengatakan bahwa, adanya ASN terindikasi tidak netral tersebut salah satunya memposting kelebihan dan visi misi dari calon dan diikuti dengan ajakan tidak golput. Ini sama saja seperti ajakan untuk mendukung calon tersebut. Dan ada juga salah satu dari ASN memberanikan diri memakai atribut partai dan mengacungkan jempol 2 ini jelas telah melanggar pp no 53 tahun 2010 Pasal 4 nomor 12 b yakni yang berbunyi : “bahwa PNS dilarang menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai ataupun atribut PNS.” PNS yang menjadi peserta kampanye tersebut sudah termasuk pelanggaran apalagi jika memakai atribut partai, tentu hal ini kelihatan adanya ketidakpahaman ASN dalam memahami peraturan perundang-undangan.

Dan dari hasil wawancara dengan pihak Inspektorat bahwa ada PNS yang terindikasi tidak netral dan saat ini masih dalam proses

pemeriksaan. Dari inspektorat sudah diperiksa. Untuk hukuman disiplin diberikan oleh atasan langsung, dan pemeriksaan ini masih diproses di atasan langsung. Mereka diindikasikan tidak netral karena sesuai dengan peraturan yang didalam Undang-undang ASN yaitu ASN haruslah netral dan tidak boleh terlibat sesudah atau sebelum masa kampanye.

Keterlibatan ASN dengan cara diatas telah melanggar aturan yang ada, ASN tidak boleh terlibat dalam proses kampanye baik sebelum, selama sesudah masa kampanye. Pemerintah harusnya lebih mempertegas peraturan mengenai keterlibatan ASN yang turut serta dalam kampanye. Karena netralitas ASN bukan hanya dilihat pada saat kampanye berlangsung, jauh sebelum masa kampanye netralitas ASN harus tetap terjaga.

Keterlibatan ASN tersebut sudah diklarifikasi oleh pihak inspektorat dan pihak inspektorat telah memanggil ASN yang terindikasi tidak netral tersebut dan mereka saat ini mengkaji pelanggaran yang dilakukan oleh ASN tersebut. Pelanggarannya bisa melanggar Undang-undang ASN Nomor 5 tahun 2014 yakni melanggar kode etik PNS. Selanjutnya pada kesempatan penulis juga menanyakan sanksi apa yang diberikan terhadap PNS yang tidak netral dan beliau mengemukakan sanksinya bukan diberikan oleh pihak inspektorat melainkan pihak yang berwenang jika benar-benar mereka melanggar.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan pihak Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan sendiri masalah ini masih dalam

proses. Sebenarnya kewenangan memberi sanksi dan sebagainya dari atasan langsung, akan tetapi di PP 53 tahun 2010 rekomendasi hukuman tingkat sedang atau berat dapat dibentuk tim pemeriksa dari atasan langsung. Hukuman disiplinnya dilihat dari PP no 53 tahun 2010 karena menyangkut netralitas PNS. Tingkat dan jenis hukuman disiplin menurut PP 53 tahun 2010 Pasal 7 yang berbunyi :

- 1) Tingkat hukuman disiplin terdiri dari :
 - a. Hukuman disiplin ringan;
 - b. Hukuman disiplin sedang; dan
 - c. Hukuman disiplin berat.
- 2) Jenis hukuman disiplin ringan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dari :
 - a. Teguran lisan;
 - b. Teguran tertulis; dan
 - c. Pernyataan tidak puas secara tertulis.
- 3) Jenis hukuman disiplin sedang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri :
 - a. Penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun;
 - b. Penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun; dan
 - c. Penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 (satu) tahun.
- 4) Jenis hukuman disiplin berat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c terdiri dari :

- a. Penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 tahun;
- b. Pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah;
- c. Pembebasan dari jabatan;
- d. Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS; dan
- e. Pemberhentian dengan tidak hormat sebagai PNS.

Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan penulis di Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan, proses ini mereka lakukan dengan ditindak lanjuti dari Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 Pasal 7 diatas, karena dari Undang-undang ASN sendiri belum ada peraturan pemerintahnya terhadap disiplin PNS. Jadi, ASN yang terindikasi tidak netral tersebut masih diproses dengan tingkatan mereka termasuk pangkat golongan PNS bagian apa dan pelanggaran yang dilakukan mereka masih ditindak lanjuti apakah melanggar disiplin ringan, sedang dan berat. Tim pemeriksa bisa dilakukan oleh :

- a. Atasan langsung
- b. Tim kepegawaian
- c. Unsur pengawasan

Tingkat proses pemeriksaan yang dilakukan oleh pihak BKPP sendiri yaitu dengan dilakukannya terlebih dahulu pemanggilan terhadap ASN yang terindikasi tidak netral tersebut untuk dilakukan pemeriksaan. Dari badan kepegawaian pendidikan dan pelatihan dipanggil paling lama 7

(tujuh) hari jam kerja sebelum tanggal pemeriksaan. Jika ASN yang terindikasi tidak netral tersebut tidak hadir pada saat pemanggilan dilakukannya pemanggilan kedua yakni diberi waktu 7 (tujuh) hari jam kerja sejak tanggal seharusnya bersangkutan diperiksa dan dipanggil pada pemanggilan pertama. Setelah itu jika sudah dipanggil dilakukan tahap selanjutnya dengan pemeriksaan, tahap pemeriksaan itu dilakukan dengan cara dilihat dari pelanggaran disiplin pegawai negeri yang mereka lakukan kemudian mereka dijatuhkan sanksi sesuai tingkatan golongan mereka masing-masing.

Dari hasil wawancara dengan Pihak Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan kota Yogyakarta, kewenangan memberi sanksi bukan lah dari pihak BKPP melainkan oleh atasan langsung dan dilihat juga dari pangkat golongan masing-masing ASN tersebut. Golongan-golongan itu terdiri dari golongan tingkat I, II, III, IV. Adapun jumlah Pegawai Negeri Sipil di kota Yogyakarta tahun 2017 menurut pangkat golongan-golongan:

Table 1
Jumlah Pegawai negeri sipil dikota Yogyakarta
Menurut golongan

REKAPITULASI GOLONGAN I	174
REKAPITULASI GOLONGAN II	1180
REKAPITULASI GOLONGAN III	2890
REKAPITULASI GOLONGAN IV	1624
TOTAL	5868

Sumber : kantor badan kepegawaian pelatihan dan pendidikan

1. Tahap pemeriksaan yang dilakukan inspektorat

Dalam tahap pemeriksaan yang dilakukan oleh pihak inspektorat yakni dilakukan dengan cara :

a. Pemanggilan

Tahap pertama dalam proses pemeriksaan terhadap ASN terindikasi tidak netral tersebut dilakukan oleh pihak inspektorat dengan cara pemanggilan. Pemanggilan yang dilakukan oleh pihak inspektorat dilakukan 7 (tujuh) hari jam kerja sebelum tanggal pemeriksaan. Akan tetapi dalam tahap pemeriksaan ini ada kendala sehingga pemeriksaan dilakukan pemanggilan tahap kedua. Dalam pemanggilan untuk kedua kalinya setelah 7 hari panggilan pertama ke 7 ASN terindikasi tidak netral tersebut memenuhi syarat pemanggilan dan mereka datang untuk diperiksa diinspektorat tanpa ada pemaksaan panggilan yang dilakukan oleh pihak inspektorat.

Dalam pemanggilan ini ASN yang terindikasi tidak netral tersebut semuanya memenuhi pemanggilan.

Tahapan yang dilakukan ini telah sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Pasal 23.

b. Pemeriksaan

Dalam tahap pemeriksaan ini setelah adanya pemanggilan yang dilakukan, ASN yang terindikasi tidak netral tersebut diperiksa oleh pihak inspektorat yakni pemeriksaan dilakukan dengan Tanya jawab yang dilakukan inspektorat untuk pembuktian jika mereka

melakukan pelanggaran. Dalam tahap pemeriksaan ini ASN tersebut mengakui bahwa ia mengakui melakukan keberpihakan terhadap calon Kepala Daerah kota Yogyakarta. Dalam wawancara yang dilakukan oleh penulis kepada pihak inspektorat, pihak inspektorat mengatakan tidak ada pembelaan dari masing-masing pihak ASN tersebut karena mereka mengakui perbuatan yang mereka lakukan. Dalam pemeriksaan ini dilakukan secara tertutup. Dalam hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh pihak inspektorat bahwa adanya kajian terhadap pelanggaran Undang-undang nomor 5 tahun 2014 tentang aparatur sipil Negara terhadap kode etik seorang PNS dan pelanggaran peraturan pemerintah nomor 53 tahun 2010 tentang disiplin PNS. Dengan ini pihak inspektorat langsung merekomendasikan kepada masing-masing atasan langsung ASN tersebut untuk dijatuhkan sanksi karena yang berwenang menjatuhkan sanksi adalah pihak atasan langsung masing-masing dari ASN tersebut.

c. Pembuktian

Setelah dilakukan pemeriksaan oleh inspektorat dilanjutkan dengan pembuktian. Dari inspektorat sendiri telah mendapatkan bukti-bukti yang membenarkan bahwa ke 7 ASN tersebut terindikasi tidak netral. Bukti-bukti yang didapati oleh pihak inspektorat yakni adanya bukti capture whatsapp oleh salah satu ASN tersebut dengan cara mempromosikan visi-misi salah satu calon Kepala Daerah

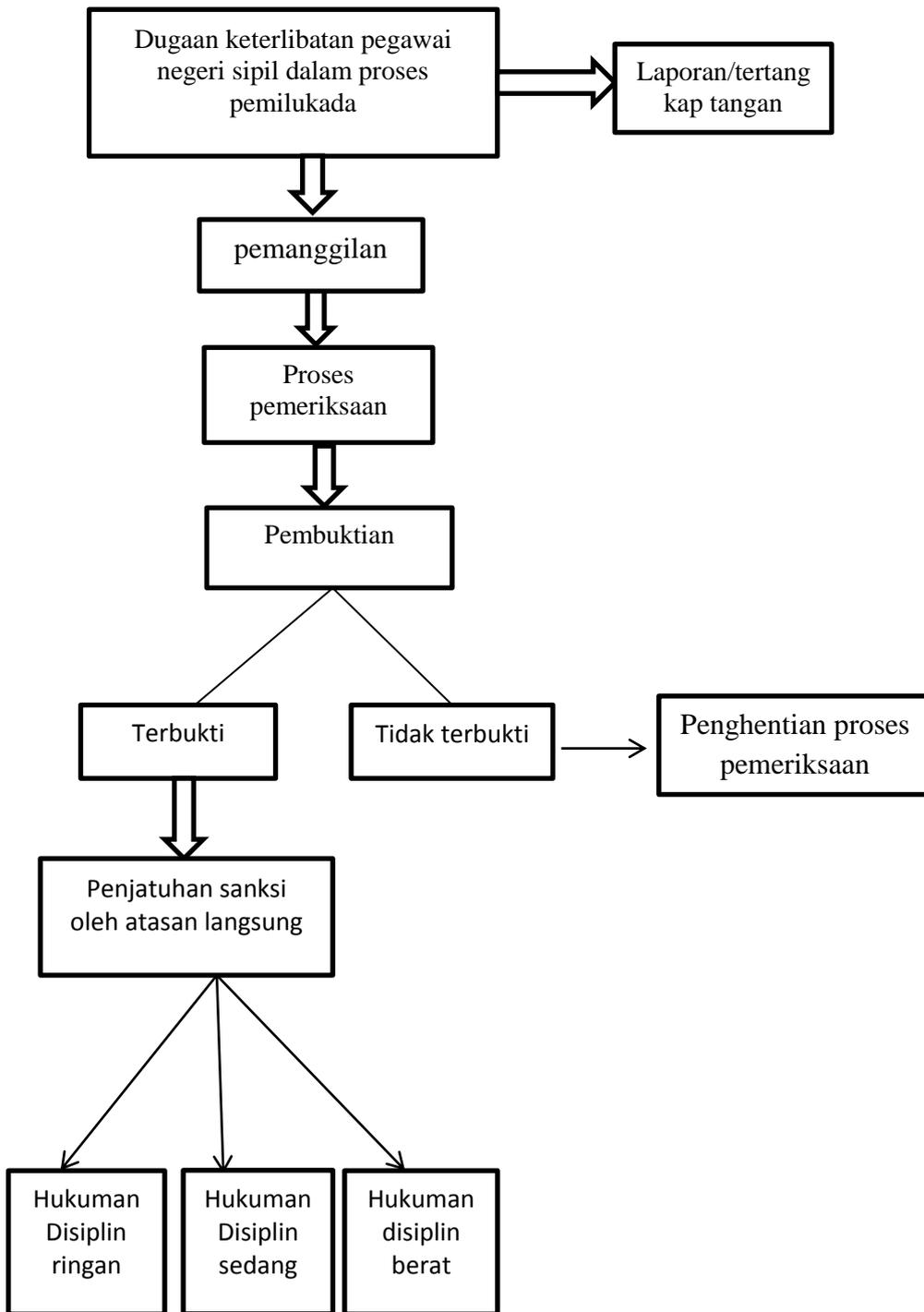
dengan ini jelas melanggar peraturan yang telah ada yakni PP 53 tahun 2010 Pasal 4 angka 15. Dan salah satu ASN yang lain melakukan pelanggaran dengan memberanikan diri memakai atribut partai dan mengancungkan jempol dengan ini sangat jelas pelanggaran yang dilakukan oleh ASN. karena dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 2014 bahwa ASN haruslah netral dan bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan partai politik. Dan mendukung peraturan lama yakni PP 53 tahun 2010 bahwa PNS dilarang terlibat dalam sebelum, selama dan sesudah masa kampanye. Dan dalam pembuktian ini tidak ada ASN yang melakukan pembelaan karena sudah terbukti dan buktinya sudah ada

d. Putusan

Dalam tahap putusan ini peneliti belum menemukan putusan sanksi yang dijatuhkan kepada ASN tidak netral tersebut. Karena peneliti dalam penelitian ini proses putusan penjatuhan sanksi masih dalam proses yang dilakukan oleh pihak atasan langsung dari masing-masing bagian ASN tersebut. Karena dari pihak inspektorat sendiri telah merekomendasikan kepada atasan langsung ASN tersebut karena mereka yang berwenang memberikan sanksi bukan inspektorat. Dalam penjatuhan sanksi ini bisa dilihat dari rekomendasi hukuman tingkat ringan, sedang atau berat dapat dibentuk tim pemeriksa dari atasan langsung. Hukuman disiplinnya dilihat dari PP no 53 tahun 2010 karena menyangkut netralitas PNS,.

Tahapan-tahapan yang dilakukan oleh pihak Inspektorat dan Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan kota Yogyakarta telah sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010.

Bagan 1. Tahap pemeriksaan hingga penjatuhan sanksi



Sumber diolah penulis berdasarkan hasil wawancara dengan pihak inspektorat bagian inspektor Bantu bidang pemerintah dan aparatur

B. FAKTOR-FAKTOR PENGHAMBAT DALAM PELAKSANAAN NETRALITAS PEGAWAI NEGERI SIPIL DALAM PEMILUKADA DI KOTA YOGYAKARTA

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.

- a. Faktor penghambat pelaksanaan netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilukada tinjau 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. Dan persoalan netralitas pegawai negeri sipil juga diatur didalam undang-undang nomor 8 tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-undang No 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota Menjadi Undang-undang

Disebutkan didalam PP tersebut bahwa seorang PNS dilarang ikutserta dalam ranah perpolitikan.

Sejauh ini yang menghambat seorang pegawai negeri sipil ditinjau dari peraturan Undang-undang, karena pejabat yang berwenang (sekda) adanya hubungan hirarki dengan walikota. Dalam Undang-undang nomor 5 tahun 2015 tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 37 ayat (2) mengatakan sekda berasal dari PNS. Karena Sekda itu sendiri dipilih oleh Walikota walaupun sekda itu diangkat oleh persetujuan DPRD tapi tetap yang mengusulkan adalah walikota. jadi jika PNS ada yang tidak netral maka sekda itu sendiri akan diberikan sanksi oleh walikota. karena jika ada PNS yang tidak netral maka sekda itu akan terkena sanksi. Ini yang menjadi hambatan PNS untuk netral dalam pemilukada. karena adanya hubungan-hubungan satu sama yang lain.

- b. 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.

Karena kurang tegasnya sanksi diberikan seringkali menjadi faktor penghambat pegawai negeri sipil untuk bersikap netral pada saat pemilukada dilakukan. Meskipun peraturan perundang-undangan yang mengatur netralitas PNS telah ditetapkan, akan tetapi keterlibatan birokrasi dalam proses pemilukada masih tetap tampak.

Adanya rasa takut kepada atasan, merupakan adanya corak paternalistik, yaitu di Indonesia mencerminkan hubungan bapak dan anak buah. Hubungan bapak ini lebih halus dibandingkan dengan posisi seorang anak dengan bapaknya. Seorang anak harus menghormati bapaknya, yaitu seorang anak harus menuruti kemauan bapaknya.

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

Salah satu 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. Karena dari salah satu calon yang mereka dukung jika memenangkan mereka akan diiming-iming jabatan, atau

jika mereka menang bisa saja mereka mendapatkan sesuatu baik material maupun non material. Sehingga dengan adanya imbalan tersebut menyebabkan seorang Pegawai Negeri Sipil berani berpihak dan tidak netral.

d. Faktor penghambat dilihat dari non hukum

Adapun 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. Sebab birokrat adalah pejabat karier yang justru tugasnya banyak ditentukan oleh pejabat politik. Bahwa banyak yang terjadi sejak saat setelah pelantikan kepala daerah hampir dapat dipastikan perombakan kabinet besar-besaran mulai dari eselon terendah sampai tingkat manajerial, untuk membersihkan kabinet orang-orang yang tidak sepatutnya, hal ini lah yang membuat seorang PNS memberanikan diri mempertaruhkan netralitasnya sebagai wujud loyalitas.

Lemahnya penegakkan hukuman bagi PNS yang melanggar aturan masih belum dilaksanakan secara optimal sehingga tidak ada efek jera bagi yang melanggar dan dianggap sebagai suatu yang lumrah adanya suatu sistem simbiosis mutualisme baik PNS maupun kandidat sama-sama saling tertarik untuk bekerja sama meraih kemungkinan

memenangkan pilkada. Apalagi kalau kandidat tersebut berasal dari kalangan birokrasi. Dan adanya hubungan keluarga, kedaerahan, kesukuan dan sejenisnya ini bisa bisa menyebabkan pelaksanaan netral terhambat karena adanya hubungan antara calon dan PNS tersebut. atau kebiasaan budaya atau kebijakan masa lalu yang cukup lama mempengaruhi pemikiran.