

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pengaturan Prinsip Netralitas Pegawai Negeri Sipil

1. Pengaturan Prinsip Netralitas Pegawai Negeri Sipil

Ketentuan mengenai Prinsip Netralitas Pegawai Negeri Sipil pertama kali dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1999 yang kemudian diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil yang Menjadi Anggota Partai Politik. Netralitas yang diatur Pasal 3 adalah sebagai berikut;

- a. Sebelumnya ketentuan dalam Pasal 2 disebutkan Pegawai Negeri Sipil merupakan unsur aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat yang dengan penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintah menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan
- b. Dalam kedudukan sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 2, Pegawai Negeri Sipil harus bersikap netral dan menghindari fasilitas negara.
- c. Selanjutnya netralitas juga sebagaimana Pasal 4 dalam PP ini disebutkan bahwa Pegawai Negeri Sipil dalam menyelenggarakan tugas pemerintah dan pembangunan sebagaimana dimaksud Pasal 2 tidak diskriminatif khususnya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1999 kemudian diperbaharui kembali melalui Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik. Dalam undang-undang ini secara tegas disebutkan, bahwa Pegawai Negeri Sipil dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik (Pasal 2 ayat (1)). Pegawai Negeri Sipil yang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik diberhentikan sebagai Pegawai Negeri Sipil (Pasal 2 ayat (2)). Lebih lanjut dinyatakan, bahwa Pegawai Negeri Sipil yang akan menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik wajib mengundurkan diri sebagai Pegawai Negeri Sipil (Pasal 3 ayat (1)). Pegawai Negeri Sipil yang mengundurkan diri, diberhentikan dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil. Sedangkan, Pegawai Negeri Sipil yang menjadi anggota dan/atau pengurus Parpol tanpa mengundurkan diri sebagai Pegawai Negeri Sipil diberhentikan dengan tidak hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil.²⁰

Netralitas menurut S.F. Marbun dimaknai sebagai bebasnya Pegawai Negeri Sipil dari pengaruh kepentingan partai politik tertentu atau tidak memihak untuk kepentingan partai tertentu atau tidak berperan dalam proses politik. Namun Pegawai Negeri Sipil masih tetap mempunyai hak politik untuk memilih dan berhak untuk dipilih dalam pemilihan umum. Namun tidak diperkenankan aktif menjadi

²⁰ Sri Hartini, Tedi Sudrajat, *Op.Cit.* Hlm. 87

anggota dan pengurus partai politik. Maksud netralitas yang lain adalah jika seseorang Pegawai Negeri Sipil yang ikut mengambil peran aktif dalam kegiatan dan 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.

Makna netralitas tersebut adalah bebasnya Pegawai Negeri Sipil dari pengaruh kepentingan partai politik karena dikhawatirkan pegawai tersebut akan menyalahgunakan penggunaan fasilitas negara untuk kepentingan partai. Akibat netralitas ini, Pegawai Negeri Sipil tidak diberi kesempatan untuk turut serta dalam partai politik. Sebagaimana diketahui dalam Pasal 2 huruf (f) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 bahwa penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN berdasarkan asas netralitas.

Ketentuan mengenai netralitas PNS juga tercermin dengan adanya larangan PNS terlibat dalam segala bentuk kegiatan politik yang dimuat dalam PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang disiplin PNS, hal ini terdapat dalam Pasal 4 bahwa PNS dilarang untuk memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara ikut serta sebagai pelaksana kampanye, menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut

Pegawai Negeri Sipil sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan Pegawai Negeri Sipil lain, dan/atau sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara. Pegawai Negeri Sipil juga dilarang memberikan dukungan kepada calon Presiden/ Wakil Presiden dengan cara membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye, dan/atau mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat. Selain itu Pegawai Negeri Sipil juga dilarang memberikan dukungan kepada calon anggota Dewan Perwakilan Daerah atau calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara memberikan surat dukungan disertai foto kopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk sesuai peraturan perundang-undangan; dan memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, dengan cara terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah, menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye, keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan

terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye.

Ketentuan yang mengatur tentang netralitas juga terdapat pada 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) berbunyi: 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.²¹
2. Pengaturan Prinsip Netralitas Pegawai Negeri Sipil terkait konteks Pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala Daerah di Kota Yogyakarta

Prinsip Netralitas dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah di Kota Yogyakarta mengacu pada ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, hal ini dapat dilihat dalam Pasal 2 huruf f bahwa Penyelenggaraan Kebijakan dan Manajemen ASN berdasarkan pada asas netralitas dan Pasal 4 yang menyebutkan bahwa Pegawai Negeri Sipil terkait Pemilihan Umum Kepala Daerah

²¹ *Ibid*, Pasal, 70 ayat (1)

dilarang memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, dengan cara:

- a. terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah;
- b. menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye;
- c. membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau
- d. mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.

Selanjutnya pada Pasal 12 undang-undang ini menegaskan bahwa peran ASN adalah sebagai perencana, pelaksana, dan sekaligus pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang bertindak secara profesional, bebas dari segala intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Dalam ketentuan undang-undang ini juga mengatur tentang pembentukan Komisi Aparatur Sipil Negara (disingkat KASN) yang secara mandiri

dan bebas dari intervensi politik, yang menjalankan tugas monitoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan dan manajemen ASN untuk menjamin perwujudan Sistem Merit serta pengawasan terhadap penerapan asas, kode etik dan kode perilaku ASN.

Ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil “PNS dilarang melakukan perbuatan yang mengarah pada keberpihakan salah satu calon atau perbuatan yang mengindikasikan terlibat dalam politik praktis/berafialisasi dengan partai politik. Beberapa contoh larangan yang dimaksud antara lain :

- a. PNS dilarang melakukan pendekatan terhadap partai politik terkait rencana pengusulan dirinya atau orang lain sebagai bakal calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah
- b. PNS dilarang memasang spanduk/baliho yang mempromosikan dirinya atau orang lain sebagai calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah
- c. PNS dilarang mendeklarasikan dirinya sebagai bakal calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah
- d. PNS dilarang menghadiri deklarasi bakal calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan atau tanpa menggunakan atribut bakal pasangan calon/atribut partai politik

- e. PNS dilarang mengunggah, menanggapi atau menyebarkan gambar/foto bakal calon/bakal pasangan calon Kepala Daerah melalui media *online* maupun media sosial
- f. PNS dilarang melakukan foto bersama dengan bakal calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan mengikuti simbol tangan/gerakan yang digunakan sebagai bentuk keberpihakan
- g. PNS dilarang menjadi pembicara/narasumber pada kegiatan pertemuan partai politik

Untuk menjamin efektivitas pelaksanaan Surat Menteri PANRB, diharapkan para pimpinan Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah agar melakukan pengawasan terhadap Aparatur Sipil Negara yang berada di lingkungan instansi masing-masing.

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, dalam Pasal 4 angka 15 yang melarang seorang PNS untuk memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, dengan cara terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye, membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye, dan/atau mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta

pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.

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 dimana dalam surat edaran ini untuk melaksanakan netralitas dan penegakan disiplin serta pemberian sanksi bagi PNS yang melanggar ketentuan mengenai netralitas, dan memerintahkan agar PNS mematuhi dan mencermati kembali ketentuan Pasal 2 huruf f bahwa salah satu asas penyelenggaraan penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN adalah “netralitas” yang artinya bahwa setiap PNS sebagai ASN tidak berpihak kepada segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun dalam penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah.

3. Pengaturan Sanksi bagi seorang PNS dalam Pelaksanaan Pemilu

Penegakan hukum terhadap PNS yang terbukti secara sah melakukan pelanggaran berkaitan dengan prinsip netralitas dapat

dilaksanakan melalui pemberian sanksi baik berupa sanksi administratif atau bisa juga dikenakan sanksi pidana.

a. Sanksi Administratif

Sanksi Administratif adalah sanksi yang dikenakan terhadap pelanggaran administrasi atau ketentuan undang-undang yang bersifat administratif. Terkait dengan pemberian sanksi administratif bagi PNS ini diatur dalam UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN yang terdapat pada Pasal 87 ayat (4) huruf b yang menyebutkan bahwa ASN yang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik dapat diberhentikan dengan tidak hormat.

Sanksi administratif yang disebutkan pada Pasal 7 ayat (1) sampai (4) PP Nomor 53 Tahun 2004 tentang Disiplin PNS, berupa;²²

(1) Tingkat hukuman disiplin terdiri dari:

- a. hukuman disiplin ringan;
- b. hukuman disiplin sedang; dan
- c. hukuman disiplin berat.

(2) Jenis hukuman disiplin ringan terdiri dari:

- a. teguran lisan;
- b. teguran tertulis; dan
- c. pernyataan tidak puas secara tertulis.

²² Sri Hartini, Tedi Sudrajat, *Op.Cit.*, hlm. 176.

(3) Jenis hukuman disiplin sedang terdiri dari:

- 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 terdiri dari:

- a. penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) 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 tidak dengan hormat sebagai PNS.

Berkaitan dengan netralitas seorang PNS dalam penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah apabila PNS tersebut terbukti tidak netral atau melakukan pelanggaran berupa memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah serta mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta Pemilu sebelum, selama, dan

sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 angka 15 huruf a dan huruf d, maka akan dijatuhkan hukuman disiplin sedang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (3).²³ Selanjutnya bagi PNS yang terbukti melakukan pelanggaran berupa memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, dengan cara menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye dan/atau membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 angka 15 huruf dan c, maka akan diberikan hukuman disiplin berat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (4) PP ini.²⁴

PP Nomor 37 Tahun 2004 tentang Larangan PNS Menjadi Anggota Partai Politik, terdapat pada ketentuan Pasal 2 ayat (2) menyebutkan bahwa Pegawai Negeri Sipil yang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik diberhentikan sebagai Pegawai Negeri Sipil. Selanjutnya

²³ Sri Hartini, Tedi Sudrajat, *Op.Cit.*, hlm.183-185.

²⁴ Sri Hartini, Tedi Sudrajat, *Op.Cit.*, hlm.185-186.

terdapat pada ketentuan Pasal 9 ayat (10) yang menyebutkan bahwa Pegawai Negeri Sipil yang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik tanpa mengundurkan diri sebagai Pegawai Negeri Sipil, diberhentikan tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil.

b. Sanksi Pidana

Ketentuan berkaitan dengan kapan seorang PNS dapat dipidana apabila PNS tersebut melakukan tindak pidana kejahatan jabatan dan tindak pidana biasa. Lebih khusus, berkaitan dengan netralitas PNS dalam pemilihan umum maupun pemilihan umum kepala daerah dimuat dalam ketentuan Pasal 280 ayat (1) sampai (4) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Pegawai Negeri Sipil sebagai ASN yang ikut serta dalam kegiatan kampanye sebagai pelaksana dan tim Kampanye Pemilu dapat dipidana, karena hal tersebut merupakan salah satu tindak pidana pemilu. Sanksi pidana yang diberikan apabila melanggar Pasal 280 ayat (3) undang-undang ini diatur dalam Pasal 494 berupa pidana kurungan penjara maksimal 1 (satu) tahun dan denda maksimal Rp. 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).

4. Pengaturan Mengenai Tindak Lanjut terhadap Pelanggaran Netralitas yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil

Berdasarkan 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 apabila terdapat PNS yang di indikasi melakukan pelanggaran terhadap netralitas maka akan dilakukan tindak lanjut:

- a. Terhadap PNS yang diduga melakukan pelanggaran disiplin netralitas dilaporkan baik kepada unsur pengawas pemilu yang berada dimasing-masing daerah maupun kepada unsur-unsur pengawasan di instansi pemerintah PNS yang bersangkutan, untuk dapat diperiksa/diproses sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.
- b. Terhadap hasil pemeriksaan oleh unsur pengawas pemilu maupun unsur pengawasan di instansi pemerintah PNS yang bersangkutan, hasil pemeriksaan tersebut diteruskan kepada Komisi Aparatur Sipil Negara.
- c. Bila hasil pemeriksaan dan pengawasan tersebut disimpulkan adanya pelanggaran disiplin, Komisi Aparatur Sipil Negara memberikan rekomendasi hasil pengawasan kepada Pejabat

Pembina Kepegawaian yang bersifat mengikat dan wajib dilaksanakan.

- d. Bila rekomendasi KASN sebagaimana dimaksud angka 3 tidak dilaksanakan, Menteri PANRB berwenang untuk menjatuhkan sanksi kepada Pejabat Pembina Kepegawaian baik ditingkat propinsi, maupun Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
- e. Kepada para Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) atau Pejabat/Pelaksana Tugas Kepala Daerah dan Pejabat Yang Berwenang (PyB) pada instansi pemerintah untuk melaksanakan dan mensosialisasikan Surat Edaran ini sebaik-baiknya.
- f. Kepada para PPK atau Pejabat/Pelaksana Tugas Kepala Daerah dan Pejabat Yang Berwenang (PyB) pada instansi wajib:
 - 1) Mengupayakan terus-menerus terciptanya iklim yang kondusif dan memberikan kesempatan kepada PNS untuk melaksanakan hak pilihnya secara bebas dengan tetap menjaga netralitas;
 - 2) Melakukan pengawasan kepada bawahannya sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye pemilihan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah agar tetap menaati

peraturan perundang-undangan dan ketentuan kedinasan yang berlaku;

- 3) Mengambil tindakan dengan melaporkan dan mengkoordinasikan kepada Badan Pengawas Pemilu Provinsi dan Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota secara berjenjang sesuai kewenangannya serta memproses penjatuhan sanksi hukuman disiplin apabila ada PNS yang terbukti melakukan pelanggaran.
- 4) Seluruh PNS agar tetap menjaga kebersamaan dan jiwa korps dalam menyikapi situasi politik yang ada dan tidak terpengaruh untuk melakukan kegiatan yang mengarah pada keberpihakan kepada salah satu pasangan calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah.

5. Hasil Penelitian

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).

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

1. Lembaga-Lembaga yang turut serta dalam Pelaksanaan Asas Netralitas PNS dalam Pemilihan Kepala Daerah di Kota Yogyakarta

a. Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan Kota Yogyakarta

1) Kedudukan

Badan Kepegawaian merupakan unsur pendukung tugas Pemerintah Daerah di bidang kepegawaian. Badan Kepegawaian dipimpin oleh Kepala yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah.²⁵ Sejak diberlakukannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, sebagian kewenangan pemerintahan dan pembangunan

²⁵ Republik Indonesia, Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 66 Tahun 2016 tentang Susunan Organisasi, Kedudukan, Tugas Fungsi dan Tata Kerja Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan Kota Yogyakarta, Lembaran Daerah Kota Yogyakarta tahun 2016, Nomor 66. Bab III, Pasal 3 ayat (1) dan (2)

yang berada pada Pemerintah Pusat diserahkan dan dialihkan menjadi kewenangan Pemerintah Daerah. Daerah diberi kewenangan yang lebih luas untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri atas dasar prakarsa sendiri sesuai dengan potensi dan aspirasi masyarakat. Di antara kewenangan yang diserahkan kepada daerah tersebut adalah kewenangan untuk menyelenggarakan administrasi kepegawaian daerah. Maksud dan tujuan penyerahan kewenangan menyelenggarakan administrasi kepegawaian ini diharapkan agar daerah mampu menata sumber daya manusia sebagai pendukung pelaksanaan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan keuangan daerah. Administrasi kepegawaian daerah yang dianut oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah kebijaksanaan yang mendorong pengembangan otonomi daerah.²⁶

Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kota Yogyakarta dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, dalam pasal 34 ayat (1), yaitu untuk kelancaran pelaksanaan manajemen

²⁶ Sri Hartini, Setiajeng Kadarsih, Tedi Sudrajat, 2014, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 111.

PNS Daerah dibentuk Badan Kepegawaian Daerah. BKD merupakan perangkat daerah otonom yang dibentuk oleh Kepala Daerah. Selain itu dalam penyelenggaraan administrasi kepegawaian daerah diperlukan lembaga/badan yang membantu Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah, yaitu Badan Kepegawaian Daerah. BKD mempunyai tugas pokok untuk melaksanakan tugas bidang administrasi kepegawaian.²⁷ Selanjutnya sesuai dengan ketentuan Pasal 3 Keppres Nomor 159 Tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan Badan Kepegawaian Daerah disebutkan bahwa BKD mempunyai tugas pokok membantu Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah dalam melaksanakan manajemen PNS Daerah.

Manajemen Pegawai Negeri Sipil adalah keseluruhan upaya untuk meningkatkan efektivitas, efisiensi, dan derajat profesionalisme penyelenggaraan tugas, fungsi, dan kewajiban kepegawaian yang meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kesejahteraan, dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil Daerah sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 1 Keppres Nomor 159 Tahun 2000.

²⁷ *Ibid*, hlm.115

2) Visi dan Misi

- a) Terwujudnya Aparatur Sipil Negara Pemerintah Kota Yogyakarta yang Profesional , Akuntabel, dan Sejahtera.²⁸
- b) Meningkatkan Pengelolaan Manajemen Kepegawaian, Pelayanan Administrasi Kepegawaian, dan Kompetensi Aparatur Sipil Negara (ASN).²⁹

3) Fungsi

Dalam Keputusan Presiden Nomor 159 Tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan Badan Kepegawaian Daerah, BKD mempunyai fungsi sebagai berikut:³⁰

- a) penyiapan penyusunan peraturan perundang-undangan daerah di bidang kepegawaian sesuai dengan norma, standar, dan prosedur yang ditetapkan Pemerintah;
- b) perencanaan dan pengembangan kepegawaian daerah;

²⁸ <https://bkpp.jogjakota.go.id/opd/visimisi> diakses pada tanggal 02 Agustus 2018 Pukul 13.02 WIB

²⁹ *Ibid*, diakses pada tanggal 02 Agustus 2018 Pukul 13.02 WIB

³⁰ Republik Indonesia, Keputusan Presiden Nomor 159 tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan Badan Kepegawaian Daerah, Pasal 4.

- c) penyiapan kebijakan teknis pengembangan kepegawaian daerah;
- d) penyiapan dan pelaksanaan pengangkatan, kenaikan pangkat, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil Daerah sesuai dengan norma, standar, dan prosedur yang ditetapkan dalam peraluran perundang-undangan;
- e) pelayanan administrasi kepegawaian dalam pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dalam dan dari jabatan struktural atau fungsional sesuai dengan norma, standar, dan prosedur yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan;
- f) penyiapan dan penetapan pensiun Pegawai Negeri Sipil Daerah sesuai dengan norma, standar, dan prosedur yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan;
- g) penyiapan penetapan gaji, tunjangan, dan kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil Daerah sesuai dengan norma, standar, dan prosedur yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan;

- h) penyelenggaraan administrasi Pegawai Negeri Sipil Daerah;
- i) pengelolaan sistem informasi kepegawaian Daerah; dan
- j) penyampaian informasi kepegawaian daerah kepada Badan Kepegawaian Negara.

Dalam Pasal 5 Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 66 Tahun 2016 tentang Susunan Organisasi, Kedudukan, Tugas Fungsi dan Tata Kerja Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan Kota Yogyakarta, BKPP Kota Yogyakarta mempunyai fungsi sebagai berikut:

- a) perumusan kebijakan teknis di bidang kepegawaian, pendidikan dan pelatihan;
- b) penyelenggaraan fungsi penunjang urusan pemerintahan daerah di bidang kepegawaian, pendidikan dan pelatihan;
- c) pelaksanaan koordinasi penyelenggaraan fungsi penunjang urusan di bidang kepegawaian, pendidikan dan pelatihan;
- d) pembinaan dan pelaksanaan tugas di bidang kepegawaian, pendidikan dan pelatihan;

- e) pengelolaan kesekretariatan meliputi perencanaan, umum, kepegawaian, keuangan, evaluasi dan pelaporan; dan
- f) pelaksanaan pengawasan, pengendalian evaluasi, dan pelaporan di bidang kepegawaian, pendidikan dan pelatihan;

4) Tugas

Badan mempunyai tugas menunjang penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan di bidang kepegawaian, pendidikan dan pelatihan hal ini sesuai dengan Pasal 4 Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 66 Tahun 2016 tentang Susunan Organisasi, Kedudukan, Tugas Fungsi dan Tata Kerja Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan Kota Yogyakarta.

b. Inspektorat Kota Yogyakarta

1) Kedudukan

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

pemerintahan daerah kabupaten/kota dan pelaksanaan urusan pemerintah di daerah kabupaten/kota.

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

Berdasarkan ketentuan Pasal 3 Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 82 Tahun 2016 tentang Susunan Organisasi, Kedudukan, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Inspektorat Kota Yogyakarta, kedudukan Inspektorat Kota Yogyakarta Inspektorat merupakan unsur pengawas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan dipimpin oleh Inspektur yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah.³¹

2) Struktur Organisasi Inspektorat Kota Yogyakarta

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

³¹ Republik Indonesia, Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 82 Tahun 2016 tentang Susunan Organisasi, Kedudukan, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Inspektorat Kota Yogyakarta, Lembaran Negara Nomor 82 Tahun 2016. Bab III Pasal 3.

Gambar 1

Struktur Organisasi Inspektorat Kota Yogyakarta



Sumber: Inspektorat Kota Yogyakarta

3) Tugas dan Fungsi

Inspektorat mempunyai tugas membina dan mengawasi pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan oleh perangkat daerah.

Berdasarkan Perwal No. 82 Tahun 2016 Pasal 5, untuk melaksanakan tugas, Inspektorat mempunyai fungsi:³²

- a) perumusan kebijakan teknis bidang pengawasan dan fasilitasi pengawasan;
- b) pelaksanaan pengawasan internal terhadap kinerja dan keuangan melalui audit, review,
- c) evaluasi, pemantuan, dan kegiatan pengawasan lainnya ;
- d) pelaksanaan pengawasan untuk tujuan tertentu atas penugasan Walikota;
- e) penyusunan laporan hasil pengawasan ;
- f) pengelolaan kesekretariatan meliputi perencanaan umum, kepegawaian, keuangan, evaluasi
- g) dan pelaporan;
- h) pelaksanaan pengawasan, pengendalian evaluasi,dan pelaporan di bidang bidang
- i) Pengawasan;

c. Komisi Pemilihan Umum Kota Yogyakarta

1) Kedudukan

Komisi Pemilihan Umum (KPU) adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan

³² http://ppid.jogjakota.go.id/assets/attachment/blog/Profil_inspektorat.pdf diakses pada tanggal 03 Agustus 2018 Pukul 15.11 WIB

mandiri yang bertugas melaksanakan Pemilu. KPU menjalankan tugasnya secara berkesinambungan. Dalam menyelenggarakan Pemilu, KPU bebas dari pengaruh pihak mana pun berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan wewenangnya.

Wilayah kerja KPU meliputi seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, sehingga dalam melaksanakan tugas di tingkat provinsi dan kabupaten/kota, maka dibentuk pula KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. KPU berkedudukan di ibu kota Negara Republik Indonesia, KPU Provinsi berkedudukan di ibu kota provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota berkedudukan di ibu kota kabupaten/kota. KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota bersifat hierarkis dan bersifat tetap. Dalam menyelenggarakan tugasnya, KPU dibantu oleh Sekretariat Jenderal, sedangkan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dibantu oleh Sekretariat.³³

Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, selanjutnya disingkat KPU Kabupaten/Kota, adalah Penyelenggara Pemilu yang bertugas melaksanakan

³³ Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Lembaran Negara tahun 2011, Nomor 5246. Bab I, Pasal 3-5

Pemilu di kabupaten/kota.³⁴ Jumlah anggota KPU Kabupaten/Kota sebanyak 5 (lima) orang.

Komposisi keanggotaan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen). Masa keanggotaan KPU Kabupaten/Kota selama 5 (lima) tahun dihitung sejak pengucapan sumpah/janji.³⁵

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

2) Visi dan Misi

a) Visi

Menjadi Penyelenggara Pemilihan Umum yang Mandiri, Professional, dan Berintegritas untuk Terwujudnya Pemilu yang LUBER dan JURDIL.³⁶

³⁴ *Ibid*, Pasal 1 angka 8

³⁵ *Ibid*, Pasal 6

³⁶ <http://www.kpu.go.id/index.php/pages/detail/2008/4/Visi-dan-Misi> diakses pada tanggal 03 Agustus 2018 Pukul 13.03 WIB

b) Misi

- (1) meningkatkan kualitas penyelenggaraan Pemilu yang efektif dan efisien, transparan, akuntabel, serta aksesibel;
- (2) meningkatkan integritas, kemandirian, kompetensi dan profesionalisme penyelenggara Pemilu dengan mengukuhkan *code of conduct* penyelenggara Pemilu;
- (3) menyusun regulasi di bidang Pemilu yang memberikan kepastian hukum, progresif, dan partisipatif;
- (4) meningkatkan kualitas pelayanan Pemilu untuk seluruh pemangku kepentingan;
- (5) meningkatkan partisipasi dan kualitas pemilih dalam Pemilu, Pemilih berdaulat Negara kuat; dan
- (6) mengoptimalkan pemanfaatan kemajuan teknologi informasi dalam penyelenggaraan Pemilu.³⁷

³⁷ <http://www.kpu.go.id/index.php/pages/detail/2008/4/Visi-dan-Misi> diakses pada tanggal 03 Agustus 2018 Pukul 13.05 WIB

3) Tugas dan Wewenang

Berdasarkan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum dan Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1999 tentang Pembentukan Komisi Pemilihan Umum dan Penetapan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Umum Komisi Pemilihan Umum, dijelaskan bahwa untuk melaksanakan Pemilihan Umum, KPU mempunyai tugas dan kewenangan sebagai berikut:³⁸

- a) Merencanakan dan mempersiapkan pelaksanaan Pemilihan Umum.
- b) Menerima, meneliti, dan menetapkan partai-partai politik yang berhak sebagai peserta Pemilihan Umum.
- c) Membentuk Panitia Pemilihan Indonesia yang selanjutnya disebut PPI dan mengkoordinasikan kegiatan Pemilihan Umum mulai dari tingkat pusat sampai di Tempat Pemungutan Suara yang selanjutnya disebut TPS.
- d) Menetapkan jumlah kursi anggota DPR, DPRD I, dan DPRD II untuk setiap daerah pemilihan.

³⁸ https://id.wikipedia.org/wiki/Komisi_Pemilihan_Umum diakses pada tanggal 03 Agustus 2018 Pukul 13.28 WIB

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

Dalam Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1999 terdapat tambahan huruf, yaitu Tugas dan kewenangan lainnya yang ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.³⁹

Sedangkan dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tersebut juga ditambahkan, bahwa selain tugas dan kewenangan KPU sebagai dimaksud dalam Pasal 10, selambat-lambatnya 3 (tiga) tahun setelah Pemilihan Umum dilaksanakan, KPU mengevaluasi sistem Pemilihan Umum.⁴⁰

³⁹ Republik Indonesia, Keputusan Presiden Nomor 16 tahun 1999 tentang Pembentukan Komisi Pemilihan Umum dan Penetapan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Umum Komisi Pemilihan Umum, Bab I Pasal 2.

⁴⁰ Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, Lembaran Negara Nomor 3810. Bab III Pasal 10-11.

Tugas dan wewenang KPU dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah sebagai berikut:⁴¹

- a) Merencanakan program, anggaran, dan jadwal Pemilukada.
- b) Menyusun dan menetapkan tata kerja KPU Kabupaten, PPK, PPS, dan KPPS dalam Pemilukada dengan memperhatikan pedoman dari KPU dan/atau KPU Provinsi.
- c) Menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan penyelenggaraan Pemilukada berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- d) Membentuk PPK, PPS, dan KPPS dalam Pemilukada dalam wilayah kerjanya.
- e) Mengkoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan penyelenggaraan Pemilukada berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan pedoman dari KPU dan/atau KPU Provinsi.
- f) Menerima daftar pemilih dari PPK dalam penyelenggaraan Pemilukada.

⁴¹ <http://kota-yogyakarta.kpu.go.id/> diakses pada tanggal 03 Agustus 2018 Pukul 14.18 WIB

- g) Memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh Pemerintah dengan memperhatikan data Pemilu dan/atau Pemilukada terakhir dan menetapkannya sebagai daftar pemilih.
- h) Menerima daftar pemilih dari PPK dalam penyelenggaraan Pemilukada dan menyampaikan kepada KPU Provinsi.
- i) Menetapkan calon bupati yang telah memenuhi persyaratan.
- j) Menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara Pemilukada berdasarkan rekapitulasi hasil penghitungan suara dari seluruh PPK di wilayah kabupaten yang bersangkutan.
- k) Membuat Berita Acara penghitungan suara serta wajib membuat sertifikat penghitungan suara dan wajib menyerahkannya kepada saksi peserta pemilihan, Panwaslu Kabupaten, dan KPU Provinsi.
- l) Menerbitkan keputusan KPU Kabupaten untuk mengesahkan hasil Pemilukada dan mengumumkannya.
- m) Mengumumkan calon bupati terpilih dan dibuatkan Berita Acaranya.

- n) Melaporkan hasil Peilukada kepada KPU melalui KPU Provinsi.
- o) Menindaklanjuti dengan segera rekomendasi Panwaslu Kabupaten atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran pemilihan.
- p) Mengenaikan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota PPK, anggota PPS, Sekretaris KPU Kabupaten, dan pegawai Sekretariat KPU Kabupaten yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu berdasarkan rekomendasi Panwaslu Kabupaten dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan.
- q) Melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilukada dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU Kabupaten kepada masyarakat.
- r) Melaksanakan tugas dan wewenang yang berkaitan dengan Pemilukada berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan pedoman KPU dan/atau KPU Provinsi.
- s) Melakukan evaluasi dan membuat laporan penyelenggaraan Pemilukada.

- t) Menyampaikan hasil Pemilukada kepada DPRD Provinsi, Menteri Dalam Negeri, Bupati, dan DPRD Kabupaten.
- u) Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh KPU, KPU Provinsi, dan/atau peraturan perundang-undangan.

2. Hasil Penelitian

- a. 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 Pemilukada maka hal tersebut termasuk melanggar Disiplin PNS. Penanganan mengenai kedisiplinan PNS secara langsung diatasi oleh atasan secara berjenjang. Jika terdapat PNS yang terbukti tidak netral maka, bila hukuman ringan adalah kewenangan kepala SKPD masing-masing, dan apabila hukuman sedang atau berat maka kewenangannya 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.⁴²

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-

⁴² Bagus Sarnawa, Hayu Sukiyopranti, 2007, *Manajemen Pegawai Negeri Sipil (Suatu Pengantar)*, Yogyakarta, Lab Hukum, hlm 69.

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.

- b. 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.⁴³

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 Displin 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.

⁴³ Sri Hartini, Tedi Sudrajat, *Op.Cit.* hlm.29.

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 pelanggarannya. 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.

- c. 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.

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

Pemilihan kepala daerah dapat berjalan dengan baik dan menghasilkan kepala daerah yang berkualitas sesuai dengan harapan masyarakat apabila terdapat sistem, prosedur dan perangkat yang tepat. Keberhasilan pelaksanaan pemilihan kepala daerah tidak terlepas dari peranan aparat pelaksanaannya, yaitu KPUD beserta jajarannya, mulai dari Sekretariat, Panwas, PPK sampai pada PPS. Aparat yang profesional, kompeten dan netral akan dapat mewujudkan pemilihan kepala daerah secara jujur dan adil. Namun menjelang pelaksanaan Pilkada, netralitas aparat PNS justru banyak dipertanyakan. Sejarah birokrasi Indonesia selama lebih dari 32 tahun dijadikan tunggangan politik oleh golongan penguasa untuk mempertahankan kekuasaannya. Pada satu sisi, Pegawai Negeri Sipil adalah aparat pemerintah yang dituntut untuk bersikap netral dalam pelaksanaan tugasnya, sedangkan di sisi lain mereka juga anggota masyarakat yang memiliki kepentingan-kepentingan politis maupun ekonomis tersendiri menyangkut siapa yang akan terpilih. Seringkali terjadi kepentingan-kepentingan tersebut lebih dominan sehingga apa yang diharapkan sebagai pemilihan yang jujur dan adil bisa terancam.

Pada masa Orde Baru Pegawai Negeri dijadikan sebagai alat untuk memenangkan partai politik tertentu melalui pemberlakuan *monoloyalitas* terhadap atasan, yaitu pemerintah yang berkuasa dan disertai kewajiban untuk memenangkan partai yang dominan pada saat itu. Pada awalnya pemerintahan Orde Baru berupaya membangun

birokrasi dengan memposisikan PNS akan netral dari kepentingan politik sehingga memberikan pelayanan publik yang lebih baik. Hal ini ditandai dengan dikeluarkannya Permendagri Nomor 12 Tahun 1968 yang antara lain berisi suatu perintah kepada pegawai departemen untuk loyal hanya kepada negara dan bangsa, dan dilarang menjadi anggota partai politik. Dilanjutkan dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1970 yang mengharuskan seluruh Pegawai Negeri masuk dalam KorpKaryawan Departemen Dalam Negeri (Kokarmendagri) serta dilarang mengikuti kegiatan partai politik. Kemudian berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 82 tahun 1971 dibentuklah KORPRI sebagai satu-satunya wadah pembinaan bagi PNS di luar kedinasan. Namun pada perkembangannya KORPRI kemudian menjadi kendaraan politik dan secara transparan berafiliasi kepada kekuatan politik tertentu.⁴⁴

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

⁴⁴ Sry rahmadani, "Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Kepala Daerah secara langsung", <https://pustakanet.wordpress.com/2008/07/05/netralitas-pegawai-negeri-sipil-dalampemilihan-kepala-daerah-secara-langsung-studi-kasus-di-kabupaten-tabanan/>, diakses padatangal 06 Agustus 2016, pukul 15.31 WIB.

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

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

- a. Terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah;
- b. Menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye;
- c. Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau
- d. Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS

dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.⁴⁵

Selain itu di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota Menjadi Undang-undang dalam terdapat Pasal 70 ayat (3), yang berbunyi: Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, dalam melaksanakan kampanye harus memenuhi ketentuan:

- a. tidak menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya;
- b. menjalani cuti di luar tanggungan negara; dan
- c. pengaturan lama cuti dan jadwal cuti dengan memperhatikan keberlangsungan tugas penyelenggaraan pemerintahan daerah.⁴⁶

Bersikap netral menjelang pesta demokrasi pemilukada, tentu saja tidak ditunjukkan semata pada pejabat yang berencana mencalonkan kembali atau dengan kata lain incumbent. Tapi suatu hal yang harus dipahami seorang PNS mereka harus mampu menempatkan diri sebagai abdi negara dalam pelayan masyarakat, bukan melayani kepentingan pribadi orang-perorang, kelompok-perkelompok, atau calon tertentu. Di dalam Undang-Undang Nomor 8

⁴⁵ Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2010 Nomor 74, Bab II, Pasal 4 Angka 15.

⁴⁶ Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota Menjadi Undang-undang, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Pasal 70 ayat (3).

Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota Menjadi Undang-undang dalam Pasal 70 ayat (1) berbunyi: Dalam Kampanye, pasangan calon dilarang melibatkan:

- d. Pejabat Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah;
- e. Aparatur Sipil Negara, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan anggota Tentara Nasional Indonesia; dan
- f. Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah dan perangkat Desa atau sebutan lain/perangkat Kelurahan.⁴⁷

Selanjutnya di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 2 huruf f terdapat juga aturan mengenai netralitas yaitu berbunyi “Penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen ASN berdasarkan pada Asas Netralitas”, dalam Penjelasan umum UU ini disebutkan bahwa, Asas Netralitas adalah bahwa setiap Pegawai Aparatur Sipil Negara tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.⁴⁸ Selain itu Pegawai ASN juga harus bebas dari

⁴⁷ *Ibid*, Pasal, 70 ayat (1)

⁴⁸ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Nomor 5404, Penjelasan Umum Pasal 2, Huruf f.

pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik.⁴⁹

Kemudian di dalam Pasal 31 ayat (1) Komisi ASN bertugas:

- a. menjaga netralitas Pegawai ASN;
- b. melakukan pengawasan atas pembinaan profesi ASN; dan
- c. melaporkan pengawasan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan Manajemen ASN kepada Presiden.⁵⁰

Pada tahun 2017 lalu dalam pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah di kota Yogyakarta berdasarkan data yang peneliti peroleh dari Bawaslu DIY, terdapat 3 (tiga) laporan terkait dugaan Ketidaknetralan ASN khususnya PNS.

Tabel 1

Laporan Pelanggaran dan/atau Tindak Pidana Pemilihan pada Pelaksanaan Pemilukada di Kota Yogyakarta Tahun 2017

No.	Nomor & Tanggal Laporan	Keterangan Penanganan	Pembuktian
1	006/LP/PANWASKOT-YKA/02/2017 (13 Februari 2017)	tidak memenuhi legal standing	tidak terbukti
2	016/TM/PANWASKOT-YKA/02/2017 (16 Februari 2017)	tidak memenuhi unsur	tidak terbukti
3	010/LP/PANWASKOT-YKA/02/2017 (27 Februari 2017)	tidak memenuhi unsur	tidak terbukti

Sumber: Badan Pengawas Pemilihan Umum DIY, 2017

⁴⁹ *Ibid*, Pasal 9 ayat (2).

⁵⁰ *Ibid*, Pasal 31 ayat (1)

Berdasarkan tabel diatas ditemukan 3 PNS yang terindikasi melanggar prinsip netralitas hanya saja tidak terbukti PNS tersebut telah melanggar prinsip netralitas dalam pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah di Kota Yogyakarta. Hal ini sesuai dengan hasil wawancara dalam penelitian ini dengan pihak BKPP, Inspektorat Daerah dan KPUD menyatakan bahwa dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala Daerah Serentak tahun 2017 di Kota Yogyakarta tidak ada Pegawai Negeri Sipil yang terbukti tidak netral. Namun apabila terdapat PNS yang terbukti tidak netral maka akan diberikan sanksi sesuai tingkat pelanggarannya, antara lain:

(1) Tingkat hukuman disiplin terdiri dari:

- 1) hukuman disiplin ringan;
- 2) hukuman disiplin sedang; dan
- 3) hukuman disiplin berat.

(2) Jenis hukuman disiplin ringan terdiri dari:

- 1) teguran lisan;
- 2) teguran tertulis; dan
- 3) pernyataan tidak puas secara tertulis.

(3) Jenis hukuman disiplin sedang terdiri dari:

- 1) penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun;
- 2) penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun; dan
- 3) penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 (satu) tahun.

(4) Jenis hukuman disiplin berat terdiri dari:

- 1) penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun;
- 2) pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah;
- 3) pembebasan dari jabatan;
- 4) pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS; dan
- 5) pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.