

PENGAWASAN NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA (ASN) PADA PILKADA KOTA SORONG TAHUN 2017

SUPERVISION OF THE NEUTRALITY OF THE STATE CIVIL APPARATUS (ASN) IN THE 2017 SORONG CITY ELECTION

Elias Idie¹

¹Bawaslu Provinsi Papua
Barat
Jl. Merdeka , Manokwaril,
Papua Barat
eliasidie@yahoo.co.id

ABSTRACT

The dynamics of organizing direct elections is a process of free competition that requires the role of actors and supporting systems, to win the struggle for regional head power. Some interesting issues discussed are how the Neutrality of Civil Servants in the Regional Election with a Single Candidate and the pattern of Civil Servant Neutrality Violations during the Campaign and the Implementation of Panwaslu Supervision of Civil Servant Neutrality Violations. The data approach in this research is carried out using the method of literature study, laws and regulations, indirect interviews with closed and open questions through questionnaires with sources or informants including civil servants in the Sorong City government and direct interviews with sources of Panwaslu Commissioners for the 2017 period. The implementation of regional elections in Sorong City in 2017 was to obtain or maintain positions, the existence of primordial relationships, lack of understanding of regulations related to neutrality, other factors such as pressure from superiors, low integrity of civil servants, the assumption that not being neutral is commonplace and the weakness of the bureaucratic system, news both in print, online, and electronic media, and others. Because of the factors that cause ASN not to be neutral in the elections, because of the importance of maintaining and maintaining the career of positions / positions. It is necessary to evaluate the neutrality of the prevention and supervision system for civil servants, which has been promoting appeals and socialization, by building an inherent and collaborative supervision system.

Keywords; Bawaslu, Pilkada, ASN Neutrality.

1. PENDAHULUAN

Rekayasa kelembagaan pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) serentak, secara filosofis sebagai upaya untuk mengefisiensi anggaran, menekan pelanggaran dan kecurangan (electoral malpractices), meminimalisir gejala sosial-politik dari adanya Pilkada sebelumnya, yang dilaksanakan secara terpisah berdasarkan perodesasi akhir masa jabatan Kepala Daerah masing-masing.

Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) secara serentak tahun 2017, khusus di Kota Sorong Papua Barat, cukup menarik untuk dikaji, karena pasangan calon tunggal sekaligus status sebagai petahana (Pasangan Drs.Ec. Lambertus Jitmau, MM dan dr. Pahimah Iskandar) yang sebelumnya menjabat sebagai Walikota dan Wakil Walikota Periode 2012-2017, dan dicalonkan kembali untuk periode 2017-2022. Analisis tentang netralitas Aparatur Sipil Negara menjadi sangat menarik pada Pilkada Kota Sorong, menyangkut netralitas ASN terhadap kekuatan pasangan calon tunggal yang juga pasangan petahana jilid II. Serta berupaya memperdalam peran Panwaslu dalam menjalankan tugas, fungsi dan kewenangan pencegahan, pengawasan dan penindakan pelanggaran khusus netralitas Aparatur Sipil Negara pada tahapan kampanye.

Dalam perspektif politik birokrasi, Undang-undang Nomor 5 tahun 2014, tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) pasal 2, telah mengatur 13 (tiga belas) asas dalam penyelenggaraan kebijakan dan manajemen, salah satunya adalah netralitas ASN. Pasal 9, ayat 2 menyatakan bahwa pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan partai politik. Dalam upaya menjaga netralitas ASN dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan, serta dapat memusatkan segala perhatian, pikiran dan tenaga pada tugas yang dibebankan. Sebagai aparatur

pemerintah yang paling dekat dengan masyarakat ASN memberikan pelayanan publik secara langsung dan berinteraksi dengan masyarakat.

Secara kongkrit Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) dan juga Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil, secara tegas melarang PNS untuk memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, dengan cara:

Menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye;

Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau

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.

Pelaksanaan pengawasan netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagaimana perintah Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Kepala Daerah, terkait pihak yang tidak terlibat dalam tahapan atau kegiatan kampanye, terutama penerapan pasal 70 ayat 1 huruf a; dalam kampanye, calon dilarang melibatkan Aparatur Sipil Negara, dan Pasal 189 tentang ancaman pidana terhadap ketidaknetralan Aparatur Sipil Negara. Secara konseptual, kontestasi Pilkada dalam keunggulan pasangan calon tunggal, sekaligus pasangan petahana akan menimbulkan konseskuensi kekuasaan, yang digunakan untuk berkomunikasi secara langsung diantara berbagai elemen, terutama kekuatan politik birokrasi. Sehingga secara kelembagaan Panwaslu mempunyai kemampuan identifikasi potensi-potensi ketidaknetralan ASN, serta meningkatkan pola-pola pengawasan kolaboratif agar kontestan dituntut **taat asas** terhadap regulasi dan norma-norma agar pilkada benar-benar berintegritas

Dalam rangka melakukan upaya pencegahan, pengawasan dan penindakan terhadap pelanggaran ketidaknetralan ASN di Kota Sorong pada penyelenggaraan tahapan kampanye, apakah peran Panwaslu secara optimal melaksanakan perintah sebagaimana ketentuan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016.

Dinamika penyelenggaraan Pilkada secara langsung adalah proses kompetisi bebas yang membutuhkan peran aktor dan sistem pendukung, untuk memenangkan perebutan kekuasaan Kepala Daerah. Adapun catatan kajian maupun pengalaman langsung bahwa kontestasi Pilkada dimana ada pasangan calon *incumbent*, maka potensi mobilisasi Aparatur Sipil Negara atau politisasi birokrasi sebagai upaya memenangkan kompetisi menjadi sangat nyata.

Adapun beberapa permasalahan yang menarik dibahas diantaranya:

1. Bagaimana Netralitas ASN pada Pilkada dengan Calon Tunggal di Kota Sorong Tahun 2017?
2. Bagaimana Pola Pelanggaran Netralitas ASN di masa Kampanye pada Pilkada Kota Sorong Tahun 2017?
3. Bagaimana Pelaksanaan Pengawasan Panwaslu atas Pelanggaran Netralitas ASN pada Pilkada Kota Sorong Tahun 2017?

Pemilihan kepala daerah (Pilkada) merupakan suatu proses penyelenggaraan politik untuk memilih pemimpin daerah. Demokrasi yang diwujudkan dalam Pilkada tidak terlepas dari peran aktor atau elit yang secara langsung ataupun tidak langsung. Upaya melibatkan atau mempengaruhi ASN dalam instrument kepentingan memperebutkan kekuasaan kepala daerah menjadi foneman yang tidak bisa dihindarkan.

Dalam konteks kehidupan birokrasi yang ditumpangi, atau bahkan didominasi muatan-muatan politis oleh penguasa, jelas menjadikan tujuan ASN melenceng dari arah yang semula dikehendaki.

Performance birokrasi atau keterlibatan ASN dalam aspek-aspek politik pada akhirnya melahirkan disorientasi pelayanan public menjadi orientasi politis.

Maka tentu kajian ini sangat signifikan, sekaligus menjadi bahan evaluasi maupun proyeksi bagi Badan Pengawas Pemilu, untuk menformulasikan aturan-aturan, dan juga strategi-strategi pengawasan yang agresif maupun responsif untuk mencegah problematikan pelibatan Aparatur Sipil Negara dalam kepentingan politik pragmatis.

2. KAJIAN PUSTAKA

Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN)

Netralitas menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) merupakan keadaan dan sikap netral, tidak memihak, atau bebas. Netralitas mengacu pada imparial yang artinya itu adil, objektif, tidak bias dan tidak berpihak pada siapapun ^[1]. Netralitas sebagai kebebasan ASN dari pengaruh kepentingan partai politik tertentu atau tidak memihak untuk kepentingan partai tertentu atau tidak berperan dalam proses politik ^[2]. Dalam hal ini ASN masih mempunyai hak untuk memilih dan dipilih dalam pemilu, namun tidak diperkenankan aktif menjadi anggota dan pengurus partai.

Berkaitan dengan definisi lain dari netralitas yang lebih dikaitkan pada netralitas birokrasi, bahwa netralitas birokrasi yakni menempatkan pemerintah sebagai penyelenggara pelayan publik tidak dipengaruhi oleh kekuatan politik ^[3]. Ketika birokrat terlibat dalam pembuatan kebijakan, sedapat mungkin birokrat bebas dari kepentingan politik ^[4]. Berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014, sudah sangat jelas bahwa, birokrasi ataupun ASN tidak boleh berpihak maupun terlibat dalam politik. bahwa dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik, tentu saja politisasi birokrasi itu sangat merugikan. Maka dari itu, perlu adanya netralitas birokrasi agar tercipta birokrasi yang profesional dalam memberikan pelayanan.

Netralitas birokrasi merupakan suatu sistem yang mana birokrasi tidak akan berubah dalam memberikan pelayanan kepada pemimpin/masternya biarpun masternya berganti dengan master (partai politik) yang lain. Dalam hal ini, berarti loyalitas birokrasi bukan diberikan secara personal kepada figur pemimpin tertentu. Dalam memberikan pelayanan, birokrasi harus berlandas pada profesionalisme bukan karena kepentingan politik. Birokrasi harus mampu berdiri secara independen dan tidak bersifat partisan saat perhelatan kontestasi perebutan kekuasaan politik berlangsung. Secara singkat, netralitas birokrasi dapat dimaknai sikap yang tidak memihak terhadap satu golongan tertentu, tidak terpengaruh dari kepentingan partai politik, dan tidak bertindak diskriminatif saat menjalankan fungsinya sebagai abdi negara. Landasan etis mengapa birokrasi wajib berlaku netral karena birokrasi merupakan institusi publik yang dibangun dan dibiayai oleh uang rakyat untuk melayani semua lapisan masyarakat, oleh karena itu aparat birokrasi wajib terlepas dari ikatan partai politik maupun golongan tertentu. Netralitas birokrasi diperlukan agar memastikan kepentingan negara dan publik secara keseluruhan berorientasi pada pelayanan, sehingga siapapun kekuatan politik yang memerintah, birokrasi tetap memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakatnya. Alasan ini sudah sangat mencukupi untuk menegaskan birokrasi tidak boleh terlibat dalam politik praktis karena hal tersebut akan menciderai spirit publik ^[5].

Apabila dikaitkan dengan penyelenggaraan pilkada, netralitas diartikan sebagai perilaku tidak memihak, atau tidak terlibat yang ditunjukkan birokrasi pemerintahan dalam masa kampanye kandidat Kepala Daerah diajang pemilukada baik secara diam-diam atau terang-terangan. Selanjutnya, ada dua indikator utama dari netralitas politik, yaitu : ^[6]

- a. Tidak terlibat, artinya ASN tidak menjadi tim sukses calon kandidat pada masa kampanye atau menjadi peserta kampanye baik dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS.
- b. Tidak memihak, yaitu tidak membantu dan membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan salah satu pasangan calon, tidak mengadakan kegiatan yang mengarah kepada

keperpihkan kepada salah satu pasangan calon kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah pada masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, humbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkup kerja, anggota keluarga, dan masyarakat, serta tidak membantu dalam menggunakan fasilitas negara yang terkait dengan jabatan dalam rangka pemenangan salah satu calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah pada masa kampanye.

Pelanggaran Netralitas ASN dalam Politik

Penerapan asas netralitas ASN dalam aspek politik telah diatur di dalam undang – undang dan peraturan pemerintah. Ada beberapa jenis pelanggaran netralitas ASN dalam aspek politik yaitu: ^[7]

1. Ikut dalam kampanye/sosialisasi, media sosial (posting, komen, share, like);
2. Menghadiri deklarasi paslon;
3. Melakukan foto bersama calon / paslon dengan mengikuti simbol gerakan tangan/gerakan yang mengindikasikan keberpihakan;
4. Melakukan pendekatan ke partai politik tertentu terkait pencalonan dirinya atau orang lain sebagai bakal calon kepala daerah/wakil kepala daerah;
5. Mendeklarasikan dirinya sebagai bakal calon kepala daerah/wakil kepala daerah;
6. Memasang spanduk/baliho yang mempromosikan dirinya atau orang lain sebagai bakal calon kepala daerah / wakil kepala daerah;
7. Menjadi pembicara/narasumber dalam kegiatan parpol;
8. Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan (pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, dan pemberian barang);
9. Ikut sebagai pelaksana kampanye;
10. Terlibat dalam kegiatan kampanye;
11. Menjadi peserta kampanye dengan memakai atribut partai/atribut PNS;
12. Sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain;
13. Memberikan dukungan ke caleg DPD/calon kepala daerah (independen) dengan memberikan fotokopi KTP;
14. Sebagai peserta kampanye dengan fasilitas Negara;
15. Menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye;
16. Menjadi anggota dan atau pengurus partai politik;
17. Mencalonkan diri/dicalonkan menjadi Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota tanpa mengundurkan diri;
18. Membuat keputusan yang dapat menguntungkan/merugikan paslon selama masa kampanye; dan
19. Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon.

Pengawasan Netralitas ASN dalam Pemilu

Pengawasan adalah proses pengamatan dalam pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar seluruh pekerjaan yang dilakukan dapat berjalan seperti yang telah ditentukan sebelumnya [8]. Dalam keterkaitannya dengan pemilihan umum, pengawasan pemilu menurut UU No. 15 tahun 2011 dan Perbawaslu No. 13 tahun 2012 berarti kegiatan mengamati, mengkaji, memeriksa, dan menilai proses penyelenggaraan pemilu sesuai dengan peraturan perundang – undangan.

Bawaslu melakukan kerjasama dengan KASN, Kemendagri, BKN, dan Kementerian PAN-RN untuk melakukan pengawasan netralitas ASN melalui: ^[7]

- a. Menerima pengaduan dari masyarakat atau temuan sendiri tentang dugaan terjadinya pelanggaran.
- b. Melakukan verifikasi dan investigasi terhadap kasus pelanggaran yang ada.
- c. Menyampaikan hasil investigasi kepada instansi yang berkaitan.

3. METODE PENELITIAN

Dalam kajian ini, penulis menggunakan metode kualitatif. Dengan metode ini diharapkan pokok dan ruang lingkup permasalahan dapat dieksplorasi secara utuh, komprehensif dan mendalam. Data dalam penelitian ini dieksplorasi dan dihimpun dengan berbagai teknik yang lazim digunakan dalam penelitian kualitatif. Narasumber atau Informan serta besaran jumlahnya dalam penelitian ini sejumlah ASN dilingkup Pemerintah Kota Sorong dan Juga Komisioner Panwaslu Periode 2017. Narasumber dalam penelitian ini orang-orang yang memiliki keterlibatan langsung serta memahami konteks dan substansi permasalahan yang diteliti, diantaranya Aparatur Sipil Negera dilingkup Pemerintah Kota Sorong dan Panitia Pengawas Pemilihan (Panwaslu) Pada Pilkada Tahun 2017.

Pendekatan data dalam kajian ini dilaksanakan dengan menggunakan metode sebagai berikut:

- Studi-studi literatur, rujukan yang bernilai ilmiah, peraturan perundang-undangan, hasil-hasil dokumentasi keputusan Panwaslu.
- Wawancara secara tidak langsung dengan pertanyaan tertutup dan terbuka melalui kuesioner dengan narasumber atau informan mencakup ASN lingkup pemerintah Kota Sorong.
- Wawancara secara langsung dengan narasumber Komisioner Panwaslu Periode 2017.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Netralitas ASN pada Pilkada dengan Calon Tunggal di Kota Sorong Tahun 2017

Hasil penelitian ini akan menjelaskan mengenai gambaran atas sikap Aparatur Sipil Negara (ASN), khususnya pada saat pelaksanaan Pilkada Serentak Tahun 2017 di Kota Sorong. Telah dijelaskan pada Pasal 4 PP 53/2010 bahwa ASN dengan tegas dilarang untuk memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah antara lain:

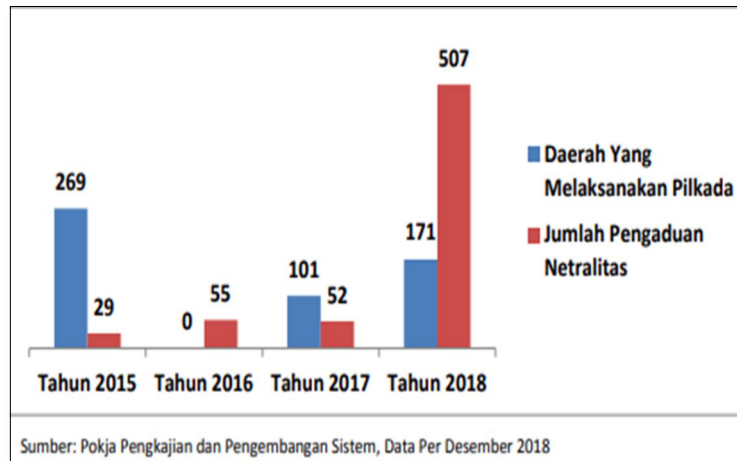
- a. Terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon kepala Daerah / Wakil Kepala Daerah
- b. Menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye
- c. Membuat keputusan atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye
- d. Mengadakan kegiatan yang mengarah pada 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.

Hal di atas senada dengan surat edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (MENPANRB) bernomor B/71/M.SM.00.00/2017 yaitu berupa larangan melakukan perbuatan yang mengarah pada keberpihakan salah satu calon atau perbuatan yang mengindikasikan terlibat dalam politik praktis/berafiliasi dengan partai politik, semisal:

1. PNS dilarang melakukan pendekatan terhadap partai politik terkait rencana pengusulan dirinya ataupun orang lain sebagai bakal calon kepala daerah/wakil kepala daerah.
2. PNS dilarang memasang spanduk/baliho yang mempromosikan dirinya ataupun orang lain sebagai bakal calon kepala daerah/wakil kepala daerah
3. PNS dilarang mendeklarasikan dirinya sebagai bakal calon kepala daerah/wakil kepala daerah
4. PNS dilarang menghadiri deklarasi bakal calon/bakal pasangan calon kepala daerah/wakil kepala daerah dengan atau tanpa menggunakan atribut bakal pasangan calon/atribut partai politik
5. PNS dilarang mengunggah, menanggapi (seperti like, komentar dan sejenisnya) atau menyebarluaskan gambar/foto bakal calon pasangan calon kepala daerah melalui media online maupun media sosial
6. PNS dilarang melakukan foto bersama dengan bakal calon kepala daerah/wakil kepala daerah dengan mengikuti simbol tangan/gerakan yang digunakan sebagai bentuk keberpihakan
7. PNS dilarang menjadi pembicara/narasumber pada kegiatan pertemuan partai politik.

Namun kenyataannya, berdasarkan data dari Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), pada tahun 2017 terdapat 52 aduan pelanggaran netralitas ASN dari 101 daerah yang melaksanakan Pilkada.

Grafik 1.
Pelanggaran Netralitas ASN Pada Pilkada Serentak 2017



Gambar 1. Pelanggaran Netralitas ASN Pada Pilkada Serentak 2017

Pada perhelatan Pilkada di Kota Sorong tahun 2017, ASN juga dituntut harus tetap bersikap netral dan tidak berpihak. Apalagi pada pilkada Kota Sorong 2017 hanya diikuti oleh satu calon saja, yaitu pasangan Lamberthus Jitmau dan Pahima Iskandar yang merupakan petahana diusung oleh beberapa partai politik seperti Golkar, Demokrat, PDIP, PAN, Nasdem, Gerindra, Hanura, dan PKB untuk maju kembali pada pilkada. Aser Rumanasen, ketua KPU Kota Sorong mengatakan bahwa ditetapkan Lambert dan Pahima sebagai calon tunggal karena selama pembukaan pendaftaran ulang yang berlangsung tiga hari, tidak ada pasangan lain yang mendaftar ke KPU.

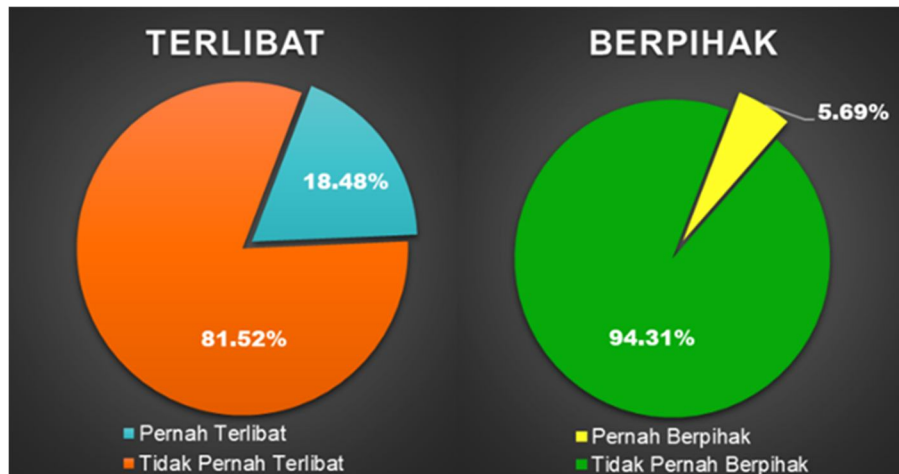
Kemudian, yang menjadi pernyataan adalah apakah netralitas ASN di masa kampanye pada Pilkada Kota Sorong Tahun 2017 telah berjalan maksimal. Harapan Panwaslu kota Sorong, bahwa dalam pelaksanaan pilkada ASN harus tetap netral, tidak berpihak dan mendukung, dan tidak terlibat dalam tim pemenangan dan ikut berkampanye. Selanjutnya bahwa ASN rentan terhadap pengaruh calon kepala daerah yang dapat mengakibatkan berkurangnya profesionalitas ASN, apalagi yang maju menjadi calon Kepala Daerah merupakan Petahana yang dapat memanfaatkan birokrasi untuk kepentingan politik seperti penggiringan opini, pengakomodiran tim pemenangan di setiap wilayah, dll.

Berdasarkan survey terhadap beberapa Komisioner Panwaslu di distrik Sorong Utara, Malaimsimsa, Klaurung, dan Sorong Timur, terdapat beberapa alasan yang menyebabkan berkurangnya netralitas ASN pada Pilkada tahun 2017 di Kota Sorong, yaitu:

1. Sulit menjaga netralitasnya karena khawatir kehilangan jabatannya jika tidak mendukung petahana.
2. Adanya hubungan kekeluargaan/kekerabatan dengan calon.
3. Kurangnya informasi tentang aturan netralitas ASN.
4. Intervensi atau tekanan dari atasan.
5. Kurangnya integritas ASN untuk bersikap netral.
6. Ketidaknetralan ASN dianggap hal yang lumrah.
7. Sanksi yang diberikan kepada pelanggar netralitas ASN dianggap lemah.

Pola Pelanggaran Netralitas ASN di masa Kampanye pada Pilkada Kota Sorong Tahun 2017

Telah dijelaskan bahwa penelitian ini dilakukan untuk mengetahui apakah ASN berpihak dan atau terlibat pada saat pelaksanaan tahapan kampanye pasangan calon walikota dan wakil walikota sorong periode 2017-2022.



Gambar 2. Indikator Keterlibatan dan Keperpihakan ASN Pada Pilkada Serentak 2017

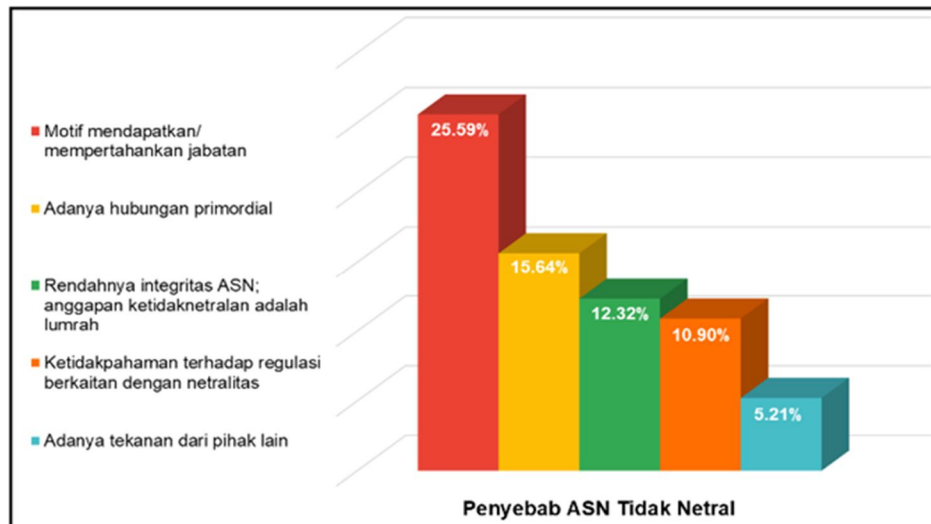
Sumber: Diolah oleh penulis data dari narasumber/informan ASN lingkup pemerintah Kota Sorong.

Data Grafik menunjukkan bahwa pola pelanggaran netralitas ASN pada Pilkada Kota Sorong tahun 2017 meliputi:

1. keterlibatan ASN menghadiri Kampanye (tertutup/terbuka) pasangan calon,
2. sebagai pelaksana kampanye atau menjadi tim kampanye pasangan calon, dan
3. menjadi peserta Kampanye dengan memakai atribut PNS/tidak memakai atribut PNS.
4. mengerahkan PNS lain, mengadakan kegiatan yang mengarahkan kepada keberpihakan (ajakan, himbauan, seruan, pemberian barang)
5. mengunggah (update status, gambar, video), berbagi (share), memberikan komentar dan atau like terkait dengan kampanye/sosialisasi pasangan calon di media sosial.

Dari data tersebut, disimpulkan bahwa ASN masih bersikap tidak netral pada pelaksanaan Pilkada Serentak Tahun 2017 di Kota Sorong, terutama pada tahapan kampanye. Walaupun prosentase keterlibatan dan keberpihakan sebagaimana definisi netralitas ASN cukup rendah, tetapi sesungguhnya fakta tersebut menunjukkan bahwa dalam pelaksanaan Pilkada, potensi ketidaknetralan ASN masih saja terjadi.

Adapun faktor lain, yang ikut mempengaruhi ketidaknetralan ASN pada pelaksanaan Pilkada Serentak Tahun 2017 di Kota Sorong, digambarkan sebagai berikut:



Gambar 3. Faktor Penyebab ASN Tidak Netral Pada Pilkada Serentak Tahun 2017

Sumber : Diolah oleh penulis data dari narasumber/informan ASN lingkup pemerintah Kota Sorong.

1. **Motif mendapatkan/mempertahankan jabatan.**
Patronase politik terjadi karena Kepala Daerah adalah pejabat politik yang sekaligus menjabat sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). Pejabat Pembina Kepegawaian memiliki kewenangan dan kekuasaan dalam mempromosikan, memutasi, mendemosi pegawai ASN. Hal ini mengakibatkan Aparatur Sipil Negara dalam situasi dilematis. Di satu sisi, mereka harus bersikap netral dalam arti tidak menunjukkan keberpihakan dan keterlibatan terhadap calon kepala daerah yang meminta dukungan pada saat pelaksanaan Pilkada, di sisi lain, karier berada di tangan kepala daerah. Ataupun politisasi birokrasi bersifat *resiprokal*. Hubungan saling mendukung secara politik, karena terjadi hubungan saling menguntungkan yaitu politisi membutuhkan birokrasi dan birokrasi membutuhkan dukungan politisi sebagai sarana melejitkan karier.
2. **Adanya hubungan primordial**
Budaya saling menghargai atas dasar kesamaan ikatan primordial, terkadang sangat erat dan kuat, sekalipun diperhadapkan dengan aturan-aturan formal membatasi ruang-ruang dimaksud. ASN bersikap terlibat dan memihak pada saat pelaksanaan kampanye, bukan karena ingin mempertahankan atau mendapatkan jabatan dikemudian hari, namun karena prinsip utama adalah perjuangan harga diri, yang dilatarbelakangi oleh hubungan kekeluargaan, suku, asal satu kampung dan lain-lain. Dengan tujuan bahwa ketika yang terpilih adalah putra atau putri yang memiliki kesamaan ikatan primordial, yang muncul adalah rasa kebanggaan.
3. **Ketidapkahaman terhadap regulasi berkaitan dengan Netralitas.**
Ketidaknetralan ASN, secara sadar atas dorongan kepentingan, namun dilain sisi, ASN mengatakan ikut dalam kegiatan kampanye merupakan bagian dari Hak yang tidak boleh dibatasi oleh siapapun dan dalam keadaan apapun, karena merupakan Hak Asasi Manusia. Untuk bebas berekspresi, berpendapat dan seterusnya. Namun dalam kenyataan hasil penelitian bahwa sebagian ASN ikut terlibat atau berpihak karena tidak mengetahui adanya regulasi yang melarang ASN berpolitik praktis.
4. **Faktor lain seperti adanya tekanan dari atasan; rendahnya integritas ASN; anggapan ketidaknetralan adalah sebagai hal lumrah; dan sanksi yang diberikan tidak menimbulkan efek jera.**
Ketidaknetralan ASN pada Pilkada Kota Sorong Tahun 2017, secara fakta menunjukkan bahwa adanya kekuatan politik dari dalam pemerintahan dan luar pemerintahan dapat mempengaruhi

perilaku ASN, bahkan juga kelemahan sistem (regulasi) dan kultur birokrasi, memberi ruang ASN begitu bebas terlibat dan berpihak pada tahapan kampanye pasangan calon.

Pelaksanaan Pencegahan, Pengawasan dan Penindakan Pelanggaran Netralitas ASN

Berdasarkan Hasil penelitian melalui wawancara dan juga studi-studi dokumen hasil pengawasan Pilkada Serentak tahun 2017, Panwaslu Kota Sorong melakukan upaya pencegahan, pengawasan langsung, dan penindakan pelanggaran terhadap oknum ASN yang melanggar aturan/ketentuan netralitas pada pelaksanaan Pilkada di Kota Sorong tahun 2017:

Proses Pencegahan

- Panwaslu Kota Sorong mengadakan sosialisasi tentang netralitas ASN melalui media cetak dan media massa.
- Mengundang para tokoh agama, tokoh masyarakat, dan pemuda untuk bekerjasama dalam pengawasan pilkada dengan memberikan pembekalan teknis pengawasan dan pelaporan terkait pengawasan ASN yang tidak netral.
- Menghimbau pada paslon untuk tidak menyertakan ASN dalam tim kampanye atau tim pemenangan.
- Berkoordinasi dengan BKD Kota Sorong dengan menerbitkan surat edaran yang berisi instruksi ASN agar bersikap netral dan tidak berpihak.

Walaupun telah diadakan upaya pencegahan pelanggaran netralitas ASN, data penelitian membuktikan bahwa peran – peran pencegahan belum mendapatkan hasil yang optimal. ASN yang pernah mengetahui informasi dan tidak mengetahui informasi khusus substansi Undang-undang Nomor 10 tahun 2016 terkait larangan dan ancaman pidana ketidaknetralan ASN, relatif jumlahnya sama.

Proses Pengawasan

Setelah Panwaslu Kota Sorong mengadakan sosialisasi dan bekerjasama dengan pihak terkait dalam upaya pencegahan pelanggaran netralitas ASN, tahap selanjutnya adalah dengan melakukan pengawasan langsung terhadap tahapan pelaksanaan pilkada di Kota Sorong Tahun 2017, diantaranya:

- Melakukan pengawasan terkait proses penetapan DPT di Kota Sorong, pendaftaran bakal calon, mengawasi verifikasi faktual, pengawasan LADK dan pengawasan pada masa kampanye.
- Melakukan pengawasan terhadap proses pelaksanaan kampanye paslon, baik melalui tatap muka, pertemuan terbatas, atau umum.
- Melakukan pengawasan pada pemberitaan baik di media cetak, media online (website, media sosial) dan media elektronik (televise dan radio)
- Melakukan pengawasan saat masa tenang.
- Bekerjasama media massa dan masyarakat untuk mengawasi jalannya proses pilkada.

Berdasarkan hasil wawancara tentang proses pengawasan terhadap netralitas ASN pada pilkada tahun 2017, Panwaslu Kota Sorong juga menemui beberapa kendala, antara lain:

- Adanya calon tunggal yang juga merupakan petahana menyebabkan tidak ada pelaporan dari calon/kubu lain sehingga Panwaslu tidak mendapat banyak sumber laporan terkait pelanggaran netralitas yang dilakukan oleh ASN.
- Ada oknum ASN yang kurang berkomitmen untuk bersikap netral dan profesional.
- Sanksi yang diberikan pada pelanggar lemah dan tebang pilih. Setelah dilaporkan kepada Komisi Aparatur Sipil Negara, KASN memberi tindakan dengan membuat rekomendasi sanksi yang nanti

akan ditindaklanjuti oleh PPK (Pejabat Pembina Kepegawaian). Namun pada kenyataannya cukup banyak rekomendasi KASN yang tidak dihiraukan oleh PPK.

- Masih kurangnya sosialisasi sehingga banyak ASN yang mengaku tidak tahu adanya peraturan tentang netralitas ASN.
- Kegiatan dukung mendukung yang diakibatkan adanya hubungan kekeluargaan/kekerabatan.
- Adanya politisasi birokrasi oleh kepala daerah petahana.
- Atasan atau pimpinan yang bersikap tidak netral sehingga mau tidak mau bawahan juga ikut serta agar karirnya tidak terhambat.
- Adanya keengganan dari masyarakat dalam melaporkan pelanggaran netralitas ASN karena ketidaktahuan atau faktor budaya yang menjadikan pengawasan masyarakat tidak berfungsi dengan efektif.
- Sistem pengawasan belum maksimal karena keterbatasan anggaran dan SDM.
- Ketidaknetralan ASN dianggap sebagai suatu hal yang lumrah.

Proses Penindakan

Hasil penelitian tentang indikator netralitas ASN, membuktikan bahwa ASN masih bersikap tidak netral pada pelaksanaan Pilkada Serentak Tahun 2017 di Kota Sorong, khusus pada tahapan kampanye. Pada saat pelaksanaan kampanye terdapat dugaan pelanggaran keterlibatan ASN. Panwaslu Kota Sorong telah berusaha melakukan proses penindakan terhadap pelanggaran netralitas ASN, namun proses tindak lanjut laporan terkait pelanggaran netralitas ASN, tidak sepenuhnya ditindaklanjuti sebab tidak memenuhi syarat baik formal maupun material.

Hambatan dalam Pengawasan Netralitas ASN di Kota Sorong

Panwaslu Kota Sorong juga menemui beberapa hambatan dalam melakukan pengawasan terhadap pelanggaran netralitas ASN terutama pada masa kampanye Pilkada Kota Sorong tahun 2017, dikarenakan beberapa faktor, seperti:

1. Paslon yang hanya satu atau paslon tunggal, dan petahana sehingga laporan dari calon lain tidak ada, sehingga Panwaslu kesulitan dalam mencari bukti pelanggaran netralitas ASN di Pilkada Kota Sorong 2017.
2. Tidak ada atau hanya sedikit masyarakat yang cukup aktif dalam melakukan pelaporan pelanggaran terkait netralitas ASN.
3. Partisipasi masyarakat dalam ikut serta pengawasan pelaksanaan tahap pilkada masih sangat kurang sehingga menyulitkan panwaslu untuk melakukan pengawasan secara menyeluruh
4. Calon tunggal juga menyebabkan kurangnya pihak yang dapat menekan Panwaslu untuk bergerak menindaklanjuti pelanggaran. Biasanya apabila calon lebih dari satu, setidaknya pasangan kompetitor melakukan tekanan dan laporan atas pelanggaran yang harus ditindaklanjuti oleh Panwaslu.
5. Ketiadaan pasangan calon kompetitor yang melaporkan pelanggaran, diperparah dengan rendahnya kesadaran politik masyarakat di Kota Sorong sehingga menganggap ASN yang bersikap tidak netral merupakan suatu hal yang wajar.
6. Regulasi terkait penanganan pelanggaran yang terwujud dalam perbawaslu masih lemah sehingga pengawas pemilu di lapangan belum cukup kuat dan leluasa untuk menjalankan tugas – tugas penindakan, contohnya tidak adanya sanksi bagi terduga pelanggar yang mangkir ketika dipanggil untuk diperiksa oleh panwaslu. Hal ini sangat menyulitkan bagi Panwaslu untuk bertindak karena khawatir melampaui aturan.

7. Terbatasnya SDM anggota Panwaslu di setiap distrik dengan beban kerja yang besar mengakibatkan Panwaslu tidak dapat bekerja secara maksimal dalam pengawasan pelanggaran netralitas ASN.

5. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kesimpulan

Dari hasil analisis pengawasan netralitas ASN pada Pilkada Serentak di Kota Sorong tahun 2017, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Pilkada Kota Sorong Tahun 2017 hanya diikuti oleh satu pasangan calon yang juga merupakan petahana/*incumbent* sehingga ASN menjadi semakin rentan terhadap pengaruh calon kepala daerah dan mengakibatkan profesionalitas dan netralitas ASN menjadi berkurang.
2. Ada beberapa pola pelanggaran netralitas ASN pada Pilkada Kota Sorong tahun 2017, seperti ikut menghadiri kampanye paslon, menjadi pelaksana kampanye, mengajak ASN lain dalam kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan, memakai atribut paslon, dan mengunggah atau berbagi hal terkait dengan kampanye paslon di media sosial.
3. Faktor yang mempengaruhi ketidaknetralan ASN pada pelaksanaan Pilkada di kota Sorong tahun 2017 antara lain:
 - Untuk mendapatkan atau mempertahankan jabatan.
 - Adanya hubungan primordial.
 - Ketidakhahaman terhadap regulasi yang berkaitan dengan netralitas.
 - Faktor lain seperti tekanan dari atasan, rendahnya integritas ASN, anggapan bahwa tidak netral adalah suatu hal yang lumrah
 - Kelemahan sistem atau kultur birokrasi
4. Pelaksanaan pencegahan pelanggaran netralitas ASN di kota Sorong pada Pilkada 2017 dilakukan dengan mengadakan sosialisasi tentang netralitas ASN melalui media cetak dan elektronik, mengundang para tokoh agama dan masyarakat untuk bekerja sama dalam pengawasan pilkada, menghimbau paslon untuk tidak menyertakan ASN dalam kampanye, berkoordinasi dengan BKD kota Sorong dengan menerbitkan surat edaran tentang netralitas ASN.
5. Pelaksanaan pengawasan terhadap pelanggaran netralitas ASN di kota Sorong pada Pilkada tahun 2017 dilakukan dengan melakukan pengawasan terkait tahapan pelaksanaan pilkada, proses pelaksanaan kampanye, pemberitaan baik di media cetak, online, maupun elektronik, dan lain lain.
6. Ada beberapa kendala yang dihadapi Panwaslu Kota Sorong dalam melakukan pengawasan, seperti tidak adanya pelaporan pelanggaran dari calon lain dikarenakan adanya calon tunggal, ada oknum ASN yang kurang berkomitmen untuk bersikap netral dan profesional, sanksi yang lemah, masih kurangnya sosialisasi sehingga banyak ASN yang mengaku tidak tahu adanya peraturan netralitas, dan lain – lain.
7. Hambatan dalam pengawasan netralitas ASN di kota Sorong diakibatkan oleh beberapa faktor, seperti:
 - Panwaslu kesulitan dalam mencari bukti pelanggaran netralitas ASN di Pilkada Kota Sorong 2017.
 - Masyarakat sipil, seperti organisasi masyarakat sudah terkooptasi / kurang kritis
 - Tidak ada atau hanya sedikit masyarakat yang cukup aktif dalam melakukan pelaporan
 - Partisipasi masyarakat dalam ikut serta pengawasan pelaksanaan tahap pilkada masih sangat kurang sehingga menyulitkan panwaslu untuk melakukan pengawasan secara menyeluruh
 - Calon tunggal juga menyebabkan kurangnya pihak yang dapat menekan Bawaslu untuk bergerak menindaklanjuti pelanggaran.

- Kesadaran politik masyarakat di Kota Sorong masih kurang sehingga ASN yang bersikap tidak netral masih dianggap hal yang wajar.
- Regulasi terkait penanganan pelanggaran yang terwujud dalam perbawaslu masih lemah sehingga pengawas pemilu di lapangan belum cukup kuat dan leluasa untuk menjalankan tugas – tugas penindakan
- Terbatasnya SDM anggota Panwaslu di setiap distrik dengan beban kerja yang besar mengakibatkan Panwaslu tidak dapat bekerja secara maksimal

Rekomendasi

Berdasarkan hasil kajian, masih ada Aparatur Sipil Negara (ASN) yang cenderung masih berpihak dan terlibat dalam pelaksanaan penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2017 di Kota Sorong. Maka penulis merekomendasikan beberapa hal, sebagai saran perbaikan dari aspek regulasi maupun kelembagaan, guna penyempurnaan pengawasan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah pada periode mendatang, khusus dalam upaya-upaya menjaga Netralitas ASN.

1. Adanya calon tunggal yang merupakan petahana dalam pilkada kota Sorong dengan kondisi masyarakat di wilayah tersebut yang terkooptasi atau tidak kritis akan lemah dalam segi pengawasan pelaksanaan pilkada sehingga perlu diadakan sosialisasi lebih intensif tentang mekanisme hak pilih (masyarakat tidak harus memilih paslon, tetapi kotak kosong) dan tata cara pengawasan terhadap jalannya pilkada agar menjadi lebih maksimal.
2. Perlu adanya peninjauan kembali Kepala Daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). Sebab faktor penyebab ASN tidak netral pada pilkada, karena adanya kepentingan memelihara dan mempertahankan posisi karir/jabatan. Dengan harapan bahwa kandidat yang didukung akan menang, maka posisi jabatan dan karir dikemudian hari akan baik. Oleh sebab itu, penerapan penuh merit sistem, sebagai upaya mengurangi peluang terjadinya pengangkatan dalam jabatan berdasarkan patronase politik.
3. Perlu evaluasi sistem pencegahan dan pengawasan netralitas ASN yang selama ini, mengedepankan himbauan dan sosialisasi, dengan membangun sistem pengawasan secara melekat dan kolaboratif. Misalnya desk Pilkada didesain ditambahkan fungsi kerja yaitu melakukan upaya-upaya internal menjaga netralitas ASN yang berkolaborasi dengan lembaga pengawas pemilu.
4. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, cenderung masih lemah dalam pemberian sanksi atau hukuman kepada ASN yang bersikap tidak netral. Maka perlu diusulkan kepada pihak pembuat Undang-undang (Pemerintah dan DPR RI) untuk perbaikan dalam hal formulasi regulasi yang lebih agresif.
5. Perlu kompilasi regulasi lintas lembaga, Undang-undang tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN), Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah, Peraturan Pemerintah tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, Peraturan Bawaslu Tentang Pengawasan Tahapan Kampanye, yang mengatur larangan dan ancaman hukuman bagi ketidaknetralan ASN, dijadikan buku saku, dibagikan kepada seluruh Aparatur Sipil Negara dilingkup pemerintah setempat.
6. Perlu dilakukan secara maksimal tugas mengkoordinasi, menyupervisi, membimbing, memantau, oleh jajaran Bawaslu Provinsi Kepada Kabupaten/Kota, jika daerah yang berpilkada terdapat pasangan calon tunggal dan atau pasangan *incumbent*.

UCAPAN TERIMA KASIH

Terima kasih kami ucapkan kepada pimpinan dan staf Bawaslu Kota Sorong, Pemerintah Kota Sorong, yang telah memberikan waktu bagi kami untuk melakukan Riset dan Kajian ini.

DAFTAR PUSTAKA

- [1] A. Taufiq, "Menakar Kerjasama Bawaslu Dan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) Menghalau Politisasi Birokrasi Dan Aparatur Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah," *Jurnal Pettarani Election Review*, Volume 1 Nomor 2, pp. 205-218, 2020.
- [2] A. A. A. Lestari, "Pengaturan Birokrasi Aparatur Sipil Negara Yang Netral Dan Bebas Dari Intervensi Politik," *Jurnal Kertha Semaya*, Vol. 8 No. 12, pp. 1918-1927, 2020.
- [3] R. Martini, "Netralisasi Birokrasi Pada Pilgub Jateng 2013," *Jurnal Ilmu Sosial*, Volume 14 Nomor 1, pp. 66-78, 2015.
- [4] U. T. Pariangu, "Netralitas Aparatur Sipil Negara Dan Biopatologi Dalam Pemilihan Kepala Daerah," *Journal Publicuho* Volume 3 Nomor 4, pp. 470-479, 2020.
- [5] D. Faedlulloh and N. Duadji, "Birokrasi Dan Hoax: Studi Upaya Menjaga Netralitas Aparatur Sipil Negara Di Era Post-Truth," *Jurnal Borneo Administrator*, Volume 15 Nomor 3, pp. 313-332, 2019.
- [6] A. K. Wenur, D. M. Liando and S. Sampe, "Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pemilihan Umum Legislatif 2019 Di Kabupaten Minahasa Utara," *Jurnal Eksekutif* Volume 2 Nomor 5, pp. 1-12, 2020.
- [7] Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU), Modul Netralitas ASN, Jakarta: Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU), 2022.
- [8] N. Y. Simanjuntak, "Pemantauan Dalam Proses Penyelenggaraan Pemilu," *Jurnal Bawaslu*, vol. Volume 3 Nomor 3, pp. 305-321, 2017.