

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Peraturan Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pelaksanaan Pilkada berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil juga mengatur tentang netralitas Pegawai Negeri Sipil.

Pasal 7 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil memuat tingkat hukuman disiplin terdiri dari:

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

Berkaitan dengan Pilkada langsung ketidak netralan PNS merupakan tindakan yang dapat dikenakan hukuman disiplin sedang dan berat sebagaimana dinyatakan dalam pasal 12 dan pasal 13.

Pasal 12

1. Hukuman disiplin sedang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (3) dijatuhkan bagi pelanggaran terhadap larangan:
 - i. Memiliki, menjual, membeli, menggadaikan, menyewakan, atau meminjamkan barang-barang baik bergerak atau tidak bergerak, dokumen atau surat berharga milik negara secara tidak sah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 angka 5, apabila pelanggaran berdampak negatif pada instansi yang bersangkutan;
 - ii. Melakukan kegiatan bersama dengan atasan, teman sejawat, bawahan, atau orang lain di dalam maupun di luar lingkungan kerjanya dengan

tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan, atau pihak lain, yang secara langsung atau tidak langsung merugikan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 angka 6, apabila pelanggaran berdampak negatif pada instansi yang bersangkutan;

- iii. Bertindak sewenang-wenang terhadap bawahannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 angka 9, apabila pelanggaran dilakukan dengan sengaja;
- iv. Melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan yang dapat menghalangi atau mempersulit salah satu pihak yang dilayani sehingga mengakibatkan kerugian bagi yang dilayani sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 angka 10, sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan;
- v. Menghalangi berjalannya tugas kedinasan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 angka 11, apabila pelanggaran berdampak negatif bagi instansi;
- vi. 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 PNS, sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 angka 12 huruf a, huruf b, dan huruf c;

- vii. Memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden dengan cara 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 13 huruf b;
- viii. 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 sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 angka 14; dan
- ix. 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.

Pasal 13

Hukuman disiplin berat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (4) dijatuhkan bagi pelanggaran terhadap larangan:

- a. Menyalahgunakan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 angka 1;
- b. Menjadi perantara untuk mendapatkan keuntungan pribadi dan/atau orang lain dengan menggunakan kewenangan orang lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 angka 2;
- c. Tanpa izin Pemerintah menjadi pegawai atau bekerja untuk negara lain dan/atau lembaga atau organisasi internasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 angka 3;
- d. Bekerja pada perusahaan asing, konsultan asing, atau lembaga swadaya masyarakat asing sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 angka 4
- e. Memiliki, menjual, membeli, menggadaikan, menyewakan, atau meminjamkan barang-barang baik bergerak atau tidak bergerak, dokumen atau surat berharga milik negara secara tidak sah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 angka 5, apabila pelanggaran berdampak negatif pada pemerintah dan/atau negara;
- f. Melakukan kegiatan bersama dengan atasan, teman sejawat, bawahan, atau orang lain di dalam maupun di luar lingkungan kerjanya dengan tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan, atau pihak lain, yang secara langsung atau tidak langsung merugikan negara sebagaimana

dimaksud dalam Pasal 4 angka 6, apabila pelanggaran berdampak negatif pada pemerintah dan/atau negara;

- g. Memberi atau menyanggupi akan memberi sesuatu kepada siapapun baik secara langsung atau tidak langsung dan dengan dalih apapun untuk diangkat dalam jabatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 angka 7;
- h. Menerima hadiah atau suatu pemberian apa saja dari siapapun juga yang berhubungan dengan jabatan dan/atau pekerjaannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 angka 8;
- i. Melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan yang dapat menghalangi atau mempersulit salah satu pihak yang dilayani sehingga mengakibatkan kerugian bagi yang dilayani sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 angka 10, sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan;
- j. Menghalangi berjalannya tugas kedinasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 angka 11, apabila pelanggaran berdampak negatif pada pemerintah dan/atau negara;
- k. Memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 angka 12 huruf d;

- l. 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 sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 angka 13 huruf a; dan
- m. 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 b dan huruf c.

Demikian pula hal yang sama terdapat dalam SE/18.1.M.PAN/5/2004 sanksi dimaksud adalah :

2. Hukuman disiplin tingkat berat berupa penurunan pangkat setingkat lebih rendah untuk paling lama 1 (satu) tahun.
 - a. Bagi PNS yang melibatkan PNS lainnya untuk memberikan dukungan dalam kampanye.
 - b. Bagi PNS yang duduk sebagai Panitia Pengawas Pemilihan, kecuali dari unsur Kejaksaan dan Perguruan Tinggi atau kecuali di daerah pemilihan tersebut tidak terdapat unsur sebagaimana dimaksud.
 - c. Hukuman disiplin tingkat berat berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS dengan hak-hak kepegawaian sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku;

- d. Bagi PNS yang terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung kepala atau wakil kepala daerah.
 - e. Bagi PNS yang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya dalam kegiatan kampanye.
 - f. Bagi PNS calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang tidak mematuhi kewajiban menjalani cuti selama proses pemilihan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
 - g. Bagi PNS yang menjadi anggota Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS) dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS), kecuali di daerah pemilihan tersebut tidak ada tokoh masyarakat yang independen sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005.
3. Hukuman disiplin tingkat berat berupa pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil;
- a. Bagi PNS yang tidak membuat surat pernyataan kesanggupan mengundurkan diri dari jabatan negeri apabila terpilih menjadi Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah yang diserahkan kepada instansinya.
 - b. Bagi PNS yang menggunakan anggaran pemerintah dan pemerintah daerah dalam proses pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
 - c. Bagi PNS yang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya dalam proses pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

- d. Bagi PNS yang membuat keputusan dan atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye.

Terkait pembahasan kami terkait pelanggaran netralitas Pegawai Negeri Sipil, sebenarnya dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN salah satu asas penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN adalah asas netralitas yang artinya ASN bebas dari intervensi politik serta bersih dari praktek KKN (Kolusi korupsi Nepotisme), namun setiap adanya pemilukada suara Pegawai Negeri Sipil menjadi salah satu modal yang menjanjikan. Pemanfaatan siara pegawai negeri sipil ini sangat mudah bagi calon karena di iming-imingi imbalan berupa jabatan atau perintah untuk mendukung atasnya.

Pegawai negeri sipil sering terlibat dalam ranah perpolitikan, hal ini juga terjadi di Kabupaten Sleman walaupun presentasinya tidak begitu banyak, tetapi masih ada yang melanggar sikap netralitas sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Undang-undang Dasar 1945 Pasal 22 E (1) (2) dan Pasal 18, Pilkada termasuk dalam kategori pemilu. Hal ini berarti bahwa Pilkada (Pemilu) merupakan sarana kebebasan bagi masyarakat untuk menentukan kepala daerahnya sendiri secara otonom dan mandiri, terbukanya ruang publik sebagai media partisipasi publik untuk menyalurkan berbagai pendapat dan pikiran rakyat serta terbentuknya ruang/wahana untuk mengembangkan demokratisasi kehidupan sosial. Sebagaimana dikemukakan diatas, menurut Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, bahwa Pegawai Negeri Sipil (PNS) merupakan salah satu jenis dari apartur sipil negara disamping itu ada

Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). PNS sebagai penyelenggara pemerintahan harus tanggap terhadap perkembangan yang terjadi pada semua aspek kehidupan ekonomi, sosial, budaya, politik dan ketertiban serta mampu mengendalikan, membimbing dan mengarahkan seluruh dimensi kehidupan bermasyarakat. Untuk mewujudkan semua itu, maka diperlukan PNS yang profesional, mandiri dan tidak terlibat dalam kekuatan sosial politik manapun (netral). Dengan demikian, dalam menyelenggarakan pemerintahan, PNS harus menjunjung tinggi prinsip netralitas. Prinsip ini merupakan basis idealisme pengabdian pelayanan publik yang prima dan disinilah tanggungjawab, moralitas dan disiplin PNS diuji.

Sebenarnya persoalan netralitas birokrasi sudah menjadi pembicaraan lama di antara para ahli. Hegel menyatakan bahwa terdapat tiga kelompok dalam masyarakat, yaitu kelompok kepentingan khusus (*particular interest*) yang dalam hal ini diwakili oleh para pengusaha dan profesi, kemudian kelompok kepentingan umum (*general interest*) yang diwakili oleh negara, dan kelompok ketiga adalah kelompok birokrasi¹. Hegel dengan konsep tiga kelompok dalam masyarakat di atas menginginkan birokrasi harus berposisi di tengah sebagai perantara antara kelompok kepentingan umum yang dalam hal ini diwakili negara dengan kelompok pengusaha dan profesi sebagai kelompok kepentingan khusus. Jadi dalam hal ini birokrasi, harus netral.

¹ Miftah Thoha, *Beberapa Aspek Kebijakan Birokrasi*, MW Mandala, Yogyakarta, 1993, hlm. 19

Pada sisi lain Wilson dan Goodnow menyatakan perlunya memisahkan antara administrasi dengan politik yang arahnya adalah menjaga agar masing-masing bertugas dan berfungsi sebagaimana mestinya. Administrasi sebagai lembaga implementasi kebijakan, sedang politik sebagai lembaga pembuat kebijakan. Sebagai lembaga implementasi pelaksana kebijakan politik, birokrasi menurut Wilson dalam kaitannya dengan kenetralannya berada di luar bagian politik. Sehingga permasalahan administrasi atau birokrasi hanya terkait dengan persoalan bisnis dan harus terlepas dari segala urusan politik (the hurry and strife of politics). Menurut Goodnow sendiri mengatakan bahwa ada dua fungsi pokok pemerintah yang amat berbeda satu sama lain, yaitu politik dan administrasi. Politik berkaitan dengan membuat dan merumuskan kebijakan-kebijakan sedangkan administrasi berhubungan dengan pelaksanaan Kebijakan.²

Perspektif lain, netralitas birokrasi dikemukakan oleh Francis Rourke yang mengatakan walaupun birokrasi pada mulanya hanya berfungsi untuk melaksanakan kebijakan politik akan tetapi birokrasi bisa berperan membuat kebijakan politik. Menurut Rourke, netralitas birokrasi dari politik adalah hampir tidak mungkin, sebab jika partai politik mampu memberikan alternatif program pengembangan dan mobilisasi dukungan maka birokrasi akan melaksanakan tugas-tugas itu sendiri dan mencari dukungan politik di luar partai yang dapat membantunya dalam merumuskan kebijakan politik. Dukungan politik itu menurut Rourke dapat diperoleh melalui tiga konsentrasi

² Miftah Thoha, *Op.Cit*, hlm. 24

yakni pada masyarakat luar, pada legislatif dan pada diri birokrasi sendiri (executive branch). Masyarakat luar itu berupa kalangan pers, pengusaha dan mahasiswa. Legislatif dari kalangan DPR, dan birokrasi sendiri, misalnya dari kalangan perguruan tinggi.³ Sedangkan menurut Nicholas Henry birokrasi mempunyai kekuatan (power). Kekuasaan itu adalah kekuasaan untuk tetap tinggal hidup selamanya (*staying power*) dan kekuasaan untuk membuat keputusan (*policy-making power*).

PNS semata-mata hanya berkewajiban untuk memberhasilkan politik negara yang tidak dilaksanakan presiden secara berjenjang sampai ke level bawah. Hal ini mengisyaratkan PNS harus benar-benar memahami politik negara atau pemerintahan, sehingga dapat berperan maksimal dalam semua proses kebijakan yang diorientasikan dalam rangka mencapai cita-cita negara. Sejalan dengan hal tersebut, pemerintah telah mengatur bahwa PNS yang tidak netral atau berpihak kepada salah satu kandidat kepala daerah akan ditindak tegas. Hal itu menimbulkan rasa skeptis dan pesimis, karena pada tahap implementasi sangat sulit. Peringatan tinggal peringatan, pelanggaran jalan terus. Pada tahap implementasi instrumen yang tersedia, menjadi macan ompong menghadapi kenyataan di lapangan. Pada sisi lain, keberpihakan birokrasi pemerintah kepada kekuatan politik atau pada golongan yang dominan membuat birokrasi tidak steril.⁴ Banyak virus yang terus menggerogotinya seperti pelayanan yang memihak, jauh dari obyektifitas,

³ Achmad Batinggi, *Manajemen Pelayanan Umum*, Universitas Terbuka, Jakarta, 1999, hlm. 42

⁴ Mifta Toha, Op.Cit. hlm. 20

terlalu birokratis (bertele-tele) dan sebagainya. Akibatnya birokrasi merasa lebih kuat sendiri, kebal dari pengawasan dan kritik.

Netralitas PNS dalam Pilkada bisa dilihat dari dua aspek. Pertama, PNS yang mencalonkan diri atau dicalonkan sebagai kandidat kepala daerah. Kedua, PNS yang terlibat baik karena dilibatkan atau melibatkan diri. Untuk PNS yang mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi kandidat kepala daerah, menurut Pasal 119 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Pejabat pimpinan tinggi madya dan pejabat pimpinan tinggi pratama yang akan mencalonkan diri menjadi gubernur dan wakil gubernur, bupati/walikota, dan wakil bupati/wakil walikota wajib menyatakan pengunduran diri secara tertulis dari PNS sejak mendaftar sebagai calon.⁵ Sedangkan menurut Pasal 121 Pegawai ASN dapat menjadi pejabat negara. Adapun yang dimaksud pejabat Negara menurut ketentuan Pasal 122 terdiri dari :

- a. Presiden dan Wakil Presiden;
- b. Ketua, wakil ketua, dan anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat;
- d. Ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah;
- e. Ketua, wakil ketua, ketua muda dan hakim agung pada Mahkamah Agung serta ketua, wakil ketua, dan hakim pada semua badan peradilan kecuali hakim ad hoc;
- f. Ketua, wakil ketua, dan anggota Mahkamah Konstitusi;
- g. Ketua, wakil ketua, dan anggota Badan Pemeriksa Keuangan;

⁵ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

- h. Ketua, wakil ketua, dan anggota Komisi Yudisial;
- i. Ketua dan wakil ketua Komisi Pemberantasan Korupsi;
- j. Menteri dan jabatan setingkat menteri;
- k. Kepala perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh;
- l. Gubernur dan wakil gubernur;
- m. Bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota; dan
- n. Pejabat negara lainnya yang ditentukan oleh Undang-Undang.

Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 20105 tentang Penetapan Peraturan Perundang-undangan pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-undang. menyatakan, bahwa mengenai persyaratan calon sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 7 yaitu Warga negara Indonesia yang dapat njadi Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota ada yang memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. Setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. Berpendidikan paling rendah sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat;
- d. Dihapus;

- e. Berusia paling rendah 30 (tiga puluh) tahun untuk Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur serta 25 (dua puluh lima) tahun untuk Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota;
- f. Mampu secara jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter;
- g. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- h. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- i. Tidak pernah melakukan perbuatan tercela yang dibuktikan dengan surat keterangan catatan kepolisian;
- j. Menyerahkan daftar kekayaan pribadi;
- k. Tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan Negara yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan Negara;
- l. Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- m. Memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak dan memiliki laporan pajak pribadi;
- n. Belum pernah menjabat sebagai Gubernur, Bupati, dan Walikota selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama untuk Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota;

- o. Belum pernah menjabat sebagai Gubernur, Bupati, dan Walikota untuk Calon Wakil Gubernur, Calon Wakil Bupati, dan Calon Wakil Walikota;
- p. Berhenti dari jabatannya bagi Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota yang mencalonkan diri di daerah lain sejak ditetapkan sebagai calon;
- q. tidak berstatus sebagai pejabat Gubernur, pejabat Bupati, dan pejabat Walikota;
- r. tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana;
- s. memberitahukan pencalonannya sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- t. Mengundurkan diri sebagai anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pegawai Negeri Sipil sejak mendaftarkan diri sebagai calon; dan
- u. Berhenti dari jabatan pada badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah sejak ditetapkan sebagai calon.

Persyaratan ini tidak berlaku bagi seseorang yang telah selesai menjalankan pidananya, terhitung 5 (lima) tahun sebelum yang bersangkutan ditetapkan sebagai bakal calon dalam pemilihan jabatan publik yang dipilih (elected official) dan yang bersangkutan mengemukakan

secara jujur dan terbuka kepada publik bahwa yang bersangkutan pernah dipidana serta bukan sebagai pelaku kejahatan berulang-ulang yang telah tertuang pada penjelasan pasal 7 Huruf g. Orang yang dipidana penjara karena alasan politik dikecualikan dari ketentuan ini.

Pasal 204 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nnomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang menyatakan, bahwa pada saat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan mengenai penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini. Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 Pasal 42 ayat (2) huruf f menegaskan bahwa pasangan yang diajukan oleh parpol atau gabungan parpol wajib melampirkan surat pernyataan mengundurkan diri dari jabatan negeri bagi calon yang berasal dari PNS. Sedangkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 terutama pada lampiran bila kita cermati formulir model B6-KWK yang harus dilampirkan untuk melengkapi berkas pencalonan, tentang surat pernyataan kesanggupan mengundurkan diri dari jabatan apabila terpilih menjadi Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah;

Menurut Pasal 123 ayat (1) Pegawai ASN dari PNS yang diangkat menjadi ketua, wakil ketua, dan anggota Mahkamah Konstitusi; ketua, wakil

ketua, dan anggota Badan Pemeriksa Keuangan; ketua, wakil ketua, dan anggota Komisi Yudisial; ketua dan wakil ketua Komisi Pemberantasan Korupsi; Menteri dan jabatan setingkat menteri; Kepala perwakilan Republik Indonesia di Luar Negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh diberhentikan sementara dari jabatannya dan tidak kehilangan status sebagai PNS. Dalam ayat (2) dinyatakan Pegawai ASN dari PNS yang tidak menjabat lagi sebagai pejabat negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diaktifkan kembali sebagai PNS.

Pada ayat (3) ditentukan, bahwa Pegawai ASN dari PNS yang mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi Presiden dan Wakil Presiden; ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat; ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah; gubernur dan wakil gubernur; bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota wajib menyatakan pengunduran diri secara tertulis sebagai PNS sejak mendaftar sebagai calon.

Pasal 124 ayat (1) PNS yang tidak menjabat lagi sebagai pejabat negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 123 ayat (1) dapat menduduki Jabatan Pimpinan Tinggi, Jabatan Administrasi, atau Jabatan Fungsional, sepanjang tersedia lowongan jabatan. Ayat (2) Dalam hal tidak tersedia lowongan jabatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam waktu paling lama 2 (dua) tahun PNS yang bersangkutan diberhentikan dengan hormat.

Pasal 125 Ketentuan lebih lanjut mengenai pengangkatan, pemberhentian, pengaktifan kembali, dan hak kepegawaian PNS yang diangkat menjadi

pejabat negara dan pimpinan atau anggota lembaga nonstruktural diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Ketentuan Bab Penutup pada Pasal 139 merupakan ketentuan peralihan menyatakan, bahwa pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 55, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3041) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 169, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3890) dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dan belum diganti berdasarkan Undang-Undang ini.

Pegawai Negeri Sipil yang diangkat menjadi Pejabat Negara (termasuk Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah seperti Bupati, Wakil Bupati) diberhentikan dari jabatan organiknya selama menjadi Pejabat Negara tanpa kehilangan statusnya sebagai Pegawai Negeri. Pegawai Negeri yang diangkat menjadi Pejabat Negara tertentu tidak perlu diberhentikan dari jabatan organiknya setelah selesai menjalankan tugasnya dapat diangkat kembali dalam jabatan organiknya. Sementara itu, pada Peraturan Badan Kepegawaian Negara (BKN) Nomor 5 Tahun 2005 tentang PNS yang menjadi Calon Kepala Daerah/Calon Wakil Kepala Daerah, semakin rinci diatur tentang PNS yang

akan menjadi kandidat dalam Pilkada. Hal ini sangat beralasan, mengingat BKN adalah institusi yang paling berkompeten terhadap keberadaan PNS.

Pada pasal 6 ayat (1) Peraturan BKN Nomor 5 Tahun 2005 menyatakan bahwa (a) apabila PNS terpilih dan diangkat menjadi Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah diberhentikan dari jabatan organiknya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, (b) apabila tidak terpilih menjadi Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah diaktifkan kembali dalam jabatan negeri. Dari aturan ini jelas PNS tidak perlu mundur, bahkan yang bersangkutan diaktifkan kembali dalam jabatan negeri. Jangankan mundur dari PNS, yang bersangkutan tidak perlu kehilangan jabatan. Bandingkan dengan aturan lain, apabila menjadi anggota legislatif dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) PNS diwajibkan mundur.

Pada konteks ini posisi PNS semakin kokoh, karena syaratnya sangat sederhana. Pasal 6 ayat (2) menyatakan, pengaktifan kembali dilakukan setelah yang bersangkutan mengajukan permohonan pengaktifan dalam jabatan negeri kepada pejabat Pembina Kepegawaian, yang diberi tenggang waktu selama 14 hari kerja setelah hasil Pilkada ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD), sebagaimana pasal 6 ayat (3). Sedangkan pada Pasal 6 ayat (4), posisi PNS yang menjadi kandidat dan gagal memenangkan Pilkada, diberi peluang yang sangat bagus yaitu pejabat pembina kepegawaian paling lambat 14 hari kerja setelah menerima permohonan, menetapkan pengaktifan kembali PNS yang tidak berhasil memenangkan Pilkada dalam jabatan semula. Ini semua menggambarkan bahwa PNS yang gagal memenangkan Pilkada kalau

masih berminat, nyaris tanpa kesulitan, jabatan akan diperoleh kembali karena pejabat pembina kepegawaian langsung menetapkan kembali tanpa syarat, kecuali tidak melebihi masa tenggang 14 hari. Tidak diperlukan persyaratan yang rumit dan pertimbangan lainnya.

Jika diperbandingkan dengan ketentuan Pada pasal 123 ayat (3) tersebut diatas, ketentuan mengenai Pegawai ASN dari PNS yang mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi gubernur dan wakil gubernur; bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota wajib menyatakan pengunduran diri secara tertulis sebagai PNS sejak mendaftar sebagai calon lebih menjamin kepastian hukum. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 sebagai instrumen petunjuk pelaksana (juklak) dan peraturan BKN sebagai instrumen petunjuk teknis (juknis) yang pro dan mengakomodasi PNS untuk ikut berpartisipasi pada Pilkada sangat menguntungkan PNS, tetapi bisa menjadi bumerang manakala kemudian hari ada sengketa hukum atau ada pihak-pihak yang kalah lalu mempermasalahkan dengan cara judicial review ke Mahkamah Konstitusi.

Manajemen kepegawaian di lingkungan PNS, netralitas tercantu m pada Pasal 2 Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menyatakan bahwa salah satu asas dalam undang-undang ini yaitu asas netralitas. Yang dimaksud dengan “asas netralitas” adalah bahwa setiap Pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.

Asas ini tentunya sangat penting karena Aparatur Sipil Negara berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan

pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintah dan pembangunan. Dalam kedudukan dan tugas seperti itu, pegawai negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak deskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Untuk menjamin netralitas pegawai negeri, maka pegawai negeri dilarang menjadi anggota dan atau pengurus partai politik. Untuk menjamin pelaksanaan netralitas PNS, sebelumnya telah ditetapkan Peraturan Pemerintah No. 5 Tahun 1999 jo Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1999 tentang PNS yang menjadi pengurus/anggota partai politik. Dalam peraturan pemerintah tersebut ditentukan antara lain bahwa setiap PNS yang akan menjadi anggota parpol harus terlebih dahulu mendapat izin dari atasan/pejabat yang berwenang dan apabila diizinkan maka PNS yang bersangkutan harus melepaskan jabatan negerinya dan kemudian berhenti sebagai PNS. Dari mekanisme tersebut, maka seharusnya tidak terjadi seorang anggota/pengurus parpol masih berstatus PNS dan menduduki jabatan negeri. Maka PNS yang menjadi anggota partai politik harus menetapkan pilihannya untuk tetap PNS atau berhenti menjadi PNS.

Pada sisi lain, dalam SE. MENPANRB Nomor: B/2355/M.PANRB/07/2015 tanggal 22 Juli 2015 tentang Netralitas ASN dan Larangan Penggunaan Aset Pemerintah Dalam pemilihan Kepala Daerah Serentak dan Surat Edaran Menpan Nomor SE/08/M.PAN/3/2005 tentang Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam pemilihan kepada daerah antara lain dinyatakan bahwa PNS yang menjadi calon kepala dan atau wakil kepada

daerah dilarang menggunakan anggaran pemerintah, fasilitas yang terkait dengan jabatan dan melibatkan PNS lain guna memberi dukungan kampanye. Sedangkan bagi PNS yang bukan calon kepala atau wakil kepala daerah pada dasarnya SE Menpan tersebut berisi dua larangan. Pertama, dari sisi internal dan institusinya, PNS dilarang terlibat kegiatan kampanye mendukung salah satu calon peserta pilkada dan menggunakan fasilitas yang terkait jabatannya. Kedua, dari sisi penyelenggaraan pilkada, PNS dilarang menjadi bagian dari Panitia Pengawasan Pemilihan (Panwas) dan menjadi anggota Panitia Pemilih Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS) dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS).

Larangan yang dimaksudkan SE Menpan 08 Tahun 2005 tersebut agar PNS dalam Pilkada bersikap netral yaitu dengan melarangnya menjadi PPK, PPS dan KPPS diragukan kebenarannya di lapangan. Akar masalah netralitas PNS dalam Pilkada tidak hanya bertumpu menjadi PPK, PPS, dan KPPS atau tidak. Bila anggota PPK, PPS dan KPPS berbuat curang dengan mendukung salah satu calon. Secara langsung masyarakat dapat mengetahuinya. Yang patut diragukan netralitasnya adalah pejabat birokrat langsung maupun tidak langsung untuk mendukung calon tertentu. Dukungan dapat melalui kebijakan, fasilitas, dan mobilitas PNS, serta fasilitas seperti dilakukan beberapa kepala daerah saat pemilihan Presiden.

Titik tekan pelarangan PNS terlibat dalam penyelenggaraan Pilkada langsung adalah dalam konteks sebagai peserta, baik sebagai calon kepala daerah maupun tim kampanye pendukung kepala daerah. Mereka

memposisikan diri pada salah satu pihak; keberpihakan merekalah yang sebetulnya harus "diharamkan" karena ketika mereka memutuskan menjadi PNS keberpihakan mereka hanya kepada kepentingan rakyat, mereka harus mengabdikan demi rakyat, bukan demi satu-dua kelompok atau satu-dua kepentingan.

Pelanggaran terhadap netralitas pegawai negeri sipil dalam tahapan pemilihan umum kepala daerah (pemilukada) di Indonesia sudah lama terjadi, apalagi dalam pemilukada serentak, pemberitahuan tentang melibatkan pegawai negeri sipil misalnya dalam proses sebelum dan sesudah masa kampanye. Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-undang No 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-undang, mengatur pada pasal 70 ayat (1) yang berbunyi sebagai berikut :

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
- c. Kepala desa atau sebutan lain/lurah dan perangkat desa atau sebutan lain / perangkat kelurahan.⁶

⁶ Lihat UU No. 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Peraturan Pemerintah Pengganti UU No.1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota menjadi UU (Pasal 70 ayat 1)

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN tersebut pemerintah berharap bahwa tidak ada lagi ASN atau Pegawai Negeri Sipil yang terlibat dalam pemilihan umum atau ranah perpolitikan. Keterlibatan ASN tersebut dapat dilihat dari segi menjadi tim sukses, calon kandidat pada masa kampanye dan menjadi peserta kampanye menggunakan atribut partai atau atribut PNS, mengarahkan PNS lain untuk turut serta dalam kampanye menggunakan fasilitas negara dalam kampanye.

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

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil yang memuat larangan bagi PNS adalah :

Setiap PNS dilarang:

1. Menyalahgunakan wewenang;
2. Menjadi perantara untuk mendapatkan keuntungan pribadi dan/atau orang lain dengan menggunakan kewenangan orang lain;
3. Tanpa izin Pemerintah menjadi pegawai atau bekerja untuk negara lain dan/atau lembaga atau organisasi internasional;

4. Bekerja pada perusahaan asing, konsultan asing, atau lembaga swadaya masyarakat asing;
5. Memiliki, menjual, membeli, menggadaikan, menyewakan, atau meminjamkan barang-barang baik bergerak atau tidak bergerak, dokumen atau surat berharga milik negara secara tidak sah;
6. Melakukan kegiatan bersama dengan atasan, teman sejawat, bawahan, atau orang lain di dalam maupun di luar lingkungan kerjanya dengan tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan, atau pihak lain, yang secara langsung atau tidak langsung merugikan negara;
7. Memberi atau menyanggupi akan memberi sesuatu kepada siapapun baik secara langsung atau tidak langsung dan dengan dalih apapun untuk diangkat dalam jabatan;
8. Menerima hadiah atau suatu pemberian apa saja dari siapapun juga yang berhubungan dengan jabatan dan/atau pekerjaannya;
9. Bertindak sewenang-wenang terhadap bawahannya;
10. Melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan yang dapat menghalangi atau mempersulit salah satu pihak yang dilayani sehingga mengakibatkan kerugian bagi yang dilayani;
11. Menghalangi berjalannya tugas kedinasan;
12. Memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara:
 - a. Ikut serta sebagai pelaksana kampanye;

- b. Menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS;
 - c. Sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain; dan/atau
 - d. Sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas Negara;
13. Memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden dengan cara:
- a. Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau
 - b. Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat;
14. Memberikan dukungan kepada calon anggota Dewan Perwakilan Daerah atau calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara memberikan surat dukungan disertai foto kopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk sesuai peraturan perundangundangan; dan
15. Memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, dengan cara:
- a. Terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah;

- b. Menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye;
- c. Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau
- d. Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbuan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.

Pada tahun 2015 silam Kabupaten Sleman menyelenggarakan Pilkada yakni pada tanggal 9 Desember 2015 yang mana diikuti oleh dua pasang calon yakni Sri Purnomo dan pasangannya serta Yuni Setia Rahayu dan pasangannya, yang mana dalam Pilkada tersebut dimenangkan oleh Sri Purnomo dan pasangannya. Dalam Pilkada tersebut antusias masyarakat dan khususnya antusias dari para Pegawai Negeri Sipil cukup bagus dan stabil. Karena memang di Sleman terkenal dengan para masyarakat yang stabil harmonis. Terkait dengan Pilkada 2015 di Kabupaten Sleman, ada satu pelanggaran tentang netralitas yang dilakukan seseorang Pegawai Negeri Sipil. Jika dilihat saat Pilkada serentak tahun 2015 tersebut ada 6 (enam) pelanggaran yang terjadi di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yakni Kabupaten Bantul ada 4 (orang), Kabupaten Sleman ada 1 (orang), dan Kabupaten Gunung Kidul ada 1

(orang) hal tersebut sesuai dengan tabel dibawah ini yang bersumber dari badan Pengawas Pemilu, DIY 2015.

Tabel 1
Pelanggaran Netralitas ASN Pada Pemilihan Bupati, Walikota tahun 2015
DIY

NO	KOTA/KABUPATEN	JUMLAH
1.	Kabupaten Bantul	4
2.	Kabupaten Sleman	1
3.	Kabupaten Gunung Kidul	1

Sumber : Badan Pengawas Pemilihan Umum DIY, 2015

Berdasarkan wawancara kami dengan pihak Panwaslu Kabupaten Sleman, pihajnya menyatakan bahwa adanya satu pelanggaran pada pilkada di Kabupaten Sleman 2015 silam yakni pelanggaran atas nama M. Labib. Adanya ASN yang terindikasi tidak netral tersrbut dibenarkan oleh pihak Panwas Kabupaten Sleman, karena memang panwas lah yang berhak menindak lanjuti hal-hal seperti ini. Dalam melakukan pengawasan, pihak Panwas sendiri menghimbau kepada masyarakat agar melaporkan segala pelanggaran yang ditemukan dari mulai pelanggaran aturan pemilu atau pelanggaran aturan ASN.

Keterlibatan ASN menjadi tim sukses kandidatnya dalam kampanye selalu menjadi isu hangat. Karena Netralitas PNS dalam prakek pilkada , karena ini sudah menjadi rahasia umum karena jika ia mendukung atau berpihak kepada salah satu calon, ini akan menguntungkan bagi pihak pribadi PNS tersebut. Dan ini selalu dilakukan oleh beberapa oknum PNS karenaiming-iming jabatan ataupun kesuksesan mereka di masa mendatang. Karena jika kita telah mendukung salah satu calon pastinya jika calon itu menang ada rasa timbal balik

balasan. Akan tetapi, biasanya PNS terang-terangan dalam menjadi tim sukses calon kepala daerah itu sangat jelas dilarang.

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

Dari wawancara yang saya lakukan bersama KPU, Panwaslu dan BKPP (Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan) dengan adanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN yang mana didalam Undang-undang tersebut berdasarkan pasal 2 huruf f yang mana ASN harus memiliki sifat netral dan kita kaitkan dengan Pilkada tahun 2015 di Kabupaten Sleman, sejauh ini ASN kabupaten Sleman sudah baik dalam menanggapi peraturan tersebut.

Para ASN atau Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Sleman memang sudah paham dan sudah menjalankan aturan tersebut sebagaimana mestinya. Dengan kesadaran Pegawai Negeri Kabupaten Sleman tersebut memang sangat membantu realisasi Undang-undang tersebut. Terkait Pilkada Kabupaten Sleman Tahun 2015 sudah ada kepatuhan dari Pegawai Negeri Sipil Kabupaten Sleman yakni mereka patuh mengikuti aturan yang berlaku bahwa Pegawai Negeri Sipil tidak diperbolehkan berpolitik praktis. Ini dibuktikan tidak ada laporan masyarakat ataupun temuan Panwaslu yang selanjutnya di proses dan ditangani oleh Panwaskab Sleman kecuali 1 kasus saja. Namun pada prinsipnya secara

garis besar pengaturan netralitas Pegawai Negeri Sipil sudah terealisasi dengan cukup baik.

Pilkada Kabupaten Sleman 2015 secara garis besar memang sudah bisa dikatakan netral atau dikatakan Pegawai Negeri Sipil mematuhi aturan terkait netralitas Pegawai Negeri Sipil didalam Pilkada akan tetapi ada satu pelanggaran pada Pilkada 2015 tersebut dan Panwaslu kabupaten sleman memproses dan menangani 1 kasus terkait netralitas Pegawai negeri Sipil atas nama M.Labib, Pegawai Negeri Sipil Kemenag Kabupaten Sleman, dan statusnya adalah Pegawai Negeri Sipil Golongan III.

M. Labib melanggar pelanggaran karena memberikan sambutan kampanye memohon doa restu dan sekaligus agar Sri Purnomo-Sri Muslimatun agar menang dalam Pemilihan Bupati Sleman tahun 2015. M Labib adalah Pegawai Negeri Sipil Kemenag Kabupaten Sleman aktif.

Peraturan terkait hal yang juga mengatur tentang Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pilkada Selain Undang-undang Nomor 5 tahun 2014 tentang ASN tersebut adalah Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 tentang Disiplin PNS. Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 tersebut terdapat pasal yang menekankan bahwa Pegawai negeri sipil tidak di perbolehkan mengikuti berpolitik praktis dimana disebutkan dengan jelas pada Pasal 4 ayat 12 berbunyi :

Setiap PNS dilarang :

“ memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara :

- a. Ikut serta sebagai pelaksana kampanye;
- b. Menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS;
- c. Sebagai pesera kampanye dengan mengerahkan PNS lain; dan/atau
- d. Sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara;

Dan pengaturan selanjutnya ada di pasal 4 ayat 13 yang berbunyi :

Setiap PNS dilarang :

“memberikan dukungan kepada calon presiden/wakil presiden dengan cara :

- a. Membuat keputusan dan tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau
- b. Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya

Selanjutnya pasal 4 ayat 14

“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 perundang-undangan ; dan

Pasal 4 ayat 15

Setiap PNS 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 lingkup unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.

Selanjutnya apabila Pegawai Negeri Sipil tersebut tidak mentaati peraturan tersebut maka ada beberapa Jenis Hukuman Disiplin yakni dijelaskan pada Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010

(1) Tingkat hukuman disiplin terdiri dari:

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

(2) Jenis hukuman disiplin ringan sebagaimana dimaksud pada ayat 1 huruf a terdiri dari :

- a. Teguran lisan;
 - b. Teguran tertulis; dan
 - c. Pernyataan tidak puas secara tertulis.
- (3) Jenis hukuman disiplin sedang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri 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 sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c 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.

Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan penulis dengan Badan kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan dengan ditindak lanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 Pasal 7 diatas, karena dari Undang-undang ASN sendiri belum ada peraturanya mengenai pelanggaran ini maka ASN yang terindikasi tidak netral tersebut masih diproses dengan tingkatan mereka termasuk pangkat golongan PNS bagian apa dan

pelanggaran yang dilakukan mereka masih ditindak lanjuti apakah melanggar disiplin ringan, sedang dan berat. Tim pemeriksa bisa dilakukan oleh :

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

Tingkat proses pemeriksaan yang dilakukan oleh pihak BKPP sendiri yaitu dengan dilakukannya terlebih dahulu pemanggilan terhadap ASN yang terindikasi tidak netral tersebut untuk dilakukan pemeriksaan. Dari badan kepegawaian pendidikan dan pelatihan dipanggil paling lama 7 (tujuh) hari jam kerja sebelum tanggal pemeriksaan. Jika ASN yang terindikasi tidak netral tersebut tidak hadir pada saat pemanggilan dilakukannya panggilan kedua yakni diberi waktu 7 (tujuh) hari jam kerja sejak tanggal seharusnya bersangkutan diperiksa dan dipanggil pada pemanggilan pertama. Setelah ini jika sudah dipanggil dilakukan dengan cara dilihat dari pelanggaran disiplin pegawai negeri yang mereka lakukan kemudian mereka dijatuhkan sanksi sesuai tingkatan golongan mereka masing-masing.

Hasil wawancara dengan pihak Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan Kabupaten Sleman, kewenangan memberi sanksi bukan lah dari pihak BKPP melainkan oleh atasan langsung dilihat juga dari pangkat golongan masing-masing ASN tersebut. Golongan-golongan itu terdiri dari golongan tingkat I. II. III. IV.

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS ini telah dapat ditarik kesimpulan bahwasanya pemerintah sangat memperhatikan Netralitas PNS terkait Pilkada, dengan beberapa pasal yang ada didalamnya yang mana peraturan tersebut sangat rinci dan detail .

Berbagai kecurangan atau pelanggaran beserta sanksi yang harus dijalani ketika seseorang melanggar telah tertuang pada Peraturan Pemerintah tersebut. Bahkan ketika seorang Pegawai Negeri Sipil menggunakan atribut partai seperti Pin kecil atau menggunakan kaos di dalam maupun diluar kantor, hal tersebut bisa di masukan dalam pelanggaran yang tentunya ada sanksi yang bisa di terapkan terhadap pelanggaran tersebut. Hal tersebut termasuk dalam kategori pelanggaran karena bahwa status ASN/ Pegawai Negeri Sipil menyatu dan mengikat dalam kehidupan pribadi dan masyarakat, sehingga hal-hal yang sifatnya partisipatif atau terpengaruh oleh politik praktis maka diduga mereka telah melakukan pelanggaran terkait netralitas.

Diantara perbuatan yang mengarah kepada dugaan pelanggaran netralitas adalah melakukan pendekatan terhadap partai politik, memasang atribut yang mempromosikan calon pemimpin daerah, menghadiri deklarasi calon pemimpin daerah dengan atau tanpa atribut partai, mengunggah, menanggapi atau menyebarkan gambar maupun visi misi calon kepala daerah melalui media sosial, melakukan foto bersama, dan menjadi pembicara dalam pertemuan partai.

Memasang atribut yang dimaksud adalah seperti memakai kaos partai, memasang bendera partai dsb.

Aturan tersebut sudah tertera pada Pasal 2 huruf F Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN yang tertulis bahwa penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN berdasarkan pada asas netralitas. Yang dimaksud dengan netralitas adalah bebas dari pengaruh partai politik.

Terkait pelanggaran yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil, jika masyarakat awam menemukan pelanggaran tersebut masyarakat bisa langsung melaporkannya atau menyampaikannya kepada jajaran pengawas Pemilihan Umum mulai dari pengawas TPS, PPL (Desa atau Kelurahan), Panwascam (Kecamatan), Panwaskab (Kabupaten), serta Panwaslu Provinsi. Yang sering terjadi di lapangan yakni masyarakat masih terkesan ragu atau takut untuk melapor kepada pihak pengawas pemilu jika menemukan pelanggaran seperti ini, sebenarnya hal seperti ini lah yang mungkin akan menghambat kinerja dari pengawas pemilu untuk melacak pelanggaran yang terjadi di lapangan. Informasi dari masyarakat adalah salah satu informasi yang dianggap efektif dan sangat membantu pengawas pemilu ketika terjadi pelanggaran, sebenarnya masyarakat tidak perlu takut atau ragu untuk melaporkan pelanggaran jika terjadi pelanggaran di lapangan, karena Panwaskab Sleman bersifat profesional dan mengedepankan asas pradugatakal bersalah dalam proses penanganan pelanggaran. Pelapor akan

dirahasiakan identitasnya dan tidak akan disampaikan kepada pihak manapun meskipun hanya inisial dan alamat nya. Panwaskab berkoordinasi dengan pihak Kepolisian untuk memerankan tugas sebagai pengayom masyarakat termasuk menjamin identitas pelapor, saksi dan korban atau terlapor. Terkait identitas pelapor hanya akan diketahui oleh Panwaskab beserta jajarannya untuk keperluan administrasi dan menangani kasus pelanggaran tersebut.

Tindak lanjut yang dilakukan oleh Panwasb Sleman jika terdapat laporan, laporan dapat disampaikan ke Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan se-Kabupaten/ Kota, atay PPL Desa/ Kelurahan paling lama 7(hari) sejak terjadinya pelanggaran.

Laporan pelanggaran, Panwas melakukan mekanisme sebagai berikut :

1. Panwas menerima laporan secara lisan maupun tertulis;
2. Panwas menuangkan laporan pelanggaran pemilu yang disampaikan oleh pelapor kedalam formulir penerimaan laporan;
3. Laporan yang telah dituangkan dalam formulir laporan ditandatangani oleh pihak Pelapor dan pihak Panwas;
4. Panwas memberikan tanda terima laporan kepada pihak terlapor.

Setelah menerima laporan pelanggaran, Panwas melakukan penanganan laporan melalui proses sebagai berikut:

- a. Panwas mengkaji setiap laporan yang diterimanya dan memutuskan untuk menindaklanjuti atau tidak menindaklanjuti paling lambat 7 (tujuh) hari setelah laporan diterima;

- b. Dalam hal Panwas memerlukan keterangan tambahan dari pelapor untuk melengkapi laporan, keputusan sebagaimana dimaksud di atas dilakukan paling lama 14 (empat belas) hari setelah laporan diterima;
 - c. Panwas dapat mengundang pihak Pelapor dan pihak Terlapor mapupun pihak terkait lainnya untuk memberikan klarifikasi atas yang diterimanya;
 - d. Hasil kajian terhadap laporan di kategorikan sebagai pelanggaran Pilkada atau Bukan pelanggaran Pilkada. Pelanggaran Pilkada dapat berupa dugaan Pelanggaran Administrasi atau dugaan Pelanggaran Pidana Pilkada. Sedangkan Bukan Pelanggaran Pilkada dapat berupa Sengketa Pilkada;
 - e. Rapat Pleno Panws memutuskan apakah hasil jajian ditetapkan sebagai pelanggaran Pilkada ataukah tidak dan bila pelanggaran maka juga diputuskan kelembaga mana pelanggaran tersebut diteruskan untuk mendapatnkan penyelesaian lebih lanjut. Sedangkan bila diputuskan sebagai sengketa Pilkada(kecuali sengketa hasil) akan diselesaikan oleh Panwas sesuai tingkatan.
- Setelah melakukan kajian dan rapat pleno penetapan status laporan, maka Panwas melakukan penerusan pelanggaran dengan ketentuan :

1. Untuk laporan pelanggaran administrasi Pilkada, diteruskan kepada KPU Provinsi atau Kabupaten atau PPK sesuai tingkatannya;
2. Untuk Laporan pelanggaran Tindak Pidana Pilkada, Panwas meneruskan kepada penyidik Kepolisian;
3. Penerusan laporan sebagaimana dimaksud diatas dilampiri dengan salinan laporan dan hasil kajian terhadap laporan;
4. Penerusan sebagaimana dimaksud diatas, dilakukan paling lama 1 (satu) haru setelah diputuskab oleh Panwas.

Panwaslu Kabupaten Sleman secara menyeluruh telah melakukan sosialisai terkait netralitas PNS kepada pihak-pihak terkait termasuk mereka yang tergabung dalam Ormas, SKPD dengan metode sebagai berikut :

1. Sosialisai tatap muka
2. Sosialisai via surat himbauan
3. Sosialisasi via sticker
4. Sosialisasi via rilis media
5. Sosialisasi via iklan layanan masyarakat (radio)

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

B. Faktor penghambat pelaksanaan netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilukada

Faktor penghambat pelaksanaan netralitas PNS secara Yuridis

Ditinjau dari hukum maupun undang-undang, netralitas seseorang pegawai negeri sipil disebutkan secara tegas dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 2014 tentang aparatur sipil Negara Pasal 2 huruf f Undang-undang ASN. Pengaturan terhadap netralitas Pegawai negeri sipil (PNS) dimaksudkan untuk memperoleh kepastian, kegunaan dan keadilan hukum guna membatasi kekuasaan. Didukung dengan peraturan terdahulu yakni Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 tentang disiplin PNS. Dan persoalan netralitas pegawai negeri sipil juga diatur dalam undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-undang, bahwa disebutkan dalam PP tersebut “seorang PNS dilarang ikut serta dalam ranah perpolitikan.

Sejauh ini yang menghambat seorang pegawai negeri sipil ditinjau dari Peraturan Undang-undang, karena pejabat yang berwenang (sekda) adanya hubungan hirarki dengan Walikota. Dalam undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 37 ayat (2) mengatakan sekda berasal dari PNS. Karena Sekda itu sendiri dipilih oleh Walikota walaupun sekda itu diangkat oleh persetujuan DPRD tapi tetap yang mengusulkan adalah Walikota. Jadi jika PNS ada yang tidak netral maka sekda itu sendiri akan diberikan sanksi oleh walikota. Karena jika ada PNS yang tidak netral maka sekda akan terkena sanksi. Ini yang menjadi hambatan PNS untuk netral

dalam pemilukada karena adanya hubungan-hubungan satu sama lain antar lembaga.

1. Faktor penghambat pelaksanaan netralitas ditinjau dari kelembagaan

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

Kurang tegasnya sanksi yang seringkali menjadi faktor penghambat pegawai Negeri Sipil untuk bersikap netral pada saat pemilukada dilakukan. Meskipun peraturan perundang-undangan yang mengatur Netralitas Pegawai Negeri sipil telah ditetapkan, akan tetapi keterlibatan birokrasi dalam proses pemilukada masih tetap tampak.

Adanya rasa takut kepada atasan, merupakan adanya peternalistik, yaitu Indonesia mencerminkan hubungan bapak dan anak . Hubungan bapak dan anak ini memang sangat terasa sekali di lingkup Pegawai Negeri Sipil di Indonesia. Jika hubungan anak dengan bapaknya memang harus menghormati, dan anak juga harus

menuruti kemauan bapaknya, begitulah kira-kira yang bisa digambarkan kondisi tersebut.

2. Faktor penghambat pelaksanaan netralitas pegawai Negeri Sipil dalam Pilkada ditinjau dari diri pada Pegawai Negeri Sipil sendiri

Salah satu penghambat netralitas seorang pegawai negeri sipil itu berasal dari dirinya sendiri. Solidaritas yang kurang sesama PNS, sehingga masing-masing PNS menyelamatkan diri masing-masing dengan berpihaknya kepada salah satu calon kepala daerah. Karena untuk melanggar peraturan yang ada demi jabatan kedepannya dan kurangnya pemahaman atau faktor keuntungan sendiri, menyebabkan seorang Pegawai Negeri Sipil itu tidak netral dengan adanya imbalan jika mereka berpihak kepada salah satu calon kepala daerah. Karena dari salah satu calon yang mereka dukung jika memenangkan mereka akan di iming-imingi jabatan, atau jika mereka menang bisa saja mendapatkan sesuatu baik material maupun non material. Sehingga dengan adanya imbalan tersebut menyebabkan seseorang Pegawai Negeri Sipil berani berpihak dan tidak netral.

3. Faktor Penghambat Dilihat Dari Non Hukum

Adapun faktor yang menyebabkan ASN tidak netral dalam pilkada, adanya intervensi terhadap pengangkatan pejabat karier oleh pejabat politik. Pengangkatan dan pemberhentian pejabat karier oleh

pejabat politik. Pengangkatan dan pemberhentian pejabat saat bukan karena golongan kepangkatan, prestasi kerja, dan senioritas.

Namun, iming-iming promosi jabatan berdasarkan mendukung atau tidaknya pejabat terhadap calon kepala daerah. Sebab birokrat adalah pejabat karier yang justru tugasnya banyak ditentukan oleh pejabat politik. Bahwa banyak yang terjadi sejak saat setelah pelantikan kepala daerah hampir dapat dipastikan perombakan kabinet besar-besaran mulai dari tingkat terendah sampai tingkat teratas, untuk membersihkan kabinet dari orang-orang yang mungkin kurang tepat mendudukinya, hal ini lah yang membuat seorang PNS membersihkan diri mempertaruhkan netralitasnya sebagai wujud loyalitas.

Lemahnya penegakan hukum bagi PNS yang melanggar aturan masih belum dilaksanakan secara optimal sehingga tidak ada efek jera bagi yang melanggarnya dan dianggap sebagai suatu hal yang lumrah adanya suatu sistem simbiosis mutualisme baik PNS maupun kandidat sama-sama saling tarik untuk bekerja sama meraih kemungkinan memenangkan pilkada. Apalagi kalau kandidat tersebut berasal dari kalangan birokrasi. Dan adanya hubungan keluarga, kedaerahan, kesukuan dan sejenisnya , ini bisa menyebabkan pelaksanaan netral terhambat karena adanya hubungan antara calon dan PNS tersebut. Atau bisa juga kebiasaan budaya atau kebijakan masa lalu yang cukup lama mempengaruhi pemikiran.

Berbagai sosialisasi tersebut diharapkan informasi terkait netralitas ini bisa di terima dan di cerna dengan baik sehingga dapat meminimalisir pelanggaran terkait netralitas yang rawan terjadi dikalangan Pegawai Negeri Sipil Kabupaten Sleman pada khususnya.

Ada beberapa faktor penghambat lainnya yang ditemukan dalam realisasi pengaturan netralitas pegawai negeri sipil dalam pilkada kabupaten sleman 2015 silam yakni tidak diketahuinya secara pasti surat himbauan yang dilayangkan Panwaskab Sleman ke Pemda Sleman apakah ditindak lanjuti dengan surat edaran kepada setiap PNS atau hanya pimpinan lembaga/SKPD. Selain hal diatas faktor penghambatnya mungkin lebih kepada bagaimana terkait sosialisasi, memang dari Panwaskab Sleman, BKPP dan KPU sudah melakukan sosialisasi dalam bentuk tatap muka secara langsung ataupun secara tulisan dan media lainnya, akan tetapi mungkin ada beberapa oknum dari Pegawai Negeri yang tidak paham atau acuh tak acuh terhadap peraturan atau sosialisasi-sosialisai yang mengarah kepada netralitas tersebut sehingga hal-hal sepele yang mungkin dapat menjadi sebuah pelanggaran di anggap sepele karena kurang paham dengan aturan terkait netralitas Pegawai Negeri Sipil tersebut.

Tidak hanya faktor penghambat yang ada dalam realisasi Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pilkada di Kabupaten Sleman tahun 2015 silam, ada juga beberapa faktor pendukung yang mendukung berjalanya atau tersealisasinya pengaturan terkait

netralitas dalam Pilkada di Kabupaten Sleman yakni, kesadaran para pegawai negeri sipil yang sadar akan bagaimana posisi atau peran dari aparatur sipil negara yang mana harus netral tidak berpihak kemana pun dan kepada siapapun, selain itu adanya pihak dari pemerintah sendiri yang tidak henti-hentinya melakukan sosialisasi-sosialisai terhadap Pegawai Negeri Sipil. Adanya sarana dan prasarana yang mencukupi juga menjadi salah satu faktor pendukung terkait hal tersebut, sampai sejauh ini para pegawai negeri sipil di Kabupaten Sleman sebagian besar memang sudah sadar akan pentingnya bersikap netral terhadap pilkada atau apapun yang berhubungan dengan politik praktis tersebut.

