

**PELANGGARAN NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA  
DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI YOGYAKARTA**

**NASKAH PUBLIKASI**



Disusun Oleh:

Nama : Sindy Rimba Ayu Rahamatika  
NIM : 20150610396  
Prodi : Ilmu Hukum  
Bagian : Hukum Administrasi Negara

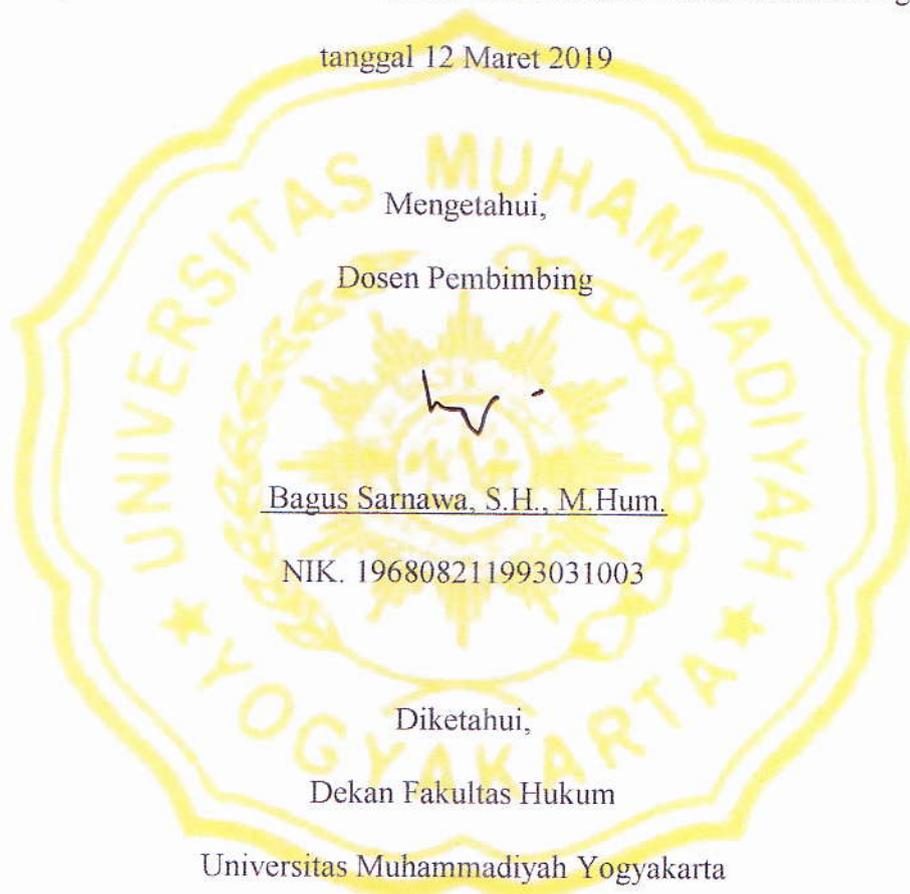
**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH YOGYAKARTA**

**2019**

**HALAMAN PENGESAHAN**  
**NASKAH PUBLIKASI**  
**PELANGGARAN NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DALAM**  
**PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI YOGYAKARTA**

Naskah publikasi ini telah diterima dan disahkan oleh Dosen Pembimbing pada  
tanggal 12 Maret 2019



# **Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala**

## **Daerah Di Yogyakarta**

Sindy Rimba Ayu Rahmatika

Mahasiswa Program Studi Ilmu Hukum FH UMY

E-Mail: [Cindyrachmatika.cr@gmail.com](mailto:Cindyrachmatika.cr@gmail.com)

### **ABSTRAK**

Aparatur Sipil Negara sebagai pelayan publik dalam melaksanakan tugasnya berdasarkan asas netralitas. Netralitas Aparatur Sipil Negara adalah bahwa setiap anggota ASN tidak boleh ada keterlibatan dan keberpihakan terhadap ranah politik. Namun dalam pelaksanaannya, masih ditemukan ASN yang melanggar asas netralitas ini karena tergiur oleh iming-iming dari calon pejabat politik dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah.

Berdasarkan hal tersebut, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimanakah pengaturan netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Kepala Daerah di Yogyakarta dan apakah bentuk-bentuk pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Kepala Daerah di Yogyakarta. Metode penelitian yang penulis gunakan adalah jenis penelitian hukum empiris yang meneliti tentang perilaku yang berkaitan dengan pelanggaran netralitas ASN dalam Pemilihan Kepala Daerah di Yogyakarta yang dianalisis dengan metode analisis deskriptif kualitatif.

Hasil yang penulis dapatkan dari penelitian skripsi ini adalah pengaturan netralitas Aparatur Sipil Negara diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN Pasal 2 huruf f dan jika dikaitkan dengan Pemilihan Kepala Daerah di Yogyakarta sudah dilaksanakan dengan baik. Bentuk-bentuk pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara antara lain adalah menggunakan struktur atau jabatan yang ia miliki untuk mendukung salah satu calon dan menggunakan atribut kampanye yang diberikan oleh calon Kepala Daerah.

**Kata Kunci:** *Netralitas, Aparatur Sipil Negara, Pemilihan Kepala Daerah.*

## I. PENDAHULUAN

Aparatur Sipil Negara sebagai pelayan publik dalam melaksanakan tugasnya harus berdasarkan asas netralitas. Netralitas Aparatur Sipil Negara (selanjutnyaditulis “ASN”) adalah bahwa setiap anggota ASN tidak boleh ada keterlibatan dan keberpihakan terhadap ranah politik dalam bentuk apapun. Namun dalam pelaksanaannya, masih ditemukan ASN yang melanggar asas netralitas ini karena tergiur oleh iming-iming dari calon pejabat politik dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (selanjutnyaditulis “Pilkada”).

Pelaksanaan Pilkada di Yogyakarta masih menuai banyak masalah seperti keterlibatan Pegawai Negeri Sipil (selanjutnyaditulis “PNS”). Padahal melalui pilkada, rakyat dapat menentukan siapa yang pantas dijadikan pemimpin dan wakilnya dalam proses penyaluran aspirasinya dan berbagai pendapat.<sup>1</sup> Masyarakat diberikan haknya untuk memilih calon-calon pejabat politik yang dinilainya mampu membawa perubahan yang lebih baik. Pilkada di berbagai daerah diharapkan mampu berjalan dengan baik sesuai yang dikehendaki oleh pemerintah daerah, Komisi Pemeilihan Umum Daerah (KPUD) maupun masyarakat sendiri karena dengan lancarnya pilkada menentukan siapa yang berhak menjadi pemimpin daerah tersebut.<sup>2</sup>

Pilkada yang diselenggarakan di Indonesia pada tahun 2005 dan berlangsung sampai sekarang, berasaskan *luber jurdil* yaitu langsung, umum, bebas, jujur dan adil serta dilakukan berdasarkan demokrasi yang menjadi ciri

---

<sup>1</sup>Yusdianto, “Identifikasi Potensi Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah (Pemilukada) dan Mekanisme Penyelesaiannya”, *Jurnal Konstitusi*, Vol II nomor 2, November 2010, hlm 44.

<sup>2</sup>Septi Nur Wijayanti, “Keterlibatan Partai Politik dalam Pemilihan Kepala Daerah”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. II, Nomor 1, September 2013, hlm. 8-11.

Negara Indonesia. Berlangsungnya Pilkada dengan baik akan menghasilkan Kepala Daerah yang sesuai diinginkan oleh rakyat karena rakyat sudah yakin akan pilihannya yang terbaik.

Netralitas ASN dalam Pilkada selalu menjadi masalah yang pelik karena selama sejarahnya, pada masa orde baru, ASN dimanfaatkan oleh penguasa agar tetap berkuasa dan menduduki jabatan pemerintahan di Indonesia. Seringkali dijumpai ASN yang mengalami dilema akan tugas dan tanggungjawabnya tapi juga disisi lain ingin mencapai tujuan tertentu. Banyak dari mereka lebih mementingkan apa yang mereka inginkan dan hal tersebut akan mengancam kelangsungan netralitas ASN. ASN yang selama ini menjadi tokoh teladan bagi masyarakat karena dipandang memiliki jenjang pendidikan dan ilmu yang lebih tinggi daripada mereka malah melakukan perbuatan yang tidak diperbolehkan oleh Undang-Undang. Padahal dengan adanya Pilkada, terwujudlah penyaluran aspirasi dari rakyat dengan berbagai pendapat.<sup>3</sup>

Asas netralisasi ini menunjukkan bahwa setiap ASN tidak boleh ada intervensi dari segala bentuk ranah politik dalam segi bentuk apapun. ASN tidak boleh memberikan dukungan untuk memperlancar kesuksesan salah satu calon dalam Pilkada dalam bentuk apapun misalnya seperti, di tingkat kabupaten/kota, dan provinsi banyak terjadi mobilisasi ASN pada saat pemilu dan Pilkada.<sup>4</sup> ASN juga tidak boleh menjadi tim sukses, menjadi peserta kampanye menggunakan atribut pegawai, dan memobilisasi sesama ASN. Bahkan ASN dapat saja

---

<sup>3</sup> Op Cit, hlm. 44.

<sup>4</sup> Rina Martini. "Politisasi Birokrasi di Indonesia", *Jurnal Ilmu Politik*, No. 1 Vol. 1. Magister Ilmu Politik, April 2010.

dipengaruhi oleh para calon pejabat politik dengan iming-iming hadiah padahal dalam aturannya ASN tidak boleh mendapat hadiah dalam bentuk apapun apalagi berkaitan dengan jabatannya.<sup>5</sup>

Netralitas PNS harus selalu diterapkan dalam proses Pilkada, karena pegawai negeri dalam memberikan pelayanan publik harus independen tanpa memihak siapapun apalagi ikut campur dalam ranah politik. Dalam penelitian Azhari disebutkan bahwa pejabat birokrasi sepenuhnya berada dalam otoritas pejabat politik. ASN sebagai pelayan publik dapat memihak pada pejabat yang sedang berkuasa.

Para calon pejabat politik dapat mempengaruhi para ASN agar menjadi tim sukses mereka dengan iming-iming akan dinaikkan posisi jabatannya dan jika terdapat ASN yang tinggal dipedesaan dapat mempengaruhi masyarakat desa dengan gampang karena di pedesaan ASN menjadi figur yang kuat untuk menjadi teladan. ASN yang tidak profesional bisa saja tergiur dengan iming-iming dari calon Kepala Daerah serta PNS yang meyakini bahwa dirinya terlibat atas kemenangan dari calon Kepala Daerah atau tim sukses akan mendapat jabatan yang ia inginkan di lingkungan pemerintahan tempat ia bekerja.<sup>6</sup>

## **II. METODE PENELITIAN**

### **Jenis Penelitian**

Tipe penelitian ini adalah tipe penelitian empiris yang meneliti tentang perilaku yang berkaitan dengan pelanggaran netralitas ASN dalam Pilkada di

---

<sup>5</sup>Philipus M. Hadjon-R. Sri Soemantri Martosoewignjo, 2011, *Pengantar Hukum Administrasi (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, Cet. 11, hlm. 219

<sup>6</sup>Mat Zudi, dkk, "Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Kepala Daerah", *Diponegoro Law Jurnal*, Volume I, Nomor 4, Tahun 2012.

Yogyakarta, baik itu perilaku nyata yang dilakukan melalui pengamatan langsung maupun dengan perilaku verbal yang didapat melalui wawancara. Untuk mendapatkan data primer dilakukan dengan wawancara dan tatap muka langsung dengan responden maupun narasumber di instansi terkait dengan penelitian.

### **Jenis Data Penelitian**

#### **A. Data primer**

Data primer berupa perilaku nyata atau yang diucapkan yang dapat dilakukan dengan studi lapangan yang bersifat autoritatif, artinya hasil tindakan atau kegiatan yang dilakukan oleh lembaga yang berwenang dan memiliki otoritas untuk melaksanakan kegiatan yang berkaitan dengan penelitian.<sup>7</sup> Data primer diperoleh dengan melakukan wawancara dengan responden atau narasumber yang terkait dengan penelitian.

#### **B. Data sekunder**

Data sekunder berupa data yang diperoleh melalui studi pustaka. Adapun data sekunder meliputi:

1. Bahan hukum primer terdiri dari Peraturan Perundang-undangan yang terkait.
2. Bahan hukum sekunder yaitu makalah, jurnal ilmiah, surat kabar, berita internet, hasil penelitian dan doktrin.
3. Bahan hukum tersier yang dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer yaitu kamus, ensiklopedi, lensikon dan kamus istilah hukum.

---

<sup>7</sup>Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, hlm. 44.

## **Teknik Pengumpulan Data**

### **A. Teknik Penelitian Lapangan**

Teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan penelitian lapangan adalah dilakukan dengan cara wawancara atau observasi langsung terhadap instansi pemerintahan yang terkait dengan penelitian.

### **B. Teknik Penelitian Kepustakaan**

Teknik pengumpulan data dengan Penelitian kepustakaan dilakukan dengan cara membaca dan menelaah dari literatur yang berkaitan dengan materi penelitian kemudian mengolah data yang ada dalam literatur tersebut kedalam materi yang akan diteliti.

## **Narasumber**

Narasumber dalam penelitian ini, yaitu:

A. Ketua KPU Kota Yogyakarta.

B. Ketua Bawaslu Kota Yogyakarta.

C. Kepala Inspektorat Kota Yogyakarta.

## **Teknik Analisis Data**

Bahan hukum yang diperoleh dalam penelitian ini selanjutnya akan dianalisis secara Deskriptif kualitatif, yaitu memberikan pemaparan, gambaran, penjelasan secara rinci dan sistematis serta mendasarkan pada kajian yang fokus dan mendalam.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup>Mukti Fajar ND. & Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 183

### **III. HASIL PENELITIAN**

#### **Pengaturan Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Kepala Daerah di Kota Yogyakarta**

Keterlibatan anggota ASN dalam Pilkada bukanlah suatu yang baru dalam sejarah demokrasi di Indonesia. Pada zaman Orde Baru sudah tampak bahwa anggota ASN sudah tidak netral. Peraturan yang digunakan pada zaman Orde Baru adalah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang mana dalam peraturan tersebut sudah diatur mengenai asas netralitas, tapi pada realitanya asas netralitas tersebut tidak diatur secara jelas sehingga menyebabkan asas netralitas tidak diterapkan dengan baik oleh anggota ASN.

Pengaturan netralitas pada masa Orde Baru tidak hanya diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian tapi sebelum adanya Undang-undang tersebut netralitas ASN juga diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 tentang Larangan PNS dan Pejabat Negeri dalam Partai Politik. Sebenarnya tujuan dari Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 ini adalah untuk menyatukan kembali PNS yang dhancurkan oleh kekuasaan politik yang pada zaman tersebut disebut dengan Nasakom. Sebagai pelaksana Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 ini dikeluarkan pula Surat Edaran Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1959 tentang Larangan Keanggotaan Partai Politik bagi Pejabat Negeri yang Mendjalankan Kewajiban Negara di Luar Djabatan yang Dipangku.

Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 tentang Larangan PNS dan Pejabat Negeri dalam Partai Politik pada akhirnya dicabut dan tidak diberlakukan kembali dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1970 tentang Pencabutan Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 tentang Larangan PNS dan Pejabat Negeri dalam Partai Politik. Meskipun peraturan tersebut tidak berlaku lagi, tapi peraturan tersebut merupakan tiang pada zaman Orde Baru untuk memperbaiki kebobrokan birokrat pada masa itu.<sup>9</sup>

Sebagai upaya untuk mewujudkan birokrat yang profesional, pada masa Orde Baru terdapat Korp Pegawai Negeri yang lebih dikenal dengan KORPRI yang diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 1971 tentang Korpri. Selama masa Orde Baru, Korpri ini menjadi organisasi penting untuk menyatukan para pegawai Republik Indonesia. Pemerintah pada masa tersebut menjadikan Korpri sebagai tameng untuk melindunginya agar tetap berkuasa dengan mengeluarkan kebijakan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 1970 tentang Keanggotaan Pegawai Negeri Sipil dalam Partai Politik dan Golongan Karya. Pasal 2 pada peraturan tersebut berisi tentang izin bagi PNS dalam Parpol. Tujuan dari pengaturan tersebut agar PNS menjadi kekuatan politik pemerintah pada masa tersebut. Ditambah lagi dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golongan Karya khususnya dalam Pasal 8 ayat (2) yang berisi:

A.Oleh sepengetahuan pejabat yang berwenang PNS dapat menjadi anggotaParpol atau Golongan Karya;

---

<sup>9</sup>Sri Hartini, 2009, "Penegakan Hukum Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS)", *Jurnal Dinamika Hukum*, Volume IX, Nomor 3, September 2009, Hlm.261.

B. Pegawai Negeri Sipil tidak dapat menjadi anggota Partai Politik atau Golongan Karya karena menduduki jabatan-jabatan tertentu, tapi dengan izin tertulis dari Pejabat yang berwenang ia dapat bmenjadi pengurus Parpol atau Golongan Karya.<sup>10</sup>

Dapat dilihat dalam ketentuan diatas bahwa ketentuan tersebut memperbolehkan anggota PNS untuk menjadi anggota Parpol dengan izin dari pejabat yang berwenang. Tapi pada masa Orde Baru izin tersebut dijadikan strategi licik dengan alasan akan mengganggu kinerjanya. Didukung lagi oleh Pasal 3 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang mana dalam Pasal 3 tersebut menyebutkan bahwa PNS harus taat dalam melakukan tugas pemerintahan. Tapi pada faktanya PNS malah menjadi pendukung salah satu Parpol melalui Korpri agar pemerintah pada masa tersebut tetap berkuasa. Jadi dapat disimpulkan pada masa Orde Baru PNS sangatlah tidak netral karena hanya dijadikan tameng oleh penguasa untuk selalu memenangkannya dalam demokrasi.

Problema terhadap ketidaknetralan ASN akibat dari zaman Orde Baru masih berlanjut hingga era reformasi. Pemerintah era reformasi mengeluarkan peraturan terbaru yaitu Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian mengatur neralitas dalam Pasal 3 ayat (2) dan (3), yang berbunyi:

---

<sup>10</sup>Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golongan Karya khususnya dalam Pasal 8 ayat (2).

(2) Dalam kedudukan dan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Pegawai negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat; (3) Untuk menjamin netralitas Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.<sup>11</sup>

Selain Undang-Undang tersebut, netralitas ASN pada masa reformasi ditunjang oleh Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1999 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil yang Menjadi Anggota Partai Politik dan diperbaharui lagi menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004 memiliki tujuan agar menghindari permasalahan pelik dalam Pilkada yaitu para ASN yang menggunakan fasilitas negara dalam proses Pilkada.

Pengaturan netralitas ASN dalam pelaksanaan Pilkada juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004 tentang Larangan Anggota Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik khususnya dalam Pasal 2, yaitu:

(1). Pegawai Negeri Sipil dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik; (2) Pegawai Negeri Sipil yang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik diberhentikan sebagai Pegawai Negeri Sipil.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup>Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian mengatur netralitas dalam Pasal 3 ayat (2) dan (3).

<sup>12</sup>Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004 tentang Larangan Anggota Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik, Pasal 2.

Jika terdapat anggota ASN yang melanggar larangan tersebut maka harus melakukan kewajibannya yang sudah diatur dalam Pasal 3, yaitu<sup>13</sup>:

- (1) Pegawai Negeri Sipil yang akan menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik wajib mengundurkan diri sebagai Pegawai Negeri Sipil;
- (2) Pegawai Negeri Sipil yang mengundurkan diri sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diberhentikan dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil;
- (3) Pemberhentian sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) berlaku terhitung mulai akhir bulan mengajukan pengunduran diri.

Selain itu, pengaturan netralitas juga diatur dalam Surat Edaran Nomor SE/18/.1/M.PAN/5/2004 tentang Sanksi Bagi PNS yang Terlibat dalam Kampanye Pemilu 2004 menyebutkan bahwa UU No. 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan UU No. 23 tahun 2003 tentang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, mengatur bahwa Pegawai Negeri Sipil dilarang melibatkan diri dalam kampanye pemilu termasuk menggunakan fasilitas oleh karena jabatannya serta mengikuti arak-arakan kampanye baik sebagai peserta maupun sebagai juru kampanye.

Larangan yang harus dihindari oleh setiap anggota ASN diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 tentang Disiplin PNS Pasal 4 yang berbunyi:

1. menyalahgunakan wewenang;
2. menjadi perantara untuk mendapatkan keuntungan pribadi dan/atau orang lain dengan menggunakan kewenangan orang lain;

---

<sup>13</sup> Ibid., Pasal 3

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, himbuan, 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, himbuan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.<sup>14</sup>

Jelas diatur dalam ketentuan tersebut bahwa pelanggaran netralitas ASN merupakan salah satu larangan yang harus dihindari oleh ASN khususnya diatur dalam Pasal 4 angka 12 sampai 15. Jika ASN melanggar ketentuan tersebut

---

<sup>14</sup>Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 tentang Disiplin PNS, Pasal 4.

dengan tidak mengesampingkan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan pidana, PNS yang melakukan pelanggaran disiplin dijatuhi hukuman disiplin.

Tingkat dan jenis hukuman disiplin ASN diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil khususnya dalam Pasal 7, yaitu:

(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.<sup>15</sup>

Berdasarkan wawancara yang dilakukan dengan KPU Kota Yogyakarta, Inspektorat Kota Yogyakarta dan Bawaslu Kota Yogyakarta dengan adanya UU ASN yang mengatur tentang netralitas ASN khususnya Pasal 2 huruf f jika

---

<sup>15</sup> Ibid., Pasal 7.

dikaitkan dengan Pilkada tahun 2017 di Kota Yogyakarta sudah ditegaskan dengan baik. Menurut wawancara dengan Ketua Bawaslu Kota Yogyakarta, untuk kota Yogyakarta memang dalam Pilkada tahun 2017 tidak ada ASN yang tidak netral. Berkaitan dengan Pilkada di Kota Yogyakarta tahun 2017 silam ASN sudah mewujudkan kepatuhan akan peraturan yang ada bahwa para anggota ASN tidak diperbolehkan untuk mengikuti proses Pilkada dalam bentuk apapun.

Para anggota ASN di Kota Yogyakarta memang sudah sadar akan asas netralitas yang harus selalu diterapkan dalam menjalankan fungsinya menjadi pelayan publik. Dengan menumbuhkan jiwa netralitas pada dirinya dan memiliki integritas yang tinggi membuat tugas mereka sebagai pelayanan publik menjadi baik. Meskipun tidak adanya ASN yang melakukan pelanggaran netralitas, Bawaslu Kota Yogyakarta yang bekerjasama dengan Inspektorat Kota Yogyakarta tidak berhenti untuk melakukan sosialisasi terhadap ASN terkait dengan penerapan netralitas. Hal ini dilakukan untuk memperingatkan para ASN agar tetap menerapkan asas netralitas.

### **Bentuk-Bentuk Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil**

#### **Negara dalam Pemilihan Kepala Daerah di Yogyakarta**

Pemilihan Kepala Daerah di Kota Yogyakarta diselenggarakan pada tanggal 5 Februari 2017. Berdasarkan data yang diperoleh dari KPU Kota Yogyakarta, Pilkada ini diikuti oleh dua pasangan calon walikota dan wakilnya yaitu, Imam Priyono dan Achmad Fadhili dengan nomor urut 1 (satu) serta Haryadi Suyuti dan Heroe Purwadi dengan nomor urut 2 (dua).

Pilkada ini dimenangkan oleh pasangan nomor urut 2 (dua) yaitu Haryadi Suyuti dan Heroe Purwadi yang diusung oleh lima Parpol yaitu Golkar, PAN, PKS, Demokrat, Gerindra dan satu Partai pendukung yaitu PPP. Sedangkan untuk nomor urut satu diusung oleh partai PDIP dan Nasdem. Pasangan nomor urut satu mendapat peroleh suara sebanyak 1000.333 atau 50,3% dari suara sah sedangkan pasangan urut nomor 1 memperoleh suara sebanyak 999.146 Imam Priyono dan Achmad Fadhili. Meskipun di Kota Yogyakarta tidak ditemukan adanya pelanggaran netralitas, namun masih terdapat ASN yang terindikasi melakukan pelanggaran. Bentuk-bentuk pelanggaran netralitas yang dilakukan oleh ASN, seperti:

A. ASN menggunakan struktur atau jabatan yang ia miliki untuk mendukung salah satu calon

Pelanggaran netralitas sering dilakukan dengan cara yang satu ini. ASN yang memiliki jabatan struktural yang tinggi memanfaatkan jabatannya untuk mendukung salah satu calon Kepala Daerah. Ia dapat mengajak bawahannya untuk ikut serta dalam mendukung salah satu calon Kepala Daerah. Ia melakukan pelanggaran ini dapat dikarenakan karena ia dekat atau memiliki hubungan kekerabatan dengan salah satu calon Kepala Daerah. Ia bisa saja diiming-imingi berupa kenaikan jabatan atau hadiah lain dalam bentuk apapun asal ia ikut dalam proses Pilkada. Jabatan tinggi dan juga kekuasaan dari ASN dapat mempengaruhi birokrasi yang seharusnya berjalan dengan baik.

B.ASN menggunakan jabatannya untuk memobiliasi ASN lain agar ikut mendukung salah satu calon

Sama seperti pemaparan sebelumnya, bahwa ASN dapat memobilisasi ASN lain agar ikut juga dalam proses Pilkada. Ia dapat membujuk anggota ASN lain agar ikut juga dalam mendukung salah satu calon Kepala Daerah. Dengan melakukan pengarahan terhadap anggota ASN yang lain ia dapat mengajak agar anggota lain ikut juga dalam kegiatan Pilkada. Apalagi jika yang diarahkan adalah anggota ASN yang tidak menjunjung tinggi kode etik, maka bisa saja ia tergiur akan ajakan dari atasannya yang memobilisasi bawahannya.

### C. Mengikuti kegiatan kampanye

Pelanggaran ini sering dilakukan oleh anggota ASN. Padahal dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS khususnya Pasal 4 angka 15 menyebutkan bahwa PNS dilarang memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, dengan cara:

1. terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah/Wakil

Kepala Daerah;

2. menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye;
3. membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau
4. 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.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, Pasal 4 angka 15.

PNS tidak diperbolehkan terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pilkada. Tetapi pada faktanya masih saja ditemukan PNS yang melakukan kegiatan kampanye. Alasan dari anggota ASN yang melakukan pelanggaran ini adalah biasanya mereka adalah teman atau memiliki hubungan kekerabatan. Sehingga ia ikut terlibat untuk mensukseskan salah satu calon Kepala Daerah. Jika PNS melakukan pelanggaran di atas dan terbukti maka ia dapat dijatuhi hukuman disiplin sedang sesuai Pasal 7 ayat (3) karena telah melanggar ketentuan dalam Pasal 4 angka 15.

#### D. Menggunakan atribut kampanye yang diberikan oleh calon Kepala Daerah

Berkaitan dengan bentuk pelanggaran di atas, bahwa masih sering anggota ASN menggunakan atribut yang diberikan oleh calon Kepala Daerah. Hal ini dilakukannya karena ia mendukung salah satu calon Kepala Daerah sehingga dengan berani ia ikut mendukung dengan menggunakan atribut kampanye. Atribut kampanye ini adalah kaos yang bergambar calon Kepala Daerah.

Bentuk-bentuk pelanggaran juga dapat dilihat dari segi administrasi dan segi pidana, yaitu:

##### A. Ditinjau dari segi administrasi

Di Kota Yogyakarta bentuk pelanggaran netralitas dari segi administrasi seperti nama dan KTP ASN tercatat dalam pendaftaran Parpol. Salah satu syarat untuk mendaftarkan Parpol adalah mengumpulkan foto copy KTP. Di Kota Yogyakarta sendiri dalam Pilkada tahun 2017 terdapat dugaan bahwa terdapat PNS yang melakukan pelanggaran prinsip netralitas. Terdapat beberapa nama PNS yang diduga tercatat sebagai pengurus dan atau anggota Parpol. Tetapi setelah dilakukan pemeriksaan dugaan tersebut tidak terbukti. Tetapi jika terdapat ASN

yang terbukti melakukan pelanggaran netralitas maka Bawaslu Kota Yogyakarta segera menindak lanjuti.

B. Ditinjau dari segi pidana

Pelanggaran netralitas ASN dari segi pidana pemilu di Kota Yogyakarta sampai sekarang belum ada. Namun beliau memaparkan bentuk pelanggaran netralitas ASN dalam pidana Pemilu seperti memobilisasi PNS di lingkungannya dan menggunakan fasilitas negara. Ia mengerahkan dan mengajak PNS lain untuk ikut menjadi anggota dan pengurus Parpol serta mengajak PNS lain untuk mengikuti kegiatan kampanye. Selain itu, jika terdapat Kepala Desa atau Kepala Kelurahan yang berprofesi sebagai ASN membuat suatu kebijakan yang mana kebijakan tersebut menguntungkan dan merugikan salah satu Parpol maka Kepala Desa atau Kepala Kelurahan tersebut melakukan tindak pidana Pemilu.

#### **IV. PENUTUP**

##### **Kesimpulan**

A. Pengaturan netralitas ASN diatur dalam beberapa Peraturan Perundang-undangan antara lain Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik, Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 tentang Disiplin PNS. Adanya UU ASN yang mengatur tentang netralitas ASN khususnya Pasal 2 huruf f

jika dikaitkan dengan Pilkada tahun 2017 di Kota Yogyakarta sudah dilaksanakan dengan baik.

B. Pelaksanaan Pilkada di Kota Yogyakarta berjalan dengan baik dan tidak ditemukannya pelanggaran netralitas ASN. Namun, masih terdapat ASN yang terindikasi melakukan pelanggaran netralitas ASN. Bentuk-bentuk pelanggaran tersebut yaitu menggunakan struktur atau jabatan yang ia miliki untuk mendukung salah satu calon, ASN menggunakan jabatannya untuk memobilisasi ASN lain agar ikut mendukung salah satu calon, mengikuti kegiatan kampanye, menggunakan atribut kampanye yang diberikan oleh calon Kepala Daerah, nama dan KTP ASN tercatat dalam pendaftaran Parpol, menggunakan fasilitas negara dalam kegiatan yang dilakukan Parpol, dan membuat suatu kebijakan yang menguntungkan maupun merugikan salah satu Parpol.

## **Saran**

### **A. Pemerintah**

Pemerintah dalam hal menjaga netralitas ASN harus tetap melaksanakan sosialisasi dan lebih ditingkatkan lagi. Sosialisasi dilakukan untuk mengingatkan para anggota ASN agar tetap menjaga dan menerapkan asas netralitas. Sehingga dalam kegiatan dan proses Pilkada tidak ada campur tangan. Pemerintah Kota Yogyakarta sebaiknya juga membuat peraturan mengenai netralitas ASN di Kota Yogyakarta berupa Peraturan Walikota agar pengaturan mengenai netralitas ASN di Kota Yogyakarta lebih spesifik. Selain itu, jika terdapat ASN yang terbukti melakukan

pelanggaran maka Pemerintah harus menjatuhkan sanksi tanpa pandang bulu. Hal ini dilakukan agar ASN tidak mengulangi kembali pelanggaran yang telah dilakukan.

#### B. Aparatur Sipil Negara

Aparatur Sipil Negara sebagai pelayan publik dalam melaksanakan tugasnya harus tetap menjaga asas netralitas yang sudah diatur dalam berbagai Peraturan Perundang-undangan. Kode etik dan kode perilaku harus tetap dijaga agar pelayanan publik yang dicita-citakan tercapai. Karena jika ASN terbukti melakukan pelanggaran netralitas maka ASN yang dulunya dinilai oleh masyarakat sebagai tokoh teladan akan tercoreng citranya dimata masyarakat. Sehingga mengurangi rasa percaya masyarakat kepada ASN

### DAFTAR PUSTAKA

#### Buku

- Ely Susanto. 2009. *Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan dan Pelayanan Publik: Kajian tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: Gava Media.
- I Nyoman Sumaryadi. 2016. *Reformasi Birokrasi Pemerintahan Menuju Tata Kelola Pemerintahan yang Baik*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Mahfud. MD. 1998. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Yogyakarta: Gama Media.
- Miftah Thoha. 2008. *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Miftah Thoha. 1993. *Beberapa Aspek Kebijakan Birokrasi*. Yogyakarta: WM Mandala.
- Mukti Fajar ND & Yulianto Achmad. 2010. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- Peter Mahmud Marzuki. 2005. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Philipus M Hadjon & R. Sri Soemantri Martosoewignjo. 2011. *Pengantar Hukum Administrasi (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Septi Nur Wijayanti & Iwan Satriawan. 2009. *Hukum Tata Negara*. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
- S.F. Marbun. 1998. *Reformasi Hukum Tata Negara, Netralitas Pegawai Negeri Dalam Kehidupan Politik Di Indonesia*. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
- Sondang Siagian. 2005. *Administrasi Pembangunan: Konsep, Dimensi, dan Strateginya*. Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- Sri Hartini, Setiajeng Kadarsih & Tedi Sudrajat. 2014. *Hukum Kepegawaian di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Tjahjo Kumolo. 2015. *Politik Hukum Pilkada Serentak*. Jakarta: Expose.

### **Jurnal**

- Bagus Sarnawa. "Pengaturan dan Implementasi Prinsip Netralitas Aparatur Sipil Negara di Indonesia". *Jurnal Media Hukum*. Volume 20. Nomor 1. (Juni 2017).
- Hayat. "Peneguhan Reformasi Birokrasi melalui Penilaian Kerja Pelayanan Publik". *Jurnal Ilmu Sosial dan Politik*. Volume 20. Nomor 2. (November 2016).
- M. Adian Firnas. "Politik dan Birokrasi: Masalah Netralitas Birokrasi di Indonesia Era Reformasi". *Jurnal Review Politik*. Volume 6. Nomor 1. (Juni 2016).
- Rina Martini. "Politisasi Birokrasi di Indonesia". *Jurnal Ilmu Politik*. Volume 1. Nomor 1. (April 2010).
- Septi Nur Wijayanti. "Keterlibatan Partai Politik dalam Pemilihan Kepala Daerah". *Jurnal Konstitusi*. Volume 2. Nomor 1. (September 2013).
- Sri Hartini. "Penegakan Hukum Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS)". *Jurnal Dinamika Hukum*. Volume 9. Nomor 3. (September 2009).
- Tatang Sudrajat. "Netralitas PNS dan Masa Depan Demokrasi dalam Pilkada Serentak 2015". *Jurnal Ilmu Administrasi*. Volume 12. Nomor 3. (Desember 2015).
- Tedi Sudrajat dan Agus Mulya Karsona. "Menyoal Makna Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara". *Jurnal Media Hukum*. Volume 23. Nomor 1. (Juni 2016).

Yusdianto. "Identifikasi Potensi Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah (Pemilukada) dan Mekanisme Penyelesaiannya". *Jurnal Konstitusi*. Volume 2. Nomor 2. (November 2010).

Zamzami. "Kontroversi Netralitas PNS dalam Pilkada". *Jurnal Ilmu Hukum*. Volume 1. Nomor 1. (Maret 2009).

### **Berita Online**

Anonim. 2015. "Tugas, Wewenang, Kewajiban dan Hak Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah". Jakarta: Pemerintah.net (diakses pada tanggal 27 November 2018 Pukul 20.50).

Anonim. 2016. "Menurut Sekda, Inilah Penyebab PNS Tidak Netral". Batang: Jpnn.com (diakses pada tanggal 29 September 2018 Pukul 13.26).

Humas MENPANRB. 2015. "Bentuk Satgas, Bukti Komitmen Kementerian PANRB Tegakkan Netralitas ASN". Jakarta: www.menpan.go.id (diakses pada tanggal 7 November 2018 pukul 21.57).

Humas Sekretariat Kabinet Republik Indonesia. 2018. "SE Menteri PANRB: asn Istri/Suami Peserta Pilkada Serentak 2018". Jakarta: setkab.go.id (diakses pada tanggal 7 November 2018 pukul 22.27).

Tantowi Alwi. 2018. "Tahun Pilkada 2018, Politik Uang Hingga Netralitas ASN Jadi Perhatian PUKAT UGM". Yogyakarta: Tribunjogja.com (diakses pada tanggal 29 September 2018 Pukul 11.47).

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

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

Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 tentang Larangan PNS dan Pejabat Negeri dalam Partai Politik.

Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik.

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

- Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1999 tentang Pembentukan Komisi Pemilihan Umum dan Penetapan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Umum Komisi Pemilihan Umum.
- Surat Edaran Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1959 tentang Larangan Keanggotaan Partai Politik bagi Pejabat Negeri yang Mendjalankan Kewajiban Negara di Luar Djabatan yang Dipangkunja.
- Surat Edaran Nomor SE/18/1/M.PAN/5/2004 perihal Sanksi Bagi PNS yang Terlibat dalam Kampanye Pemilu 2004.
- Surat Edaran Menteri PAN-RB Nomor: B/2355/M.PANRB/07/2015 perihal Netralitas ASN dan Larangan Penggunaan Aset Pemerintah dalam pemilihan Kepala Daerah Serentak.
- Surat Edaran Menteri PAN-RB Nomor: B/3235/M.PANRB/10/2015 perihal Pengawasan Netralitas, Pelaksanaan Nilai Dasar, Kode Etik dan Kode Perilaku Aparatur Sipil Negara dan Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.
- Surat Edaran Menteri PAN-RB Nomor: B/3236/M.PANRB/07/2015 perihal Pengawasan Pejabat Pembina Kepegawaian terhadap Netralitas PNS dalam Pilkada Serentak.
- Surat Edaran Menteri PANRB Nomor: SE/06/M.PAN-RB/11/2016 tentang Pelaksanaan Netralitas dan Penegakan Disiplin serta Sanksi Bagi Aparatur Sipil Negara pada Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara Serentak Tahun 2017.
- Surat Edaran Menteri PAN-RB Nomor: 36/M.SM.00.00/2018, perihal Ketentuan Bagi ASN yang Suami atau isterinya Menjadi Calon Kepala Daerah/Wakil/Calon Anggota Legislatif/Calon Presiden.