

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pelaksanaan Prinsip Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pemilihan Umum di Kota Yogyakarta

Pelaksanaan prinsip netralitas ASN dalam pemilihan umum di Kota Yogyakarta berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), yang terdapat di Pasal 2. Pasal 2 UU ASN tersebut memiliki beberapa asas salah satunya yaitu asas netralitas ASN. Asas netralitas ASN dalam undang-undang tersebut menyebutkan bahwa pegawai ASN harus bersikap netral yang berarti tidak boleh melanggar ketentuan yang sudah diatur di dalam peraturan perundang-undangan yaitu tidak boleh bersikap tidak netral terutama dalam pemilihan umum (pemilu), dan pegawai ASN memiliki kewajiban yaitu menaati ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan prinsip netralitas ASN di Kota Yogyakarta dilakukan oleh beberapa instansi, antara lain yaitu Inspektorat Kota Yogyakarta dan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Kota Yogyakarta. Lembaga-lembaga tersebut melakukan tugas dan fungsinya sebagai pengawas netralitas ASN berdasarkan penelitian yang penulis lakukan yaitu dalam pemilu. Pemilu sangat rentan untuk melakukan tindakan yang melanggar peraturan perundang-undangan, terutama para pegawai ASN yang dapat melakukan tindakan apapun agar mendapatkan jabatan yang lebih tinggi dan lebih baik

dengan mendukung salah satu calon yang dapat membuat jabatan pegawai ASN tersebut menjadi tinggi.

Aparatur Sipil Negara (ASN) tidak boleh melakukan beberapa hal demi menjaga netralitasnya, beberapa hal tersebut antara lain:¹

1. Kampanye atau sosialisasi mengenai partai politik atau pasangan calon presiden dan wakil presiden atau calon legislatif melalui media sosial, baik melalui postingan, *share*, atau berkomentar;
2. Menghadiri acara deklarasi pasangan calon presiden dan wakil presiden atau calon legislatif, baik sebagai panitia atau pelaksana kampanye, maupun sebagai tamu dalam deklarasi tersebut;
3. Mengikuti kampanye menggunakan atribut PNS;
4. Mengikuti kampanye menggunakan fasilitas negara;
5. Mengikuti atau menghadiri acara partai politik;
6. Menghadiri penyerahan dukungan partai politik ke salah satu pasangan calon presiden dan wakil presiden, maupun calon legislatif;
7. Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan yaitu ajakan, imbauan, seruan, dan pemberian barang;
8. Memberi dukungan kepada calon legislatif atau calon independen kepala daerah dengan memberikan Kartu Tanda Penduduk (KTP);

¹ Tatang Guritno, Apa Saja yang Tak Boleh ASN Lakukan biar Tak Langgar Asas Netralitas?, 19 Februari 2020, <https://megapolitan.kompas.com/read/2019/04/03/07130081/apa-saja-yang-tak-boleh-asn-lakukan-biar-tak-langgar-asas-netralitas->, (10.37).

9. Mencalonkan diri dalam pemilu tanpa mengundurkan diri sebagai ASN, baik PNS maupun PPPK;
10. Membuat keputusan yang dapat menguntungkan pasangan calon atau merugikan pasangan calon;
11. Menjadi anggota atau pengurus partai politik;
12. Mengerahkan PNS untuk mengikuti kampanye;
13. Melakukan pendekatan ke partai politik terkait dengan pencalonan dirinya atau orang lain; dan
14. Menjadi pembicara atau narasumber dalam kegiatan atau acara yang diselenggarakan oleh partai politik.

Pelaksanaan prinsip netralitas ASN dalam pemilihan umum di Kota Yogyakarta dilakukan oleh Inspektorat Kota Yogyakarta dan Bawaslu Kota Ypgyakarta. Pelaksanaan prinsip netralitas ASN yang dilakukan yaitu:

1. Inspektorat Kota Yogyakarta

Inspektorat daerah mempunyai fungsi sebagai auditor internal pemerintah yang dalam tugasnya menyelenggarakan kegiatan pengawasan umum pemerintah daerah dan tugas lainnya yang diberikan kepala daerah. Inspektorat sangat penting dalam memainkan peran untuk kemajuan dan keberhasilan pemerintah daerah dan perangkat daerah tersebut. Inspektorat daerah yang dalam hal ini mempunyai kedudukan di kabupaten/kota merupakan aparat pengawas fungsional yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota. Inspektorat

daerah merupakan lembaga yang penting dalam upaya menciptakannya pemerintahan yang bersih.

Penelitian yang saya lakukan yaitu melalui wawancara dengan pihak Inspektorat Kota Yogyakarta yang diwakili oleh Ibu Anna Krismanawati, S.E. selaku Inspektur Pembantu Bidang Pemerintahan dan Aparatur. Dasar hukum Inspektorat Kota Yogyakarta sebagai pengawas ASN mengenai netralitas ASN dalam pemilu yaitu:

- a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN)

Undang-undang tersebut memiliki beberapa asas salah satunya yaitu asas netralitas ASN. Undang-undang tersebut menyebutkan pula bahwa kewajiban ASN yaitu menaati ketentuan peraturan perundang-undangan yang dalam hal ini pegawai ASN tidak boleh melanggar ketentuan yang sudah diatur di dalam peraturan perundang-undangan, salah satunya yaitu tidak boleh bersikap tidak netral terutama dalam pemilihan umum (pemilu).

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

Kode etik pada peraturan pemerintah tersebut dapat dilakukan dalam pelaksanaan tugas kedinasan dan dalam kehidupan sehari-hari pada setiap PNS yang wajib memiliki sikap dan berpedoman pada etika bernegara, dalam penyelenggaraan pemerintahan, dalam berorganisasi, dalam bermasyarakat, terhadap diri sendiri, dan terhadap sesama PNS.

Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil menyebutkan bahwa etika dalam bernegara meliputi:

- “a. melaksanakan sepenuhnya Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;
- b. mengangkat harkat dan martabat bangsa dan negara;
- c. menjadi perekat dan pemersatu bangsa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. menaati semua peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam melaksanakan tugas;
- e. akuntabel dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan berwibawa;
- f. tanggap, terbuka, jujur, dan akurat, serta tepat waktu dalam melaksanakan setiap kebijakan dan program Pemerintah;

- g. menggunakan atau memanfaatkan semua sumber daya Negara secara efisien dan efektif;
- h. tidak memberikan kesaksian palsu atau keterangan yang tidak benar.”

Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 42

Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil menyebutkan bahwa etika dalam berorganisasi meliputi:

- “a. melaksanakan tugas dan wewenang sesuai ketentuan yang berlaku;
- b. menjaga informasi yang bersifat rahasia;
- c. melaksanakan setiap kebijakan yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang;
- d. membangun etos kerja untuk meningkatkan kinerja organisasi;
- e. menjalin kerja sama secara kooperatif dengan unit kerja lain yang terkait dalam rangka pencapaian tujuan;
- f. memiliki kompetensi dalam pelaksanaan tugas;
- g. patuh dan taat terhadap standar operasional dan tata kerja;
- h. mengembangkan pemikiran secara kreatif dan inovatif dalam rangka peningkatan kinerja organisasi;
- i. berorientasi pada upaya peningkatan kualitas kerja.”

Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 42

Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil menyebutkan bahwa etika dalam bermasyarakat meliputi:

- “a. mewujudkan pola hidup sederhana;
- b. memberikan pelayanan dengan empati hormat dan santun tanpa pamrih dan tanpa unsur pemaksaan;

- c. memberikan pelayanan secara cepat, tepat, terbuka, dan adil serta tidak diskriminatif;
- d. tanggap terhadap keadaan lingkungan masyarakat;
- e. berorientasi kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat dalam melaksanakan tugas.”

Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil menyebutkan bahwa etika terhadap diri sendiri meliputi:

- “a. jujur dan terbuka serta tidak memberikan informasi yang tidak benar;
- b. bertindak dengan penuh kesungguhan dan ketulusan;
- c. menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok, maupun golongan;
- d. berinisiatif untuk meningkatkan kualitas pengetahuan, kemampuan, keterampilan, dan sikap;
- e. memiliki daya juang yang tinggi;
- f. memelihara kesehatan jasmani dan rohani;
- g. menjaga keutuhan dan keharmonisan keluarga;
- h. berpenampilan sederhana, rapi, dan sopan.”

Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil menyebutkan bahwa etika terhadap sesama Pegawai Negeri Sipil meliputi:

- “a. saling menghormati sesama warga negara yang memeluk agama/kepercayaan yang berlainan;
- b. memelihara rasa persatuan dan kesatuan sesama Pegawai Negeri Sipil;
- c. saling menghormati antara teman sejawat, baik secara vertikal maupun horizontal dalam

suatu unit kerja, instansi, maupun antar instansi;
d. menghargai perbedaan pendapat;
e. menjunjung tinggi harkat dan martabat Pegawai Negeri Sipil;
f. menjaga dan menjalin kerja sama yang kooperatif sesama Pegawai Negeri Sipil;
g. berhimpun dalam satu wadah Korps Pegawai Republik Indonesia yang menjamin terwujudnya solidaritas dan soliditas semua Pegawai Negeri Sipil dalam memperjuangkan hak- haknya.”

Melanggar kode etik akan dikenakan sanksi, yaitu sanksi moral. Sanksi moral yang diberikan dibuat secara tertulis dan akan dinyatakan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian. Selain dikenakan sanksi moral, pada Pasal 16 Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil, dapat dikenakan pula tindakan administratif sesuai dengan peraturan perundang-undangan atas rekomendasi dari Majelis Kode Etik.

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

Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam peraturan pemerintah tersebut mempunyai larangan mengenai memberikan dukungan kepada pasangan calon presiden dan wakil presiden maupun calon legislatif.

Larangan pertama terdapat dalam Pasal 4 angka 12 yang menyebutkan bahwa:

“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.”

Larangan yang kedua terdapat dalam Pasal 4 angka 13 yang menyebutkan bahwa:

“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.”

Larangan ketiga terdapat pada Pasal 4 angka 14 yang menyebutkan bahwa:

“memberikan dukungan kepada calon anggota Dewan Perwakilan Daerah atau calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara memberikan surat dukungan disertai foto kopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan

Tanda Penduduk sesuai peraturan perundangundangan.”

Larangan keempat terdapat pada Pasal 4 angka 15 yang menyebutkan bahwa:

“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.”

Terkait dengan kasus pelanggaran netralitas ASN, menurut Ibu Anna Krismanawati, S.E. selaku Inspektur Pembantu Bidang Pemerintahan dan Aparatur mengatakan bahwa tidak ada dugaan dan laporan masuk ke Inspektorat Kota Yogyakarta mengenai adanya ASN yang tidak netral dalam pemilihan umum yang dilaksanakan pada tahun 2014 dan 2019. Apabila Inspektorat Kota Yogyakarta menemukan adanya ASN yang diduga melanggar prinsip netralitas ASN dalam pemilu serentak tahun kemarin, maka Inspektorat Kota Yogyakarta akan menindaklanjuti dengan cara:

1) Melakukan penelusuran dan penelaahan informasi

Penelusuran dan penelaahan informasi dilakukan Inspektorat Kota Yogyakarta untuk mengetahui adanya dugaan pelanggaran dengan melakukan konfirmasi kepada pengadu yang mengadakan dugaan pelanggaran dari awal hingga mendapatkan kesimpulan. Dari pengaduan tersebut tidak hanya berdasarkan pada satu konfirmasi pihak, namun melibatkan beberapa pihak yang nantinya dapat ditarik kesimpulan bahwa aduan tersebut terbukti atau tidak, dan nantinya dapat dilanjutkan untuk dilakukan audit dengan tujuan tertentu yang intinya untuk melihat dan menyimpulkan aduan tersebut merupakan berkadar pengawasan atau tidak berkadar pengawasan. Apabila berkadar pengawasan, maka dinaikkan levelnya menjadi audit atau setara dengan penyidikan.

2) Audit dengan tujuan tertentu

Setelah mengetahui aduan tersebut berkadar pengawasan, maka dilanjutkan ke tahap selanjutnya yaitu audit dengan tujuan tertentu apabila ada aduan ataupun disposisi baik dari pemerintah maupun dari masyarakat. Aduan yang disampaikan oleh

pemerintah maupun masyarakat selanjutnya dipilah-pilah apakah aduan tersebut telah memenuhi atau tidak memenuhi kriteria 5W1H (*what, who, where, why, when, how*). Jika sudah memenuhi, maka bisa diteruskan bahwa itu merupakan aduan yang benar-benar dapat ditelusuri. Apabila tidak memenuhi kriteria tersebut, maka dianggap sebagai aduan yang tidak berkadar pengawasan.

3) Laporan hasil audit kepada Walikota

Setelah dilakukannya audit, Inspektorat Kota Yogyakarta melakukan laporan hasil audit, apabila terbukti melanggar maka Inspektorat memberi saran kepada pimpinan tertinggi yaitu walikota untuk menyarankan hukuman apa yang sesuai dengan apa yang telah dilakukan. Hukuman ada bermacam-macam yaitu hukuman ringan, sedang, dan berat. Hasil dari laporan hasil audit yang memutuskan yaitu walikota. Inspektorat bukanlah instansi yang memutuskan hukuman kepada pihak yang melanggar, namun hanya sekedar menyarankan kepada walikota berdasarkan hasil audit. Setelah itu baru diputuskan oleh walikota. Walikota akan melaporkan dugaan pelanggaran netralitas tersebut ke Komisi Aparatur

Sipil Negara (Selanjutnya ditulis “KASN”). Proses hukuman terhadap pihak yang melanggar yaitu di Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan (BKPP) Kota Yogyakarta.

KASN adalah lembaga *nonstruktural* yang bebas intervensi dari pihak manapun dan dalam bentuk apapun. Pengaturan KASN terdapat dalam Pasal 19 dan Pasal 25 ayat (2) huruf b UU ASN. KASN melakukan kewenangan monitoring dan evaluasi kebijakan manajemen ASN agar dapat terciptanya sistem merit, selain itu KASN juga melakukan pengawasan terhadap penerapan kode etik dan kode perilaku yang wajib dijunjung tinggi oleh ASN.²

Inspektorat Kota Yogyakarta dalam menjalankan urusan pemerintahan, memiliki kedudukan, tugas, dan fungsi, serta struktur organisasi sebagai berikut:

- 1) Kedudukan

Pasal 3 Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 92 Tahun 2018 tentang Susunan Organisasi, Kedudukan, Tugas, Fungsi, dan Tata Kerja Inspektorat Kota Yogyakarta menyebutkan bahwa

² Sri Hartini *et al.*, 2014, Hukum Kepegawaian di Indonesia, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 29.

kedudukan Inspektorat sebagai unsur pengawas penyelenggaraan Pemeritahan Daerah. Inspektorat dalam melakukan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dipimpin oleh Inspektur yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah.³

Inspektorat merupakan pengawas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Inspektorat mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pemerintahan di daerah provinsi, pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota, dan pelaksanaan pemerintahan di daerah kabupaten/kota.

Inspektur Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota dalam melaksanakan tugas dan fungsinya bertanggung jawab langsung kepada Bupati jika Inspektorat Daerah dalam lingkup kabupaten dan bertanggung jawab kepada Walikota jika Inspektorat Daerah dalam lingkup kota. Secara teknis administratif mendapatkan pembinaan dari sekretaris daerah.

³ Republik Indonesia, Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 92 Tahun 2018 tentang Susunan Organisasi, Kedudukan, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Inspektorat Kota Yogyakarta, Lembaran Negara Nomor 92 Tahun 2018. Bab III Pasal 3.

2) Tugas dan Fungsi

Inspektorat Kota Yogyakarta mempunyai tugas yaitu membina serta mengawasi pelaksanaan urusan pemerintahan yang dalam hal ini menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan oleh perangkat daerah. Inspektorat Kota Yogyakarta mempunyai fungsi-fungsi dalam melaksanakan tugasnya yaitu:⁴

- a) Perumusan kebijakan teknis pada bidang pengawasan dan fasilitas pengawasan;
- b) Pelaksanaan pengawasan internal terhadap kinerja dan keuangan yang dilakukan melalui audit;
- c) Pelaksanaan pengawasan untuk suatu tujuan tertentu atas penugasan yang diberikan oleh walikota;
- d) Penyusunan laporan dari hasil pengawasan;
- e) Pengelolaan kesekretariatan yang meliputi perencanaan umum,

⁴ Republik Indonesia, Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 92 Tahun 2018 tentang Susunan Organisasi, Kedudukan, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Inspektorat Kota Yogyakarta, Lembaran Negara Nomor 92 Tahun 2018. Bab III Pasal 5.

kepegawaian, keuangan, evaluasi, dan pelaporan;

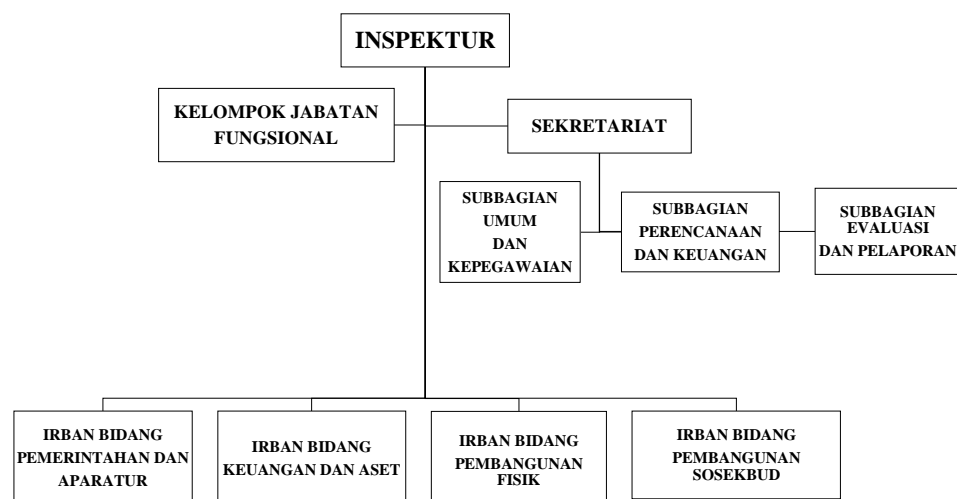
- f) Pelaksanaan pengawasan, pengendalian evaluasi, dan pelaporan pada bidang pengawasan.

3) Struktur Organisasi

Struktur organisasi Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota tidak hierarki dengan Inspektorat Jenderal. Pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Daerah Kabupaten diberikan kepada Bupati dan pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Daerah Kota diberikan kepada Walikota.

Gambar 4.1.

Struktur Organisasi Inspektorat Kota Yogyakarta



Sumber: Inspektorat Kota Yogyakarta

2. Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Kota Yogyakarta

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum Pasal 1 angka 16 menyebutkan bahwa Badan Pengawas Pemilihan Umum adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penelitian yang saya lakukan yaitu melalui wawancara dengan pihak Bawaslu Kota Yogyakarta yang diwakili oleh Bapak Muhammad Muslimin, S.Ag., S.H. selaku Koordinator Divisi Sumber Daya Manusia (SDM), Organisasi, Data, dan Informasi. Beliau mengatakan bahwa terdapat temuan dugaan dan laporan masuk ke Bawaslu Kota Yogyakarta mengenai adanya ASN yang tidak netral dalam pemilihan umum serentak yang dilaksanakan pada tahun 2019.

Tabel 4.1.

Bentuk Pelanggaran Netralitas ASN di Kota Yogyakarta

| No | Nomor Register | Tanggal dan Tempat Peristiwa | Nama Kegiatan | Nama ASN |
|----|---|---|--|--------------------------------|
| 1. | 01/REG/TM/PP/ Kota/15.01/IV/ 2019 | 23 Maret 2019 di Stadion Kridosono Yogyakarta | Deklarasi dukungan Paslon Presiden dan Wakil Presiden Nomor 01 (Alumni Jogja Satukan Indonesia) | SW (Dosen Psikologi UGM) |

Sumber: Bawaslu Kota Yogyakarta

Tabel tersebut merupakan kasus temuan dugaan pelanggaran netralitas ASN yang bermula pada hari Senin, tanggal 1 April 2019, Yudi Efendi, S.H. selaku Staff Bawaslu Kota Yogyakarta, mendapatkan informasi mengenai adanya pegawai ASN yang dalam hal ini anggota PNS dengan inisial SW pada kegiatan Kampanye Paslon Presiden Nomor 01 yang bertempat di Stadion Kridosono Yogyakarta pada tanggal 23 Maret 2019. SW merupakan Dosen PNS yang mengajar dan mengabdikan di Fakultas Psikologi Universitas Gadjah Mada (UGM) Yogyakarta. Bawaslu Kota Yogyakarta mendapatkan foto yang

menggambarkan dosen tersebut berpose bersama rekan-rekannya dengan mengacungkan ibu jarinya dihadapan patung Presiden Joko Widodo yang pada saat itu menjadi Calon Presiden dengan nomor urut 01. Pakaian yang digunakan dosen SW dan rekan-rekannya bergambar Calon Presiden Joko Widodo dengan nomor urut 01 yang berarti menggunakan atribut partai politik. Foto tersebut dapat dijadikan bukti bahwa yang dilakukan oleh dosen tersebut merupakan pelanggaran netralitas ASN.

Pelanggaran yang dilakukannya, melanggar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) yaitu Pasal 2 huruf f yang berbunyi “Penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen ASN berdasarkan pada asas: f. netralitas”, yang berarti setiap pegawai ASN tidak boleh berpihak pada siapapun dan dalam bentuk pengaruh apapun serta tidak boleh memihak kepentingan siapapun. Hasil kajian yang dilakukan oleh Bawaslu Kota Yogyakarta, temuan dugaan pelanggaran netralitas ASN dengan Nomor Register 01/REG/TM/PP/Kota/15.01/IV/2019 telah diteruskan kepada Dekan Fakultas Psikologi Universitas Gadjah Mada untuk menindaklanjuti apakah akan dikenakan sanksi berupa surat peringatan atau akan dilanjutkan ke sanksi yang lebih berat.

Bawaslu Kota Yogyakarta melakukan pelaksanaan netralitas ASN dalam pemilu berlandaskan pada Peraturan Badan

Pengawas Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara, Anggota TNI, dan Anggota Polri. Pasal 2 ayat (1) sampai ayat (3) Perbawaslu tersebut mengatur tentang:

“(1) Pencegahan, pengawasan, dan pembinaan Netralitas Pegawai ASN, Anggota TNI, dan Anggota Polri tetap menjadi tanggung jawab pejabat yang berwenang yaitu dari lembaga atau instansi masing-masing secara berjenjang;

(2) Pengawasan Netralitas Pegawai ASN, Anggota TNI, dan Anggota Polri dalam penyelenggaraan pemilu menjadi tanggung jawab bersama Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota;

(3) Dalam melakukan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota dapat dibantu oleh Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa. Panwaslu LN, dan Pengawas TPS.”

Pengawasan netralitas ASN yang dilakukan oleh Bawaslu mengenai kasus yang telah dilaporkan berdasarkan Pasal 5 ayat (1) dan (2) Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara, Anggota TNI, dan Anggota Polri yaitu “(1) Identifikasi potensi penyalahgunaan kewenangan, penggunaan anggaran, dan penggunaan fasilitas; (2) Identifikasi potensi keterlibatan pegawai ASN, Anggota TNI, dan Anggota Polri.”

Bawaslu dalam melakukan pengawasan mengenai netralitas ASN berlandaskan pada Pasal 4 ayat (1) dan (2) Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil

Negara, Anggota TNI, dan Anggota Polri yang menyatakan bahwa:

“(1) Pengawas Pemilu melakukan pengawasan Netralitas Pegawai ASN, Anggota TNI, dan Anggota Polri terhadap:

- a. keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu peserta Pemilu selama masa Kampanye; dan
- b. kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap Peserta Pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa Kampanye.”

Upaya yang dilakukan Bawaslu apabila terdapat pegawai ASN yang melakukan pelanggaran prinsip netralitas ASN dalam pemilu yaitu:

- a. Melakukan kajian terhadap laporan dugaan pelanggaran netralitas pegawai ASN;
- b. Kajian sebagaimana yang dimaksud dalam dugaan pelanggaran prinsip netralitas pegawai ASN dituangkan dalam rekomendasi;
- c. Meneruskan rekomendasi sebagaimana yang dimaksud kepada pimpinan pegawai ASN dengan melampirkan kronologis dan hasil kajian;
- d. Atas rekomendasi dari Bawaslu Kota Yogyakarta, pihak yang melakukan pelanggaran netralitas ASN akan diberikan sanksi yaitu surat peringatan kepada pegawai ASN yang melakukan pelanggaran prinsip netralitas ASN pada pemilu.

Pelaksanaan dan upaya yang dilakukan oleh Bawaslu Kota Yogyakarta sudah sesuai dengan UU ASN dan Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara, Anggota TNI, dan Anggota Polri. Pasal 2 huruf f menyebutkan bahwa “Penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen ASN berdasarkan pada asas netralitas” yang dapat disimpulkan bahwa Bawaslu telah berupaya menjaga netralitas ASN dengan mencari informasi mengenai dugaan atau laporan yang didapatkan dan segera menindaklanjuti dan melaporkan kasus tersebut ke instansi terkait. Pasal 9 ayat (2) menyebutkan bahwa “Pegawai ASN harus terbebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik” yang berarti pegawai ASN tidak diperbolehkan mengikuti segala macam bentuk keikutsertaan dalam pemilu, meskipun sekadar kampanye atau mendukung pasangan calon presiden dan wakil presiden atau calon legislatif.

Bawaslu dalam menangani kasus tersebut sudah sesuai pula dengan Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara, Anggota TNI, dan Anggota Polri terdapat dalam Pasal 7 ayat (1) dan (2) yang disebutkan bahwa:

- “(1) Penanganan dugaan pelanggaran terhadap Netralitas Pegawai ASN, Anggota TNI, dan Anggota Polri berasal dari:
- a. Temuan; dan

b. Laporan.

(2) Dalam hal terdapat dugaan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pengawas Pemilu melakukan penanganan sesuai dengan ketentuan Peraturan Bawaslu mengenai Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran.”

Bawaslu Kota Yogyakarta dalam menjalankan urusan pemerintahan, memiliki kedudukan, tugas, dan wewenang, serta struktur organisasi sebagai berikut:

a. Kedudukan

Pasal 91 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (pemilu) menyebutkan bahwa kedudukan Bawaslu yaitu di ibu kota negara, Bawaslu provinsi berkedudukan di ibu kota provinsi, dan Bawaslu kabupaten/kota berkedudukan di ibu kota kabupaten/kota. Berdasarkan peraturan tersebut, Bawaslu Kota Yogyakarta berkedudukan di ibu kota yaitu Kota Yogyakarta.

Bawaslu terdiri atas:

- 1) Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu);
- 2) Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Provinsi;
- 3) Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Kabupaten/Kota;

- 4) Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) Kecamatan yang berkedudukan di kecamatan;
- 5) Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) Kelurahan/Desa yang berkedudukan di kelurahan/desa;
- 6) Panitia Pengawas Pemilu Luar Negeri (Panwaslu LN) yang berkedudukan di kantor perwakilan Republik Indonesia;
- 7) Pengawas Tempat Pemungutan Suara (TPS) yang berkedudukan di setiap TPS.

Bawaslu dipimpin oleh Ketua Bawaslu yang dipilih dari dan oleh anggota Bawaslu. Setiap anggota Bawaslu mempunyai hak suara yang sama untuk memilih Ketua Bawaslu. Jabatan Ketua dan anggota Bawaslu terhitung sejak pengucapan sumpah atau janji sebagai keanggotaan Bawaslu. Masa Jabatan keanggotaan Bawaslu adalah 5 (lima) tahun dan setelah masa jabatan selesai, dapat dipilih kembali namun hanya untuk satu kali masa jabatan pada tingkatan yang sama.⁵

b. Tugas dan Wewenang

⁵ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Bab II Pasal 92.

Bawaslu memiliki beberapa tugas yaitu:

- 1) Melakukan pencegahan dan menindak pelanggaran pemilu dan sengketa proses pemilu di wilayah kabupaten/kota;
- 2) Mengawasi pelaksanaan tahapan penyelenggaraan pemilu di wilayah kabupaten/kota yang terdiri atas:
 - a) Pemutakhiran data pemilih, penetapan daftar pemilih sementara, dan data daftar pemilih tetap;
 - b) Pencalonan yang berkaitan dengan syarat dan tata cara pencalonan anggota DPRD kabupaten/kota;
 - c) Penetapan calon anggota DPRD kabupaten/kota;
 - d) Pelaksanaan kampanye dan dana kampanye;
 - e) Pengadaan logistik pemilu dan pendistribusian ke wilayah-wilayah tempat diadakannya pemilu;
 - f) Pelaksanaan pemungutan suara dan pelaksanaan perhitungan suara hasil pemilu;
 - g) Pengawasan keseluruhan dari proses penghitungan suara di wilayah kerjanya;

- h) Pergerakan surat suara, berita acara perhitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dari tingkatan TPS hingga ke PPK;
 - i) Proses rekapitulasi suara yang dilakukan oleh KPU kabupaten/kota dari seluruh kecamatan;
 - j) Pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, pemilu lanjutan, dan pemilu susulan;
 - k) Proses penetapan hasil dari pemilu anggota DPRD kabupaten/kota.
- 3) Mencegah terjadinya kegiatan praktik politik uang di wilayah kabupaten/kota;
- 4) Mengawasi netralitas dari semua pihak yang dilarang ikut serta dalam kegiatan-kegiatan kampanye sesuai dengan yang diatur dalam undang-undang ini;
- 5) Mengawasi pelaksanaan putusan atau keputusan di wilayah kabupaten/kota, yang terdiri atas:
- a) Putusan Dewan Penghormatan Penyelenggaraan Pemilu (DKPP);

- b) Putusan pengadilan mengenai pelanggaran dan sengketa dalam pemilu;
 - c) Putusan atau keputusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota;
 - d) Keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota;
 - e) Keputusan para pejabat yang mempunyai wewenang atas pelanggaran netralitas semua pihak yang dilarang mengikuti kegiatan-kegiatan kampanye sesuai dengan yang diatur di dalam undang-undang.
- 6) Mengelola, memelihara, dan merawat seluruh arsip serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- 7) Mengawasi seluruh pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan pemilu di wilayah kabupaten/kota;
- 8) Mengevaluasi kegiatan pengawasan pemilu di wilayah kabupaten/kota;

- 9) Melaksanakan tugas lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Bawaslu mempunyai wewenang yaitu:

- 1) Menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur seluruhnya mengenai Pemilu;
- 2) Memeriksa dan mengkaji pelanggaran mengenai Pemilu di wilayah kabupaten/kota serta merekomendasikan hasil pemeriksaan dan pengkajiannya kepada pihak-pihak yang berwenang yang telah diatur dalam undang-undang;
- 3) Menerima, memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi, dan memutus penyelesaian sengketa pada proses Pemilu di wilayah kabupaten/kota;
- 4) Merekomendasikan kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan di wilayah kabupaten/kota terhadap netralitas semua pihak yang dilarang ikut serta dalam

kegiatan kampanye sesuai yang diatur dalam undang-undang;

- 5) Mengambil alih sementara tugas, wewenang, dan kewajiban Panwaslu Kecamatan setelah mendapatkan pertimbangan Bawaslu Provinsi apabila Panwaslu Kecamatan berhalangan sementara akibat dikenai sanksi atau akibat lainnya yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 6) Meminta bahan keterangan yang dibutuhkan kepada pihak terkait dalam rangka pencegahan dan penindakan atas pelanggaran Pemilu dan sengketa proses Pemilu di wilayah kabupaten/kota;
- 7) Membentuk Panwaslu Kecamatan, mengangkat serta memberhentikan anggota Panwaslu Kecamatan apabila melanggar ketentuan perundang-undangan dengan memperhatikan masukan Bawaslu Provinsi; dan
- 8) Melaksanakan wewenang yang lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

c. Struktur Organisasi Bawaslu Kota Yogyakarta

Gambar 4.2.

Struktur Organisasi Bawaslu Kota Yogyakarta



Sumber: Bawaslu Kota Yogyakarta

B. Faktor-Faktor yang Menyebabkan Timbulnya Pelanggaran Prinsip Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN)

Aparatur Sipil Negara (ASN) berperan sebagai perekat dan merupakan pemersatu dalam bangsa ini. Seorang pegawai ASN dalam menjalankan tugasnya, senantiasa selalu mengutamakan dan mementingkan persatuan dan kesatuan bangsa. Hal ini berarti, kepentingan kelompok,

kepentingan individu, dan kepentingan golongan harus disingkirkan terlebih dahulu demi kepentingan negara dan bangsa.

Ketidaknetralan ASN berimplikasi pada terjadinya perbedaan perlakuan atau dapat dikatakan diskriminasi terhadap masyarakat-masyarakat yang memiliki perbedaan asal, golongan, dan partai politik yang akan mengakibatkan terjadinya kecemburuan sosial dan keresahan sosial. Namun, pada saat ini banyak pegawai-pegawai ASN yang melanggar prinsip netralitas ASN karena beberapa faktor yang memicu terjadinya pelanggaran tersebut. Faktor yang mempengaruhi terjadinya pelanggaran diantaranya:⁶

1. Faktor kurang tegasnya peraturan mengenai netralitas ASN

Faktor aturan yang dapat menimbulkan celah hukum sehingga dapat digunakan oleh pegawai-pegawai ASN untuk berperan aktif dalam proses politik atau mengikuti partai politik. Hal ini disebabkan oleh peraturan yang berlaku mengenai netralitas ASN kurang tegas sehingga dapat menimbulkan kerancuan atau pertentangan dalam peraturan tersebut. Contohnya yaitu pegawai ASN memiliki hak dalam memilih. Hal tersebut dapat mengindikasikan bahwa pemerintah masih kesulitan dalam menempatkan makna “netral” dari pengaruh politik dan pengaruh golongan tertentu. Apabila pegawai ASN mempunyai hak pilih dalam pemilu, maka beberapa dari mereka

⁶ Siti Zakiyah *et al.*, 2018, *Penyusunan Pedoman Pelaksanaan Kebijakan dan Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara*, Samarinda, PKP2 III LAN, hlm. 33.

dapat ikut serta menjadi peserta kampanye, sehingga dapat dikatakan bahwa pegawai ASN tersebut menjadi tidak netral, terlebih lagi ketika dia memberikan hak pilihnya;

2. Faktor Internal

Faktor internal yang dapat memengaruhi terjadinya pelanggaran terhadap netralitas pegawai ASN yang dalam hal ini yaitu PNS adalah keinginan pada setiap PNS untuk mendapatkan karier di pemerintahan daerah dengan cara memberikan dukungan, baik secara langsung maupun tidak langsung, terhadap pasangan calon tertentu. Hal tersebut akan memengaruhi karir dari PNS tersebut. Selain itu, netralitas pada PNS juga dipengaruhi oleh hubungan kekerabatan dari PNS tertentu dengan salah satu pasangan calon yang maju dalam pemilu atau pasangan calon yang maju dalam pemilu berasal dari pimpinan PNS di instansi pemerintahan daerah tersebut.

3. Faktor masyarakat

Faktor masyarakat yang cenderung membiarkan apabila terjadi pelanggaran netralitas menyebabkan terjadinya banyak kasus pelanggaran netralitas ASN yang tidak dapat terdeteksi dan tertangani oleh pihak-pihak yang berwenang menangani kasus tersebut. Tidak hanya faktor dari masyarakatnya saja, namun ketegasan dari pemerintah tentang eksistensi dari birokrat publik, khususnya pegawai ASN dalam hal ini yaitu PNS terhadap hak

politiknya sangatlah diperlukan. Pada dasarnya, pilihannya hanya ada dua yaitu dilarang untuk terlibat dalam segala bentuk aktivitas politik termasuk memberikan dukungannya kepada salah satu partai politik atau diberikan kebebasan seperti pada masyarakat umum demi menegakkan prinsip kesetaraan dan kesederajatan hak politik.

4. Faktor Kelembagaan

Faktor kelembagaan dalam penanganan pelanggaran netralitas masih belum secara jelas diatur, sehingga ada kecenderungan antar lembaga saling melepaskan tanggungjawab jika terdapat pelanggaran.

Besarnya jumlah pemilih dapat menunjukkan tingkat antusias masyarakat dalam menentukan pemimpin pemerintahan, baik presiden dan wakil presiden, calon legislatif, maupun kepala daerah, serta menentukan perwakilan dalam lembaga perwakilan baik itu di tingkat pusat maupun daerah. Selain itu, adanya jaminan kebebasan untuk memilih juga menjadi salah satu faktor tingginya antusias pada masyarakat tersebut. Jaminan kebebasan masyarakat untuk berpartisipasi dalam Pemilu sendiri telah diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi negara. Hal ini setidaknya dinyatakan dalam Pasal 28D ayat 3 yang berbunyi, “Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”, dan Pasal 28E ayat 3 yang berbunyi, “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat”.

Faktor yang dapat menyebabkan terjadinya pelanggaran netralitas ASN bermacam-macam tidak hanya yang telah disebutkan di atas. Faktor-faktor lainnya penyebab tidak netralnya ASN antara lain:⁷

1. Faktor Motif Mendapatkan atau Mempertahankan Jabatan

Faktor mendapatkan atau mempertahankan jabatan dapat terjadi karena pada pejabat politik atau dalam hal ini misalnya Kepala Daerah, yang mempunyai jabatan menjadi pejabat politik sekaligus sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) memiliki kewenangan dan memiliki kekuasaan dalam hal mempromosikan, memutasi, dan mendemosi pegawai ASN. Hal tersebut dapat mengakibatkan para pegawai ASN dalam situasi yang dilematis. Situasi dilematis yang dimaksud, para pegawai ASN harus bersikap netral tidak berpihak kepada siapapun, meskipun dalam hal ini kepala daerah itu sendiri. Pegawai ASN juga harus mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku baik itu mengenai netralitas ASN maupun peraturan yang mengatur tentang pegawai ASN itu sendiri. Di sisi lain, karir para pegawai ASN tersebut berada di tangan kepala daerah.

2. Ketidappahaman terhadap Regulasi Berkaitan dengan Netralitas

⁷ Nuraida Mokhsen *et al.*, 2018, *Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara*, Jakarta, Komisi Aparatur Sipil Negara, hlm. 24.

Beberapa pegawai ASN belum mengetahui dan memahami peraturan perundangan-undangan maupun peraturan yang dikeluarkan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara Reformasi Birokrasi (PAN-RB) dan KASN yang berkaitan dengan netralitas ASN. Walaupun para pihak yang mempunyai kewenangan di bidang netralitas ASN sudah melakukan sosialisasi terkait peraturan tersebut, namun masih banyak pegawai ASN yang belum memahami ketentuan yang sudah ditetapkan karena tidak adanya sosialisasi kembali di internal instansi masing-masing pegawai ASN.

3. Faktor adanya hubungan primordial

Faktor adanya hubungan primordial yaitu faktor adanya hubungan kekeluargaan, kesamaan asal usul, suku, keturunan, ras, dan agama dengan pejabat politik. Hubungan tersebut dapat terjadi di dalam organisasi maupun di luar organisasi yang dapat mengganggu profesionalisme pegawai ASN dalam menjalankan tugas. Dampak yang ditimbulkan dari adanya hubungan primordial ini yaitu:

- a. Melemahnya penegakan asas netralitas karena pegawai ASN dapat dipengaruhi oleh para pejabat politik untuk melakukan penyelewengan dan para pejabat politik tersebut mendapatkan hasil dari penyelewengan pegawai ASN tersebut;

- b. Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) tidak menindaklanjuti pelanggaran netralitas ASN yang dilakukan oleh para pegawai ASN;
- c. Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) tidak memberikan sanksi kepada para pegawai ASN yang melakukan pelanggaran netralitas ASN;
- d. Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) tidak melaksanakan rekomendasi yang sudah diberikan oleh KASN mengenai para pegawai ASN yang melakukan pelanggaran terhadap netralitas ASN.

Pihak Inspektorat Kota Yogyakarta yaitu Bu Anna Krismanawati, S.E. selaku Inspektur Pembantu Bidang Pemerintahan dan Aparatur mengatakan bahwa organisasi yang dalam hal ini bukan organisasi politik yang dapat menjadikan kemungkinan ASN merasa menjadi anggota organisasi non politik. Tetapi terkadang pegawai ASN tersebut ada yang menggandeng atau mengajak, kemudian pegawai ASN tersebut dapat beralasan berada di belakang layar. Jika pegawai ASN terdeteksi dan terbukti memang secara sadar mengikuti organisasi tersebut, seharusnya orang tersebut paham bahwa jangan terbawa arus, misalnya dari salah satu pihak organisasi tersebut mengajak tentunya pegawai ASN diharuskan menolaknya. Apabila pegawai ASN sudah mengetahui apabila organisasi tersebut terdeteksi memihak pada salah satu partai politik atau salah satu pasangan calon presiden dan wakil

presiden atau calon legislasi, namun masih mengikuti organisasi tersebut
pegawai ASN sudah menyalahi aturan atau sudah melanggar netralitas ASN.