

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A Implementasi PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang disiplin PNS terhadap PNS yang tidak netral pada pelaksanaan Pilkada Kota Yogyakarta

1. Mekanisme disiplin PNS terhadap PNS yang tidak netral pada pelaksanaan Pilkada Kota Yogyakarta.

Kota Yogyakarta merupakan salah satu kota yang menyelenggarakan Pilkada pada Tahun 2017. Pemilihan umum tersebut diselenggarakan untuk memilih walikota dan wakil wali Kota Yogyakarta periode 2017-2022. Pemilihan umum Wali Kota Yogyakarta tersebut dilaksanakan pada tanggal 15 Februari 2017 yaitu kandidat pasangan calon Nomor urut 1 (satu) yaitu Haryadi Suyuti dan Heroe Purwadi dan Pasangan calon Nomor urut 2 (dua) yaitu Iman Priyono dan Achmad Fadli. Pemilihan Wali kota kemudian dimenangkan oleh pasangan calon Nomor urut 1 yaitu Haryadi Suyuti.

Masyarakat dan PNS ikut berpartisipasi dalam pemilihan Wali Kota Yogyakarta. PNS merupakan salah satu bagian yang turut menyelenggarakan pemerintahan. PNS diperbolehkan melaksanakan Hak untuk memilih namun tidak boleh turut aktif dalam penyelenggaraan pemilu dan Politik. Bagi PNS yang turut aktif dalam Pemilu/Pilkada maka akan mendapatkan sanksi disiplin PNS karena melanggar Netralitas. Kewajiban dan larangan PNS diatur dalam PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang disiplin PNS.

Kewajiban berdasarkan Pasal (3) PP No 53 Tahun 2010 tentang disiplin PNS bahwa setiap PNS Wajib :

1. Mengucapkan sumpah/janji PNS;
2. Mengucapkan sumpah/janji jabatan;
3. Setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Pemerintah;
4. Menaati segala ketentuan peraturan perundang-undangan;
5. Melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepada PNS dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggung jawab;
6. Menjunjung tinggi kehormatan negara, Pemerintah, dan martabat PNS;
7. Mengutamakan kepentingan negara daripada kepentingan sendiri, seseorang, dan/atau golongan;
8. Memegang rahasia jabatan yang menurut sifatnya atau menurut perintah harus dirahasiakan;
9. Bekerja dengan jujur, tertib, cermat, dan bersemangat untuk kepentingan negara;
10. Melaporkan dengan segera kepada atasannya apabila mengetahui ada hal yang dapat membahayakan atau merugikan negara atau Pemerintah terutama di bidang keamanan, keuangan, dan materiil;
11. Masuk kerja dan menaati ketentuan jam kerja;
12. Mencapai sasaran kerja pegawai yang ditetapkan;

13. Menggunakan dan memelihara barang-barang milik negara dengan sebaik-baiknya;
14. Memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat;
15. Membimbing bawahan dalam melaksanakan tugas;
16. Memberikan kesempatan kepada bawahan untuk mengembangkan karier; dan
17. Mentaati peraturan kedinasan yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang.

Larangan PNS diatur dalam Pasal (4) PP No 53 Tahun 2010 bahwa Setiap PNS dilarang untuk:

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 perundang-undangan; 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, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.

Kewajiban dan larangan yang telah diatur merupakan sebagai dasar bagi PNS dalam menjalankan tugasnya. Pada saat pengangkatan PNS wajib bagi PNS untuk mengucapkan sumpah/janji PNS. Sumpah/janji PNS memiliki arti yaitu suatu kesanggupan untuk mentaati kewajiban dan tidak melakukan larangan yang telah ditentukan. Pada hakikatnya merupakan kesanggupan terhadap Tuhan dan atasan yang berwenang.¹ Bagi PNS yang tidak mentaati kewajiban dan larangan yang telah diatur maka akan mendapatkan hukuman disiplin berdasarkan PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang disiplin PNS.

Hukuman disiplin PNS diatur dalam Pasal (7) PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang disiplin PNS dengan tingkat dan jenis hukuman disiplin yang berbeda. Pasal (7) ayat 1 menjelaskan mengenai tingkat hukuman disiplin yang terdiri dari hukuman disiplin ringan, hukuman disiplin sedang dan hukuman disiplin berat. Pasal (7) ayat 2 menjelaskan mengenai jenis hukuman disiplin ringan berupa teguran lisan, teguran tertulis, dan pernyataan tidak puas secara tertulis. Pasal

¹ Sudibyo Triatmodjo. 1983. Hukum kepegawaian mengenai kedudukan hak dan kewajiban pegawai negeri sipil. Jakarta: Ghalia Indonesia, Hlm 60

(7) ayat 3 menjelaskan mengenai jenis hukuman sedang berupa 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. Pasal (7) ayat 4 menjelaskan jenis hukuman disiplin berat berupa Penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun, pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah, pembebasan dari jabatan, pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS, dan pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.

PNS yang tidak netral maka PNS tersebut telah melanggar kewajiban dan larangannya. Bentuk dari pelanggaran netralitas bentuknya beragam yang hakikatnya merupakan memberikan dukungan kepada pasangan calon dalam pemilu atau pilkada. Bagi PNS yang tidak netral maka dapat diberikan hukuman disiplin sedang dan berat berdasarkan Pasal (12) dan Pasal (13) PP Nomor 53 Tahun 2010. Penetapan hukuman disiplin bagi PNS yang melanggar ditentukan oleh PNS yang menduduki jabatan tertentu atau berkedudukan lebih tinggi dari PNS yang melanggar.

Mekanisme Pelaksanaan disiplin PNS terdapat beberapa ketentuan yang harus dilaksanakan hingga dijatuhkannya sanksi disiplin. Ketentuan tersebut diatur didalam PP No 53 Tahun 2010 tentang disiplin PNS yaitu meliputi tata cara pemanggilan,

pemeriksaan, penjatuhan, dan penyampaian keputusan hukuman disiplin.

Tata cara pemanggilan berdasarkan Pasal (23) PP Nomor 53 Tahun 2010 yaitu bagi PNS yang diduga melakukan pelanggaran disiplin maka akan dipanggil oleh atasan langsung secara tertulis untuk dilakukan Pemeriksaan. Sebelum dilakukan pemeriksaan dilakukan Pemanggilan kepada PNS yang diduga melanggar disiplin dan paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sebelum tanggal pemeriksaan. PNS yang diduga melakukan pelanggaran apabila pada tanggal pemeriksaan tidak hadir kemudian dilakukan pemanggilan kedua yang paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak tanggal pemanggilan pemeriksaan pertama bersangkutan tidak datang. Bagi PNS yang bersangkutan tidak hadir pada tanggal pemeriksaan yang telah ditentukan maka pejabat berwenang yang menghukum akan menjatuhkan hukuman disiplin berdasarkan alat bukti dan keterangan yang sudah ada tanpa dilakukan pemeriksaan.

Ketentuan pemeriksaan diatur pada Pasal (24) PP Nomor 53 Tahun 2010 yaitu sebelum dijatuhkannya hukuman disiplin maka atasan wajib memeriksa terlebih dahulu terhadap PNS yang diduga melanggar. Pemeriksaan dilakukan secara tertutup kemudian hasilnya dituangkan dalam bentuk berita acara pemeriksaan. Kewenangan menjatuhkan hukuman disiplin terhadap PNS berdasarkan hasil pemeriksaan dapat berupa kewenangan dari atasan langsung yang

berangkutan. Sehingga atasan langsung wajib menjatuhkan hukuman disiplin atau pejabat yang lebih tinggi dari atasan langsung tersebut yang wajib melaporkan secara hierarki kemudian disertai berita acara pemeriksaan.

Berdasarkan ketentuan pasal (25) PP Nomor 53 Tahun 2010 akan dibentuk Tim pemeriksaan bagi hukuman disiplin sedang dan berat. Tim pemeriksaan dapat terdiri dari atasan langsung, unsur pengawasan dan unsur kepegawaian atau pejabat yang ditunjuk. Tim pemeriksaan ini dibentuk oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atau pejabat lain yang ditunjuk.

Didalam proses pemeriksaan apabila dibutuhkan maka atasan langsung, tim pemeriksaan, atau pejabat yang berwenang memberi hukuman dapat meminta keterangan orang lain. PNS yang diduga akan dijatuhkan hukuman berat dapat dibebaskan tugas sementara dari atasan langsung namun tetap diberikan hak-hak kepegawaiannya. Keputusan disiplin ditetapkan dengan keputusan pejabat yang berwenang yang menghukum dan disampaikan secara tertutup. Dilakukannya Penyampaian Keputusan hukuman paling lambat 14 (empat belas) hari kerja sejak ditetapkan keputusan tersebut. Apabila PNS tidak hadir pada saat penyampaian keputusan maka keputusan tersebut akan dikirim pada pihak yang bersangkutan.

Hasil wawancara kepada Bapak Agus Muhammad Yasin selaku koordinator Divisi Hukum, Data, dan Informasi di Bawaslu DIY

menjelaskan bahwa proses pengawasan Bawaslu pada saat Pilkada Kota Yogyakarta Tahun 2017 dilakukan oleh Panwas Pilwali (Panitia Pengawas Pemilihan Walikota). Proses pengawasan dilakukan terhadap seluruh ASN, TNI, POLRI, dan masyarakat. Hasil pengawasan Panwas Pilwali total terdapat 5 (lima) orang ASN dan 2 (tenaga bantuan) Pemerintah yang dilaporkan terindikasi tidak netral. 1 (satu) PNS dilaporkan karena telah menyebarkan dukungan salah satu pasangan calon Pilkada melalui pesan *broadcast* pada media sosial Aplikasi *whatsapp* dan 4 ASN serta 2 (dua) tenaga bantuan dilaporkan karena memakai kaos atribut salah satu pasangan calon Pilkada saat menuju setelah perhitungan penetapan surat suara di KPU Kota Yogyakarta.

Berdasarkan data yang didapat dan ditunjukkan oleh Bawaslu DIY bahwa pada tahapan masa tenang pada tanggal 13 Februari 2017 Panwas Pemilihan Kota Yogyakarta telah mendapat laporan terkait dugaan ketidaknetralan ASN di lingkungan Kota Yogyakarta. Dugaan pelanggaran tersebut dalam bentuk bahwa PNS tersebut telah melakukan tindakan berupa mengajak untuk memilih salah satu paslon melalui pesan *broadcast* pada media sosial aplikasi *whatsapp*. Selanjutnya pelapor menuliskan laporan tersebut pada form A1 dengan Nomor register 006/LP/PANWASKOT-YKA/02/2017. Kemudian Panwas pemilihan kota Yogyakarta bersama Sentra Gakkumdu melakukan tindakan klarifikasi kepada pihak yang

bersangkutan sebagai tahap awal laporan untuk ditentukan penindakan selanjutnya.

Tahap setelah dilakukannya proses klarifikasi maka hasil yang didapat berdasarkan fakta hasil kajian sentra Gakkumdu yang terdiri dari 3 (tiga) institusi yaitu panwas Kota Yogyakarta, Kepolisian resort Kota Yogyakarta, dan Kejaksaan Negeri Kota Yogyakarta. Laporan tersebut tidak dapat ditindak lanjuti sebagai dugaan pidana pemilihan karena tidak memenuhi *legal standing* syarat formal sebuah laporan dan ditindaklanjuti oleh panwas pemilihan Kota Yogyakarta sebagai temuan berdasarkan hasil klarifikasi terlapor, saksi, dan barang bukti.

Panwas pemilihan kota menjadikan laporan tersebut sebagai informasi awal kemudian Panwas pemilihan Kota Yogyakarta melakukan proses penanganan pelanggaran dengan nomer register 016/TM/PANWASKOT-YKA/02/2017. Kemudian setelah dilakukan pembahasan dapat disimpulkan bahwa tidak adanya dugaan pelanggaran pidana pemilihan namun terdapat dugaan regulasi lain yaitu pelanggaran PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS. kemudian terhadap hal tersebut Panwas pemilihan kota Yogyakarta meneruskan kepada instansi yang berwenang untuk ditindaklanjuti sesuai kewenangan dan peraturan peraturan perundang-undangan.

Tanggal 27 Februari 2017 pukul 10.00 WIB Panwas pemilihan Kota Yogyakarta mendapat laporan bahwa terdapat 4 orang ASN dan 2 orang tenaga bantuan diduga tidak netral. Bentuk ketidaknetralan

yang dilakukan yaitu dengan menggunakan kaos atribut salah satu paslon setelah perhitungan penetapan surat suara di KPU Kota Yogyakarta. Setelah adanya laporan tersebut kemudian Panwas Pemilihan Kota Yogyakarta melakukan proses penanganan. Oknum tersebut dilaporkan tidak netral karena ketika sudah selesai Penyelenggaraan Pilwali oknum tersebut merayakan kemenangan paslon tertentu dengan memakai kaos bergambar paslon.

Peristiwa tersebut dilakukan diluar kota yogyakarta yaitu dilakukan di Kota Magelang yang kemudian sudah dikaji dan direkomendasikan kepada instansi terkait. Faktor penyebab pelanggaran tersebut karena 6 orang yang dilaporkan tidak menyadari bahwa perbuatan tersebut tidak benar. Menurut mereka hal tersebut bukan merupakan suatu pelanggaran karena dilakukan diluar kota Yogyakarta dan masa penyelenggaraan Pilwali telah selesai. Berdasarkan pengawasan pada saat kampanye hingga pencoblosan tidak ditemukan mengenai adanya laporan atau tindakan yang berkaitan mengenai pelanggaran netralitas PNS. Laporan mengenai pelanggaran netralitas terjadi 3 (tiga) hari setelah penyelenggaraan Pilkada.

Penyebab terjadinya pelanggaran di dalam kegiatan Pilkada Kota Yogyakarta yang berkaitan mengenai pelanggaran netralitas terjadi dikarenakan motivasi yang beragam. Namun bentuk penindakan Bawaslu terhadap PNS yang tidak netral yaitu apabila

perbuatan tersebut tidak melibatkan paslon maka penindakan tersebut tidak akan berpengaruh terhadap paslon tersebut. Proses penindakan terhadap PNS yang tidak netral menjadi kewenangan pejabat Walikota dan Inspektorat. Bawaslu tidak mempunyai kewenangan dalam penindakan terhadap PNS dan hanya melakukan rekomendasi pada pihak terkait

2. Implementasi PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang disiplin PNS terhadap PNS yang tidak netral pada pelaksanaan Pilkada Kota Yogyakarta oleh BKPP (Badan kepegawaian pendidikan dan pelatihan).

BKPP memiliki peran penting dalam menunjang proses penyelenggaraan pemerintahan Kota Yogyakarta. Tugas dan fungsi BKPP diatur dalam Peraturan Walikota Nomor 66 Tahun 2016 Tentang Susunan organisasi, kedudukan, tugas, fungsi dan tata Kerja Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan Kota Yogyakarta.

Tugas Badan kepegawaian, pendidikan, dan pelatihan adalah memiliki tugas dalam menunjang penyelenggaraan pemerintahan Daerah Yogyakarta berdasarkan asas otonomi daerah. Tugas lain dari BKPP adalah tugas pembantuan didalam bidang kepegawaian, pendidikan, dan pelatihan.² Tugas BKPP merupakan bagian dari pengembangan dalam menunjang kinerja pemerintahan. BKPP juga

² Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi. "Profil Badan Kepegawaian, Pendidikan, dan pelatihan". <http://ppid.jogjakota.go.id/index.php/page/badan-kepegawaian-pendidikan-pelatihan> Diakses pada 02 Maret 2019 pukul 0:24

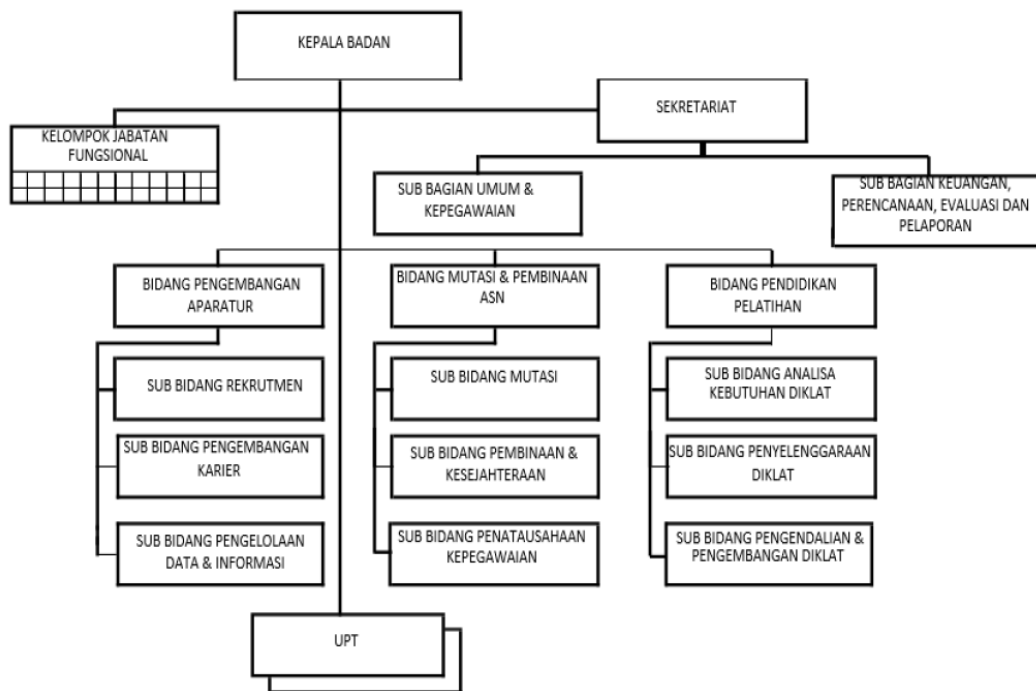
memberikan fasilitas dan sarana pelatihan para pegawai untuk menunjang kinerja pegawai dilingkungan pemerintahan Kota Yogyakarta. Fungsi BKPP untuk melaksanakan tugas sebagai Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan diatur dalam Pasal (5) Perwal Nomor 66 Tahun 2016, yaitu:

- a. Sebagai perumusan kebijakan teknis didalam bidang kepegawaian, pendidikan dan pelatihan.
- b. Sebagai penyelenggaraan fungsi penunjang urusan pemerintahan
- c. Daerah di bidang kepegawaian, pendidikan dan pelatihan.
- d. Sebagai pelaksanaan koordinasi penyelenggaraan fungsi penunjang urusan di bidang kepegawaian, pendidikan dan pelatihan.
- e. Sebagai pembinaan dan pelaksanaan tugas di bidang kepegawaian, pendidikan dan pelatihan.
- f. Sebagai pengelolaan kesekretariatan meliputi perencanaan, umum, kepegawaian, keuangan, evaluasi dan pelaporan.
- g. Sebagai pelaksanaan pengawasan, pengendalian evaluasi, dan pelaporan di bidang kepegawaian, pendidikan, dan pelatihan.³

³ Ibid

Gambar 4.2

Bagan Struktur Organisasi BKPP



(Sumber : PPID Kota Yogyakarta,2019)

Berdasarkan hasil penelitian wawancara dengan BKPP Kota Yogyakarta yang diwakili oleh salah satu pihak dari BKPP yaitu Bapak May Indra S.Kom selaku Kepala Bidang Pembinaan dan Kesejahteraan ASN menjelaskan bahwa selama ini tidak ada pelanggaran yang dilakukan PNS Kota Yogyakarta berkaitan mengenai Netralitas PNS yang dilaporkan atau diproses oleh BKPP. Pihak BKPP menjelaskan bahwa pada saat itu terdapat media massa

memberitakan terdapat PNS yang melanggar netralitas namun hanya terdapat pada media massa saja. Selama ini BKPP tidak pernah menerima laporan apapun yang berkaitan mengenai pelanggaran netralitas PNS.

Menurut BKPP PNS kota Yogyakarta netral pada saat pilkada kota Yogyakarta tahun 2017 karena BKPP tidak mendapat laporan mengenai PNS yang melanggar netralitasnya pada saat Pilkada Kota Yogyakarta. Total PNS di Kota Yogyakarta yaitu berjumlah 5.174 (Lima ribu seratus tujuh puluh empat) PNS. Tugas dan wewenang BKPP terhadap netralitas PNS salah satunya mensosialisasi Peraturan mengenai larangan yang harus dihindari PNS kemudian apabila terdapat laporan mengenai pelanggaran netralitas maka pelanggaran tersebut akan diproses. Jenis pelanggaran PNS yang paling banyak ditemukan BKPP bukan mengenai pelanggaran netralitas PNS. Jenis pelanggaran PNS yang paling banyak ditemukan yaitu jenis pelanggaran disiplin kehadiran seperti terlambat, tidak masuk tanpa keterangan, dll. Proses berkaitan mengenai pemeriksaan pelanggaran disiplin PNS terdapat pada Inspektorat atau instansi masing-masing karena tanggung jawab terhadap pembinaan PNS secara langsung pada atasannya.

Kasus yang dilaporkan pada BKPP yang menindak lanjuti terhadap proses pemeriksaan yaitu kewenangan dari Walikota maka BKPP dan tim yang dibentuk akan memfasilitasi hukuman disiplin tersebut. Proses pengawasan BKPP terhadap PNS supaya tidak

melanggar disiplin PNS khususnya berkaitan pelanggaran netralitas PNS yaitu sebatas sosialisasi terhadap hak dan kewajiban PNS sesuai peraturan yang berlaku. BKPP setelah melakukan sosialisasi maka berkaitan mengenai pelaksanaan dan pengawasan berada pada pejabat atau atasan langsung PNS tersebut. Atasan wajib melakukan pembinaan terhadap bawahannya apabila terjadi kesalahan atau pelanggaran. Ketika seorang atasan menemukan bawahannya melakukan pelanggaran namun tidak melakukan tindakan maka atasan tersebut diberi hukuman yang sama sesuai jenis pelanggaran yang dilakukan PNS tersebut.

Prosedur penanganan PNS menurut BKPP apabila terdapat PNS melanggar netralitas yaitu dicermati dan dilakukan pemeriksaan oleh atasan sesuai ketentuan dan tingkat pelanggaran yang dilakukan PNS kemudian atasan tersebut melaporkan kepada atasannya apabila hukuman sudah dijatuhkan. Tim khusus dibentuk untuk melakukan pemeriksaan jika diperlukan. Tim khusus dibentuk gabungan dari inspektorat, BKPP, dan Instansi terkait yaitu biasanya selaku atasan langsung. Tim khusus ini dibentuk apabila dibutuhkan dan bersifat *Ad Hoc*. Dibentuknya tim khusus ini apabila atasannya tidak dapat menemukan pelanggarannya lalu sanksi yang harus diterapkan maka dapat bentuk tim khusus.

Menurut BKPP Pihak yang berwenang dalam melakukan penjatuhan sanksi disiplin terhadap PNS apabila terdapat PNS yang melanggar netralitas yaitu tergantung dari pelanggaran yang

dilakukan. Pihak yang melakukan Perjatuhan sanksi netralitas juga tergantung berdasarkan derajatnya. Apabila pelanggaran yang dilakukan PNS menimbulkan hukuman yang berat sesuai jenjangnya, kemudian berdasarkan tingkat pelanggaran yang dilakukan, golongan maka atasan pelaku yang akan menentukan.

Upaya BKPP mengenai pencegahan dan penanggulangan agar tidak terjadi pelanggaran netralitas PNS yaitu sebagai antisipasi BKPP mensosialisasikan aturan yang berkaitan mengenai netralitas PNS sesuai ketentuan peraturan yang mengatur. BKPP selain mensosialisasikan terhadap PNS juga menghimbau kepada atasan atau pejabat yang mengawasinya. Menurut BKPP dalam mempertahankan netralitas PNS tidak terdapat pelatihan khusus mengenai netralitas karena itu merupakan bukan aktivitas prosedural. Didalam mempertahankan netralitas tersebut BKPP hanya membuat edaran dari Sekretaris Daerah yang berkaitan mengenai netralitas.

Perlindungan BKPP terhadap PNS hanya sekedar berupa himbauan, apabila terdapat PNS yang terlibat maka akan diberikan sanksi terhadap pelanggaran netralitas yang dilakukan. Menurut pihak BKPP PNS merupakan bukan bagian dari kontestan pemilu, tugasnya harus netral tidak boleh mendapat intervensi politik. PNS selain itu didalam bagian pekerjaannya tidak terdapat pekerjaan yang melayani atau memfasilitas berkaitan dengan proses politik tersebut.

3. Implementasi PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang disiplin PNS terhadap PNS yang tidak netral pada pelaksanaan Pilkada Kota Yogyakarta oleh Inspektorat Kota Yogyakarta.

Inspektorat Kota Yogyakarta didalam sistem pemerintahan Kota Yogyakarta memiliki tugas dan fungsi yang diatur dalam Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 82 Tahun 2016 tentang susunan organisasi, kedudukan, tugas, fungsi dan tata kerja Inspektorat Kota Yogyakarta. Inspektorat Kota Yogyakarta memiliki tugas yaitu membina dan mengawasi pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan oleh perangkat daerah. Berdasarkan Perwal Nomor 82 Tahun 2016 Pasal (5), untuk melaksanakan tugas, Inspektorat mempunyai fungsi:

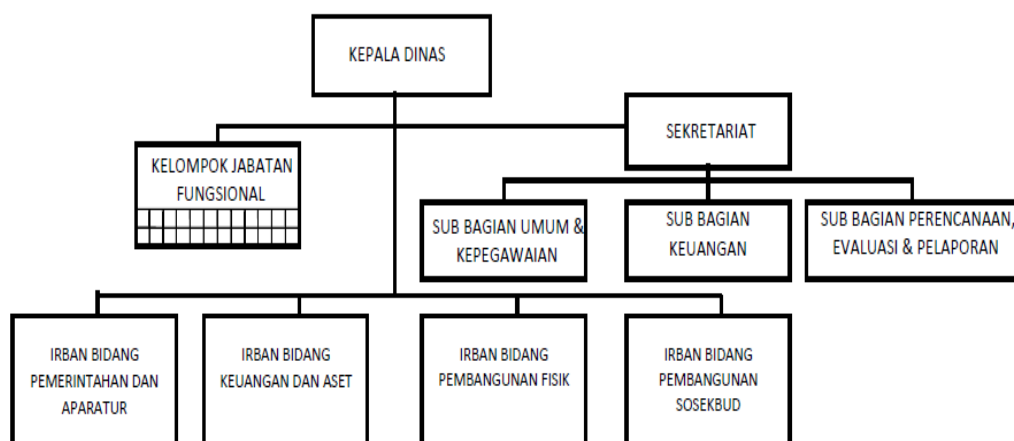
- a. Perumusan kebijakan teknis bidang pengawasan dan fasilitasi pengawasan.
- b. Pelaksanaan pengawasan internal terhadap kinerja dan keuangan melalui audit, review, evaluasi, pemantuan, dan kegiatan pengawasan lainnya.
- c. Pelaksanaan pengawasan untuk tujuan tertentu atas penugasan Walikota.
- d. Penyusunan laporan hasil pengawasan.
- e. Pengelolaan kesekretariatan meliputi perencanaan umum, kepegawaian, keuangan, evaluasi dan pelaporan.

- f. Pelaksanaan pengawasan, pengendalian evaluasi, dan pelaporan di bidang bidang Pengawasan.⁴

Tugas dan fungsi Inspektorat akan dilaporkan kepada Walikota untuk dimintai pertanggung jawaban terhadap tugas dan fungsi tersebut. Tugas dan fungsi Inspektorat memiliki peran yang sangat penting didalam pemerintahan Kota Yogyakarta. Tugas dan fungsi Inspektorat Kota Yogyakarta memiliki tanggung jawab yang besar terhadap walikota yang akan digunakan sebagai bahan evaluasi kinerja dan kebijakan pemerintah Kota Yogyakarta.

Gambar 4.1

**Bagan Struktur Organisasi
Inspektorat Kota Yogyakarta**



(Sumber : PPID Kota Yogyakarta,2018)

Kedudukan Inspektorat Kota Yogyakarta berdasarkan Pasal 3 Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 82 Tahun 2016 tentang

⁴ PPID Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi, "Profil Inspektorat", <http://ppid.jogjakota.go.id/index.php/page/inspektorat> Di akses 1 Maret 2019 pukul 23:09

susunan organisasi, kedudukan, tugas, fungsi, dan tata kerja Inspektorat Kota Yogyakarta yaitu:

- a. Kedudukan inspektorat merupakan unsur pengawas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- b. Inspektorat dipimpin oleh Inspektur.
- c. Inspektur berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab kepada walikota melalui sekretaris Daerah.⁵

Pengawasan Inspektorat terhadap disiplin PNS secara umum terkait regulasi disiplin pegawai ada pada PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang disiplin PNS. Terkait regulasi yang ada pada PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang disiplin PNS menyangkut banyak hal tidak hanya mengenai disipliner. Sebagai contoh bahwa terkait disiplin dengan adanya PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang disiplin PNS ini memuat ketika seseorang tidak masuk kerja kini hitungannya bukan hari namun jam bahkan menit. Berbeda dengan ketentuan dahulu pada PP Nomor 30 Tahun 1980 yang tidak *rigid* menunjukkan bahwa tidak masuk kerja maka hitungannya hari. Didalam aturan terdahulu bahwa seseorang dapat diberhentikan sebagai pegawai ketika 6 (enam) bulan tidak masuk secara beruntun tanpa jeda. Sehingga bagi pegawai yang cerdas atau paham aturan lalu ketika pegawai tidak masuk hampir 6 (enam) bulan kemudian kurang 2 (dua) hari masuk maka gugur sehingga tidak dapat dijatuhi hukuman disiplin.

⁵ Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 82 Tahun 2016 Tentang Susunan Organisasi, Kedudukan, Tugas, Fungsi, dan Tata Kerja Inspektorat Kota Yogyakarta

Pemberhentian sementara apabila bila pegawai tersebut tidak masuk selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa jeda sehingga dapat disiasati oleh pegawai tersebut. Namun menurut inspektorat sejak adanya PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang disiplin PNS membuat perubahan yang sangat signifikan terhadap perubahan perilaku disiplin tersebut. Setelah adanya peraturan tersebut kini ketidakhadiran pegawai dihitung secara komulatif. Dihitung secara komulatif yaitu apabila pegawai tidak hadir selama 2 (dua) jam namun setiap hari kemudian jumlah ketidakhadiran tersebut akan diakumulasi. Dengan akumulasi tersebut bahkan 5 (lima) hari kerja sudah mendapat penjatuhan hukuman disiplin. Penjatuhan hukuman ringan, sedang, hingga berat yaitu bergantung pada banyaknya akumulasi tidak hadir. Bagi Pegawai yang tidak masuk kerja hingga 46 (empat puluh enam) hari maka sudah dapat diberhentikan sebagai PNS.

Pelanggaran netralitas PNS Pada saat Pilkada di Kota Yogyakarta berdasarkan hasil penelitian di Inspektorat Kota Yogyakarta Ibu Septi Sri Rejeki selaku Inspektur Pembantu Bidang Pemerintahan dan Aparatur di Inspektorat Kota Yogyakarta menjelaskan berkaitan mengenai pelanggaran netralitas PNS bahwa pernah mendapat informasi indikasi adanya pelanggaran netralitas oleh PNS. Informasi indikasi tersebut merupakan bentuk aduan dari masyarakat sehingga Inspektorat segera melakukan pemeriksaan. Setelah dilakukan pemeriksaan atau audit bahwa tidak terbukti adanya pelanggaran netralitas PNS pada saat pilkada berdasarkan hasil

investigasi tim audit. Terdapat 3 (tiga) kasus laporan indikasi pelanggaran netralitas yang diterima namun tidak ada satupun yang terbukti melanggar netralitas. Sehingga menurut inspektorat bahwa selama ini tidak ada PNS yang terbukti melanggar netralitas PNS terutama pada saat pilkada kota yogyakarta.

Laporan adanya Indikasi pelanggaran netralitas oleh PNS Inspektorat Kota Yogyakarta mendapat rekomendasi dari Bawaslu DIY. Mengenai kasus yang direkomendasikan ke Inspektorat Kota Yogyakarta oleh Bawaslu DIY bahwa kasus tersebut sudah ditindak lanjuti. Berdasarkan hasil pemeriksaan oleh tim audit bahwa kasus tersebut tidak terbukti dan merupakan bukan suatu pelanggaran Netralitas PNS. Bentuk kasus yang direkomendasikan oleh bawaslu kepada Inspektorat yaitu kasus dugaan pelanggaran PNS. Pada saat masa Pilkada Kota Yogyakarta Tahun 2017 bahwa terdapat PNS yang dilaporkan karena telah diduga melakukan tindakan berupa ajakan untuk memilih salah satu Paslon melalui *Broadcast whatsapp*. Setelah adanya laporan tersebut maka inspektorat segera melakukan tindakan berupa melakukan proses investigasi atau pemeriksaan. Setelah dilakukannya proses pemeriksaan bahwa PNS tersebut tidak terbukti melanggar netralitas. Berdasarkan Hasil pemeriksaan membuktikan bahwa PNS tersebut memang melakukan *Broadcast whatsapp*.

Pihak terlapor menerangkan bahwa *Broadcast* tersebut tidak hanya berkaitan mengenai salah satu paslon tetapi semua Paslon. Menurut inspektorat hal tersebut Secara etika hanya memberikan

suatu sikap positif. Selanjutnya kasus PNS yang dilaporkan ke Inspektorat karena telah memakai Atribut Paslon Pilkada Kota Yogyakarta. Kasus tersebut setelah dilaporkan ke Inspektorat maka Inspektorat segera melakukan investigasi hingga ke TKP.

Namun menurut Inspektorat pada saat itu sudah bukan masa kampanye dan yang melakukan tindakan tersebut bukan ASN/PNS tetapi NABAN (Tenaga Bantuan). Pegawai PEMKOT terdiri dari NABAN (Tenaga bantuan), PTT (pegawai tidak tetap), PNS (pegawai negeri sipil), PPPK (Pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja). NABAN bukanlah merupakan ASN. Pegawai yang merupakan ASN adalah PNS dan PPPK. PPPK baru menjadi ASN yaitu pada Januari tahun 2019 dan merupakan seleksi angkatan pertama sehingga sebelumnya bukanlah ASN. NABAN karena diluar ketentuan PP No 53 Tahun 2010 tentang disiplin PNS maka tidak dapat dijatuhkan hukuman disiplin dan bukan merupakan pelanggaran netralitas PNS. Menurut Inspektorat perilaku tersebut juga dilakukan diluar Kota Yogyakarta yaitu di Kecamatan Muntilan Kabupaten Magelang sehingga tidak mempengaruhi masyarakat Kota Yogyakarta. Sehingga selama ini tidak ada PNS yang tidak netral terutama pada saat pilkada dan bentuknya hanya laporan atau aduan yang tidak terbukti. Berkaitan mengenai laporan tersebut Inspektorat sudah memberikan laporan kepada Walikota Yogyakarta.

Inspektorat Kota Yogyakarta dalam melakukan tindakan penanganan terhadap laporan indikasi pelanggaran netralitas PNS hampir sama dalam menangani laporan secara umum. Ketika Inspektorat mendapat laporan atau informasi awal maka segera diadakan kegiatan PPI (Penelitian dan Penelaah Informasi). PPI merupakan Program atau kegiatan Inspektorat untuk dilakukan penelitian dan pemeriksaan awal dari laporan tersebut. Begitu banyak media aduan yang dapat digunakan masyarakat untuk melapor ke PEMKOT atau Inspektorat. Bentuk aduan atau laporan yang akan dilaporkan ke Inspektorat atau PEMKOT dapat melalui *Whatsapp* secara langsung, UPI, JSS, *Email*, telfon, Surat, dsb.

Bentuk laporan awal yang diterima Inspektorat maka akan dilakukan kegiatan PPI terlebih dahulu terhadap laporan awal tersebut. Berbagai bentuk laporan Inspektorat mengharapkan agar pelapor selalu mencantumkan identitasnya supaya dapat mempermudah proses konfirmasi adanya laporan tersebut. Apabila pelapor tidak mencantumkan identitas maka Inspektorat tetap akan melakukan tindakan terhadap informasi yang diterima. Meskipun hal tersebut membutuhkan kinerja yang keras hingga dapat menelaah dan menyimpulkan informasi atau aduan terdapat ada atau tidaknya indikasi pengawasan.

Inspektorat meski dalam menangani laporan pelanggaran netralitas PNS hampir sama dengan penanganan umum. Inspektorat dalam melakukan penanganan awal laporan indikasi pelanggaran

netralitas tidak melalui kegiatan PPI karena hal itu merupakan *Lex Specialis*. Aduan mengenai indikasi ketidaknetralan ASN di Pemerintahan Kota Yogyakarta langsung dilakukan Audit Investigasi. Terlebih jika aduan tersebut merupakan rekomendasi dari Bawaslu. Dalam melakukan pemeriksaan laporan indikasi pelanggaran netralitas maka Inspektorat akan melakukan pembentukan dan penerjunan tim audit. Tim pemeriksaan tersebut dibagi menjadi 3 Tim dan saling mengkoordinasi satu sama lain dalam pelaksanaannya. Meskipun tim ini memiliki tugas yang berbeda namun pelaksanaan dan tujuannya harus sama. Tim ini bersifat independen dan *Ad Hoc*. Dalam melakukan pemeriksaan kasus maka tim ini harus menjunjung tinggi asas praduga tak bersalah terhadap terlapor meskipun terdapat indikasi pelanggaran netralitas.

Strategi proses investigasi yaitu tidak melakukan pemeriksaan secara langsung kepada terlapor. Proses pemeriksaan dilakukan dengan proses investigasi kepada saksi, TKP, masyarakat sekitar, dsb. Proses pemeriksaan dilakukan terlebih dahulu kepada orang dilingkungan Pro dan Kontra terhadap terlapor. Hal tersebut dimaksudkan terdapat keseimbangan dalam mencari fakta supaya terlapor tidak dapat membantah apabila terbukti bersalah. Setelah proses investigasi lapangan ada atau tidak ditemukannya bukti maka tim ini tetap akan melakukan pemeriksaan secara langsung terhadap terlapor. Tim Audit ini bersifat *Ad Hoc* atau sementara sehingga ketika masa pemeriksaan sudah selesai maka tim tersebut dibubarkan.

Dalam proses pemeriksaan tim audit melakukan konfirmasi kepada banyak pihak. Tim audit juga mendatangi lokasi untuk mencari informasi. Karena apabila hanya melakukan konfirmasi pada pihak terlapor maka bukti-bukti tidak dapat ditemukan. Apabila terlapor bersalah maka dapat dipastikan akan membantah segala tuduhan yang dituju kepadanya. Semua pertanyaan yang dikonfirmasi kepada para pihak akan diformalkan dalam bentuk surat keterangan atau surat pernyataan terkait yang disampaikan yang bertanya.

Berkaitan mengenai kasus indikasi pelanggaran netralitas PNS proses pemeriksaan dan pemanggilan dilakukan secara cepat karena bersifat *lex specialis* dan berkaitan mengenai Pilkada. Menurut Inspektorat hal tersebut merupakan hasil prioritas yang diakui atau tidak. Maksud hal tersebut yaitu atas dasar menjaga prioritas terhadap sumpah PNS dan kepercayaan masyarakat. Meskipun kasus tersebut tidak mempengaruhi hasil pilkada tetapi setidaknya ASN tersebut akan mendapatkan hukuman apabila terbukti. Sudah terdapat aturan yang sangat jelas mengenai kewajiban dan larangan yang dilakukan ASN/PNS. Untuk kasus indikasi pelanggaran yang diterima Inspektorat tidak ada yang terbukti melanggar netralitas maka tidak ada hukuman yang diterapkan oleh PNS tersebut. Sehingga Implementasi PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang disiplin PNS terhadap PNS yang tidak netral dalam Pilkada Yogyakarta oleh Inspektorat hanya sebatas mekanisme pemeriksaan karena tidak ada

PNS yang terbukti tidak netral. Selain itu untuk penerapan hukumannya tidak dapat diimplementasikan karena tidak terdapat PNS yang tidak netral pada saat pelaksanaan Pilkada Kota Yogyakarta. Proses pemeriksaan memiliki struktur yang pasti dalam penanggung jawab yaitu:

- a. Penanggung jawab dipegang oleh Inspektur
- b. Penanggung jawab pembantu dipegang oleh Inspektur pembantu
- c. Penanggung jawab dibawah inspektur pembantu yaitu pengendali teknis
- d. Tim khusus
- e. Anggota Tim

Berkaitan adanya indikasi pelanggaran netralitas PNS Pada saat Pilkada Kota Yogyakarta yang menangani kasus tersebut bukanlah atasannya. Berdasarkan ketentuan Pasal 24 ayat (1) PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang disiplin PNS, apabila terdapat PNS yang melanggar netralitas maka atasan yang akan melakukan pemeriksaan. Kota Yogyakarta karena terdapat fungsi Inspektorat maka terkadang atasan belum terbiasa menangani proses seperti itu. Meskipun proses tersebut ditangani oleh inspektorat maka atasan tetap yang akan bertanggung jawab untuk mengambil putusan atau tindakan berdasarkan ketentuan PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang disiplin PNS.

Penentuan keputusan karena mempunyai sistem pemeriksaan apabila terdapat masalah maka dibentuk tim sementara. Kemudian tim pekerja hasil dari pekerjaannya itu ada yaitu koordinasi pemeriksaan atau ekspos. Setelah adanya ekspos lalu membuat laporan koordinasi pemeriksaan atau ekspos dengan internal inspektorat. Segala bentuk kegiatan inspektorat wajib dilaporkan kepada Walikota Yogyakarta. Surat rekomendasi dari bawaslu ke inspektorat dijadikan SPT (Surat perintah tugas) sebagai LHP (Laporan hasil pemeriksaan) yang dilaporkan kepada Walikota Yogyakarta. Pelanggaran disiplin PNS merupakan suatu hal yang tidak dapat dihindarkan.

Kota Yogyakarta merupakan bagian dari Pemerintahan Daerah sehingga segala bentuk penyelenggaraan Pemerintah terdapat pada Pemerintahan Daerah. Pemerintahan Daerah merupakan segala bentuk penyelenggaraan Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, Perangkat Daerah yang berfungsi sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah.⁶ Segala bentuk kegiatan didalam pemerintahan Kota Yogyakarta dilaporkan kepada Walikota Kota Yogyakarta. Pemerintahan Kota Yogyakarta didalam urusan pemerintahan terdapat kewenangan sendiri. Maka kriteria urusan pemerintah yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota yaitu:

- a. Urusan pemerintahan dimana lokasinya meliputi dalam daerah kabupaten atau kota.

⁶ Suharizal, Muslim chaniago. 2017. Hukum Pemerintahan Daerah setelah perubahan UUD 1945. Yogyakarta: Thafa Media. Hal 49

- b. Urusan pemerintahan segala penggunaannya terdapat dalam daerah kabupaten atau kota.
- c. Urusan pemerintahan yang memiliki manfaat atau dampak negatif hanya lingkup daerah kabupaten atau kota
- d. Urusan pemerintahan dalam penggunaan sumber daya apabila dilakukan di kabupaten atau kota akan lebih efisien.⁷

Hal tersebut menunjukkan bahwa segala aktivitas, permasalahan, kegiatan yang dilakukan di lingkungan Kota Yogyakarta maka akan menjadi urusan Walikota dalam mengatur kewenangan didalam urusan pemerintahan. Penyelenggaraan pemerintahan Kota Yogyakarta untuk meningkatkan potensi Wilayah dan kesejahteraan maka terdapat urusan wajib pemerintah yang menjadi kewenangan yang harus dilaksanakan tingkat kabupaten atau kota yaitu:

- a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan
- b. Perencanaan, pemanfaatan, dan Pengawasan tata ruang
- c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat.
- d. Penyediaan sarana dan prasarana umum.
- e. Penanganan bidang kesehatan.
- f. Penyelenggaraan pendidikan.
- g. Penanggulangan masalah sosial.
- h. Pelayanan bidang ketenagakerjaan.
- i. Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah.
- j. Pengendalian lingkungan hidup.

⁷ Ibid, Hal 106

- k. Pelayanan pertanahan.
- l. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil.
- m. Pelayanan administrasi umum pemerintah.
- n. Pelayanan administrasi penanaman modal.
- o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya.⁸

Beberapa urusan pemerintah yang menjadi kewenangan Kabupaten atau Kota harus dilaksanakan secara maksimal karena terdapat masing-masing bidang saling bersangkutan dalam menjalankan penyelenggaraan pemerintah tingkat kabupaten atau kota. Apabila terdapat masalah diantara salah urusan pemerintah dapat dimungkinkan akan berdampak pada urusan pemerintahan lainnya. Sehingga Walikota harus dapat melakukan monitoring didalam pembagian urusan pemerintahan. Segala bentuk pelayanan publik, kinerja pegawai, kinerja pemerintahan, dll di ruang lingkup Kota Yogyakarta wajib dilaporkan kepada Walikota untuk dipertanggung jawabkan sebagai hasil kinerja pemerintahan.

Berkaitan mengenai Pelanggaran Netralitas pada saat pilkada Kota Yogyakarta merupakan suatu hal yang juga tidak dapat dihindarkan. Meski sudah dilakukan penanggulangan atau pencegahan hal tersebut bisa saja terjadi karena perilaku tersebut dikendalikan oleh ASN/PNS itu sendiri. Upaya Pencegahan dan penanggulangan pelanggaran netralitas PNS yang dilakukan Inspektorat atau Pemkot yaitu:

⁸ Ibid, Hal 107-108

a. Kegiatan Diklat.

PNS selalu difasilitasi oleh BKPP (badan kepegawaian, pendidikan, dan pelatihan) berupa kegiatan DIKLAT. Didalam kegiatan diklat PNS selalu mendapat sosialisasi aturan terkait kepegawaian. Selain itu apabila terdapat kegiatan keuangan yang difasilitasi oleh bagian keuangan juga akan beri himbauan mengenai netralitas atau disiplin PNS.

b. Adanya surat edaran SEKDA (Sekretaris Daerah).

Pada masa menjelang pemilu atau Pilkada SEKDA Kota Yogyakarta selalu menerbitkan kemudian memberikan atau menyebarkan surat edaran berupa himbauan bagi ASN/PNS untuk dapat menjaga netralitasnya. Surat edaran ini difungsikan agar PNS selalu bersikap netral terutama pada saat diselenggarakannya pesta demokrasi.

c. Kewajiban atasan langsung.

Suatu kewajiban bagi atasan untuk monitoring seluruh staff atau pegawainya. Atasan wajib mengendalikan dan mengawasi staffnya terutama berkaitan mengenai netralitas. Atasan juga dapat selalu memberikan himbauan yang dapat dilakukan baik pada saat apel, forum, atau tatap muka secara langsung. Melalui SKPD (satuan kerja perangkat daerah) atasan juga dapat melakukan monitoring.

Netralitas PNS dalam birokrasi pemerintah merupakan suatu prioritas yang harus selalu dilaksanakan. Keseimbangan antara Regulasi pemerintah dan Birokrasi menjadi penunjang pada penyelenggaraan pemerintah pusat atau daerah. PNS sebagai bagian dari yang menjalankan antara regulasi dan birokrasi maka wajib mematuhi apa yang sudah ditentukan didalam peraturan. PNS merupakan bagian yang menjalankan pelayanan publik sehingga wajib bagi PNS untuk bersikap netral. Menjaga netralitas merupakan suatu kewajiban yang harus dipatuhi oleh PNS dalam menjaga kepercayaan masyarakat. Bentuk kepercayaan rakyat tidak hanya berkaitan proses pelayanan tetapi mempengaruhi cara pandang masyarakat terhadap sikap amanat PNS yang diberikan negara.

Birokrasi netral atau lepas dari pengaruh politik dijadikan ideologi dalam pelayanan publik. Sikap netral seakan menjadi norma bagi pegawai dalam menjalankan pelayanan publik. Ideologi tersebut menyatakan bahwa:

- a. Administrasi publik atau pelayanan publik merupakan mesin atau alat pelaksanaan kebijakan publik yang ditetapkan oleh Dewan Legislatif. Pemerintah merupakan lembaga yang dipercaya publik untuk menyelenggarakan kepentingan publik dan bukan merupakan kepentingan pribadi atau kelompok.
- b. PNS merupakan abdi masyarakat dan bukan sebaliknya.

- c. PNS seharusnya dapat menjadi perwujudan dari adanya kebaikan publik. PNS merupakan pegawai yang memberi contoh sikap baik kepada masyarakat. Bentuk sikap itu meliputi sikap kerja keras, jujur, tidak memihak, bijaksana, adil, dan dapat dipercaya.
- d. PNS harus selalu mematuhi atasannya dan tidak mementingkan kepentingan atau pandangan pribadi.
- e. PNS harus melaksanakan tugas-tugas secara efisien dan ekonomis.
- f. Penempatan pada jabatan publik harus didasarkan pada kecakapan atau keahlian, bukan pada hak istimewa suatu kelas.
- g. PNS harus tunduk pada hukum sebagaimana warga negara lainnya.⁹

Netralitas PNS meskipun disebut sebagai salah satu penunjang terciptanya kinerja yang baik dalam pelayanan publik namun penerapan prinsip didalam budaya kerja pemerintah sangat dibutuhkan. Penerapan prinsip dan nilai dasar dapat digunakan sebagai pedoman dalam mematuhi segala ketentuan. Penerapan prinsip dan nilai dasar dalam budaya kerja meliputi:

- a. Komitmen dan konsisten terhadap visi, misi dan tujuan organisasi dalam melaksanakan kebijakan negara dan peraturan yang berlaku.
- b. Wewenang dan tanggung jawab.
- c. Keikhlasan dan kejujuran.
- d. Integritas dan profesionalisme

⁹ Yuliani, Sri. 2003. "Netralitas Birokrasi: Alat Politik Atau Profesionalisme". Fakultas Ilmu Politik Universitas Negeri Surakarta. Hal 2-3

- e. Kreativitas dan kepekaan terhadap lingkungan tugas.
- f. Kepemimpinan dan keteladanan.
- g. Kebersamaan dan dinamika kelompok kerja.
- h. Ketepatan dan kecepatan.
- i. Rasionalisme dan kecerdasan emosi.
- j. Keteguhan dan ketegasan.
- k. Disiplin dan keteraturan kerja
- l. Keberanian dan kearifan dalam mengambil keputusan dan menangani konflik.
- m. Dedikasi dan loyalitas.
- n. Semangat dan motivasi.
- o. Ketekunan dan kesabaran.
- p. Keadilan dan keterbukaan.
- q. Penguasaan IPTEK yang diperlukan untuk melaksanakan tugas atau pekerjaan.¹⁰

Nilai dasar ini jika diterapkan maka kinerja PNS dalam pelayanan publik akan optimal. PNS akan menjalankan kewajibannya dan akan menjauhi larangan yang sudah ditetapkan dalam PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang disiplin PNS. PNS sebagai penyelenggara pelayanan publik perlu memahami lebih dalam perwujudan kewajiban PNS. Pada hakekatnya pelayanan publik yang dilakukan PNS harus diselenggarakan secara optimal dan harus paham arti pelayanan publik

¹⁰ Dezonda, R. Pattipawae. 2011. *Penerapan Nilai–Nilai Dasar Budaya Kerja dan Prinsip-Prinsip Organisasi Budaya Kerja Pemerintah dengan Baik dan Benar*. Jurnal Sasi. Vol 17. No 3. Hal 41- 42

oleh PNS. Dalam pelayanan publik terdapat asas-asas yang termuat yaitu:

a. Transparasi

Bersifat terbuka, mudah, dan dapat diakses oleh berbagai pihak yang membutuhkan dan tersedia secara memadai dan mudah dimengerti kalangan manapun.

b. Akuntabilitas

Segala bentuk kegiatan dapat dipertanggung jawabkan berdasarkan ketentuan dalam peraturan Perundang-Undangan.

c. Kondisional

Harus sesuai dengan kondisi yang ada dan bentuk kemampuan pemberi dan penerima pelayanan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.

d. Partisipasif

Adanya bentuk mendorong masyarakat untuk berperran dalam penyelenggaraan pelayanan publik namun tetap memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat.

e. Kesamaan Hak

Didalam pelayanan publik semua mendapat tindakan yang setara dan sama. Didalam pelayanan publik tidak melakukan bentuk diskriminatif artinya bahwa segala bentuk pelayanan tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.

f. Keseimbangan Hak dan Kewajiban

Segala bentuk pemberi dan penerimaan pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak. Antara hak dan kewajiban harus seimbang. Apabila hak dan kewajiban tidak seimbang maka akan berdampak buruk terhadap bentuk pelayanan publik.¹¹

Implementasi PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang disiplin PNS terhadap PNS yang tidak netral pada saat Pilkada Kota Yogyakarta dirasa sudah sesuai mekanisme dari proses pemanggilan hingga pemeriksaan. Implementasi tersebut tidak dapat dilihat hingga proses penjatuhan hukuman karena tidak terdapat PNS yang melanggar netralitas berdasarkan pemeriksaan yang dilakukan Inspektorat. Namun dengan adanya indikasi pelanggaran netralitas PNS seharusnya fenomena ini menjadi bahan evaluasi pemerintahan Kota Yogyakarta. Indikasi pelanggaran PNS tersebut membuktikan bahwa masih terdapat kesempatan bagi parpol untuk melakukan intervensi politik.

Pemerintahan Kota Yogyakarta perlu melakukan proses monitoring secara lebih terhadap Pegawai Pemerintah Kota Yogyakarta. Kegiatan birokrasi pemerintahan harus bersifat netral. Adanya laporan mengenai indikasi pelanggaran PNS merupakan suatu persoalan yang sudah menimbulkan keresahan masyarakat. Meskipun proses pemeriksaan yang dilakukan inspektorat tidak terbukti tetapi dapat menimbulkan cara pandang berbeda bagi masyarakat yang tidak

¹¹ Ibid.

paham aturan. Selain itu fenomena ini sudah dipublikasikan melalui media. Terkadang peristiwa yang terdapat pada media sangat berbanding terbalik dengan fakta. Namun dengan media proses penyelenggaraan pemerintah dapat dikontrol dengan mudah oleh masyarakat tetapi masyarakat juga harus dapat cerdas dalam menerima informasi yang terdapat dalam media.

B. Faktor penghambat implementasi PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang disiplin PNS terhadap PNS yang tidak netral dalam pelaksanaan Pilkada Kota Yogyakarta.

Setiap Pekerjaan selalu terdapat adanya regulasi yang mengatur didalamnya. Regulasi ini tidak hanya mengatur dilingkungan pekerjaan saja tetapi terdapat di setiap organisasi, wilayah, bahkan negara. Tujuan adanya regulasi ini dimaksud agar ada keseimbangan didalam proses kegiatannya. Fungsi regulasi ini yaitu mengatur suatu kelompok agar menimbulkan keharmonisan disetiap kegiatan untuk mencapai tujuan yang sama. Namun perlu dipahami bahwa setiap regulasi didalam penerapannya tidak dapat dipastikan selalu sama dan sesuai. Meskipun terdapat regulasi tetapi penerapan disetiap organisasi selalu terdapat faktor yang dapat menghambat sebuah kegiatan.

Pengawasan Pilkada yang dilakukan Bawaslu didalam pengawasan dan upaya pencegahan selama diselenggarakan Pilkada dirasa sudah cukup berhasil. Adanya laporan pelanggaran netralitas PNS justru terjadi pada saat sudah berakhirnya masa penyelenggaraan pilkada. Faktor penghambat

didalam pengawasan pelanggaran netralitas PNS pada saat pilkada Kota Yogyakarta yaitu karena masa kerja pengawasan Panwas Pilwali sangat singkat. Panwas Pilwali berkerja secara *Ad Hoc* hanya 1 (satu) tahun dilantik dari bulan Juni hingga bulan Mei melakukan kegiatan pengawasan sehingga pengawasannya terbatas. Sehingga setelahnya upaya pengawasan yang dilakukan bersifat sementara dan tidak sistematis.

Masa kerja pengawas bersifat sementara sehingga sulit untuk melakukan monitoring terhadap implementasi penindakan dan penegakan hukum terhadap kasus tersebut. Monitoring Bawaslu yaitu memastikan bahwa rekomendasi tersebut dilaksanakan secara maksimal. Ketika masa kerja pengawasan sudah selesai maka pada saat itu sudah tidak menjadi kewenangan namun saat ini sudah berbeda karena masa pengawasan dari Bawaslu yaitu 5 (Lima) Tahun masa pengawasan.

Strategi Bawaslu dalam menangani setiap hambatan didalam pengawasan Pilkada Kota Yogyakarta tidak ada, namun apabila terdapat tidak sesuai penerapan sanksi atau tidak ada penerapan saksi maka dilaporkan pada bawaslu provinsi. Laporan itu akan digunakan sebagai laporan awal guna melakukan penelusuran. Ketika terkait upaya tindakan tidak maksimal maka akan memanggil pejabat diatasnya untuk melakukan upaya tindakan tersebut.

Faktor penghambatan dalam implementasi PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang disiplin PNS terhadap PNS yang tidak netral pada saat pelaksanaan Pilkada Kota Yogyakarta oleh BKPP bahwa dalam upaya pencegahan dan penanggulangan terhadap pelanggaran netralitas PNS tidak

ada hambatan secara teknis baik secara struktural maupun secara prosedur. Upaya pencegahan dan penanggulangan mendapat respon atasan langsung terhadap penerapannya. Semua hasil dari upaya tersebut kemudian dilaporkan pada walikota melewati BKPP kemudian setiap tindakan pelanggaran akan ditembus untuk pengambilan keputusan ataupun sanksi.

Berdasarkan hasil penelitian di Inspektorat yang dapat menjadi faktor penghambatan dalam implementasi PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang disiplin PNS terhadap PNS yang tidak netral pada saat pelaksanaan Pilkada Kota Yogyakarta oleh Inspektorat yaitu:

a. Faktor pekerjaan.

PNS merupakan pegawai yang harus bekerja maka untuk proses pemeriksaan, pemanggilan, konfirmasi akan terhambat. PNS yang bersangkutan sedang menjalankan tugas atau pekerjaannya maka segala proses yang telah direncanakan pastinya akan mengalami keterlambatan hingga PNS itu dapat dilakukan pemeriksaan.

b. Faktor tugas luar kota

PNS apabila sedang menjalankan tugas ke luar kota. Ketika inspektorat mendapat laporan yang sudah diperiksa kemudian harus segera dilakukan pemanggilan PNS tetapi PNS tersebut sedang menjalankan tugas luar kota. Hal ini menjadi faktor penghambat dalam melakukan tindakan pemeriksaan. Proses pemeriksaan akan mengalami keterlambatan hingga PNS tersebut datang untuk dilakukannya pemeriksaan. Segala proses pemeriksaan yang

dilakukan oleh tim audit harus kepada pihak yang bersangkutan tidak dapat diwakilkan oleh pihak lain termasuk atasannya.

c. Tidak ada identitas Pelapor

Segala bentuk laporan diharapkan pelapor selalu mencantumkan identitas karena demi kelancaran konfirmasi yang berkaitan mengenai proses pemeriksaan. Apabila pelapor tidak mencantumkan identitasnya maka proses pemeriksaan akan berjalan secara sulit. Sehingga didalam setiap aduan diharapkan pelapor selalu mencantumkan identitas untuk mempermudah dan mempercepat proses pemeriksaan. Meskipun apabila pelapor tidak mencantumkan identitasnya dalam aduan atau laporannya inspektorat tetap akan melakukan tindakan pemeriksaan

Bentuk upaya dalam menangani hambatan tersebut yaitu dengan melakukan rencana lain atau agenda lain. Tidak ada waktu kosong untuk melakukan pemeriksaan. Sehingga apabila terlapor sedang berada diluar kota atau sedang berkerja maka akan dialihkan untuk pemeriksaan kepada pihak lain atau lokasi lain. Namun berdasarkan keterangan lain dari Inspektorat selama ini tidak ada pegawai yang tidak kooperatif. Selama ini inspektorat tidak pernah melakukan pemanggilan pegawai hingga 2 (dua) atau 3 (tiga) kali untuk dilakukannya pemeriksaan. Berkaitan mengenai identitas pelapor bahwa disetiap surat rekomendasi dari bawaslu terdapat identitas pelapor.

Faktor penghambat dalam implementasi PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang 2010 tentang disiplin PNS terhadap PNS yang tidak netral pada saat Pilkada Kota Yogyakarta jika dicermati yang pernah dialami Inspektorat belum ada karena sudah diantisipasi dengan bentuk dilakukan upaya lain. Hanya saja apabila beberapa hal seperti faktor pekerjaan, tugas luar kota, dan tidak ada identitas pelapor terdapat dalam proses pemeriksaan maka proses pemeriksaan akan terhambat. Sehingga dapat diketahui faktor penghambatan dalam Implementasi PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang disiplin PNS terhadap PNS yang tidak netral pada saat pelaksanaan Pilkada Kota Yogyakarta terdapat pada mekanisme kegiatan Pemanggilan dan pemeriksaan.

PNS tersebut jika dilaporkan tentang indikasi pelanggaran netralitas tidak datang untuk dilakukan pemeriksaan dengan alasan pekerjaan maka alasan tersebut bukan suatu alasan yang tepat. Berdasarkan Pasal 27 PP Nomor 53 Tahun 2010 bahwa PNS yang diduga melakukan pelanggaran dan diduga akan diberikan hukuman yang berat. Maka selama akan dilakukan proses pemeriksaan akan dibebaskan sementara dari tugas jabatannya. Pembebasan tugas sementara ini dilakukan sampai berakhirnya proses pemeriksaan dan ditetapkan keputusan disiplin. PNS yang dibebaskan dari jabatan sementara tetap diberikan hak-hak kepegawaiannya.

Indikasi pelanggaran netralitas PNS merupakan suatu bentuk indikasi melanggar larangan Peraturan Pemerintah yang telah ditetapkan untuk PNS. Indikasi pelanggaran netralitas merupakan suatu bentuk

pelanggaran berat karena merupakan bentuk perilaku tidak setia kepada negara. Pelanggaran netralitas dapat dijatuhkan hukuman berat sehingga PNS tersebut dibebaskan tugas untuk sementara. Faktor penghambatan dalam Implementasi PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang disiplin PNS Terhadap PNS yang tidak netral pada saat pelaksanaan Pilkada Kota Yogyakarta pada sistem penjatuhan hukuman tidak dapat disebutkan karena tidak ada PNS yang Terbukti tidak netral pada saat pilkada Kota Yogyakarta. Kasus tersebut hanya berupa bentuk laporan indikasi pelanggaran yang perlu ditindak lanjuti oleh inspektorat sebagai pelaksanaan tanggung jawab.