

**DAMPAK KETIDAKNETRALAN APARATUR SIPIL NEGARA (ASN)
DALAM PELAKSANAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH (PILKADA)
(Studi di Kantor Bawaslu Kota Baubau)**

Nasrin, Darmawan Wiridin, Alvira Marwa Sakinah
Fakultas Hukum, Universitas Dayanu Ikhsanuddin, Baubau, Indonesia
nasrin@unidayan.ac.id, adilahwawan@gmail.com,
alviramarwasakinah@gmail.com

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan memahami dampak ketidaknetralan ASN dalam pelaksanaan Pilkada di Kota Baubau dan faktor-faktor apa saja yang dapat mempengaruhi ketidaknetralan ASN dalam pelaksanaan Pilkada di Kota Baubau. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis empiris, penelitian lapangan (*field research*) dengan meneliti dan melihat apa yang terjadi di lapangan dan penggunaan Perundang-undangan dalam prakteknya di arena publik masyarakat dengan menggunakan teknik pengumpulan bahan hukum yaitu penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dampak ketidaknetralan ASN dalam pilkada adalah kepentingan masyarakat terdistorsi, pelayanan tidak optimal, penempatan jabatan cenderung melibatkan keterlibatan dalam pilkada, dan jabatan dalam birokrasi diisi oleh ASN yang tidak berkompeten.

Keywords: ASN netral, Pilkada, Pilkada serentak

ABSTRACT

This research aims to know and understand the impact of ASN non-neutrality in the implementation of Pilkada in Baubau City and what factors can influence ASN non-neutrality in the implementation of Pilkada in Baubau City. The type of research used is empirical juridical research, field research by examining and seeing what happens in the field and the use of laws and regulations in practice in the public arena of society by using legal material collection techniques, namely library research and field research. The results of this study indicate that the impact of ASN non-neutrality in the regional elections is that public interests are distorted, services are not optimal, position placements tend to involve involvement in the elections, and positions in the bureaucracy are filled by incompetent ASN.

Keywords: ASN neutral, Election, Regional elections.

PENDAHULUAN

Eksistensi Pegawai Negeri Sipil dalam Negara Kesatuan Negara Republik Indonesia (NKRI) sebagai unsur aparatur negara memiliki fungsi sebagai pelaksana kebijakan publik, pelayan publik dan perekat serta pemersatu bangsa. Adapun tugas seorang PNS adalah sebagai pelaksana kebijakan yang ditetapkan

oleh pimpinan atau atasan dalam instansi pemerintah sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-Undang 1945¹. Sebagaimana diketahui negara Indonesia adalah negara yang berdasarkan peraturan (*rechtsstaat*), bukan negara yang terpaksa (*machtsstaat*).² Pemahaman terhadap hukum dan ketertiban tidak bisa lepas dari kedaulatan rakyat (*democracy*)³ maka dari itu, penegasan “kekuasaan berada di tangan perseorangan yang dijalankan menurut UUD (*contitutional democracy*)” sekaligus diimbangi dengan pernyataan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum sah yang mempunyai kedaulatan atau demokrasi (*democracy rechtsstaat*). Dan sekaligus merupakan Negara berdasarkan demokrasi karena dari hukum yang berlaku untuk semua orang (*indigenous democracy*). Selanjutnya, dalam gagasan sistem pemerintahan demokrasi, kekuasaan publik suatu negara merupakan penyelenggaraan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Kontribusi individu dalam sistem berbasis suara ini terdapat pada pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah atau disingkat Pilkada sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 Republik Indonesia, Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) adalah “*Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokrasi*”.

Sebagaimana hal tersebut juga tertuang dalam Peraturan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, serta Peraturan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pengertian Pilkada sebagaimana ditunjukkan dalam Peraturan Nomor 8 Tahun 2015 menyatakan bahwa⁴ “*Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, yang selanjutnya disebut sebagai Pemilihan merupakan pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah Provinsi, Kabupaten dan Kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis*”.

¹ Putra, Z., Sopiandy, D., Ansyar, Wajdi, F., & Wahyono, E. (2023). *Perspektif Hukum Mengenai Kedisiplinan Pegawai Negeri Sipil*. Purbalingga: Eureka Media Aksara

² Asshiddiqie, J. (2011). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.

³ Huda, N. (2013). *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.

⁴ Undang-Undang. (2015). Undang-undang (UU) Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan 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

Pilkada langsung mulai diselenggarakan pertama kali di Indonesia pada bulan Juni 2005 atau sejak diberlakukannya Peraturan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang perubahan atas Peraturan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Penyesuaian kerangka Pilkada dari *backhand* menjadi koordinatif diharapkan mampu menemukan calon kepala daerah yang berkualitas sesuai keinginan rakyat dan pemimpin yang fokus pada kepentingan rakyat dan pemimpin yang mementingkan kepentingan rakyat serta dapat dilakukan secara adil. Pada pelaksanaan Pilkada serentak 2024 di Indonesia yang akan diikuti oleh semua daerah ditujukan untuk memilih Kepala Daerah di 548 daerah yang tersebar 38 Provinsi, dan 579 Kabupaten/Kota. Selanjutnya seluruh rakyat Indonesia berhak memilih pemimpin daerah masing-masing secara langsung dan sesuai hati nuraninya sendiri. Tetapi hak pilih Aparatur Sipil Negara atau disingkat dengan ASN dalam hal tersebut tidak dinyatakan secara terbuka, sehingga cenderung menjadi bentuk “kampanye” yang sifatnya mengarahkan dukungan kepada salah satu pasangan calon. Seperti yang dilihat terkadang ASN mudah terbawa arus politik atau ASN berada dalam keadaan terpaksa untuk memihak kepada salah satu pasangan calon ketika salah satu kandidat merupakan calon petahana (*incumbent*). Ketidaknetralan ASN juga sangat terlihat ketika ada calon Kepala Daerah berasal dari keluarganya sehingga nilai-nilai seharusnya dimiliki terbuang dan ditinggalkan. Bukan hal yang biasa jika banyak siklus politik dalam pengambilan keputusan di wilayah disabotase akibat kontribusi langsung ASN dalam mendukung salah satu calon Kepala Daerah. Untuk itu, netralitas yang dilakukan ASN dalam pelaksanaan Pilkada sangat diperlukan oleh masyarakat agar pelaksanaan pemerintahan dapat berjalan sukses dalam melayani masyarakat secara adil dan seragam. Mengingat Peraturan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang menyatakan bahwa salah satu standar pelaksanaan manajemen ASN dan eksekutif adalah “Netralitas”. Pedoman keberpihakan ini mengandung makna bahwa setiap ASN tidak memihak dari struktur atau faktor apa pun dan lebih jauh lagi tidak memihak salah satu pihak untuk kecenderungan siapapun⁵. Selain daripada itu hal ini juga diatur dalam PP Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, yang tertuang dalam Pasal 4 angka 14 disebutkan bahwa “*dimana setiap PNS dilarang*

⁵ Undang-Undang. (2014). Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negera

memberikan dukungan disertai foto kopi KTP atau Surat Keterangan Tanda Penduduk". Selain itu dalam Pasal 4 angka 15 yakni *"dengan memberikan sebuah dukungan pada calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dengan cara; (a) terlibat dalam kegiatan kampanye, (b) menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan, (c) membuat keputusan atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu paslon selama masa kampanye, (d) mengadakan kegiatan atau tindakan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu, sebelum, selama dan setelah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, dan pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota, keluarga serta masyarakat"*⁶.

Ketentuan tentang dilarang atau tidak diperbolehkannya para Pegawai ASN untuk ikut serta secara langsung dalam pelaksanaan Pilkada ini juga diatur dalam PP Nomor 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil (PNS), Pasal 11 huruf c, yang berbunyi: *"Dalam hal etika terhadap diri sendiri PNS diwajibkan menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok ataupun golongan, maka PNS dilarang melakukan perbuatan yang mengarah pada keberpihakan salah satu calon atau perbuatan yang mengindikasikan terlibat pada politik praktis atau berafiliasi dengan partai politik, misalnya ; (a) pendekatan kepada Parpol terkait rencana pengusulan, (b) memasang spanduk atau baliho yang mempromosikan dirinya atau orang lain, (c) mendeklarasikan dirinya sebagai Balon, (d) menghadiri deklarasi, (e) mengunggah, menanggapi (like, komentar, share dsb) atau menyebarluaskan gambar atau foto balon atau paslon melalui media online atau medsos, (f) berfoto bersama balon atau paslon dengan simbol keberpihakan, (g) sebagai pembicara atau narasumber pada kegiatan Parpol"*.

Otoritas publik telah membuat pedoman berbeda untuk membatasi hubungan ASN dengan politik pragmatis. Namun, setiap kali Pilkada berlangsung, selalu diwarnai dengan pemberitaan luas tentang adanya pelanggaran netralitas yang dilakukan oleh komponen ASN yang sembunyi-sembunyi atau secara lugas mengikuti jalannya proses Pilkada, seperti kasus yang terjadi di Kota Baubau pada tahapan pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Baubau, panitian pengawas

⁶ Pemerintah, P. (2010). Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

pemilu (Panwaslu) Baubau telah mencatat 37 kasus pelanggaran netralitas ASN, bentuk 37 perkara tersebut bermacam-macam, namun kebanyakan ditemukan ketika menghadiri kampanye atau sosialisasi paslon⁷.

Dampak Ketidaknetralan ASN dalam Pelaksanaan Pilkada di Kota Baubau

Dalam referensi Kamus Besar Bahasa Indonesia arti dampak adalah konflik, suatu dampak yang mempunyai akibat positif dan juga merugikan. Dampak adalah kekuatan yang ada dan timbul dari sesuatu (individu, benda) yang membantu membentuk kepribadian, keyakinan atau aktivitas seseorang. Dampak adalah suatu keadaan dimana terdapat hubungan atau keadaan yang proporsional dan hubungan hasil yang logis antara apa yang berdampak dengan apa yang terkena dampak.

Adapun aturan mengenai ASN memiliki asas netralitas terdapat dalam Pasal 2 huruf F Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang ASN. Dalam aturan tersebut bahwa ASN dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Apabila terjadi Ketidaknetralan, ASN mempunyai berbagai pengaruh atau konsekuensi terhadap berjalannya roda pemerintahan.

Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi ketidaknetralan ASN dalam pelaksanaan Pilkada di kota Baubau

Terdapat beberapa faktor yang dapat mempengaruhi ketidaknetralan ASN dalam pelaksanaan Pilkada di kota Baubau yakni:

1. Mendapatkan/mempertahankan jabatan

Patronasi politik terjadi karena Kepala Daerah adalah pejabat politik yang sekaligus menjabat sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). PPK memiliki kewenangan dan kekuasaan dalam mempromosikan, memutasi, mendemosi pegawai ASN. Selain itu ASN juga memikirkan karirnya yang berada di tangan Kepala Daerah selaku Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) apabila ada Kepala Daerah yang kembali mencalonkan dirinya sebagai Kepala Daerah yang meminta dukungan kepada ASN.

⁷ Umriati. (2018). *ASN Baubau Cetak Angka Pelanggaran tertinggi Pelanggar Netralitas Se Sultra*. Retrieved from zonasultra.id: <https://zonasultra.id/asn-baubau-cetak-angka-pelanggar-netralitas-tertinggi-se-sultra.html>, diakses pada tanggal 24 Februari 2023 pukul 20.37 Wita

2. Adanya hubungan promordial

Pelanggaran ASN terhadap asas netralitas juga dipicu oleh hubungan kekeluargaan, kesamaan pejabat politik, baik hubungan di dalam organisasi maupun di luar organisasi yang mengganggu profesionalisme dalam menjalankan tugas. Dampak dari primordialisme adalah lemahnya penegakan asas netralitas, PPK tidak menindaklanjuti ataupun memberikan sanksi terhadap pelanggaran netralitas yang ada, dan PPK tidak melaksanakan rekomendasi yang telah diberikan oleh KASN atas pelanggaran netralitas yang terjadi

3. Ketidakhahaman terhadap regulasi berkaitan dengan Netralitas

Kurang memahaminya regulasi yang berkaitan dengan netralitas ASN inilah yang menyebabkan pelanggaran netralitas ASN dalam Pilkada. Lemahnya pengawasan yang dilakukan terhadap ASN. Lemahnya pengawasan menjadikan ASN bebas untuk melakukan pelanggaran terkait dengan netralitas ASN. Pemanfaatan agenda di luar kota sebagai agenda konsolidasi kepada bawahan menjadikan pengawasan kepada birokrasi menjadi tidak optimal, sehingga memudahkan ASN untuk ikut serta dalam praktek kampanye pada waktu pilkada. Sesuai dengan UU No 05 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yakni adanya Komisi Aparatur Sipil Negara dalam mengawasi perilaku ASN dirasa masih kurang optimal karena baik jumlah maupun model pengawasan yang dirasa kurang efektif

4. Faktor-faktor lain

Faktor lain dari ASN yang tidak netral dalam pilkada yaitu terdapat tekanan dari atasan, rendahnya integritas ASN⁸. Ketidaknetralan ASN dianggap sebagai hal lumrah, selain itu ditunjang dengan pemberian sanksi yang lemah.

KESIMPULAN

Berdasarkan pemaparan di atas maka dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Dampak dari ketidaknetralan ASN dalam Pelaksanaan Pilkada di Kota Baubau yaitu terjadinya pelayanan yang tidak optimal, penempatan

⁸ Negara, K. A. (2018). *Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara*. Jakarta: Komisi Aparatur Sipil Negara

jabatan pada ASN cenderung dilihat berdasarkan keterlibatan dalam Pilkada, jabatan di Birokrasi diisi oleh ASN yang tidak berkompeten, meningkatnya intervensi politik, ASN menjadi kurang profesional, munculnya kesenjangan dalam lingkup ASN.

2. Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi ketidaknetralan ASN dalam pelaksanaan Pilkada di kota Baubau yakni, para ASN ingin mendapatkan/mempertahankan jabatan mereka, adanya hubungan primordial, ketidakpahaman terhadap regulasi berkaitan dengan netralitas, lemahnya pengawasan terhadap ASN, tekanan dari atasan, rendahnya integritas ASN, ketidaknetralan ASN dianggap sebagai hal lumrah dan pemberian sanksi yang lemah

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, J. (2011). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Huda, N. (2013). *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Jumriati. (2018). *ASN Baubau Cetak Angka Pelanggaran tertinggi Pelanggar Netralitas Se Sultra*. Retrieved from zonasultra.id: <https://zonasultra.id/asn-baubau-cetak-angka-pelanggar-netralitas-tertinggi-se-sultra.html>
- Negara, K. A. (2018). *Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara*. Jakarta: Komisi Aparatur Sipil Negara.
- Pemerintah, P. (2010). Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
- Putra, Z., Sopiandy, D., Ansyar, Wajdi, F., & Wahyono, E. (2023). *Perspektif Hukum Mengenai Kedisiplinan Pegawai Negeri Sipil*. Purbalingga: Eureka Media Aksara.
- Salmaa. (2021). *Penelitian Empiris*. Retrieved from penerbitdeepublish.com: https://penerbitdeepublish.com/penelitian-empiris/#5_Izzatur_Rusli_2015
- Undang-Undang. (2014). Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
- Undang-Undang. (2015). Undang-undang (UU) Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan 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.