

SKRIPSI

**PELAKSANAAN PRINSIP NETRALITAS PEGAWAI NEGERI SIPIL
(PNS) DALAM PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH DI KOTA
YOGYAKARTA**

Naskah Publikasi



Oleh :

Nama : RAHMA ANDAYANI

NIM : 20140610238

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH YOGYAKARTA

2018

**PELAKSANAAN PRINSIP NETRALITAS PEGAWAI NEGERI SIPIL
(PNS) DALAM PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH DI KOTA
YOGYAKARTA**

SKRIPSI

Telah diseminarkan dihadapan tim penguji pada tanggal 18 Agustus 2018

Yang terdiri dari:

Ketua



Sunarno, S.H., M.Hum.

NIK. 19721228200004153046

Anggota I



Bagus Sarnawa, S.H., M.Hum.

NIP. 196808211993031003

Anggota II



Beni Hidayat, S.H., M.Hum.

NIK. 19731231199804153030

Mengesahkan

Dekan Fakultas Hukum

Universitas Muhammadiyah Yogyakarta



Dr. Fritsno Raharjo, S.H., M.Hum.

NIK. 19710409199702153028

**PELAKSANAAN PRINSIP NETRALITAS PEGAWAI NEGERI SIPIL
(PNS) DALAM PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH DI KOTA
YOGYAKARTA**

Rahma Andayani

Mahasiswa Program Studi Ilmu Hukum UMY

Email : rahmar29@gmail.com

ABSTRAK

Indonesia menggunakan sistem daerah otonom, Sebagai daerah otonom, Provinsi dan Kabupaten/Kota memiliki Pemerintahan Daerah yang proses pergantian kepemimpinan pemerintahnya menggunakan sistem pemilihan umum kepala daerah (pemilukada). Namun dalam prakteknya pilkada menimbulkan polemik dimasyarakat atas keterlibatan Birokrasi/PNS dalam tahap-tahap pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala Daerah. Larangan PNS memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam pemilukada termuat dalam Undang-undang No. 5 Tahun 2014 tentang ASN, Undang-undang No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, Undang-undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS. PNS harus bersifat netral dan tidak boleh terlibat secara langsung maupun tidak langsung dalam memberikan dukungan terhadap calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah.

Berdasarkan hal tersebut, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah Bagaimana Pengaturan Prinsip Netralitas Pegawai Negeri Sipil dan Bagaiman Pelaksanaan Prinsip Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Pemilihan Kepala Daerah di Kota Yogyakarta. Metode Penelitian yang penulis gunakan adalah jenis penelitian hukum empiris yang dianalisis dengan metode analisis deskriptif kualitatif yaitu penelitian yang menekankan pada fakta-fakta yang diperolehnya dari hasil penelitian dan akan dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan metode deskriptif yang berpedoman pada perundang-undangan yang ada. Hasil yang penulis dapat dari penelitian skripsi ini adalah dalam pemilukada di Kota Yogyakarta tidak terdapat PNS yang terbukti tidak netral.

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

PENDAHULUAN

Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah (pemilukada) merupakan proses pergantian kepemimpinan pemerintahan Propinsi dan Kabupaten/Kota yang mencerminkan pelaksanaan sistem daerah otonom. Lebih jauh lagi Pasal 18 ayat (4) UUD Negara Republik Indonesia 1945, menyebutkan bahwa: "Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan propinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis". Kelompok kata "kedaulatan berada di tangan rakyat" dan "dipilih secara demokratis" inilah yang mendorong regulator untuk menerapkan Pemilukada yang melibatkan rakyat secara langsung. Dari sudut pandang ini, sistem pemilihan bisa dikatakan lebih demokratis dibandingkan dengan sistem perwakilan (demokrasi tidak langsung) sebelumnya, semangat untuk mengembalikan demokrasi tersebut menjadi demokrasi langsung tercermin dari keinginan masyarakat sebagai pemilih yang ingin memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak dan hati nuraninya tanpa perantara, dalam memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Regulasi mengenai Birokrat/Pegawai Negeri Sipil (PNS) termuat di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara atau disebut juga UU ASN, hal ini sesuai dengan amanat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam rangka pelaksanaan cita-cita bangsa dan mewujudkan tujuan negara Indonesia. Aparatur Sipil Negara adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Adapun pegawai Aparatur Sipil Negara adalah Pegawai

Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Mencermati hal tersebut, maka jelas bahwa profesi ASN terbagi dalam 2 kategori, yaitu Pegawai Negeri Sipil dan PPPK.

Penyelenggaraan Pemilu adalah wujud dari demokrasi dan kedaulatan rakyat. Pemilu pada setiap daerah diharapkan mampu terlaksana dengan lancar dan sesuai yang dikehendaki oleh Pemerintah Daerah, Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) dan juga masyarakat itu sendiri.¹ Tetapi, pada kenyataannya praktik Pemilu ditingkat daerah menimbulkan berbagai polemik dimasyarakat atas keterlibatan Birokrat/Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam tahapan-tahapan penyelenggaraan Pemilu. Budaya politik masyarakat dan bangsa Indonesia menunjukkan kecenderungan yang sangat kuat bahwa potensi birokrasi/Pegawai Negeri Sipil khususnya, merupakan instrumen politik yang sangat efektif untuk memperkuat kontrol politik demi memperluas dan mempertahankan rezim kekuasaannya.

Kerentanan PNS dalam politik praktis dipengaruhi oleh keterlibatan PNS dalam menyukseskan salah satu pasangan calon kepala daerah *incumbend*

¹ Septi Nur Wijayanti, "Keterlibatan Partai Politik dalam Pemilihan Kepala Daerah", *Jurnal Konstitusi*, Vol. II, Nomor 1, September 2013. Hlm 8-11.

didasarkan oleh iming-iming promosi jabatan.² Hal ini didukung dengan keberadaan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil berada pada Presiden sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian Tingkat Pusat, Gubernur sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian Tingkat Propinsi, dan Bupati/Walikota sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian tingkat Kabupaten/Kota, indikasi bahwa wewenang ini bisa saja disalahgunakan oleh Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tentunya menduduki jabatan sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian saat terpilih nantinya.

Berdasarkan hal di atas penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai bagaimana pengaturan dan pelaksanaan berkaitan dengan prinsip netralitas PNS dalam pemilukada khususnya di Kota Yogyakarta.

TINJAUAN PUSTAKA

1. Prinsip Netralitas

Netralitas dari sudut pandang ASN khususnya Pegawai Negeri Sipil sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 huruf (f) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 bahwa penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN berdasarkan pada asas netralitas. Menurut penjelasan Pasal 2 huruf f, yang dimaksud dengan “asas netralitas” adalah bahwa setiap Pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.

² Tedi Sudrajat, Agus Mulya Karsona, “Menyoal Makna Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara”, *Jurnal Media Hukum*, Fakultas Hukum UMY, hlm.88.

Netralitas berasal dari kata “netral”, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) kata “netral” artinya “tidak berpihak (tidak ikut membantu salah satu pihak)”.³ Sedangkan Netralitas berarti keadaan dan sikap netral (tidak memihak, bebas).⁴ Seseorang yang bersikap tidak memihak salah satu pihak diantara dua atau lebih pihak, baik itu orang, golongan, organisasi dalam penentuan hal tertentu misalnya organisasi partai politik. Keadaan dimana seseorang itu steril dari kepentingan, dalam hal penentuan hal tertentu. Dengan adanya sikap seseorang seperti ini maka ia dapat dinyatakan telah bersikap netral.

Menurut konteks keilmuan, pencarian makna netralitas sendiri selalu berhubungan dengan obyektifitas cara pandang. Selama cara pandang tersebut tidak terpengaruh oleh unsur-unsur lain di luar dirinya untuk membangun teori teorinya, hal ini bisa disebut juga *independent*. Berdasarkan konteks ini netral pada hakikatnya tidak memihak.

Prinsip Netralitas yang dimaksud penulis dalam penelitian ini yaitu berkaitan dengan konteks penerapannya dalam pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah, berkenaan dengan banyaknya pengaruh kepentingan yang dapat dilakukan oleh para calon kepala daerah terhadap pihak-pihak yang dapat menunjang keberhasilan mereka dalam pemilukada.

³ <https://www.apaarti.com/netral.html> diakses pada tanggal 22 April 2018 Pukul 15.15 WIB.

⁴ <https://www.apaarti.com/netralitas.html> diakses pada tanggal 22 April 2018 Pukul 15.26 WIB.

2. Pegawai Negeri Sipil

Subjek hukum terhadap sumber daya manusia di bidang kepegawaian adalah Aparatur Sipil Negara. Berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU. No. 5 Tahun 2014, Aparatur Sipil Negara adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.⁵

Pegawai Negeri Sipil merupakan bagian dari Pegawai Aparatur Sipil Negara. Pegawai Negeri adalah mereka yang setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang, dan disertai tugas dalam sesuatu jabatan negeri atau disertai tugas negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU ASN). Pegawai Negeri Sipil berdasarkan Pasal 1 angka 3 UU No.5 Tahun 2014 tentang ASN, yaitu warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) secara tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.

3. Pemilihan Umum Kepala Daerah

Pemilihan Umum adalah proses yang dilakukan untuk menentukan orang yang akan mengisi jabatan-jabatan politik tertentu. Jabatan-jabatan itu mulai dari tingkatan presiden dan wakil presiden, dan wakil rakyat sampai pada tingkatan terendah kepala desa. Pengisian jabatan kepemimpinan pada tingkat daerah

⁵ Sri Hartini, Tedi Sudrajat, 2017, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 32.

dilakukan melalui Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada). Pemilu merupakan sebuah mekanisme penyeleksian dan pendelegasian atau penyerahan kedaulatan kepada orang atau organisasi partai politik yang dipercaya. Pengertian lain pemilihan umum adalah cara atau sarana untuk mengetahui keinginan rakyat mengenai arah dan kebijakan negara kedepan. Paling tidak ada tiga macam tujuan pemilihan umum, yaitu :

- a. memungkinkan peralihan pemerintahan secara aman dan tertib
- b. untuk melaksanakan kedaulatan rakyat
- c. dalam rangka melaksanakan hak asasi warga Negara.

Pemilihan Umum Kepala Daerah atau yang biasa disingkat dengan Pemilukada adalah pemilihan umum untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung di Indonesia oleh penduduk daerah setempat yang memenuhi syarat. Pemilukada adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah propinsi dan/atau kabupaten/kota berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang penulis gunakan adalah penelitian hukum empiris. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini terdapat dua jenis, yaitu data primer yang diperoleh langsung dari wawancara dengan pihak-pihak terkait, dan

data sekunder yang diambil dari studi kepustakaan. Penelitian dilaksanakan di Daerah Istimewa Yogyakarta, khususnya di: Kantor Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan Kota Yogyakarta, Kantor Inspektorat Kota Yogyakarta, dan Kantor Komisi Pemilihan Umum Daerah Kota Yogyakarta.

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

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pengaturan Prinsip Netralitas Pegawai Negeri Sipil

Ketentuan terkait dengan Netralitas PNS telah diatur sedemikian rupa melalui beberapa perundang-undangan, antara lain Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara juga dilaksanakan dengan asas netralitas, netralitas yang artinya bahwa setiap PNS sebagai ASN tidak berpihak kepada segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun dalam kegiatan politik. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik, dalam undang-undang ini secara tegas melarang segala bentuk keterlibatan PNS dalam Partai Politik, karena jika seorang PNS terlibat dalam Partai Politik maka sama saja PNS tersebut telah berpihak secara politik dan telah melanggar prinsip netralitas. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS juga menegaskan bahwa PNS harus bersikap netral dengan mematuhi ketentuan

mengenai kewajiban dan larangan menurut Pasal 3 dan 4 dalam PP ini, terlebih lagi dalam penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah. Ketentuan lainnya juga terdapat pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota Menjadi Undang-undang dalam Pasal 70 ayat (1) yang melarang PNS terlibat dalam kegiatan kampanye calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah.

Pelaksanaan netralitas PNS dalam pemilihan umum kepala daerah khususnya, mengacu pada Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor : SE/06/ M.PAN-RB/11/2016 tentang Pelaksanaan Netralitas dan Penegakan Disiplin serta Sanksi Bagi Aparatur Sipil Negara pada Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara Serentak Tahun 2017, yang secara tegas memerintahkan agar setiap PNS menaati seluruh ketentuan perundang-undangan terkait netralitas khususnya UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN dan PP No. 53 Tahun 2010 Disiplin PNS. Berkaitan dengan sanksi pidana bagi PNS dalam penyelenggaraan pemilihan umum yang diberikan apabila melanggar Pasal 280 ayat (3) UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, akan dikenakan Pasal 494 menurut undang-undang ini berupa pidana kurungan penjara maksimal 1 (satu) tahun dan denda maksimal Rp. 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).

Pelaksanaan Prinsip Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala Daerah di Kota Yogyakarta

1. Pelaksanaan Asas Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah di Kota Yogyakarta oleh BKPP Kota Yogyakarta.

Menurut hasil wawancara dengan pihak BKPP yang diwakili oleh Bapak May Indra, S.Kom. selaku Kasubid Pembinaan dan Kesejahteraan menyatakan bahwa posisi PNS Kota Yogyakarta adalah netral, tidak ada persoalan. BKPP tidak menerima laporan mengenai adanya PNS yang tidak netral pada saat Pemilihan Umum Kepala Daerah di Kota Yogyakarta. Jika terdapat PNS yang terbukti tidak netral dalam Pemilihan Umum maka hal tersebut termasuk melanggar Disiplin PNS. Penanganan mengenai kedisiplinan PNS secara langsung diatasi oleh atasan secara berjenjang. Jika terdapat PNS yang terbukti tidak netral maka, bila hukuman ringan adalah kewenangan kepala SKPD masing-masing, dan apabila hukuman sedang atau berat maka kewenangannya Walikota. Kewenangan BKPP adalah memproses Surat Keputusan Hukuman Disiplin dari Walikota. Jika terdapat PNS yang terbukti tidak netral, maka BKPP akan memanggil, memeriksa dan mengklarifikasi.

Pegawai Negeri Sipil yang diduga melakukan pelanggaran akan dipanggil oleh Pejabat yang berwenang untuk diperiksa. Panggilan tersebut dilakukan dengan lisan. Namun bila dengan cara tersebut tidak hadir, maka panggilan dilakukan secara tertulis. Apabila Pegawai Negeri Sipil yang diduga melakukan pelanggaran tidak memenuhi panggilan pertama, maka akan dibuat panggilan kedua. Dan apabila pada panggilan kedua Pegawai Negeri Sipil

tersebut tidak hadir, maka hal tersebut tidak menghalangi pejabat yang berwenang untuk menjatuhkan hukuman disiplin.

Di dalam BKPP terdapat Tim Satgas Netralitas PNS yang dibentuk sebelum Pemilukada, didalam Tim ini juga tidak terdapat laporan masuk mengenai adanya PNS yang tidak netral. Jika terdapat masyarakat yang menemukan adanya PNS yang tidak netral bisa melapor ke BKPP, lalu BKPP akan mengarahkan.

Bentuk pencegah dari BKPP dalam pelaksanaan asas netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam pemilihan umum Kepala Daerah serentak tahun 2017 lalu di Kota Yogyakarta salah satunya adalah Menyebarkan Surat Edaran Nomor SE/06/M.PAN-RB/11/2016 tentang Pelaksanaan Netralitas dan Penegakan Disiplin Serta Sanksi Bagi Aparatur Sipil Negara Pada Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota (Pilkada) Secara Serentak Tahun 2017 kepada seluruh Kepala SKPD se-Kota Yogyakarta.

2. Pelaksanaan Asas Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah di Kota Yogyakarta oleh Inspektorat Kota Yogyakarta.

Inspektorat daerah berfungsi sebagai auditor internal pemerintah yang mempunyai tugas menyelenggarakan kegiatan pengawasan umum pemerintah daerah dan tugas lain yang diberikan kepala daerah. Lembaga ini merupakan suatu lembaga pengawas di lingkungan pemerintah daerah. Inspektorat daerah memainkan peran yang sangat penting untuk kemajuan dan keberhasilan

pemerintah daerah dan perangkat daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Inspektorat kabupaten/kota adalah aparat pengawas fungsional yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota. Inspektorat daerah merupakan lembaga penting dalam upaya menciptakan pemerintahan yang bersih. Banyak hal dapat dicapai apabila institusi ini mampu menjalankan tugas-tugas pengawasan dan pencegahan.

Menurut hasil wawancara dengan pihak Inspektorat yang diwakili oleh Dra. Ratna Yuni Utari selaku Inspektur Pembantu Bidang Pemerintahan & Aparatur menyampaikan di Inspektorat Kota Yogyakarta, tidak ada laporan masuk mengenai adanya PNS yang tidak netral dalam Pemilihan umum kepala daerah tahun 2017 di Kota Yogyakarta dan Inspektorat sebagai lembaga pengawas di lingkungan pemerintah salah satu tugasnya adalah mengawasi netralitas PNS. Seandainya Inspektorat Daerah menemukan ada PNS yang diduga tidak netral dalam pemilihan umum kepala daerah, maka inspektorat akan menindak lanjut dengan melakukan pemeriksaan, mengumpulkan informasi dan bukti-bukti atau saksi-saksi yang mengarah pada dugaan. Apabila setelah itu didapati bukti awal yang cukup berkaitan dengan PNS yang tidak netral maka Inspektorat Daerah akan melaporkan hal ini ke Walikota selaku Pejabat Pembina Kepegawaian, selanjutnya Walikota akan melaporkan lagi ke Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN).

KASN berdasarkan Pasal 19 UU No. 5 Tahun 2014 merupakan lembaga nonstruktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik. Kemudian keberadaannya diperkuat lagi dalam Pasal 25 ayat (2) huruf b

bahwa untuk menyelenggarakan kekuasaan, Presiden mendelegasikan sebagian kekuasaannya kepada KASN yang berkaitan dengan kewenangan monitoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan manajemen ASN untuk menjamin perwujudan Sistem Merit serta pengawasan terhadap penerapan asas serta kode etik dan kode perilaku ASN.

KASN setelah menerima laporan dari Walikota akan memeriksa dan selanjutnya akan memberikan rekomendasi. Rekomendasi tersebut akan ditindak lanjut oleh Inspektorat Daerah dengan melakukan pemeriksaan lanjutan dan penjatuhan sanksi.

Sanksi yang dimaksud disini adalah sanksi ringan, sanksi sedang dan sanksi berat. Pemberian sanksi mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor: 21 Tahun 2010 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS, dan Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor : SE/06/ M.PAN-RB/11/2016 tentang Pelaksanaan Netralitas dan Penegakan Disiplin serta Sanksi Bagi Aparatur Sipil Negara pada Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara Serentak Tahun 2017.

Tingkat dan Jenis Sanksi ini diatur dalam Pasal 7 ayat (1) sampai (4) PP No. 53/2010, dimana Tingkat Hukuman Disiplin terdiri dari hukuman disiplin ringan, hukuman disiplin sedang dan hukuman disiplin berat. Jenis hukuman

disiplin ringan sebagaimana dimaksud terdiri dari teguran lisan, teguran tertulis dan pernyataan tidak puas secara tertulis. Jenis hukuman disiplin terdiri dari penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun, penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun, dan penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 (satu) tahun. Jenis hukuman disiplin berat terdiri dari penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun, pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah.

Mengenai sanksi mana yang akan dijatuhkan yaitu berdasarkan tingkat pelanggaran. Jika tergolong sedang atau berat maka Tim Penegak Disiplin Kabupaten/Kota terdiri atas Inspektorat Daerah, BKPP, dan Bagian Hukum akan melakukan klarifikasi kepada PNS yang bersangkutan sebagai pertimbangan Walikota memberikan hukuman disiplin. Saat klarifikasi akan dipanggil PNS yang melanggar tersebut dan atasannya untuk dimintai keterangan. Untuk sanksi ringan akan diberikan oleh atasan langsung. Selain panwaslu yang bisa langsung merekomendasikan ke Inspektorat Daerah, panwas juga bisa melapor ke Walikota lalu Walikota yang akan merekomendasikan ke Inspektorat Daerah.

3. Pelaksanaan Asas Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah di Kota Yogyakarta oleh KPU Kota Yogyakarta.

Komisi Pemilihan Umum atau KPU, memiliki peranan penting dalam kesuksesan pemilu atau Pemilukada di Indonesia. KPU sebagai badan independen beranggotakan orang-orang terpilih dengan masa kerja yang telah ditentukan oleh undang-undang. KPU ada di pusat dan daerah, untuk KPU

yang berada di daerah sering disebut KPUD (Komisi Pemilihan Umum Daerah). KPU adalah badan Independen yang fungsi tugasnya ditetapkan di Undang-undang KPU. Dalam penyelenggaraan pemilu, KPU ini tidak hanya berurusan dengan partai politik peserta pemilu, tetapi juga harus berhadapan langsung dengan pemerintah dan masyarakat luas. Meskipun harus berhadapan dengan para pihak yang berkepentingan dengan penyelenggaraan pemilu, KPU dituntut untuk senantiasa konsisten melaksanakan segala tugas dan wewenangnya.

Menurut hasil wawancara dengan pihak KPU yang diwakili oleh PPID KPU Kota Yogyakarta menyampaikan KPU Kota Yogyakarta tidak mempunyai kewenangan mengenai pelaksanaan asas netralitas pegawai negeri sipil. Kewenangan KPUD ini hanya menindak pelanggaran yang bersifat administratif seperti pelanggaran-pelanggaran dalam kampanye dan atribut kampanye, jadi hanya yang berkaitan langsung dengan peserta pemilu.

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

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Pengaturan Prinsip Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) diatur melalui beberapa perundang-undangan antara lain:
 - a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 yang terdapat dalam Pasal 2 huruf f bahwa penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN berdasarkan asas netralitas, selain itu undang-undang ini memuat sanksi administratif terdapat pada Pasal 87 ayat (4) huruf b.
 - b. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota Menjadi Undang-undang dalam Pasal 70 ayat (1) yang melarang pelaksanaan kampanye melibatkan PNS.
 - c. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang mengatur terkait sanksi pidana terdapat dalam Pasal 494.
 - d. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004 tentang Larangan PNS Menjadi Anggota Partai Politik.
 - e. Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil.
 - f. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS yang mengatur berkaitan dengan Larangan bagi PNS terdapat pada Pasal 4 dan Hukuman Disiplin bagi PNS yang tidak netral terdapat

pada Pasal 7, PP ini juga mengatur mengenai sanksi administratif yang terdapat pada Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 9 ayat (10) .

- g. Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor : SE/06/ M.PAN-RB/11/2016 tentang Pelaksanaan Netralitas dan Penegakan Disiplin serta Sanksi Bagi Aparatur Sipil Negara pada Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara Serentak Tahun 2017, yang secara tegas memerintahkan agar setiap PNS menaati seluruh ketentuan perundang-undangan terkait netralitas khususnya UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN dan PP No. 53 Tahun 2010 Disiplin PNS.
2. Pelaksanaan Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah di Kota Yogyakarta pada Tahun 2017 tidak terdapat PNS yang terbukti tidak netral secara keseluruhan menurut penilaian dari Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan Kota Yogyakarta, Inspektorat Kota Yogyakarta, dan Komisi Pemilihan Umum Yogyakarta. Hanya saja terdapat 3 PNS yang teridikasi/ diguga melakukan ketidaknetralan ASN berdasarkan data yang diperoleh dari Bawaslu DIY.

B. Saran

1. Sebagai Abdi negara sudah seharusnya netralitas PNS dalam pilkada dipertahankan, mengingat betapa besar pengaruhnya bagi proses demokratisasi, tidak saja bagi terjaminnya hak suara dan profesionalitas PNS tetapi juga menciptakan pilkada yang berkualitas dan bermutu. Salah

satu gagasan untuk menciptakan peran PNS modern dalam fungsinya yang ideal adalah PNS yang netral. Netral berarti menempatkan posisi PNS pada wilayah yang seharusnya, yakni sebagai alat negara yang menjalankan tugas kenegaraan. Pengabdian yang harus diberikan oleh PNS bukan kepada parpol atau golongan tertentu, melainkan kepada masyarakat secara keseluruhan. Menahan diri untuk tetap netral dan mengabdikan secara profesional, serta berkarir secara alamiah, membuat PNS tidak lagi dihantui rasa was-was dalam meniti karier dan tidak terbawa arus pusaran politik sesaat.

2. Dalam rangka mempertahankan netralitas PNS dalam pilkada pemberian sanksi harus dilaksanakan secara tegas tanpa pandang bulu, sebab ketidakefektifan pelaksanaan kebijakan netralitas PNS berawal dari kurang kuatnya aturan main, lemahnya pengawasan, dan belum berjalannya penegakan hukum dengan baik. Selain itu penilaian pegawai, promosi dan mutasi jabatan dalam birokrasi diharapkan dilakukan secara transparan dan berdasarkan variabel-variabel objektif seperti kompetensi, prestasi kerja dan daftar urutan kepangkatan (DUK) serta jejak rekam karier seorang birokrat. Sehingga ada kepastian karier PNS dan tidak jatuh bangun seiring naiknya dan turunnya pejabat politik dari satu pilkada ke pilkada berikutnya. PNS dituntut bertindak profesional antara menjaga netralitas dalam memberikan pelayanan sekaligus tetap menjunjung loyalitas terhadap atasan, meskipun beda warna politiknya. Sehingga PNS tidak

mudah terbawa arus pusaran politik atau terkooptasi oleh kepentingan politik atasannya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Ahmad Ghufron,SH. dan Drs. Sudarsono, SH. , 1991, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, Jakarta, Rineka Cipta
- Angger Sigit Pramukti, Meylani Chahyaningsih, 2016, *Pengawasan Hukum Terhadap Aparatur Negara*, Yogyakarta, Pustaka Yustisia.
- Bagus Sarnawa, Hayu Sukiyoprapti, 2007, *Manajemen Pegawai Negeri Sipil (Suatu Pengantar)*, Yogyakarta, Lab Hukum.
- Desi Fernanda, 2003, *Etika Organisasi Pemerintah*, Jakarta, Lembaga Administrasi Negara-Republik Indonesia.
- Ellydar Chaidir, 2008, *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Yogyakarta, Total Media, hlm. 294.
- Hanif Nurcholis, 2005, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta, Grasindo
- Husni, L. (2005). *Pengantar Hukum Indonesia*. Jakarta, PT Raja Grasindo.
- Janedri M Gaffar, 2012, *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta, Kontpress.
- Miftah Thoha, 2008, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, Jakarta, Kencana PrenadaMedia Group.
- Mukti Fajar, Yulianto Achmad, 2007, *Dualisme Penelitian Hukum*, Yogyakarta, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
- 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.
- Racmahwati, Ike Kusdyah, 2008, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Andi, Yogyakarta
- Rozali Abdullah, 2005, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada

- S.F. Marbun dan Mahfud M. D., *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty, 1987.
- S.F. Marbun, 1998, *Reformasi Hukum Tata Negara, Netralitas Pegawai Negeri Dalam Kehidupan Politik Di Indonesia*, Yogyakarta, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
- Septi Nurwijayanti, 2009, *Politik Ketatanegaraan*, Yogyakarta, Lab Hukum.
- Sri Hartini, Setiajeng Kadarsih, Tedi Sudrajat, 2014, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika.
- Tedi Sudrajat, 2017, *Hukum Birokrasi Pemerintah Kewenangan & Jabatan*, Jakarta Timur, Sinar Grafika.
- Yos Johan Utama, 2016, *Hukum Administrasi Negara*, Banten, Univeristas Terbuka.
- W.J.S Poerwadarminta, 1986, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka.

Jurnal:

- Alizar Isna, "Netralitas Birokrasi dalam Pemilihan Kepala Daerah." *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegilaan*, Volume 23, Nomor 2, Agustus 2010
- Bagus Sarnawa, "Pengaturan dan Implementasi Prinsip Netralitas Aparatur Sipil Negara di Indonesia." *Jurnal Media Hukum*, Volume 24, Nomor 1, Juni 2017
- Janpatar Simamora, "Eksistensi Pemilukada dalam rangka mewujudkan Pemerintah Daerah yang Demokratis", *Jurnal Hukum*, Volume 23, Nomor 1, Februari 2011.
- Mat Zudi, Arief Hidayat, Untung Sri Hardjanto, "Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Kepala Daerah", *Diponegoro Law Jurnal*, Volume I, Nomor 4, Tahun 2012
- Rina Martini, "Netralitas Birokrasi dalam Pilgub Jateng 2013". *Jurnal Ilmu Sosial*. Volume. 14. Nomor 1. Juli 2015
- Rina Martini. "Politisasi Birokrasi di Indonesia", *Jurnal Ilmu Politik*, Volume. 1. Nomor 1, Magister Ilmu Politik, April 2010.
- Septi Nur Wijayanti, "Keterlibatan Partai Politik dalam Pemilihan Kepala Daerah", *Jurnal Konstitusi*, Volume. II, Nomor 1, September 2013.

Sri Hartini, “Penegakan Hukum Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS)”. *Jurnal Dinamika Hukum*. Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto. Volume. 9 Nomor3, September 2009

Sri Hartini, Setiajeng Kadarsih, dan Tedi Sudrajat. “Kebijakan Netralitas Politik Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilukada (Studi di Jawa Tengah)”, *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 1, Nomor 3, Tahun 2014

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

Internet:

Badan Pusat Statistik, “Statistik Politik 2017”, <https://www.bps.go.id/publication/2017/12/22/da332e4125b26eb9dd0870ce/statistik-politik-2017.html>

Dispen, “Netralitas PNS dalam Pilkada”, <http://dispenmaterikuliah.blogspot.co.id/2011/07/netralitas-pns-dalam-pilkada.html>, diakses pada tanggal 17 April 2018 20.55 WIB.

GlosarId, “Arti Netralitas PNS”, <https://glosar.id/index.php/term/pengetahuan.80151-netralitas-pns-adalah.xhtml>, diakses pada tanggal 19 April 2018 pukul 11.07 WIB.

J. Tjiptabudy, Fungsi dan Peran Panitia Pengawas Pemilu dalam Sistem Pemilihan Umum di Indonesia, <http://fhukum.unpatti.ac.id/htnhan/112-fungsi-dan-peran-panwaslu-dalam-sistem-pemilihan-umum-di-indonesia-kajian-dari-aspek-yuridis>, diakses pada tanggal 19 April 2018 pukul 16.33 WIB

Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Kulon Progo, “Profil KPU”, <http://kpukabkp.blogspot.co.id/p/tugas-dan-kewenangan-dalam-pasal10.html>, diakses pada tanggal 20 April 2018 pukul 09.27 WIB..

Rusliandy, “Netralitas Pegawai Negeri Sipil”, <http://rusliandy.blogspot.co.id/2009/06/netralitas-pegawai-negeri-sipil.html>, diakses pada tanggal 21 April 2018 pukul 20.21 WIB.

Srikandi Rahayu, “Pengertian Pilkada atau Pemilukada”, <http://seputarpengertian.blogspot.co.id/2015/11/pengertian-pilkada-atau-pemilukada.html>, diakses pada tanggal 23 April 2018 pukul 15.26 WIB.

Wikipedia, “Kepala Daerah”, https://id.wikipedia.org/wiki/Kepala_daerah, diakses pada tanggal 2 April 2017 pukul 22.23 WIB.

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum;

Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara;

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah;

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang;

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah;

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum;

Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil;

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil;

Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004 tentang Larangan PNS Menjadi Anggota Partai Politik.

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

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

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

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

Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor : SE/06/ M.PAN-RB/11/2016 tentang Pelaksanaan Netralitas dan Penegakan Disiplin serta Sanksi Bagi Aparatur Sipil Negara pada Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara Serentak Tahun 2017