

## NETRALITAS PEGAWAI NEGERI SIPIL DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH

Mat Zudi, Arief Hidayat, Untung Sri Hardjanto\*)

[matzudi@ymail.com](mailto:matzudi@ymail.com)

Jurusan Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro  
Jl. Prof. Soedarto, SH. Tembalang, Semarang, 50239, Telp : 024-76918201 Fax : 024-76918206

### Abstract

*The neutral of civil servant actually is bureaucracy in which still remain the same at public services, even the government changes. It is because of public services will not change even the government staffs change. It means that all staffs in government always service the public based on professionalism and not only because of political will. The position of civil servants still can be honoured and they have right to vote on government for district election. In this case, the civil servants placed on strategics part as all candidates of government staff as them votesgetters. All candidates are sure that every civil servant can be as votesgetters for 5 to 10 or more voters in district election.*

**Keywords** : *Neutral position, civil servant, district election.*

\*) Penulis tanggung jawab

## Pendahuluan

Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) langsung lahir sebagai suatu koreksi terhadap pelaksanaan Pilkada melalui perwakilan oleh DPRD sebagaimana pernah diamankan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.<sup>1</sup> Pasal 1 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia 1945 menyebutkan "Kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar".<sup>2</sup> Lebih jauh lagi Pasal 18 ayat (4) UUD Negara Republik Indonesia 1945, menyebutkan bahwa: "Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan propinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis". Kelompok kata "kedaulatan berada di tangan rakyat" dan "dipilih secara demokratis" inilah yang mendorong para pembuat Undang-Undang untuk menerapkan Pilkada yang melibatkan rakyat secara langsung.<sup>3</sup> Dari sudut pandang ini, sistem pemilihan bisa dikatakan lebih demokratis dibandingkan dengan sistem perwakilan sebelumnya, baik berdasarkan UU Nomor 5 tahun 1974<sup>4</sup> maupun UU Nomor 22 tahun 1999.

Perjalanan politik masyarakat dan bangsa Indonesia menunjukkan kecenderungan yang sangat kuat bahwa birokrasi/Pegawai Negeri Sipil khususnya, merupakan instrumen politik yang sangat efektif dibangun oleh sebuah rezim guna membesarkan dan mempertahankan kekuasaannya. Hal ini bukanlah suatu hal yang baru, karena pola-pola pemanfaatan birokrasi sebagai suatu instrument politik rezim terjadi sejak masa pemerintahan kolonial.<sup>5</sup>

Birokrat diharapkan mampu berlaku independen dan profesional dalam menjalankan fungsinya. Di samping itu birokrat yang netral dan profesional merupakan prasyarat penting bagi terselenggaranya proses politik yang demokratis.

Selain itu sulitnya membedakan antara kegiatan administratif formalistik yang dijalankan oleh birokrasi antara tuntutan profesionalitas dengan balutan yang sebenarnya dukungan informalistik terselubung terhadap pasangan calon tertentu, apalagi jika kegiatannya berlangsung disaat diluar jam dinas para PNS, maka kata netralitas itu hanya akan menjadi sebuah bayangan semu belaka dan akan tetap menjadi sebuah lubang yang gelap untuk diselidiki dan sulit dibuktikan. Oleh karena itu, menarik untuk diteliti lebih lanjut mengenai netralitas PNS dalam Pilkada.

Netralitas Pegawai Negeri Sipil selalu menjadi salah satu isu hangat dalam praktek pemilukada. Sumber daya manusia yang dimiliki birokrasi merupakan rebutan bagi para calon khususnya calon incumbent. Hal inipun berlaku timbal balik karena sudah menjadi rahasia umum bahwa akan ada beberapa oknum PNS yang secara tak langsung ikut menjadi tim sukses. Kalau sang calon menang, maka sang oknum ikut menuju kejayaan paling tidak 5 tahun ke depan. Jika sang calon kalah, maka riwayatnya juga tamat dalam hitungan bulan. Biasanya PNS tidak terang-terangan menjadi tim sukses calon kepala daerah karena hal itu jelas dilarang. Soal dukung mendukung dalam pemilukada ini tentu ada motifnya. Berdasarkan pengalaman menjadi tim sukses dan calonnya, sudah dapat dipastikan promosi jabatan menunggu di depan mata tetapi kalau salah dukung, tunggu saja pembalasan dari sang pemenang. Mutasi jabatan menjadi hal lumrah.

<sup>1</sup> Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah.

<sup>2</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

<sup>3</sup> Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah

<sup>4</sup> Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.

<sup>5</sup> Sri Hartini; Setiajeng Kadarsih; Tedi Sudrajat. Hukum Kepegawaian di Indonesia. Sinar Grafika. Jakarta, 2008. hal. 67

## Rumusan Masalah

Permasalahannya adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana latar belakang yuridis / non yuridis netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Kepala Daerah ?
2. Bagaimana sanksi yang diberikan apabila pegawai negeri sipil tidak netral dalam Pemilihan Kepala Daerah ?

## Metode Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif yaitu menekankan pada norma-norma hukum positif yang ada. Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif artinya penelitian ini menggambarkan secara lengkap mengenai segala sesuatu yang berhubungan dengan obyek yang diteliti. Metode pengumpulan data yang digunakan yaitu studi kepustakaan dan studi dokumenter. Metode analisis data yang digunakan adalah analisa kualitatif yaitu suatu tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif.

## Hasil Penelitian dan Pembahasan

### A. Latar Belakang Yuridis / Non Yuridis Netralitas PNS dalam Pilkada

Sebagaimana diketahui dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang No.43 Tahun 1999 bahwa Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan pada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan. Kemudian di Pasal 3 ayat (2) dijelaskan bahwa dalam kedudukan dan tugas yang sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Pegawai Negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan pada masyarakat. Kemudian Pasal 3 ayat (3) menegaskan bahwa untuk menjamin netralitas Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud ayat (2), Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

Beberapa kasus di daerah, sering kali dijumpai keterlibatan PNS dalam mensukseskan salah satu pasangan calon kepala daerah, karena mendapat promosi jabatan basah, jika calon yang diusungnya duduk sebagai kepala daerah terpilih. Diakui atau tidak, banyak PNS yang memanfaatkan Pilkada untuk mengubah nasib. Selama jumlah jabatan sebanding dengan stok sumber daya manusia dari PNS yang secara normatif melalui syarat menduduki jabatan tersebut, maka pilkada dapat dimanfaatkan untuk mengubah konfigurasi pejabat lima tahun ke depan.<sup>6</sup>

Sistim karir PNS yang tidak jelas, pengangkatan dan pemberhentian seorang PNS dari suatu jabatan seringkali lebih didasarkan pada *like and dislike* atau faktor kedekatan. Hal itu mendorong untuk mencari kiat-kiat dan peluang agar bisa mengambil hati atau mendekati diri dengan penguasa (calon penguasa). Disadari atau tidak, kebijakan yang tidak jelas mengenai karir PNS, serta kenyataan yang dialami PNS bahwa mereka yang berkontribusi untuk terpilihnya seseorang dalam jabatan politik (tim sukses) akan mendapat posisi yang baik di lingkungan pemerintahan.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Zamzami. KONTroversi Netralitas PNS dalam Pilkada. Jurnal Ilmu Hukum No. 1 Vol. I. FH UMA, Maret, 2009.

<sup>7</sup> \_\_\_\_\_, Rekomendasi Diskusi Aktual Menjaga Netralitas pada Pilkada dan Pemilu 2009. Bidang Litbang Provinsi Sumatera Barat, 2008.

Adanya kepentingan dan hubungan tertentu antara kandidat Kepala Daerah dengan aparat birokrasi cukup memberikan potensi keterlibatan yang signifikan dalam pemenangan Calon Kepala Daerah tertentu. Praktek-praktek *money politics* maupun tawaran posisi jabatan dapat menjadi salah satu daya tarik sendiri bagi aparat birokrasi untuk ikut terlibat dalam pilkada.<sup>8</sup>

Kebijakan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian PNS dalam dan dari jabatan struktural mestinya normatif, mengikuti aturan dan persyaratan yang ada, tetapi dalam kenyataannya tidak demikian. Justru kecenderungan Kepala Daerah mengangkat, memindahkan, dan memberhentikan PNS dimaksud karena :<sup>9</sup>

1. Sikap PNS yang dipandang mendukung dan tidak mendukung pada waktu pencalonan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah yang bersangkutan dalam proses Pilkada.
2. Adanya titipan-titipan politik sebagai “*bargaining*” terutama oleh masyarakat pendukung, termasuk anggota DPRD dan partai politik yang menjadi kendaraan pada waktu pencalonannya dalam Pilkada.
3. Adanya unsur Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) serta adanya “*kontribusi*” dari PNS tertentu untuk membantu “*menutup*” bekas biaya-biaya yang dikeluarkan pada waktu proses Pilkada.

Setiap pemilu, suara pegawai negeri menjadi salah satu modal yang menjanjikan. Pemanfaatan suara pegawai negeri ini jelas sangat mudah bagi kandidat *incumbent*. Dengan iming-iming janji akan diberi jabatan atau perintah untuk mendukung atasannya, mobilisasi pegawai negeri pada saat pemilu dan pilkada sangat banyak terjadi baik proses pemilihan di tingkat kabupaten/kota, dan propinsi.<sup>10</sup>

Ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, telah dilakukan pemilihan Kepala Daerah secara langsung, dimana calon kepala daerah harus diusung dari partai politik atau gabungan partai politik tertentu. Dengan adanya pemilihan kepala daerah secara langsung maka sangat dimungkinkan adanya dampak kebijakan pengangkatan jabatan struktural yang tidak lepas dan pengaruh nuansa politis khususnya yang menyangkut dari tingkat dukungan partai politik pengusung calon kepala daerah. “*Politik balas budi*” setelah pilkada karena adanya dukungan tertentu dari partai politik maupun pegawai negeri sipil yang mendukung salah satu calon kepala daerah dalam pilkada akan mewarnai pengangkatan pegawai negeri dalam jabatan struktural. Begitu pula yang terjadi di Kabupaten Kendal, pengisian jabatan - jabatan struktural yang strategis untuk diisi oleh pegawai yang dianggap mendukung visi dan misi Kepala Daerah pada saat pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung.<sup>11</sup>

Pegawai Negeri Sipil ketika pemilihan Kepala Daerah yang dianggap tidak mendukung atau berseberangan secara bertahap disingkirkan. Sebagai gambaran adalah diangkatnya seorang pegawai dalam jabatan struktural yang strategis, meskipun pegawai tersebut tidak memiliki kompetensi untuk menduduki jabatan tersebut, sehingga pada akhirnya kinerjanya tidak profesional lagi tetapi hanya untuk mendukung kepentingan

<sup>8</sup> Hidayaturahmi. Implikasi Pilkada Langsung Terhadap Netralitas Birokrasi di Kawasan Timur. <http://www.jurnal.pdii.lipi.go.id> diakses 8 Januari 2012 Jam 16.00

<sup>9</sup> Djunaedi Sadjiman. Politisasi Birokrasi di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota. <http://www.pdfcost.org> diakses 16 Februari 2012 Jam. 16.00

<sup>10</sup> Rina Martini. Politisasi Birokrasi di Indonesia. Jurnal Ilmu Politik No. 1 Vo. 1. Magister Ilmu Politik Undip. April, 2010.

<sup>11</sup> Mashuri. Penetrasi Politik dalam Rekrutmen Elit Birokrasi (Studi Kasus Penataan Jabatan struktural di Kabupaten Kendal). Tesis Program Studi Ilmu Politik Pasca Sarjana Undip. Semarang, 2007.

golongan tertentu, dan pada gilirannya banyak Pegawai Negeri Sipil yang berurusan dengan pihak penegak hukum karena harus menjalankan kebijakan pimpinan tersebut.

## **B. Pelanggaran Netralitas oleh PNS Dalam Pilkada**

### **a. Pelanggaran Netralitas PNS Menurut Peraturan Perundang - Undangan**

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah dalam Pasal 59 ayat (5) huruf g antara lain menyatakan pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang berasal dari Pegawai Negeri Sipil harus mengundurkan diri dari jabatan negeri. Pasal 79 ayat (1) Dalam kampanye, dilarang melibatkan hakim pada semua peradilan, pejabat BUMN/BUMD, pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri, kepala desa. Ayat (4) Pasangan calon dilarang melibatkan pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai peserta kampanye dan juru kampanye dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah; Pasal 80 yang mengatur larangan bagi Pejabat negara, pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri dan kepala desa dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye.

Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 tentang disiplin Pegawai Negeri Sipil, dalam Pasal 4 angka 14, PNS dilarang memberikan dukungan kepada calon anggota Dewan Perwakilan Daerah atau calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara memberikan surat dukungan disertai foto kopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk sesuai peraturan perundang-undangan. Dan Angka 15, PNS dilarang memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah / Wakil Kepala Daerah, dengan cara :

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

Ketegasan yang dimaksud seperti halnya larangan PNS untuk ikut serta dalam kampanye Pilkada langsung. Dalam Peraturan Pemerintah No. 6 tahun 2005 Pasal 61 disebutkan :

1. Dalam kampanye, pasangan calon atau tim kampanye dilarang melibatkan :
  - a. hakim pada semua peradilan;
  - b. pejabat BUMN/BUMD;
  - c. pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri;
  - d. kepala desa.
2. Larangan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) tidak berlaku apabila pejabat tersebut menjadi calon kepala daerah atau wakil kepala daerah.
3. Pejabat negara, pejabat struktural, dan pejabat fungsional dalam jabatan negeri dan kepala desa dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye.

4. Pejabat negara sebagaimana dimaksud pada Ayat (3), yang menjadi calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam melaksanakan kampanye tidak menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya dan harus menjalankan cuti.
5. Cuti pejabat negara sebagaimana dimaksud pada Ayat (4), bagi gubernur dan wakil gubernur diberikan oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden dan bagi bupati/wakil bupati dan wali kota/wakil wali kota diberikan oleh gubernur atas nama Menteri Dalam Negeri.

Peraturan Pemerintah No. 6 tahun 2005 Pasal 62, Pasangan calon dilarang melibatkan Pegawai Negeri Sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai peserta kampanye dan juru kampanye dalam pemilihan.

Surat Menteri Dalam Negeri Nomor. 270/4627/SJ tanggal 21 Desember 2009 tentang Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Tahun 2010 yang ditujukan kepada Gubernur dan Bupati / Walikota di seluruh Indonesia dalam angka 2 berbunyi “Dalam rangka mensukseskan pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tahun 2010, diminta kepada Saudara untuk menghimbau seluruh Pegawai Negeri Sipil dilingkungan masing-masing agar menggunakan hak pilihnya dengan menjaga tetap netralitasnya dan tidak melakukan mobilisasi dalam rangka memberikan dukungan kepada salah satu pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah”.

Surat Edaran Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara No. 07 tahun 2009 tentang Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Umum dalam huruf B, PNS yang menjadi calon Presiden / Wakil Presiden, atau Kepala Daerah / Wakil Kepala Daerah dilarang :

1. Menggunakan anggaran Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah.
2. Menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya;
3. Mengikutsertakan dalam kegiatan kampanye PNS lainnya, Kepala Desa, Perangkat Desa, atau Anggota Badan Permusyawaratan Desa dalam kegiatan kampanye.

Surat Edaran Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara No. 07 tahun 2009 tentang Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Umum dalam huruf C angka 2, PNS dilarang memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah / Wakil Kepala Daerah, dengan cara :

- a. Terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah / Wakil Kepala Daerah;
- b. Menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye;
- c. Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama kampanye;
- d. Menjadi anggota Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS), dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) dalam kegiatan pemilu tanpa izin atasan langsung.

#### **b. Penetapan Pelanggaran Netralitas PNS Dalam Pilkada**

Kerangka hukum pilkada harus mengatur mekanisme dan penyelesaian hukum yang efektif untuk menjaga kepatuhan terhadap undang-undang pilkada. Kerangka hukum harus memastikan adanya larangan-larangan dan sanksi-sanksi terhadap siapa saja yang melanggar larangan-larangan tersebut.

Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Pasal 66 ayat (4), Panitia pengawas pemilihan mempunyai tugas dan wewenang :

- a. mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- b. menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- c. menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- d. meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi yang berwenang; dan
- e. mengatur hubungan koordinasi antar panitia pengawasan pada semua tingkatan.

Peraturan Badan Pengawas Pemilu Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Perubahan Atas Peraturan Bawaslu No. 23 Tahun 2009 Tentang Pengawasan Kampanye Pemilihan Umum Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah Pasal 15 Ayat (3) huruf a, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kepala Daerah ( Panwaslu ) dapat melakukan koordinasi dengan pemerintah daerah untuk mengawasi netralitas Pegawai Negeri Sipil.

**c. Sanksi Bagi PNS yang tidak Netral dalam Pilkada**

Guna mencapai kualitas pilkada yang demokratis, pelaksanaan pilkada harus memperhatikan beberapa aspek, antara lain penyusunan kerangka hukum, hak untuk memilih dan dipilih, badan penyelenggara pilkada, pendaftaran pemilih dan daftar pemilih, kampanye pilkada, akses ke media dan kebebasan berekspresi, pembiayaan dan pengeluaran, pemungutan suara, penghitungan dan rekapitulasi suara, pemantauan pilkada, kepatuhan terhadap hukum dan penegakan peraturan pilkada. Dalam manajemen pilkada, operasionalisasi standar itu terdapat dalam wilayah perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi. Aspek pembentukan kerangka hukum, pembentukan badan penyelenggara pilkada, dan penganggaran masuk dalam wilayah perencanaan; lalu aspek pendaftaran pemilih, pendaftaran peserta pilkada, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara masuk dalam wilayah pelaksanaan; sedangkan aspek akses media dan pemantauan masuk wilayah evaluasi.<sup>12</sup>

Konteks penegakan hukum, wilayah pelaksanaan merupakan bagian paling penting karena dalam wilayah inilah peraturan perundang-undangan pilkada menjadi dasar dan pedoman bagi pelaksanaan pilkada. Dengan demikian, siapapun yang menyimpang atau melanggar peraturan perundangan tersebut bisa dikenakan sanksi hukum, baik sanksi administrasi yang diberikan oleh penyelenggara pilkada atau sanksi pidana pilkada yang diberikan oleh lembaga peradilan. Demikian juga, keputusan penyelenggara pilkada yang dinilai menyalahi peraturan perundangan bisa dikoreksi oleh lembaga peradilan.

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor. 17/PUU-X/2012 tentang uji konstitusi ( *judicial review* ) Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah Pasal 116 Ayat (4), Setiap pejabat negara, pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri dan kepala desa yang dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 80 diancam dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp. 6.000.000,00 (enam juta rupiah).

Peraturan Pemerintah No. 53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil Pasal 13, PNS yang memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, dengan cara menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan

<sup>12</sup> Topo Santoso, dkk. Penegakan Hukum Pemilu. Perjudem, Jakarta. September, 2006. hal. 63-64.

kampanye dan/atau membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 angka 15 huruf b dan huruf c. Diberi sanksi disiplin berat terdiri dari :

- a. penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun;
- b. pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah;
- c. pembebasan dari jabatan;
- d. pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS; dan
- e. pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.

Peraturan Pemerintah No. 53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil Pasal 12, PNS yang memberikan dukungan kepada calon anggota Dewan Perwakilan Daerah atau calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara memberikan surat dukungan disertai foto kopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk sesuai peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 angka 14; dan memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah serta mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 angka 15 huruf a dan huruf d. diberi sanksi disiplin sedang terdiri dari :

- a. penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun;
- b. penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun; dan
- c. penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 (satu) tahun.

Surat Edaran Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara No. 07 tahun 2009 tentang Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Umum dalam huruf D angka 3, hukuman disiplin tingkat berat berupa penurunan pangkat setingkat lebih rendah untuk paling lama 1 (satu) tahun :

- a. PNS yang melibatkan PNS lainnya untuk memberikan dukungan dalam kampanye.
- b. PNS yang duduk sebagai Panitia Pengawas tanpa izin dari Pejabat Pembina Kepegawaian.

Surat Edaran Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara No. 07 tahun 2009 tentang Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Umum dalam huruf Huruf D angka 4, hukuman tingkat berat berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS :

- a. PNS yang terlibat dalam kampanye dengan menggunakan atribut partai / seragam dinas untuk mendukung salah satu partai / calon Peserta Pemilu.
- b. PNS yang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya dalam kegiatan kampanye.
- c. PNS yang menjadi anggota Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS) dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS), tanpa izin dari Pejabat Pembina Kepegawaian atau Atasan Langsung.

Surat Edaran Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara No. 07 tahun 2009 tentang Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Umum dalam huruf Huruf D angka 5, hukuman disiplin tingkat berat berupa pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS :

- a. PNS yang menggunakan anggaran Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam proses pemilihan anggota legislatif, Presiden / Wakil Presiden, dan Kepala Daerah / Wakil Kepala Daerah.
- b. PNS yang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya dalam proses pemilihan anggota legislatif, Presiden / Wakil Presiden, dan Kepala Daerah / Wakil Kepala Daerah.
- c. PNS yang membuat keputusan dan atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan atau partai selama kampanye.

### Kesimpulan

Kesimpulan yang diperoleh adalah bahwa PNS dalam bertugas memberikan pelayanan pada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan, oleh karena itu PNS dalam menjalankan tugasnya harus netral dari pengaruh semua golongan. bahwa asas pemilu jujur dan adil serta adanya kepentingan dan hubungan tertentu antara kandidat Kepala Daerah dengan aparat birokrasi cukup memberikan potensi keterlibatan yang signifikan dalam pemenangan Calon Kepala Daerah tertentu. PNS yang tidak netral dalam Pilkada dapat dikenakan hukuman disiplin tingkat sedang sampai hukuman disiplin tingkat berat atau hukuman pidana.

### Daftar Pustaka

- Aswin Eka; Herman. *Netralitas Pegawai Negeri Sipil : Tinjauan Teori dan Praktek di Indonesia*. Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS. Vol. 3 No. 1.BKN. Jakarta, 2009.
- Ashshofa Burhan, *Metode Penelitian Hukum*, Asdi Mahasatya, Jakarta, 2004.
- Budi Setiyono. *Birokrasi Dalam Perspektif Politik & Administrasi*. Pusat Kajian Otonomi Daerah dan Kebijakan Publik (PUSKODAK) Undip, Semarang, 2004.
- Bambang Sunggono. *Metodologi Penelitian Hukum*. Raja Grafindo Persada. Jakarta, 2007.
- C.S.T. Kansil, *Pokok-Pokok Hukum Kepegawaian Republik Indonesia*, Pradnya Paramitha, Jakarta.
- Djunaedi Sadjiman. *Politisasi Birokrasi di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota*. <http://www.pdfcost.org> diakses 16 Februari 2012 Jam. 16.00
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Balai Pustaka.
- Hidayaturahmi. *Implikasi Pilkada Langsung Terhadap Netralitas Birokrasi di Kawasan Timur*. <http://www.jurnal.pdii.lipi.go.id> diakses 8 Januari 2012 Jam 16.00
- Heryanti. *Penerapan Sanksi Terhadap Pelanggaran Disiplin Pegawai Negeri Sipil*. <http://WWW>. Jurnal.Unhala.ac.id. Diakses 14 Mei 2012 Jam 16.00 WIB.
- Hanif Nurchlolis. *Teori dan Praktek*

- Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Grasindo. Jakarta, 2007.
- Mashuri. *Penetrasi Politik dalam Rekrutmen Elit Birokrasi (Studi Kasus Penataan Jabatan struktural di Kabupaten Kendal)*. Tesis Program Studi Ilmu Politik Pasca Sarjana Undip. Semarang, 2007.
- Muhammad Basri. *Reformasi Sistem Administrasi Kepegawaian Menuju Netralitas Pegawai Negeri Sipil*. Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS. Vol. 3 No. 1. BKN. Jakarta, 2009.
- Miftah Thoah. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Raja Grafindo Perkasa. Jakarta, 2005.
- Miftah Thoah. *Anomali dalam Birokrasi Pemerintah*. <http://www.republika.co.id>. Diakses tanggal 3 Februari 2012.
- Miriam Budiardjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Gramedia. Jakarta, 2008.
- Rina Martini. *Politisasi Birokrasi di Indonesia*. Jurnal Ilmu Politik No. 1 Vo. 1. Magister Ilmu Politik Undip. April, 2010.
- Riri Nazriyah. *Implikasi Putusan MK Terhadap Netralitas PNS Dalam Pemilihan Kepala Daerah*. Jurnal Konstitusi Vol. 6 Nomor 2, Juli 2009. Jakarta.
- Rozali Abdullah, *Pelaksanaan otonomi luas dengan pemilihan kepala daerah secara langsung*. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.
- Romli Lili, *Potret otonomi daerah dan wakil rakyat di tingkat lokal*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2007.
- Ronny Hanitjo Soemitro. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988.
- Sri Hartini; Setiajeng Kadarsih; Tedi Sudrajat. *Hukum Kepegawaian di Indonesia*. Sinar Grafika. Jakarta, 2008.
- Suradji. *Manajemen Kepegawaian Negara*. Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia. Jakarta, 2009.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia (UI – Press ), Jakarta, 2007.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan singkat*. PT. Raja Grafindo Persada, 2007.
- Sondang P Siagian. *Administrasi Pembangunan*. Gunung Agung. Jakarta, 1995.
- Simamora Janpatar, *Eksistensi pemelukada dalam rangka mewujudkan pemerintahan daerah yang demokratis*. Mimbar Hukum Volume 23, Nomor 1, Februari 2011, UGM.
- Topo Santoso, dkk. *Penegakan Hukum Pemilu*. Perludem, Jakarta. September, 2006.
- Wahyu Kumoro. *Akuntabilitas Birokrasi Publik Sketsa Pada Masa Transisi*, Kerjasama antara MAP UGM dengan Pustaka Pelajar. Yogyakarta, 2005.

- Wicaksono Kristian W, *Administrasi dan Birokrasi Pemerintah*. Graha Ilmu, Yogyakarta, 2006.
- Perjuangan Tanpa Henti Menuju Demokrasi Substansial*  
<http://jakarta45.wordpress.com/2009/06/07/perjuangan-tanpa-henti-menujudemokrasi-substansial/>.
- Zamzami, *Kontroversi netralitas PNS dalam pilkada*, Moral & Adil/Nomor 1/Volume 1/Maret 200, Hal. 67-77.
- \_\_\_\_\_, *Ensiklopedi Indonesia Jilid 4*. Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta. 1983.
- \_\_\_\_\_, *Rekomendasi Diskusi Aktual Menjaga Netralitas pada Pilkada dan Pemilu 2009*. Bidang Litbang Provinsi Sumatera Barat, 2008.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah.
- Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.
- Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.
- Peraturan Pemerintah No. 53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
- Peraturan Pemerintah No. 6 tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor. 17/PUU-X/2012.
- Peraturan Badan Pengawas Pemilu Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Perubahan Atas Peraturan Bawaslu No. 23 Tahun 2009 Tentang Pengawasan Kampanye Pemilihan Umum Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah.
- Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 09 tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.