



The Neutrality of State Civil Apparatus in Local Election: a Case Study of South Sulawesi Provincial Election in 2018

Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pilkada : Studi Kasus Pilkada Provinsi Sulawesi Selatan Tahun 2018

Fatkhuri^{a*}; Syahrial Syarbaini^b

^aUniversitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jakarta

^bUniversitas Esa Unggul Jakarta

*Correspondence e-mail: fatkhuri@upnvi.ac.id

Information Article

History Article

Submission : 30 October 2019

Revision : 19 December 2019

Published : 30 December 2019

DOI Article:

[10.24905/jip.4.2.2019.104-118](https://doi.org/10.24905/jip.4.2.2019.104-118)

ABSTRACT

This study aims to observe the behaviour of the State Civil Apparatus (ASN) in the Regional Head Election (Pilkada) in South Sulawesi, 2018 and describe some factors which paved the way to civil servant breaking the neutrality rules. The neutrality referred to in this study is a commitment for ASN in carrying out its duties in a professional and impartial manner; and not violating conflicts of interest in their duties; and do not abuse their duties, status, power and position. This study uses a qualitative descriptive method by collecting data from various secondary information sources. The findings of this study indicate that the behavior of ASN in the South Sulawesi Regional Election can be seen from their support by actively campaigning for certain candidates. ASN generally violates neutrality because of superiors' pressure, the pragmatism of ASN's elite power, and because of ASN's (primordialism) emotional relationship with the candidate. Finally, this study offers a model of strengthening the prevention system of violations of political neutrality through the socialization of the policies massively with involving all stakeholders and inter-institutional synergy in order to resolve cases of violations of political neutrality.

Key word: Aparatur Sipil Negara, Bureaucracy, Local Election, Neutrality.

Studi ini bertujuan untuk melihat perilaku ASN dalam kaitannya dengan aktifitas politik yang melanggar Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dan faktor-faktor yang menjadi penyebab pelanggaran terhadap netralitas politik dalam Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) tahun 2018 di Provinsi Sulawesi Selatan. Netralitas yang dimaksud dalam studi ini adalah sebuah komitmen bagi ASN dalam rangka menjalankan tugas secara profesional dan tidak berpihak; dan tidak melakukan pelanggaran konflik kepentingan dalam tugasnya; serta tidak menyalahgunakan tugas, status, kekuasaan dan jabatannya. Studi ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan melakukan pengumpulan data dari berbagai sumber informasi sekunder. Temuan studi ini menunjukkan bahwa perilaku ASN dalam Pilkada Sulawesi Selatan terlihat dari pemberian dukungan mereka dengan aktif mengampanyekan calon tertentu. ASN umumnya melanggar netralitas karena karena tekanan atasan, pragmatisme kekuasaan elit ASN, dan karena faktor hubungan emosional ASN (primordialisme) dengan calon. Terakhir, studi ini menawarkan sebuah model penguatan sistem pencegahan pelanggaran netralitas politik melalui sosialisasi kebijakan yang lebih masif dan partisipatif serta sinergi antar-lembaga dalam rangka menyelesaikan kasus pelanggaran netralitas politik.

Kata Kunci : Aparatur Sipil Negara; Birokrasi; Politik; Netral

© 2019 Published by Governmental Studies. Selection and/or peer-review under responsibility of JIP.

1. Pendahuluan

Pilkada provinsi Sulawesi Selatan telah dilaksanakan pada tanggal 27 Juni 2018. Pilkada yang diikuti oleh empat pasang calon dimenangkan oleh pasangan Nurdin Abdullah dan Sudirman Sulaiman yang memperoleh suara 43.87%, dari total suara sah sebanyak 4,256,439 suara (KPU Provinsi Sulawesi Selatan, 2018). Empat kontestan Pilkada yang maju yaitu: Nurdin Abdullah berpasangan dengan Sudirman Sulaiman dengan partai pengusung PAN, PDI-P, dan PKS; Nurdin Halid berpasangan dengan Aziz Qahhar Mudzakkar diusung Golkar, Nasdem, Hanura, PKB, PKPI; Ichsan Yasin Limpo berpasangan dengan Andi Mudzakkar melalui jalur perseorangan; dan Agus Arifin Nu'mang berpasangan dengan Tanri Balilamo yang diusung Gerindra, PPP, dan PBB.

Pelaksanaan Pilkada Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Selatan berlangsung lancar, tetapi menyisakan beberapa persoalan. Di antara masalah yang masih menjadi pekerjaan rumah bagi penyelenggara pemilu dan lembaga pemerintah terkait adalah terkait perilaku Aparatur Sipil Negara (ASN) yang belum bersikap netral. Dalam Konteks perilaku ASN, Pilkada Sulawesi Selatan menarik untuk dikaji. Hal ini karena provinsi tersebut merupakan daerah dengan tingkat pelanggaran netralitas politik ASN tertinggi. Berdasarkan data dari Komisi ASN, jumlah total pengaduan terhadap pelanggaran netralitas ASN dalam Pilkada tahun 2018 adalah 117, angka ini tertinggi dibanding provinsi lain (Komisi Aparatur Sipil Negara Republik Indonesia, 2018a).

Berkaitan dengan isu di atas, selama ini hubungan antara Aparatur Sipil Negara (ASN) dan politik (politisi) di Indonesia merupakan fenomena yang unik. ASN merupakan kelompok masyarakat yang dalam regulasi harus menjaga sikap netral dalam kancah politik praktis. Artinya ASN tidak boleh berpihak pada kelompok mana pun apalagi ikut serta dalam memperebutkan kursi kekuasaan. Birokrasi yang di dalamnya terdapat ASN profesional merupakan faktor yang paling fundamental dalam rangka membangun efektifitas pelayanan sektor publik. Oleh karena itu, Politisasi birokrasi dapat dilihat sebagai penghambat utama bagi kesuksesan sebuah pengembangan administrasi (pelayanan publik) (Staronova, Katarina, Gajduscheck, 2013).

Terkait netralitas ASN tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang secara jelas menguraikan tentang pentingnya netralitas bagi ASN. Dalam Pasal 2 huruf f misalnya, UU ini mengatur tentang pentingnya manajemen ASN yang harus menjaga netralitas. Selanjutnya dalam pasal 3 huruf d diatur tentang pentingnya menjalankan tugas secara profesional dan tidak berpihak bagi ASN. Peran ASN yang posisinya harus netral dipertegas dalam pasal 9 ayat (2) yang menguraikan bahwa ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik (*Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN)*., 2014)(*Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN)*., 2014). Dari ketentuan tersebut, secara normatif ASN merupakan kelompok masyarakat yang harus bisa menjaga jarak dari politik karena

keberadaannya harus profesional dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya. Tugas dan fungsi utama ASN adalah memberikan pelayanan publik, sehingga mereka harus profesional, independen, dan loyal terhadap kepentingan publik, bukan sebaliknya memberikan pelayanan untuk kepentingan segelintir elit politik. Oleh karena itu, ASN harus memberikan loyalitasnya hanya kepada pemerintah dan masyarakat, bukan kepada politisi.

Meskipun secara konstitusional ASN merupakan kelompok yang harus netral dalam politik praktis, namun pada kenyataannya dalam setiap perhelatan politik hampir selalu tidak bisa dilepaskan dari keterlibatan ASN dalam politik. Fenomena politisasi birokrasi dalam pertarungan politik di Indonesia jamak dilakukan terutama dalam perebutan sebuah kekuasaan. Dalam hal ini, birokrasi sering kali terlibat dalam politik praktis salah satunya pada pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah (Rayadi, n.d.).

Keterlibatan ASN dalam politik praktis bagi beberapa kalangan karena ASN dianggap sebagai kelompok yang memiliki nilai jual (*social capital*) bagi para elit politik. Nilai jual tersebut paling tidak bisa dilihat dari tiga hal: Pertama adalah populasi jumlah ASN tergolong banyak, di mana menurut data dari Badan Kepegawaian Negara (BKN) khusus untuk PNS (tidak termasuk PPPK/Non PNS) berjumlah 4.286.918 orang (BKN, 2019a). Kedua, ASN merupakan kelompok profesional terdidik, yang memiliki tingkat kompetensi dan loyalitas tinggi. Ketiga, ASN adalah pelaksana kebijakan dan pemegang kekuasaan dan kewenangan dalam pengelolaan

anggaran dan sumber daya di dalam birokrasi. Kondisi ini seringkali dimanfaatkan oleh elit politik (terutama petahana) untuk dapat tetap mempertahankan/mendapatkan kewenangan dan kekuasaannya (Komisi Aparatur Sipil Negara Republik Indonesia, 2018b). Karakteristik ASN yang demikian itu seringkali dimanfaatkan oleh para politisi sebagai salah satu sumber kekuatan yang bisa mendongkrak suara bagi para politisi yang sedang bertarung untuk memperebutkan jabatan-jabatan politik baik di tingkat pusat (Pemilihan Presiden dan Pemilihan Umum Legislatif). Bagi para politisi, ASN dianggap dapat memberikan garansi suara secara solid, dan merupakan sumber daya (*resources*) penting untuk mendulang pundi-pundi modal (jasa dan sarana) dengan kompensasi posisi politik bagi ASN, atau setidaknya bisa mengamankan posisi penting yang telah dipegang.

Mengacu pada uraian di atas, bagaimana perilaku ASN dalam pelaksanaan Pilkada di provinsi Sulawesi Selatan? Mengapa ASN terlibat dalam aktifitas politik dalam Pilkada? Dan apa model pengawasan netralitas ASN yang diharapkan bisa meminimalisir pelanggaran netralitas?

Studi ini menggunakan teori netralitas sebagai alat untuk menganalisa fenomena aktivitas politik para ASN dalam perhelatan Pilkada di provinsi Sulawesi Selatan. Dalam KBBI, netral artinya tidak berpihak, atau tidak ikut atau tidak membantu salah satu pihak (KBBI, n.d.). Netralitas politik artinya sebuah tindakan yang tidak memihak dan independen dalam relasinya dengan pemberian dukungan terhadap calon kepala daerah. Sedangkan yang disebut sebagai

netralitas birokrasi menurut Thoha (2005) adalah suatu sistem di mana birokrasi tidak akan berubah dalam memberikan pelayanan kepada pimpinan/masternya (dari partai politik yang memerintah), biarpun masternya berganti dengan master (Isna, 2010). Demikian halnya dengan netralitas birokrasi dalam politik, menurut Rozi (2006) memiliki kecenderungan untuk senantiasa independen atau tidak memihak (nonpartisan) dalam pertarungan mendapatkan jabatan atau kekuasaan Politik (Isna, 2010).

Sebagai pelayan publik dalam sebuah birokrasi, ASN harus menerapkan prinsip imparzialità. Imparzialità artinya birokrasi harus bekerja tanpa terkungkung masalah politik, yang berarti keberadaannya harus bekerja lebih dari sekadar urusan politik. ASN harus memiliki loyalitas tunggal kepada publik (masyarakat), bukan loyalitas terhadap personal atau partai politik (Tanwir & Fennell, 2010). Sebagai Birokrat, ASN harus bekerja dalam prinsip kerja keras (*hard work*), independen, dan impersonal, dan tidak mengejar benefit dari pimpinan mereka sebagai *political master*. Namun demikian, umumnya dalam sebuah pemerintahan di negara-negara dunia ketiga (berkembang), praktik yang jamak dilakukan dalam sebuah birokrasi adalah pengangkatan pejabat birokrasi didasarkan pada pertimbangan pemberian “penghargaan” orang-orang yang memiliki afiliasi dengan partai politik. Fakta inilah yang menyebabkan pemerintahan seringkali menjadi korup (Nunes, 1976), yang pada gilirannya membuat birokrasi menjadi sulit untuk bersikap netral.

Hazell, Robert, Ben Worthy dan Mark Glover (2010), dalam Efendi menguraikan bahwa Netralitas juga bermakna adil, obyektif, tidak bias dan tidak berpihak pada siapapun, tidak hanya dalam politik, tapi juga dalam pelayanan publik (tidak diskriminatif), pembuatan kebijakan (tidak berpihak pada kelompok tertentu), dan manajemen ASN (menerapkan merit sistem). Secara lebih rinci, Netralitas memiliki aspek-aspek sebagai berikut: Netralitas dalam politik; Netralitas dalam pelayanan publik; Netralitas dalam manajemen ASN; dan Netralitas dalam pengambilan keputusan dan kebijakan (Komisi Aparatur Sipil Negara Republik Indonesia, 2018b). Dengan demikian, netralitas menjadi penting karena pertimbangan: menghindari pengkotakkan, konflik kepentingan dan diskriminasi pelayanan; menjamin birokrasi sebagai perekat persatuan bangsa dalam kerangka NKRI; dan netralitas birokrasi merupakan salah satu prakondisi untuk meningkatkan profesionalisme birokrasi (Martini, 2015)

2. Metode

Studi ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan model penelitian menggunakan studi literatur atau (*Library Research*). Dalam studi ini, data-data yang dihimpun dianalisis dan selanjutnya dihasilkan sebuah konsep/pola terkait model perilaku ASN dalam pelaksanaan pilkada di Sulawesi Selatan, serta tawaran model penguatan kelembagaan sistem pengawasan netralitas ASN. Data dan informasi akan dikumpulkan melalui data sekunder berupa hasil studi-studi terdahulu seperti: hasil riset terkait yang sudah dipublikasikan maupun belum dipublikasikan. Sumber-sumber yang dimaksud

dapat berupa jurnal, buku, dokumen-dokumen yang diterbitkan oleh sebuah organisasi, lembaga pemerintah, atau perusahaan untuk jenis konsumsi tertentu yang memiliki reputasi seperti: memo, notulen rapat, buletin, dokumen kebijakan, proposal, kode etik, berkas, catatan, dan sebagainya (Bogdan, C. Robert., Biklen, 2007). Studi ini juga memanfaatkan data meliputi: laporan pemerintah; regulasi/ peraturan perundang-undangan yang berlaku, berita dari koran daring baik nasional maupun lokal, dan hasil penelitian terkait.

3. Hasil dan Pembahasan

Banyak studi mengenai netralitas ASN dalam politik. Studi tersebut umumnya fokus tentang bagaimana hubungan antara ASN (birokrasi) dan politisi (politik). Di beberapa studi diuraikan bahwa hubungan antara birokrasi dan politik merupakan entitas yang kompleks. Willson misalnya menyebutkan bahwa politik harus dipisahkan dari birokrasi (1887). Pemisahan antara politik dan birokrasi menjadi faktor determinan agar kebijakan dan fungsi pelayanan publik dapat berjalan efektif. Hal ini dilandasi dari adanya kerja-kerja birokrasi yang harus netral dan independen. ASN bekerja dalam ranah pelayanan publik sehingga loyalitas ASN harus tunggal (*mono-loyalty*), yakni pada kepentingan publik. Netralitas PNS sangat penting sebab mereka merupakan tenaga fungsional dalam sektor publik dan sebagai sumber legitimasi dalam sistem demokrasi (B. Guy Peters, 2013). Keberadaan PNS sebagai elemen birokrasi yang memiliki kepakaran (*expertise*) dan bekerja sudah sangat lama dalam organisasi pemerintahan, merupakan tulang punggung

birokrasi. Oleh karena itu, ASN harus bebas dari segala bentuk intervensi dari pihak-pihak mana pun.

Perilaku ASN dalam konteks netralitas Politik di Pilkada Sulawesi Selatan

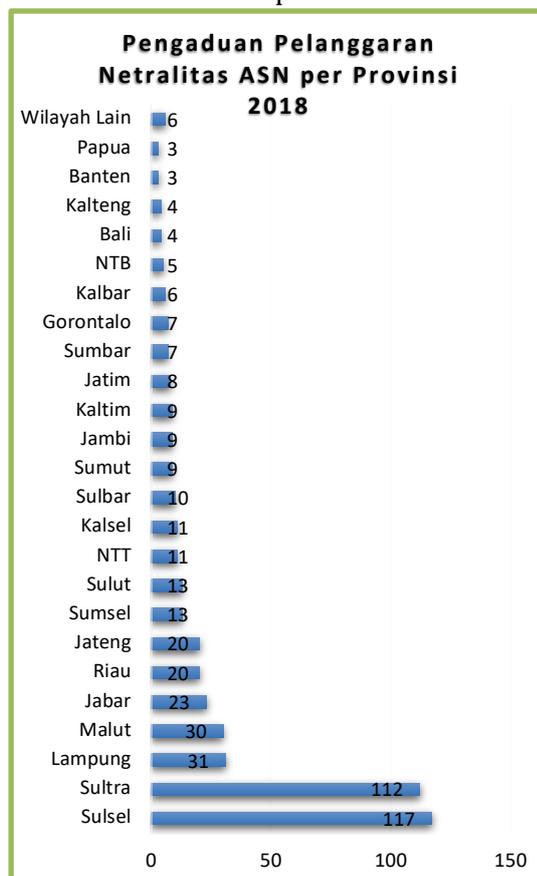
Sebagaimana diuraikan di atas bahwa tingkat pelanggaran terhadap netralitas politik untuk ASN di provinsi Sulawesi Selatan dalam perhelatan Pilkada tahun 2018 sangat tinggi. Berdasarkan data, Bawaslu mencatat bahwa secara keseluruhan ada sebanyak 500-an kasus pelanggaran aturan terkait netralitas di seluruh Indonesia (Setiawan, 2018). Sementara menurut Komisi Aparatus Sipil Negara (KASN), kasus pelanggaran asas netralitas yang masuk ke institusi ini sebanyak 508 kasus yang melibatkan total 978 ASN. Dilihat dari jumlah pelanggaran netralitas ASN, pada Pilkada 2018 tercatat jumlah pelanggaran terbanyak dibanding pilkada tahun 2017 dan 2015. Jumlah pengaduan dalam pilkada 2018 sebanyak 491 kasus (per Desember 2018). Jumlah ini mengalami kenaikan dibanding tahun 2017 yang hanya tercatat 52 kasus dan 2015 sebanyak 29 kasus (Komisi Aparatur Sipil Negara Republik Indonesia, 2018a). Sementara itu, untuk data pengaduan pelanggaran ASN per provinsi tahun 2018 tercatat Sulawesi Selatan dan Sulawesi Tenggara merupakan dua provinsi teratas dengan jumlah pengaduan terbanyak yaitu 117 dan 112 aduan (Komisi Aparatur Sipil Negara Republik Indonesia, 2018a).

Grafik.1. Jumlah Aduan Pelanggaran Netralitas ASN dan Banyaknya Pilkada Serentak



Sumber: Pokja Pengkajian dan Pengembangan Sistem (diolah dari berbagai sumber) Data per Desember 2018

Grafik.2.Data Jumlah Pengaduan Pelanggaran Netralitas ASN Tiap Provinsi



Sumber: Komisi Aparatur Sipil Negara (Data per Desember 2018)

Mengacu pada rumusan masalah studi ini, bagaimana perilaku ASN dalam pelaksanaan Pilkada Sulawesi Selatan?

Berkaitan dengan netralitas politik bagi para ASN, secara normatif pemerintah telah mengatur secara ketat tentang netralitas ASN dalam politik. Dalam konteks ini, pemerintah menerbitkan payung hukum yang telah ditetapkan sebagai instrumen pengendalian dan pemantauan terhadap perilaku ASN dalam menjaga netralitas telah diterbitkan. Secara detail, landasan yuridis yang menjadi pijakan untuk menjaga netralitas politik ASN diantaranya adalah Undang-Undang Nomor 07 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Regulasi ini memberikan perhatian secara khusus terkait pentingnya menjaga netralitas politik bagi ASN. Dalam UU tersebut diatur tentang larangan ASN terlibat dalam kegiatan politik sebagaimana dinyatakan dalam pasal 283 bahwa,

“Pejabat negara, pejabat struktural dan pejabat fungsional dalam jabatan negeri serta aparatur sipil negara lainnya dilarang mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap Peserta Pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa Kampanye. Larangan tersebut meliputi pertemuan, ajakan, imbauan, seruan atau pemberian barang kepada aparatur sipil negara dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat (*Undang-Undang Nomor 07 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, 2017*).”

Ketentuan tersebut secara jelas mengatur bagaimana ASN harus menjaga jarak dari sebuah upaya yang dapat menjerumuskan mereka ke dalam perangkat kegiatan politik praktis. Dengan demikian, ASN harus netral dan hal tersebut harus dipegang teguh semenjak

sebelum pelaksanaan pemilihan umum sampai dengan setelah pemilihan umum dilaksanakan.

Untuk menjawab pertanyaan di atas, studi ini mencoba mengidentifikasi bagaimana perilaku ASN dalam konteks pelanggaran netralitas politik di Sulawesi Selatan. Di sini penulis membagi dalam dua aspek, yaitu:

Pertama, ASN melakukan pelanggaran netralitas dengan memberikan dukungan terhadap calon kepala daerah secara tidak langsung. Bentuk dukungan tidak langsung dapat diketahui diantaranya melalui berbagai media, seperti media sosial. Dukungan ASN terhadap calon tertentu melalui media sosial umumnya dilakukan hanya sebatas memberikan komentar yang bernada dukungan terhadap berita, status yang dibuat oleh seseorang, memberikan tanda “jempol” yang berarti setuju/suka terhadap informasi yang memiliki kecenderungan mendukung calon tertentu, atau menggunakan simbol atau atribut dari calon tertentu. Dalam perilaku terkait media sosial, ASN biasanya sangat aktif untuk *share* informasi terkait aktifitas calon, dan memberikan “like” terhadap informasi atau komentar-komentar positif tentang calon yang dipilih. Seperti yang terjadi di Sulawesi Selatan sebagaimana diketahui sebagai Provinsi dengan jumlah kasus pelanggaran terbanyak, bahkan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) sampai mengeluarkan 48 rekomendasi, dan 5 diantaranya diberikan sanksi disiplin dan 43 kasus diberikan sanksi moral yang terjadi Kabupaten Sidenreng Rappang, Kabupaten Jeneponto, Kota Pare-Pare, dan Kota Makassar (BKPSDMD Kota Makassar, 2018). Dalam konteks

dukungan secara tidak langsung, ASN di beberapa Kabupaten di Sulawesi Selatan aktif ikut mengkampanyekan calon melalui aksi misalnya mengacungkan jari yang bertanda simbol dari calon yang didukung. Kasus puluhan laporan yang masuk ke Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) Kabupaten Pinrang misalnya, lebih banyak dilakukan karena ASN dianggap melakukan pelanggaran kode etik Aparatur Sipil Negara (ASN) melalui aksi mengangkat jari simbol paslon dan menghadiri kegiatan kampanye salah satu paslon (Hasrul, 2018). Kasus semacam ini merupakan bentuk pelanggaran netralitas politik ASN, namun dilakukan karena ASN hanya sebatas ikut-ikutan, atau atas ajakan teman mereka. Penting dicatat bahwa data secara umum menunjukkan jenis dukungan secara tidak langsung tersebut termasuk pelanggaran netralitas dengan persentase tinggi. Merujuk data KASN, pelanggaran asas netralitas ASN selama tahun 2018 yang dilakukan ASN melalui media sosial menduduki peringkat teratas (22,5 persen), sedangkan pelanggaran lain seperti: menghadiri sosialisasi calon (17,5 persen), ikut sebagai panitia pelaksana kampanye (16,1 persen), ikut kampanye (15,1 persen), menghadiri acara partai politik (8,8 persen), foto bersama paslon mengikuti simbol tangan atau gerakan (7,9 persen), dan pelanggaran lain (12,2 persen) (Guritno, 2019).

Kedua, perilaku ASN yang melakukan pelanggaran terhadap aturan netralitas dilakukan melalui dukungan secara langsung. Dukungan secara langsung ini artinya ASN aktif sebagai penggerak atau memobilisasi massa untuk ikut mendukung pasangan calon tertentu. Di sini ASN

sebagai subyek dalam konteks politik praktis dengan menggalang dukungan kepada masyarakat karena mereka berharap kompensasi jabatan/uang ketika calon yang didukung menang. Untuk kasus ini, ASN yang notabene sebagai pejabat akan memberikan instruksi kepada bawahannya untuk memberikan dukungan. Bagi ASN bawahan, tidak ada pilihan bagi ASN di mana mereka harus tunduk dan patuh terhadap perintah atasan dengan memberikan dukungan, apalagi yang memberikan instruksi adalah kepala daerah yang maju untuk periode kedua. Sikap ASN terhadap perintah atasan karena Kepala Daerah merupakan Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) yang memiliki wewenang menentukan nasib masa depan ASN. PPK memiliki kewenangan dan kekuasaan dalam mempromosikan, memutasi, mendemosi pegawai ASN yang mengakibatkan ASN sulit untuk bersikap netral dalam Pilkada. (Komisi Aparatur Sipil Negara Republik Indonesia, 2018a). Dalam Kasus Pilkada Sulawesi Selatan pelanggaran netralitas ini marak dilakukan oleh pejabat yang memiliki posisi strategis. Misalnya, Panwaslu Kabupaten Jeneponto pernah merilis kasus dugaan pelanggaran Pilkada Sekretaris Daerah (Sekda) Jeneponto Muhammad Sarif. Dugaan pelanggaran netralitas tersebut dilakukan oleh Sekda karena melakukan pertemuan dan foto bersama dengan bakal calon Gubernur, Nurdin Halid (Inikata.com, 2017).

Mengapa ASN terlibat dalam aktifitas politik dalam Pilkada?

Uraian di atas menunjukkan bahwa ASN menghadapi situasi sulit ketika dihadapkan dalam masalah Pilkada. Banyaknya pelanggaran

terhadap netralitas politik para ASN dalam studi ini diidentifikasi karena faktor eksternal dan internal sebagaimana diuraikan berikut ini.

Pertama faktor eksternal yaitu karena adanya kenyataan bahwa ASN di tingkat bawah (fungsional) mendapat tekanan (*pressure*) dari atasan. Perilaku ASN yang terlibat dalam pemberian dukungan umumnya bukan karena berangkat dari pilihan merdeka para ASN. Tetapi lebih disebabkan karena arahan, instruksi, bahkan tekanan atasan (pejabat struktural). Berdasarkan hasil Survei yang dilakukan oleh Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem, KASN, sebanyak 7.7 persen ASN tidak netral karena tekanan atasan (Mokhsen, Nuraida, Dwiputrianti, Septiana, Dewi, Ari Fitriana, Juniarto, 2018). Dalam kasus Pilkada di Sulawesi Selatan, ASN memberikan dukungan politik dengan terlibat secara aktif mengkampanyekan calon kepala daerah kepada masyarakat. Contohnya adalah pada musim kampanye di Kabupaten Maros, terdapat 8 oknum ASN yang dilaporkan ke Panwaslu setempat karena terlibat politik praktis, dan juga pernah ada kasus di mana Panwaslu Gowa menjatuhkan sanksi terhadap 3 oknum ASN kabupaten Bantaeng yang secara terang-terangan memberikan dukungan kepada Nurdin Abdullah sebagai calon Gubernur (Rin, 2018). Dalam kasus seperti ini, ASN telah secara kasad mata memberikan dukungan kepada pasangan calon gubernur dan wakil gubernur dan mengajak masyarakat untuk memberikan dukungan kepada calon yang didukung karena adanya dorongan dari atasan atau Tim Pemenangan.

Kedua, perilaku ASN yang terlibat dalam pemberian dukungan kepada calon Gubernur dan Wakil Gubernur karena pilihan rasional mereka. Umumnya, dukungan ini diberikan oleh ASN di tingkat elit yakni seorang ASN yang memiliki jabatan strategis (eselon I, II, III dan IV) di lingkungannya. Dukungan elit ASN terhadap calon kepala daerah lebih didasarkan pada pertimbangan promosi jabatan atau untuk kepentingan mempertahankan jabatan yang diduduki saat Pilkada berlangsung. Dukungan di tingkat elit ini terjadi hampir pada semua hirarki pemerintahan baik di lingkungan dinas provinsi, kabupaten/kota, maupun kecamatan dan pedesaan. Dalam kasus di Pilkada Sulawesi Selatan, di tingkat paling rendah yakni Desa, Kepala Desa juga tidak luput dari perilaku yang menunjukkan sikap tidak netral saat Pilkada. Misalnya, Salah satu oknum kepala desa di Kecamatan Bulukumpa bersama seorang oknum guru di SMP 14 Bulukumpa sempat dilaporkan karena hadir dalam kampanye dialogis yang digelar Calon Gubernur (Nurdin Abdullah) pada hari Jumat, tanggal 25 Mei 2018 di Kelurahan Jawi-jawi Kecamatan Bulukumpa (Rahmatullah, 2018). Dari kasus ini jelas terlihat bahwa keterlibatan ASN di tingkat elit dalam memberikan dukungan terhadap calon kepala daerah lebih menekankan pada pragmatisme kekuasaan. Bagaimana pun, sebagaimana diuraikan di atas Kepala daerah adalah Pejabat Pembina Kepegawaian (PPPK), yang posisinya sangat strategis dan *powerfull* dalam menjaga keberlangsungan karir pada pejabat pemerintahan di daerah. Dukungan ASN terhadap petahana (atasan sekaligus PPK) dapat dikatakan bagian dari usaha ASN untuk menjaga

agar karir mereka lancar, dan berharap jika kandidat yang didukung menang, maka mereka dapat mendapatkan keuntungan jabatan, atau posisi yang tidak bisa lagi digeser (Prasetyowati, 2018).

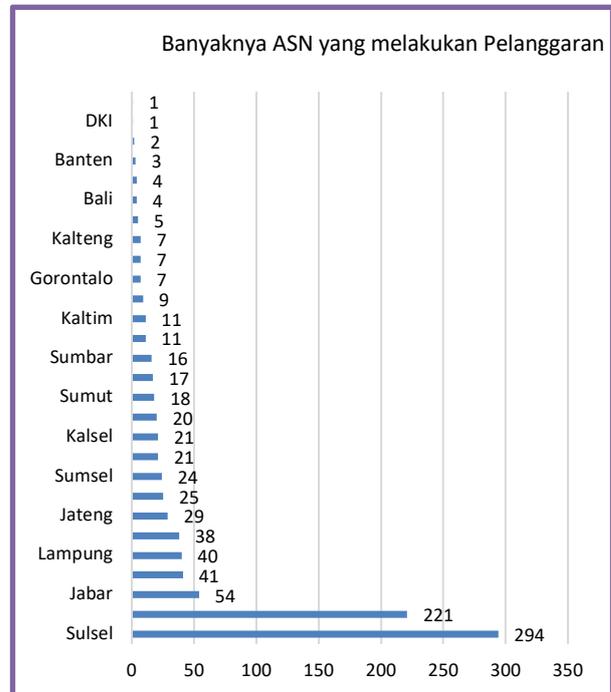
Ketiga, pelanggaran terhadap netralitas karena ASN memberikan dukungan secara langsung terhadap calon karena faktor hubungan primordialisme antara ASN dengan calon. Primordialisme menurut Robuskha dan Shepsle (1972) merupakan bentuk loyalitas yang berlebihan terhadap budaya sub-nasional, seperti: suku bangsa, agama, ras, kedaerahan dan keluarga (Syarbaini, Syahril, Rusdiyanta, Fatkhuri 2012). Dalam praktiknya, hubungan primordialisme menunjukkan adanya hubungan personal ASN dengan calon yang maju dalam Pilkada. Hubungan tersebut ditandai dengan kedekatan dari aspek kekerabatan, kedaerahan, agama, kesamaan almamater baik lembaga pendidikan formal (sekolah/madrasah dan perguruan tinggi), maupun lembaga pendidikan non-formal (pesantren dan sejenisnya). Berdasarkan data KASN, pelanggaran yang diakibatkan dari faktor hubungan primordialisme ini menduduki ranking tertinggi kedua setelah setelah motif untuk mempertahankan jabatan dengan persentase 15.4 persen (Komisi Aparatur Sipil Negara Republik Indonesia, 2018b). Artinya, kedekatan para ASN dengan kandidat memberikan insentif elektroal bagi calon kepala daerah dan ini yang menyebabkan ASN tidak lagi bisa bersikap netral dalam Pilkada. Dalam konteks primordialisme, kasus Pilkada Sulawesi Selatan salah satunya terlihat dari banyaknya mobil dinas asal Kabupaten Bantaeng yang ditumpangi

para pejabat, serta sejumlah Pegawai Negeri Sipil asal Bantaeng yang ikut dalam deklarasi pasangan Nurdin Abdullah dan Andi Sudirman Sulaiman di Lapangan Karebosi, Kota Makassar (Okezone, 2017). Faktor primordialisme ini dinilai penting karena dapat melahirkan hubungan yang kuat dengan basis massa (Amiruddin, 2018).

Uraian diatas mengafirmasi opini yang berkembang selama ini bahwa ASN dalam perhelatan Pilkada memang sulit untuk bersikap netral. Merujuk data KASN, pelanggaran asas netralitas ASN selama tahun 2018 yang dilakukan ASN melalui media sosial menduduki peringkat teratas (22,5 persen), sedangkan pelanggaran lain seperti: menghadiri sosialisasi calon (17,5 persen), ikut sebagai panitia pelaksana kampanye (16,1 persen), ikut kampanye (15,1 persen), menghadiri acara partai politik (8,8 persen), foto bersama paslon mengikuti simbol tangan atau gerakan (7,9 persen), dan pelanggaran lain (12,2 persen) (Guritno, 2019). Banyak studi juga menunjukkan bahwa birokrasi merupakan instrumen yang dianggap strategis sebagai pendulang suara. Inilah mengapa aparat birokrasi dikatakan sebagai “primadona” kepentingan politik untuk mendulang suara dalam kemenangan pilkada, yang pada akhirnya semakin mempersulit upaya dalam rangka menegakkan netralitas birokrasi (Budi, 2014). Dalam kasus di Pilkada Lampung sebagaimana diuraikan Budi, mobilisasi aparat birokrasi yang menjadi bawahannya kerap kali terjadi terutama ketika Pilkada diikuti oleh pasangan calon yang masih menduduki jabatan strategis, baik jabatan di Provinsi sebagai Sekretaris Daerah, Bupati, Wakil Bupati, Walikota (Budi, 2014). Kasus

sebagaimana diuraikan di atas juga terjadi di Pilkada Sulawesi Selatan.

Grafik 3. Jumlah ASN yang melanggar tiap Provinsi



Sumber: Diolah dari Data Pokja Pengkajian dan Pengembangan Sistem dan Pokja Pengaduan dan Penyelidikan, KASN (Data per Desember 2018)

Tabel 1. Pelanggaran Netralitas ASN

No.	Lemba ga	Jenis Pel anggaran	Wakt u	Sanksi
1	BKN	991 Kasu s (oran g)	2018 - 2019	299 kasus sudah diproses. 179 dikenakan sanksi disiplin. 120 dikenakan sanksi kode etik 692 sisanya yang belum ditetapkan sanksi masih dalam tahap pemeriksaan dan klarifikasi lebih lanjut
2	KASN	508 kasu s (978 oran g)	2018	397 kasus sudah diselesaikan, 111 dalam proses baik dalam permintaan data tambahan

Sumber: olah data penelitian 2019

Optimalisasi Pelembagaan Pengawasan Netralitas ASN

Apa model pengawasan netralitas ASN yang diharapkan bisa meminimalisir pelanggaran netralitas?

Berdasarkan temuan dalam studi ini, data menunjukkan bahwa perilaku ASN dalam menjaga netralitas politik sulit diwujudkan. Meskipun ada Bawaslu dari tingkat provinsi sampai tingkat Kabupaten/Kota, juga ada Komisi ASN yang memiliki peran tidak kecil dalam menindak perilaku ASN yang melanggar netralitas, namun perannya belum optimal. Semakin tingginya tingkat pelanggaran netralitas ASN dalam politik tidak bisa dianggap sebelah mata. Perlu ada sebuah terobosan bagaimana membangun model pengawasan tentang netralitas ASN sehingga netralitas ASN dalam politik praktis dapat diminimalisir.

Berangkat dari kasus di atas, perlu penguatan kelembagaan pengawasan netralitas ASN yang mencakup 2 aspek penting meliputi:

Pertama, memperkuat sistem pencegahan netralitas ASN melalui sosialisasi kebijakan/aturan secara intensif tentang larangan ASN berpolitik. Hasil Survei Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem, KASN 2018 menunjukkan bahwa 12% ASN tidak memahami regulasi tentang larangan ASN berpolitik (Mokhsen, Dwiputrianti, & Muhammad, 2018). Artinya, meskipun pengawasan dilakukan oleh Bawaslu dan masyarakat, namun tingginya angka pelanggaran netralitas menunjukkan bahwa sosialisasi secara intensif dan terarah menjadi penting sebagai langkah pencegahan terkait pelanggaran netralitas. Selama ini, sosialisasi terkait peraturan larangan ASN berpolitik hanya dilakukan oleh KASN bekerjasama dengan Kementerian Dalam Negeri, Kementerian PAN-RB, dan Bawaslu, namun masih banyak pegawai ASN yang belum memahami ketentuan yang ada

karena tidak disosialisasikan kembali di internal instansinya masing – masing (Mokhsen et al., 2018). Pencegahan netralitas tersebut harus menjadi “gerakan bersama”, sehingga selain sosialisasi kebijakan harus dilakukan oleh pemerintah, masyarakat atau komunitas yang konsen terhadap isu-isu kepemiluan dan birokrasi juga harus dilibatkan sehingga ASN dapat memahami regulasi secara komprehensif. Oleh karena itu, peran pencegahan ini harus dilakukan tidak hanya oleh Kementerian Dalam Negeri, Kementerian PAN-RB, dan Bawaslu, tetapi juga seluruh Instansi tempat di mana ASN bertugas. Selanjutnya, sosialisasi juga dapat dilakukan oleh Media massa, Pegiat Pemilu atau NGO, dan Komunitas Masyarakat yang konsen terhadap masalah-masalah kepemiluan dan birokrasi.

Kedua, memperkuat sistem penindakan dengan sinergi antar-lembaga secara optimal. Selama ini, aspek penindakan pelanggaran netralitas belum sepenuhnya menimbulkan efek jera. Hal ini karena minimnya pasokan data dan informasi, serta model penanganan perkara masih berjalan sendiri-sendiri sehingga proses penanganan kasus tidak efektif. Ke depan, sinergi antar-lembaga yang memiliki wewenang untuk melakukan fungsi penindakan perlu diperkuat dengan pengintegrasian sistem, sehingga penanganan kasus pelanggaran lebih efektif. Secara teknis, Setiap instansi pemerintah yang selama ini memiliki kanal aduan pelanggaran disiplin ASN, harus mulai membangun sinergi dengan cara mengintegrasikannya ke dalam database pelanggaran netralitas. Upaya BKN dalam menyusun kebijakan ini perlu diapresiasi. BKN

melalui Direktorat Pengawasan dan Pengendalian Bidang Kode Etik, Disiplin, Pemberhentian, dan Pensiun PNS (Wasdal Detikdispen) baru-baru ini sedang mencoba menginisiasi pembuatan aplikasi Detik Dispen, yang berupa file sharing berisi data pelanggaran netralitas yang dapat diakses oleh Kemenpan-RB, KASN, Bawaslu, dan Kantor Regional BKN (BKN, 2019b).

4. Simpulan

ASN merupakan agen terpenting di sebuah negara yang keberadaannya sebagai institusi yang memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dalam konteks Pilkada, ASN seringkali harus berhadapan dengan sebuah dilema, di satu sisi mereka harus netral dalam politik, tetapi di sisi yang lain mereka berhadapan dengan atasan atau kepala daerah yang maju lagi dalam gelaran Pilkada selanjutnya (petahana).

Berdasarkan data, Pilkada di Sulawesi Selatan menyisakan masalah karena ASN belum sepenuhnya bersih dari praktik politik praktis. Perilaku ASN dalam pelanggaran netralitas dapat dilihat dari banyaknya ASN yang terlibat dalam pemberian dukungan terhadap calon Gubernur dan Wakil Gubernur baik secara tidak langsung (misalnya sebatas memberikan dukungan secara pasif seperti menghadiri kampanye), maupun dukungan secara langsung karena pragmatisme kekuasaan untuk kepentingan promosi jabatan atau mempertahankan jabatan bagi ASN di tingkat elit (pejabat struktural).

Selanjutnya, ASN umumnya memberikan dukungan politik disebabkan karena faktor tekanan dari atasan (bagi ASN di tingkat bawah/staf), faktor jabatan (bagi ASN di tingkat

elit), dan karena alasan keberabatan (*primordialisme*), di mana ASN memiliki hubungan kedekatan dengan kandidat. Faktor yang terakhir ini bisa dikatakan sebuah perilaku ASN yang memberikan dukungan bukan karena paksaan atau tekanan.

5. Rekomendasi

Pertama, perlu memperkuat memperkuat sistem pencegahan netralitas ASN melalui sosialisasi kebijakan/aturan secara intensif tentang larangan ASN berpolitik. Peran ini dapat dilakukan oleh pemerintah dan seluruh *stakeholders* termasuk masyarakat dan NGO sehingga ASN dapat memahami substansi kebijakan tentang netralitas ASN dalam politik.

Kedua, memperkuat sistem penindakan dengan sinergi antar-lembaga secara optimal. Selama ini, aspek penindakan pelanggaran netralitas belum sepenuhnya menimbulkan efek jera karena ditangani secara terpisah antar-instansi. Ke depan, sinergi antar-lembaga yang memiliki wewenang untuk melakukan fungsi penindakan perlu diperkuat dengan integrasi sistem, sehingga penanganan kasus pelanggaran lebih efektif.

Daftar Pustaka

- Amiruddin, A. (2018). Pilkada Serentak Dan Potensi Konflik Di Sulawesi Selatan. *Jurnal Arajang*, 1(1), 1-13. <https://doi.org/10.31605/arajang.v1i1.42>
- B. Guy Peters. (2013). Politicisation: What Is It and Why Should We Care? In L. Neuhold, Christine, Vanhoonacker, Sophie, Verhey (Ed.), *Public Sector Organization Civil Servant and Politics a Delicate Balance* (pp.

- 12-24). England: PALGRAVE MACMILLAN.
- BKN. (2019a). Data Umum Statistik Pegawai Negeri Sipil Juni 2019. *Www.Bkn.Go.Id*. Retrieved from <https://www.bkn.go.id/statistik-pns>
- BKN. (2019b, October 25). Sikapi Tingginya Angka Pelanggaran Netralitas, BKN Fasilitas Sinergi Lintas Institusi. *BKN*. Retrieved from <https://www.bkn.go.id/berita/sikapi-tingginya-angka-pelanggaran-netralitas-bkn-fasilitas-sinergi-lintas-institusi>
- BKPSDMD Kota Makassar. (2018, March 16). Pelanggaran netralitas ASN Banyak Terjadi di Sulawesi Selatan & Sulawesi Utara. *Https://Bkpsdmd.Makassar.Go.Id*. Retrieved from <https://bkpsdmd.makassar.go.id/pelanggaran-netralitas-asn-banyak-terjadi-di-sulawesi-selatan-sulawesi-utara/>
- Bogdan, C. Robert., Biklen, S. K. (2007). *Qualitative Research for Education: An Introduction to Theory and Methods* (Fifth Edit). Pearson Education, Inc.
- Budi, M. W. K. (2014). *Menegakan Netralitas Birokrasi Pemerintah Daerah dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Lampung 2014*. Lampung.
- Guritno, T. (2019, April 2). KASN: Klik "Like" di Medsos soal Politik, ASN Bisa Langgar Netralitas. *Kompas.Com*. Retrieved from <https://megapolitan.kompas.com/read/2019/04/02/21115341/kasn-klik-like-di-medsos-soal-politik-asn-bisa-langgar-netralitas>
- Hasrul. (2018). Pilkada 2018, Pinrang Peringkat Pertama Aduan Pelanggaran ASN di Sulsel. *Sulselsatu.Com*. Retrieved from <https://www.sulselsatu.com/2018/05/08/sulsel/ajattapareng/pilkada-2018-pinrang-peringkat-pertama-aduan-pelanggaran-asn-di-sulsel.html>
- Inikata.com. (2017, December 10). Ketua Panwaslu: Sekda Jeneponto Diduga Melanggar Netralitas ASN. *Inikata.Com*. Retrieved from <https://inikata.com/2017/12/10/ketua-panwaslu-sekda-jeneponto-diduga-melanggar-netralitas-asn/>
- Isna, A. (2010). Netralitas birokrasi dalam pemilihan kepala daerah. *Jurnal Pendidikan Pancasila Dan Kewarganeraan*, 23(2), 1-7.
- KBBI. (n.d.). Netral. Retrieved from Kemendikbud website: <https://kbbi.web.id/netral>
- Komisi Aparatur Sipil Negara Republik Indonesia. (2018a). *Laporan Tahunan Komisi Aparatur Sipil Negara tahun 2018*. Jakarta.
- Komisi Aparatur Sipil Negara Republik Indonesia. (2018b). *Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara, Komisi Aparatur Sipil Negara*. Jakarta.
- KPU Provinsi Sulawesi Selatan. (2018). *Sertifikat Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara dari Setiap Kabupaten/Kota di Tingkat Provinsi dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Tahun 2018*. Makassar.
- Martini, R. (2015). Netralitas Birokrasi Pada Pilgub Jateng 2013. *Jurnal Ilmu Sosial Jurnal Ilmu Sosial*, 14(1), 66-78.
- Mokhsen, Nuraida, Dwiputrianti, Septiana, Dewi, Ari Fitriana, Juniarto, R. (2018). *Pengawasan Penegakan Kode Etik dan Kode*

- Perilaku Aparatur Sipil Negara*. Jakarta: Komisi Aparatur Sipil Negara.
- Mokhsen, N., Dwiputrianti, S., & Muhammad, S. (2018). *Urgensi Penegakan Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN)* (No. 1). Jakarta.
- Nunes, F. E. (1976). The Nonsense of Neutrality. *Social and Economics Studies*, 25(4), 347–366.
- Okezone. (2017). Dihadiri Ribuan Orang, 4 Parpol Deklarasi Nurdin Abdullah-Sudirman Maju Pilgub Sulsel 2018. *Okezone.Com*. Retrieved from <https://news.okezone.com/read/2017/10/22/340/1800196/dihadiri-ribuan-orang-4-parpol-deklarasi-nurdin-abdullah-sudirman-maju-pilgub-sulsel-2018>
- Prasetyowati, H. (2018). *Masalah dan solusi terhadap problematika netralitas asn*. 13–16.
- Rahmatullah. (2018). Hadiri Kampanye Gubernur, Kades dan ASN di Bulukumba Terancam Pidana. *Rakyatku.Com*. Retrieved from <http://pilkada.rakyatku.com/read/103525/2018/05/31/hadiri-kampanye-gubernur-kades-dan-asn-di-bulukumba-terancam-pidana>
- Rayadi, R. M. dan E. (n.d.). Politisasi Birokrasi Pada Pemilihan Umum Kepala Daerah (Studi Mobilisasi Pegawai Negeri Sipil Di Pemerintah Daerah Kabupaten Siak Tahun 2011). *Kampus Bina Widya*, 1–14.
- Rin. (2018). Tak Hanya di Bantaeng, PNS Maros Juga Terbukti Terlibat Politik Praktis, Ini Jumlahnya. *Fajar.Co.Id*. Retrieved from [https://fajar.co.id/2018/05/28/tak-hanya-](https://fajar.co.id/2018/05/28/tak-hanya-di-bantaeng-pns-maros-juga-terbukti-terlibat-politik-praktis-ini-jumlahnya/)
- [di-bantaeng-pns-maros-juga-terbukti-terlibat-politik-praktis-ini-jumlahnya/](https://fajar.co.id/2018/05/28/tak-hanya-di-bantaeng-pns-maros-juga-terbukti-terlibat-politik-praktis-ini-jumlahnya/)
- Setiawan, S. R. D. (2018, June). Bawaslu Temukan 500 Kasus ASN Tak Netral pada Pilkada Serentak. *Kompas.Com*. Retrieved from <https://nasional.kompas.com/read/2018/06/25/18180101/bawaslu-temukan-500-kasus-asn-tak-netral-pada-pilkada-serentak>
- Staronova, Katarina, Gajduscheck, G. (2013). Civil Service Reform in Slovakia and Hungary: the Road to Professionalisation? In L. Neuhold, Christine, Vanhoonacker, Sophie, Verhey (Ed.), *Public Sector Organization Civil Servant and Politics a Delicate Balance* (pp. 123–151). England: PALGRAVE MACMILLAN.
- Syarbaini, Syahril, Rusdiyanta, F. (2012). *Konsep Dasar Sosiologi & Antropologi: Teori Dan Aplikasi*. Jakarta: Hartmono Media Pustaka.
- Tanwir, M., & Fennell, S. (2010). Pakistani bureaucracy and political neutrality: A mutually exclusive phenomenon? *Pakistan Development Review*, 49(3), 239–259. <https://doi.org/10.30541/v49i3pp.239-259>
- Undang-Undang Nomor 07 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum*. (2017). Jakarta: Pemerintah Republik Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN)*. (2014). Jakarta: Pemerintah Republik Indonesia.

Profil Penulis

Fatkhuri, adalah Dosen Tetap Prodi Ilmu Politik FISIP UPN “Veteran” Jakarta, dan menjabat Kepala Program Studi Ilmu Politik

**JIP (Jurnal Ilmu Pemerintahan): Kajian Ilmu Pemerintahan dan Politik Daerah,
Vol. 4 (2), Oktober 2019 - 118
Fatkhuri^a; Syahril Syarbaini^b**

(Kaprodi) 2018-2019. Beliau memiliki kepakaran dalam isu-isu politik lokal, birokrasi, demokrasi dan kebijakan publik. Beliau dapat dihubungi melalui fatkhuri@upnvj.ac.id

Syahril Syarbaini, merupakan dosen dengan pangkat Lektor Kepala di Fakultas Ilmu

Komunikasi Universitas Esa Unggul Jakarta. Selain mengajar di S-1 (Strata Satu), beliau juga mengajar Mata Kuliah *Government Public Relation* di Pasca-Sarjana (S2). Beliau dapat dihubungi melalui syahril.syarbaini@esaunggul.ac.id