

NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DALAM PEMILIHAN DIMASA PANDEMI TAHUN 2020

Fajar Syadik, Salawati, dan Henrik
Sekolah Tinggi Ilmu Pertanian Mujahidin Tolitoli
Email: fajar.syadik@gmail.com

Abstrak

Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA) adalah salah satu sarana demokrasi untuk memilih Bupati, Wali Kota, dan Gubernur beserta wakilnya. Pemilihan kepala daerah melibatkan seluruh masyarakat yang telah memenuhi syarat untuk memilih, termasuk Aparatur Sipil Negara (ASN). Netralitas ASN dalam PILKADA menjadi fokus perhatian publik karena statusnya sebagai pelaksana pemerintahan namun memiliki hak untuk memilih yang dijamin Undang-undang untuk memilih pemimpin pemerintahan tersebut. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui netralitas ASN dalam PILKADA di Kabupaten Tolitoli serta bentuk pengawasan Badan Pengawas Pemilihan Umum (BAWASLU) terhadap netralitas ASN. Metode penelitian dilakukan secara deskriptif terhadap sampel ASN di Kabupaten Tolitoli. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ASN di Kabupaten Tolitoli mengetahui tentang aturan yang mengatur netralitas ASN dalam pelaksanaan PILKADA namun masih terdapat beberapa perbedaan penafsiran terkait antara makna “memihak” dan “ikut serta dalam pemilihan”. Kesimpulan penelitian ini adalah untuk meningkatkan netralitas ASN dalam pelaksanaan PILKADA perlu sosialisai yang lebih intensif tentang peraturan perundang-undangan yang mengatur hak dan larangan ASN dalam pemilihan.

Kata kunci : Netralitas, Aparatur Sipil Negara (ASN), BAWASLU

Pendahuluan

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang, atau lebih biasa dikenal dengan nama Undang-Undang PILKADA yang merupakan payung hukum pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA) di Indonesia.

Pemilihan Kepala Daerah diantaranya Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati, merupakan pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah kabupaten untuk memilih Bupati dan Wakil Bupati secara langsung dan demokratis. Sepanjang pelaksanaan Pilkada masih belum terlepas dari terjadinya pelanggaran-pelanggaran Pemilihan. Pelanggaran yang masih menjadi *trend* atau sorotan pada Pilkada 2015 bahkan sampai saat ini yaitu ketidak netralan pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN).

Tidak netralnya pegawai ASN salah satu penyebabnya yaitu posisi ASN dalam pemerintahan. Pegawai ASN berada dalam posisi yang dilematis dan terombang-ambing dalam kepentingan politik. Disatu sisi, ASN merupakan pegawai yang diangkat, ditempatkan, dipindahkan, dan diberhentikan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) yang notabenenya adalah pejabat politik. Disisi lain, ASN harus tetap menjaga sikap netral untuk menjaga profesionalismenya dalam menjalankan tata kelola pemerintahan dan pelayanan publik. (KASN, 2018)

Dalam definisinya, netralitas ASN mengandung makna *impartiality* yaitu bebas kepentingan, bebas intervensi, bebas pengaruh, adil, objektif, dan tidak memihak (Nuraida Mokhsen, 2018). Sri Hartini (2009) melaporkan bahwa netralitas adalah kebebasannya Pegawai Negeri Sipil dari pengaruh kepentingan partai politik tertentu atau tidak memihak untuk kepentingan partai politik tertentu atau tidak berperan dalam proses politik. Implikasi ketidak netralan diantaranya yaitu penempatan posisi jabatan atas dasar kepentingan politik yang mengesampingkan

keterampilan dan *skill* ASN nantinya. Dampaknya, semakin terpuruknya citra pemerintah karena pembangunan sistem kerja yang tidak profesional dan memihak serta mengesampingkan asas netralitas (Hartini, *dkk.*, 2014). Ketidaknetralan ASN ini masih terjadi pula di Kabupaten Tolitoli, salah satu daerah di Sulawesi Tengah yang telah melaksanakan Pilkada pada Tahun 2020. Dalam pelaksanaan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati tersebut Bawaslu Kabupaten Tolitoli yang saat itu masih disebut Panwaslu pernah mencegah dan menindak perkara pelanggaran netralitas ASN.

Berdasarkan permasalahan dan kondisi umum di atas, dilaksanakan penelitian tentang Evaluasi Pengawasan Netralitas ASN dalam Penyelenggaraan Pilkada Kabupaten Tolitoli Tahun 2020 sebagai kontribusi dalam menentukan strategi yang tepat dan yang harus dilakukan oleh Pengawas Pemilu untuk mencegah dan menindak pelanggaran Netralitas ASN khususnya di Wilayah Kabupaten Tolitoli.

METODE

Penelitian dilaksanakan di Kabupaten Tolitoli pada Bulan Mey 2020 sampai Bulan Januari 2021. Metode pengambilan sampel pada penelitian ini metode Purposive sampling, yaitu pengambilan sampel sumber data dengan pertimbangan tertentu sampel data penelitian ini adalah orang yang mengetahui data-data yang dibutuhkan (penyelenggara pemilu panwaslu, Bawaslu ASN/PNS dan KPU) dan penelitian kualitatif yaitu saat peneliti mulai memasuki lapangan dan selama penelitian berlangsung (Sugiono, 2009). Teknik pengumpulan data Suatu Karya ilmiah membutuhkan data-data ilmiah yang dapat disajikan untuk merumuskan kajian yang dapat dipertanggung jawabkan dalam penelitian.

1. Tehnik pengambilan data yaitu pengambilan data *library research* yaitu tehnik pengumpulan pustaka, pengumpulan data lapangan. Data lapangan terbagi 2 yaitu data Skunder dan data Primer, data skunder adalah data yang dikumpulkan dari berebarapa literature yang ada serta data yang diambil dari instansi pemerinta yang berkaitan dengan riset dan data Primer yaitu data yang di ambil melalui observasi dan wawancara, wawancara dilakukan secara bebas dengan mempersiapkan pertanyaan-pertanyaan kuesioner dalam

pertanyaan kuesioner ini digunakan *interview* kepada responden untuk menjawab pertanyaan agar mempermudah peneliti untuk menganalisis data dari jawaban responden data yang dikumpulkan diolah secara deduktif yaitu dari yang umum ke yang khusus. Data sekunder umumnya berupa bukti, catatan, atau laporan yang tersusun dalam arsip, baik yang dipublikasikan maupun yang tidak dipublikasikan (Lubis, 2010)

2. Dokumentasi Penelitian metode dokumentasi penelitian menyelidiki benda-benda tertulis seperti buku-buku, majalah, dokumen, peraturan-peraturan, dan sebagainya (Arikunto, Suharsimi, 2006). Metode dokumentasi berarti cara mengumpulkan data dengan mencatat data-data yang sudah ada.
3. Analisis data yang didapatkan dari kuesioner yang diberikan kepada responden diebrikan skor dari 1 sampai 4. Data yang diperoleh dianalisa secara kuantitatif.

Responden

Responden pada penelitian adalah 40 orang pegawai ASN dari 10 kecamatan di Kabupaten Tolitoli dan 75 orang penyelenggara pemilu yang terdiri dari jajaran Pengawas Pemilu dan jajaran KPU yang terdiri dari Panitia Pengawas Pemilihan Kecamatan (PANWASCAM), Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), dan Panitia Pengawas Pemilihan Desa/Kelurahan (PKD).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Netralitas ASN dari Perspektif Penyelenggara Pemilihan

Hasil penelitian menunjukkan bahwa netralitas ASN dari perspektif penyelenggara pemilihan bahwa pegawai ASN telah mengetahui dan memahami peraturan perundang-undangan tentang hak dan larangan ASN dalam pemilihan. Ketersediaan teknologi dan sarana informasi yang luas menjadi pendukung bagi ASN dalam mempelajari peraturan perundang-undangan tersebut. Meskipun demikian masih terdapat ASN yang kurang memahami peraturan tentang Netralitas ASN dalam pemilihan terbukti dari pertanyaan yang sering muncul pada forum-forum diskusi dan sosialisasi yang dilaksanakan oleh penyelenggara pemilihan. Salah satu dictum yang sering ditafsirkan berbeda adalah pada

Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik PNS, yang menyebutkan bahwa, “dalam hal etika terhadap diri sendiri, ASN/PNS wajib menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok, maupun golongan”.

Pengawasan Netralitas ASN antara lain didasarkan undang-undang nomor 8 tahun 1974 yang telah diubah dengan undang-undang nomor 43 Tahun 1999 tentang pokok-pokok Kepegawaian, dan kembali diubah pada undang-undang nomor 5 tahun 2014 yang menyatakan bahwa Aparatur Sipil Negara harus mandiri dan bebas dari intervensi politik untuk menciptakan pegawai Aparatur Sipil Negara yang profesional dan berkinerja, memberikan pelayanan secara adil dan netral, serta menjadi perekat dan pemersatu bangsa. Pemerintah telah membuat ragam pengaturan untuk membatasi hubungan PNS dengan kegiatan politik praktis guna memperkuat eksistensi dari netralitas kita harus memahami etika yaitu selalu berkaitan dengan sikap, tingkah laku dan perbuatan. Pegawai ASN dalam melaksanakan tugas dan norma selalu bertalian dengan 3 hal, apa yang tidak boleh dilakukan (*verbod*), apa yang harus dilakukan (*gebod*), dan apa yang boleh dilakukan (*mogen*).

Sosialisasi yang disampaikan ke pegawai ASN antara lain terkait 18 larangan perbuatan yang mengarah keberpihakan. Larangan yang sering disalah artikan adalah terkait larangan keterlibatan ASN pada masa sebelum kampanye dimana bukan calon secara aktif mensosialisasikan dirinya kepada masyarakat. Pada keadaan ini, pegawai ASN menafsirkan bahwa keterlibatan mereka dalam kegiatan tersebut bukan merupakan pelanggaran netralitas, padahal aktifitas tersebut adalah bentuk keterlibatan ASN dalam kegiatan deklarasi pasangan calon yang dilarang dalam peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan laporan kinerja pengawas pemilihan, di Kabupaten Tolitoli terdapat 45 kasus dugaan pelanggaran netralitas ASN yang terdiri dari, 10 kasus sebelum kampanye, dan 35 kasus pada masa kampanye. Motif pelanggaran yang umum adalah keterlibatan ASN dalam pelaksanaan deklarasi pasangan calon, sosialisasi pasangan calon dalam bentuk *branding* pada kendaraan, dan aktifitas mengajak pemilih untuk memilih pasangan calon tertentu yang disebarluaskan

melalui media sosial. Tindaklanjut terhadap dugaan pelanggaran tersebut dilakukan oleh pengawas pemilihan dan sekitar 90% pelaku adalah pegawai ASN yang memiliki jabatan dalam pemerintahan antara lain Kepala Dinas, Camat, Kepala Bagian, Kepala Seksi, termasuk tenaga pengajar dan staff. Hasil klarifikasi menunjukkan bahwa sebagian besar pelaku mengaku tidak mengetahui batasan larangan ASN dalam Pilkada. Padahal aturan mengenai hak dan larangan ASN dalam pelaksanaan Pilkada telah disosialisasikan dan dapat diperoleh dengan mudah pada jaringan informasi hukum yang tersedia secara daring.

Oleh karena itu, efektifitas sosialisasi peraturan perundang-undangan tentang netralitas ASN dalam pemilihan perlu ditingkatkan. Salah satunya adalah meningkatkan komitmen pimpinan instansi untuk mensosialisasikan peraturan tersebut untuk mewujudkan Pilkada yang bersih serta bebas dari ketidaknetralan pegawai ASN.

Pengaruh Netralitas ASN dalam Pemilihan

Pemilihan kepala daerah yang telah berlangsung pada 9 Desember 2020 telah selesai dan berlanjut sampai pada sengketa hasil yang diajukan pasangan calon pemenang kedua dimana salah satu permasalahan adalah penempatan jabatan dan netralitas ASN yang ada dikabupaten Tolitoli sesuai dengan pasal 70 UU No 10 tahun 2016. Pelantikan pejabat 6 bulan sebelum penetapan calon Bupati dan ditolitoli pelantikan pejabat dilaksanakan pada september sebelum 6 bulan pada dasarnya belum melanggar. Intervensi pemerintah pada pemilihan tahun 2020 pada jawaban yang disampaikan pada 40 orang sampel, dari pejabat eselon 2 dan 3, guru tenaga kesehatan dan staf ASN dalam hasil wawancara mengatakan bahwa terkait netralitas ASN pada pemilihan kepala daerah sangatlah sulit untuk tidak netral. Hal ini disebabkan dari beberapa faktor, pertama, kedekatan emosional (keuarga, sahabat, dan sebagainya) kedekat permordial (kesukuan), spritual kepercayaan aqidah, serta yang terakhir adalah target jabatan seperti yang disampaikan dalam buku Dinamika Pesta Demokrasi 2019 yang dimaksud sebagai politik balas jasa.

Dari beberapa indikator diatas beberapa pejabat eselon dua menyatakan bahwa jika hak memilih masih diberikan kepada PNS maka para calon dan tim

pemenangan akan menggunakan PNS sebagai mesin pemenagan karena banyak PNS menginginkan jabatan tertentu. Pegawai ASN yang sudah memiliki tujuan untuk mendapatkan jabatan ini akan terlibat dalam pemenangan calon yang didukungnya baik dalam bentuk bantuan dana, atau kegiatan mengarahkan pemilih untuk memilih calon tersebut. Fenomena semacam ini tidak hanya mencakup pegawai ASN yang menginginkan jabatan tertentu dalam pemerintahan tapi juga bagi mereka yang berusaha mempertahankan jabatannya.

Keterlibatan ASN dalam pemenangan calon baik secara langsung maupun tidak langsung, sedikit banyak dipengaruhi oleh kurang tegasnya sanksi yang diberikan oleh Komisi ASN sebagai Lembaga yang berwenang memberikan rekomendasi etik ASN. Jika melihat jumlah kasus pelanggaran netralitas ASN pada PILKADA 2020 lalu di Kabupaten Tolitoli, dari 26 kasus yang ditindaklanjuti oleh Bawaslu dan direkomendasikan ke Komisi ASN, hanya 13 kasus yang mendapat rekomendasi dari ASN dalam bentuk sanksi pelanggaran sedang dan masih memungkinkan bagi ASN tersebut menduduki jabatan tertentu dalam pemerintahan. Sedangkan 1 kasus dinyatakan bukan pelanggaran dan 12 kasus lainnya tidak ada rekomendasi apapun dari Komisi ASN.

Hal ini menunjukkan bahwa regulasi dan penanganan pelanggaran netralitas ASN dalam pemilihan masih terlalu lemah dalam implementasinya. Oleh karena itu perlu regulasi yang lebih mengikat terkait penanganan pelanggaran Netralitas ASN agar dapat mewujudkan pemilihan yang bersih dan bebas dari intervensi kekuasaan. Sosialisasi pentingnya demokrasi yang bersih terhadap tatanan pemerintahan daerah, juga perlu ditingkatkan agar setiap ASN di tingkat daerah menyadari dampak buruk dari sebuah budaya politik tidak netral semacam itu.

Daftar Pustaka

- Arikunto, Suharsimi, 2006 *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta.
- Fajar. S., 2021 *Dinamika Pesta Demokrasi 2019 Bandung Ellunar*, 2021 isbn 978-623-204-880-5

- Hartini S, 2009, Penegakan Hukum Netralitas Pegawai Negeri Sipil, Purwokerto: Jurnal Dinamika Hukum Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto, Vol. 9: No.3
- Hartini S, , 2014, Kebijakan Netralitas Politik Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan (Studi di Jawa Tengah), Padjadjaran: Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 3 No.3
- Hartini S, Sutrajad T 2016 Rekonstruksi Hukum Atas Pola Penanganan Pelanggaran Asas Netralitas Pegawai Negeri Sipil <http://doi.org/10.22146/jmh.26233> jurnal.ugm.ac.id/jmh.
- Heribertus Sutopo. 2002. Metodologi Penelitian Kualitatif. Surakarta: UNS Press
- Sugiono, 2005. *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung: Alfabeta
- Ibramsyah, Amiruddin, 2008. Kedudukan KPU dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Amandemen. Laksbang Mediatam
- Komisi Aparatur Sipil Negara, 2018, Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara, Jakarta: Komisi Aparatur Sipil Negara.
- Lexi J. Moleong, M. A. 2001. Metodologi Penelitian Kualitatif. Bandung: Rosda Karya
- Mokhsen N, 2018, FGD Sistem Pengawasan KASN Terhadap Pelaksanaan Asas Netralitas ASN, Jakarta
- Peraturan Pemerintah No.11 tahun 2002 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 89 Tentang Pengadaan Pegawai Negeri sipil.
- Peraturan Pemerintah No.5 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil
- Surat Edaran (SE) bernomor B/71/M.SM.00.00/2017 terkait kegiatan Netralitas ASN dalam Ptahaan pemilihan Serentak 2018, Pileg 2019 dan Pilpres 2019 dan pemilihan tahun 2020
- Sudrajat ,T 2016 Menyoal Makna Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Jurnal Medika Hukum. Hal.87-94. DOI: 10.18196/jmh.2015.0070.87-94
- Thoha, Miftah, 2007, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo Persada
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang penetapan perpu pengganti UU NO 1
tahun 2014 tentang pemilihan

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang pemilihan Gubernur Wakil
Gubernur walikota wakil wali kota Bupati dan Wakil Bupati

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.