

DINAMIKA NETRALITAS ASN DALAM PARTISIPASI DAN DUKUNGAN POLITIK MENUJU PILKADA SERENTAK 2024

**Willi Sumarlin^a, Reni Rentika Waty^b, Siska Andrianika^c,
Endiyanto Yoga Prasetya^d**

^aKomisi Pemilihan Umum Kota Depok, Depok, Indonesia

^bUniversitas Islam Negeri Raden Fatah, Palembang, Indonesia

^cUniversitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, Jakarta, Indonesia

^d Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Indonesia

E-mail: willisumarlin3@gmail.com

ABSTRAK

Penelitian ini secara sistematis menginvestigasi isu-isu yang berkaitan dengan netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam konteks partisipasi politik dan dukungan terhadap Pilkada Serentak Tahun 2024. Fokus penelitian dipusatkan pada pelanggaran atas netralitas ASN secara nasional menuju Pilkada Serentak Tahun 2024, yang merupakan faktor kunci keberhasilan dalam pemilihan yang transparan, berintegritas dan adil. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui tantangan yang dihadapi ASN dalam menjaga netralitas mereka dan implikasi dari keterlibatan politik mereka dalam proses demokratisasi. Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif dengan pendekatan hukum empiris atau sosiologis, melalui pengumpulan data sumber primer dan sekunder, kemudian dilakukan analisis reduksi data dan penarikan kesimpulan. Temuan penelitian menunjukkan bahwa pelanggaran atas netralitas ASN dilatarbelakangi oleh tingkat literasi ASN mengenai sanksi pelanggaran dan proses penegakan sanksi yang belum optimal. Bawaslu dan KPU telah melakukan langkah-langkah pencegahan, seperti sosialisasi mengenai etika dan netralitas ASN, namun peran dari institusi terkait lainnya perlu diperkuat. Sistem meritokrasi dalam birokrasi dan netralitas ASN, turut andil dalam memberikan tekanan untuk memperoleh keuntungan politik. Fanatisme ASN terhadap partai politik dan kekerabatan dengan aktor politik juga menjadi tantangan bagi netralitas ASN. Perlu perbaikan baik dari segi sumber daya manusia maupun sistem yang mengaturnya untuk memastikan netralitas ASN yang lebih kuat pada Pilkada Serentak Tahun 2024.

Kata Kunci: birokrasi, netralitas ASN, Pilkada 2024, regulasi, sanksi

DYNAMICS OF STATE CIVIL APPARATUS NEUTRALITY IN POLITICAL PARTICIPATION AND SUPPORT TOWARDS THE 2024 SIMULTANEOUS REGIONAL HEAD ELECTIONS

ABSTRACT

This study systematically examines issues pertaining to the neutrality of civil servants (ASN) in relation to political participation and support for the simultaneous local elections (Pilkada Serentak) in 2024. It focuses on violations of ASN neutrality at the national level leading up to the Simultaneous Local Elections 2024, which are critical for ensuring transparent, integrity-filled, and fair elections. The research aims to comprehend the challenges encountered by ASN in maintaining their neutrality and the implications of their political engagement in the process of democratization. Employing a qualitative research methodology with an empirical or sociological legal approach, data collection involved primary and secondary sources, followed by data reduction analysis and conclusion drawing. Findings reveal that violations of ASN neutrality stem from inadequate ASN literacy regarding violation sanctions and

suboptimal enforcement processes. While the Election Supervisory Agency (Bawaslu) and the General Election Commission (KPU) have implemented preventive measures, the reinforcement of the roles of other pertinent institutions is necessary. The meritocracy system within the bureaucracy and ASN neutrality contribute to political advantage-seeking pressures. Additionally, ASN's political party fanaticism and affiliations with political actors present challenges to neutrality. Improvements in both human resources and regulatory systems are imperative to ensuring stronger ASN neutrality in the 2024 local elections.

Keywords: bureaucracy, neutrality of state civil apparatus, 2024 regional head election, regulation, sanctions

PENDAHULUAN

Indonesia menyelenggarakan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada) serentak pada tanggal 27 November 2024. Pilkada serentak ini merupakan Pilkada nasional pertama dengan jumlah daerah terbanyak yang dilaksanakan di 545 daerah kabupaten/kota. Hal ini tercantum dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 2 Tahun 2024 (Rustan, 2024). Jika melihat pada pelaksanaan Pilkada di tahun 2020, KPU dan Bawaslu memiliki tantangan tersendiri dalam menangani pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN), tercatat pada saat itu terjadi 1536 kasus pelanggaran netralitas ASN.

Netralitas ASN merupakan salah satu faktor dalam menjamin terselenggaranya Pilkada yang demokratis dan berkualitas. Netralitas ASN merupakan pilar fundamental dalam demokrasi, sebab sebagai abdi negara ASN harus melayani masyarakat tanpa memihak pada golongan tertentu. Adapun peraturan mengenai netralitas ASN telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara. Dalam aturan tersebut dijelaskan bahwa ASN harus memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik dan menjalankan perannya.

Pelanggaran atas netralitas ASN juga berpedoman pada Surat Keputusan Bersama (SKB) Nomor 2 Tahun 2022 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum. Bentuk pelanggaran netralitas ASN terbagi menjadi pelanggaran disiplin dan pelanggaran kode etik. Adapun pelanggaran yang banyak dilakukan adalah kampanye melalui media sosial, keterlibatan dalam kegiatan yang berpihak pada kepala daerah, serta pemasangan atribut kampanye seperti spanduk/baliho (Katulangi, 2023). Sanksi atas pelanggaran disiplin adalah hukuman disiplin sedang berupa pemotongan tunjangan kinerja dan hukuman disiplin berat berupa penurunan jabatan atau pemberhentian. Kemudian, untuk

pelanggaran kode etik, sanksi yang diberikan adalah sanksi moral pernyataan secara terbuka atau tertutup (Tim Pokja Wasdal, 2024).

Pada dasarnya penelitian mengenai netralitas ASN telah banyak dilakukan untuk mengkaji tentang netralitas ASN baik dalam Pemilu maupun Pilkada. Dairani dan Achmad Fadlail (Dairani and Fadlail, 2023: 256) menjelaskan bahwa pada Pilkada 2024 sangat berpotensi terjadinya pelanggaran netralitas ASN, sehingga perlu adanya rumusan kebijakan yang konkret, perlu adanya pendidikan politik bagi ASN untuk menciptakan rasa kesadaran diri, kemudian komitmen untuk menindak secara tegas ASN yang melanggar. Berbeda dengan Fadlail, Wahyu Saputra Akbar dan Aldri Frinaldi (Akbar and Frinaldi, 2023: 109) menyimpulkan bahwa Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 menjadi landasan hukum yang kokoh bagi regulasi netralitas ASN. Regulasi tersebut memiliki pengaturan secara eksplisit tentang perilaku, pelaksanaan tugas dan kode etik untuk membangun netralitas.

Netralitas ASN menjadi kunci dalam pelayanan publik yang seimbang, proporsional dan setara tanpa diskriminasi terhadap kelompok tertentu. Politisasi birokrasi dapat menjadi alat untuk keuntungan kelompok tertentu, sehingga perlu tindakan konkret dengan melakukan reformasi birokrasi dan pengembangan sistem meritokrasi (Riyanto, et al., 2023: 2449). Pemisahan ASN dengan politik praktis dapat mempengaruhi netralitasnya, karena mereka terbatas dari aktivitas politik. Untuk menciptakan Pemilu yang berkualitas, maka diperlukan parameter mengenai batasan yang tepat bagi prinsip netralitas ASN yang didasari oleh alasan yang rasional, proporsional dan tidak bertentangan dengan peraturan yang ada (Siagian, et al., 2022: 53). Perlindungan terhadap ASN juga menjadi aspek penting, untuk menjamin kebebasan dan membentuk lingkungan kerja yang kondusif (Akbar and Frinaldi, 2023: 107).

Mencermati penelitian yang ada, terlihat bahwa terdapat persamaan fokus yaitu netralitas ASN sebagai objek penelitian yang di dalamnya membahas tentang peraturan atau regulasi netralitas ASN, bentuk pelanggaran, upaya pencegahannya dan sanksi. Pembedanya adalah penelitian ini fokus untuk mengkaji dinamika netralitas ASN dalam partisipasi dan dukungan politik menuju Pilkada 2024. Penelitian ini mengidentifikasi faktor internal dan eksternal yang memengaruhi pelanggaran netralitas ASN dan merumuskan rekomendasi untuk mengatasi dinamika tersebut. Pelanggaran netralitas ASN yang jumlahnya cukup banyak, membuat isu ini menjadi penting untuk dikaji secara mendalam, guna memberikan rekomendasi pada pelaksanaan Pilkada 2024.

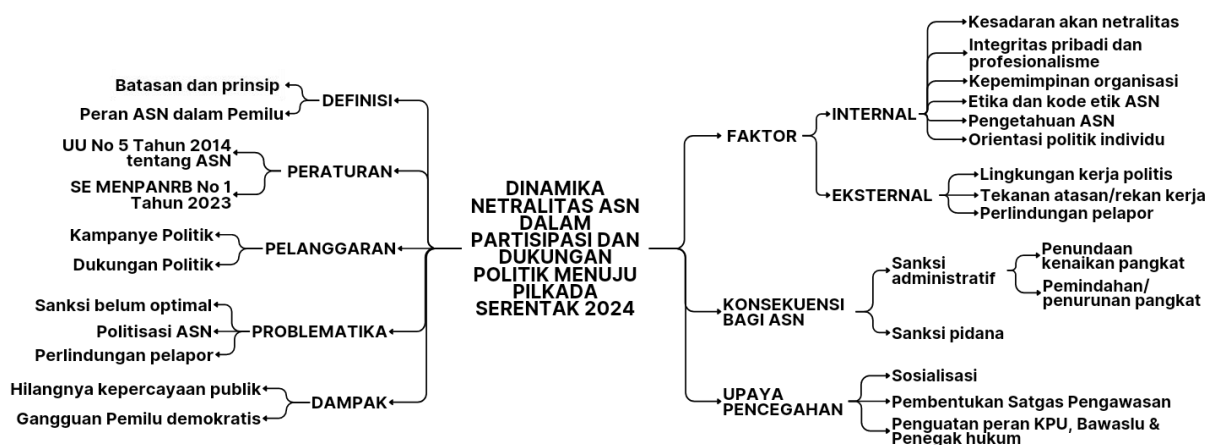
METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan hukum dan sosiologis. Pendekatan ini dipilih untuk mengkaji secara mendalam tentang dinamika netralitas ASN dari berbagai sisi secara objektif (Creswell and Poth, 2018: 247). Data penelitian ini terdiri atas sumber primer dan sekunder. Data primer didapatkan melalui wawancara secara mendalam dengan perwakilan ASN, Bawaslu, JPPR dan pemerintah daerah. Wawancara tersebut bertujuan untuk menggali informasi terkait dengan fokus penelitian ini. Data sekunder diperoleh melalui dokumen-dokumen terkait seperti peraturan perundang-undangan, laporan pengawasan Pemilu, laporan media massa, serta dokumen lainnya yang relevan (Bowen, 2009: 29). Analisis data dilakukan dengan teknik reduksi data dengan menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang, serta mengorganisasi data yang terkumpul. Tahapan selanjutnya adalah penyajian data guna memudahkan penulis dalam menarik kesimpulan dan verifikasi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan kajian melalui literatur dan hasil wawancara, pembahasan pada penelitian ini menggunakan pemetaan konsep untuk mengklasifikasi permasalahan yang ada.

Gambar 1.
Pemetaan Konsep Dinamika Netralitas ASN



Sumber: diolah penulis dari berbagai sumber

Terdapat 8 konsep besar yang terdiri atas: 1) definisi netralitas ASN; 2) peraturan/regulasi tentang netralitas ASN; 3) klasifikasi pelanggaran netralitas ASN; 4) dinamika yang terjadi menjelang Pilkada 2024; 5) dampak yang bisa terjadi; 6) faktor internal-eksternal; 7) konsekuensi bagi ASN; 8)

Upaya pencegahan. Konsep-konsep tersebut kemudian dibahas menjadi empat sub pembahasan di bawah ini.

Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN)

Pelanggaran terhadap prinsip netralitas dalam Aparatur Sipil Negara (ASN) menjadi perhatian serius dalam menjaga kepatuhan etika dan integritas di dalam birokrasi pemerintahan. Indikator terhadap prinsip netralitas ASN dapat dibagi menjadi dua, yaitu ketidakterlibatan dan ketidakberpihakan (Alaydrus, et al., 2023: 242). Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN merupakan landasan hukum yang mengatur status, peran, dan tanggung jawab ASN di Indonesia. Salah satu prinsip utama yang diatur dalam undang-undang ini adalah prinsip netralitas, yang menjelaskan bahwa setiap ASN harus bersikap independen dan tidak memihak kepada kepentingan tertentu. Pasal 11 huruf c dalam Undang-Undang tersebut menegaskan bahwa ASN harus menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok, atau golongan. Ini berarti ASN harus mengutamakan kepentingan publik dan tidak membiarkan kepentingan pribadi atau kelompok memengaruhi kinerja dan keputusan mereka.

Dalam konteks Pilkada, netralitas ASN diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Pasal 70 ayat 1 dari undang-undang tersebut melarang pasangan calon untuk melibatkan ASN, TNI, dan Polri dalam kampanye atau kegiatan politik praktis lainnya. Hal ini diperlukan untuk memastikan bahwa proses pemilihan kepala daerah dapat berlangsung secara adil dan transparan, serta dapat mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang terlibat.

Netralitas ini menjadi penting untuk ditinjau dalam konteks partisipasi dan dukungan politik menuju Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) serentak 2024. Pada praktiknya, terdapat sejumlah dinamika yang perlu diperhatikan dan dianalisis lebih lanjut. *Pertama*, penggunaan fasilitas dan sumber daya negara termasuk anggaran oleh ASN untuk kepentingan politik tertentu. Hal ini bisa mencakup penggunaan kantor, kendaraan dinas, atau pemanfaatan APBD untuk kepentingan politik dalam berbagai bentuk, termasuk melalui bantuan sosial (bansos), fasilitasi organisasi perangkat daerah (OPD) dalam sosialisasi calon, hingga penggunaan fasilitas lainnya. *Kedua*, intimidasi dan pengaruh ASN yang menggunakan posisi strategisnya untuk mempengaruhi pemilih atau bahkan mengintimidasi mereka agar mendukung calon tertentu.

ASN, sebagai bagian dari birokrasi pemerintahan, seringkali menjadi alat untuk mendistribusikan program sosial dan kesejahteraan dalam rangka memperoleh dukungan politik. Fenomena politisasi dana publik dalam Pilkada bisa dikaitkan dengan teori *pork barrel* atau politik "gentong babi". Istilah ini merujuk pada praktik penyaluran dana publik oleh pemerintah, terutama kepala daerah, untuk mempengaruhi dukungan

politik dari masyarakat. Praktik ini digunakan sebagai bentuk imbalan atas dukungan politik. Politik *pork barrel* berangkat dari asumsi bahwa pemberian imbalan materi dapat meningkatkan dukungan politik (Stein and Bickers, 1995: 121).

Dalam konteks Pilkada, kepala daerah atau kandidat petahana bisa memanfaatkan ASN untuk menggunakan sumber daya dan wewenang yang dimilikinya untuk mendistribusikan dana publik kepada masyarakat sebagai upaya untuk memperoleh dukungan politik (Firnas, 2016: 186). Hal ini terkait dengan teori *club goods*, kandidat atau petahana memberikan hadiah atau pemberian kepada kelompok masyarakat tertentu sebagai bentuk penghargaan atau imbalan atas dukungan politik. Tentu ini menciptakan ikatan patron-klien antara penguasa dengan masyarakat, karena pemberian imbalan materi diharapkan dapat menarik dukungan politik.

Pemanfaatan dana publik dalam politik bertentangan dengan prinsip netralitas ASN. Fenomena ini menjadi problematika yang sangat relevan dalam Pilkada 2024 mendatang. Peran ASN dalam distribusi dana publik menjadi krusial, dan jika tidak dijalankan dengan netral dan adil, dapat memengaruhi integritas dan keadilan dalam proses politik serta melemahkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahan. Oleh karena itu, penegakan netralitas ASN dan pengawasan yang ketat terhadap penggunaan dana publik menjadi kunci untuk menjaga integritas dalam proses Pilkada dan memastikan demokrasi yang sehat.

Melalui wawancara youtube CNN Indonesia, Titi Anggraini (Direktur Eksekutif PERLUDEM) menyampaikan bahwa dinamika netralitas ASN disebabkan oleh banyak faktor (CNN Indonesia, 2020). *Pertama*, dari sisi regulasi memang ada suatu kondisi yang tidak mudah untuk menegakkan netralitas ASN. Contohnya, pembina kepegawaian yang masih dijabat oleh kepala daerah, jadi ada beberapa yang sulit untuk dilakukan penegakan karena responnya tidak seperti yang diharapkan. *Kedua*, berkaitan dengan reformasi birokrasi itu sendiri. ASN seharusnya menjadi mesin utama birokrasi yang melayani negara bukan individu tertentu. Namun, pelanggaran netralitas sering kali terjadi karena adanya keinginan dari kedua belah pihak, yakni dari sisi kandidat yang ingin memanfaatkan ASN sebagai mesin kemenangan baik secara aktif maupun pasif, serta dari pihak ASN yang melihat momen Pilkada sebagai kesempatan untuk promosi jabatan (Perdana, 2019: 112).

Perspektif lain disampaikan oleh Abhan, Ketua Bawaslu periode 2018-2023, yang melalui wawancaranya dengan CNN Indonesia menyoroti bahwa persoalan netralitas ASN banyak muncul di daerah yang memiliki calon petahana (CNN Indonesia, 2020). Berdasarkan laporan Komisi Aparatur Sipil Negara Republik Indonesia (KASN RI) tahun 2020, terdapat dua kasus yang menyoroti studi kasus penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh

kepala pemerintahan daerah di tingkat provinsi dan kabupaten. Gubernur Jambi (tingkat provinsi) dan Bupati Bengkulu Selatan (tingkat kabupaten) telah melakukan pemecatan dan penurunan pangkat terhadap pegawai negeri sipil tanpa mengikuti prosedur yang sesuai dengan hukum. Kasus di Provinsi Jambi melibatkan pemecatan enam pegawai negeri sipil eksekutif (tingkat Pratama) tanpa pemanggilan dan pemeriksaan yang diperlukan, meskipun mereka tidak memiliki catatan disiplin yang buruk dan telah berkinerja baik. KASN kemudian menerbitkan rekomendasi kepada Gubernur Jambi untuk mengembalikan keenam pegawai negeri sipil tersebut ke posisi semula dan telah berkoordinasi dengan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemendagri RI), Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia (Kemendagri RI), Badan Kepegawaian Negara Republik Indonesia (BKN RI), Pemerintah Daerah Provinsi Jambi, dan Kantor Legislatif Provinsi Jambi untuk menyelesaikan masalah ini (KASN, 2021).

Terdapat 46 pemecatan dan penurunan pangkat pegawai negeri sipil di Kabupaten Bengkulu Selatan tanpa mengikuti prosedur yang sesuai dengan hukum yang dilakukan oleh Bupati Bengkulu Selatan. Bupati tidak memanggil dan memeriksa pegawai negeri sipil sebelum melakukan pemecatan dan penurunan pangkat, sementara pegawai negeri sipil di Bengkulu Selatan tidak memiliki masalah dengan kinerja kerja dan disiplin. Oleh karena itu, KASN menerbitkan rekomendasi kepada Bupati untuk mengembalikan semua empat puluh enam pegawai negeri sipil ke posisi semula. KASN telah berkoordinasi dengan BKN untuk membekukan layanan kepegawaian di Kabupaten Bengkulu Selatan sebagai bentuk hukuman (KASN, 2020).

Kedua kasus tersebut terjadi pada tahun 2020, dan kedua pemerintah daerah (Provinsi Jambi dan Bupati Bengkulu Selatan) terlibat dalam Pilkada serentak tahun 2020. Hal ini terjadi tentu karena para petahana melihat bahwa ASN mempunyai pengaruh besar di daerah. Kesadaran dari kedua belah pihak, baik dari tim kampanye maupun ASN sendiri, menjadi kunci dalam menangani masalah ini. Tim kampanye tidak boleh memanfaatkan ASN untuk kepentingan politik praktis, sementara ASN juga harus menghindari mencari keuntungan jabatan yang dapat melanggar aturan (Sangyub and Virindra, 2023: 42).

Dalam konteks ini, keberadaan ASN dalam lingkup politik membawa risiko kerawanan. Intervensi politik dalam proses penempatan jabatan birokrasi dapat memicu perilaku penyimpangan. Pengaruh politik yang terjadi berpotensi mengganggu stabilitas karier dan proses rekrutmen bahkan sistem merit yang berlaku di lembaga pemerintahan. Hal ini terjadi karena ASN memiliki *bargaining position* untuk menetapkan dan mengarahkan aliran sumber daya yang dimiliki negara, serta mengarah

pada pihak-pihak tertentu yang mendapat keuntungan (Muttaqin, et al, 2021: 4).

Dalam persiapan menghadapi Pilkada serentak 2024, penting untuk memperhatikan problematika netralitas ASN yang mungkin muncul, terutama berdasarkan hasil temuan pelanggaran di masa lalu. Data yang diperoleh peneliti dari PPID Bawaslu memberikan gambaran yang mengkhawatirkan terkait pelanggaran netralitas ASN pada Pilkada 2020 lalu (Bawaslu, 2024).

Tabel 1.
Jumlah Pelanggaran ASN pada Pilkada tahun 2020

	Pilkada	
	Bupati/Walikota	Pilkada Gubernur
Dugaan Pelanggaran ASN	1438	98
Temuan	1226	87
Laporan	212	11
Ditindaklanjuti	819	50
Tidak ditindaklanjuti	30	459
Belum mendapat balasan	7	33

Sumber: diolah peneliti dari data PPID Bawaslu Republik Indonesia

Dari data tersebut, tercatat ada total 1.536 pelanggaran yang melibatkan ASN pada Pilkada 2020. Untuk pemilihan Bupati dan Walikota, ditemukan 1.438 dugaan pelanggaran netralitas ASN, yang berasal dari 1.226 temuan dan 212 laporan. Hanya 819 dari total dugaan tersebut yang dapat ditindaklanjuti. Begitu juga pada pemilihan gubernur, terdapat 98 dugaan pelanggaran, dengan 87 temuan dan 11 laporan, tetapi hanya 50 yang dapat ditindaklanjuti.

Melihat data tersebut, hal yang menjadi perhatian adalah jumlah yang ditindaklanjuti. Meskipun jumlah total dugaan pelanggaran pada pemilihan Bupati/Walikota jauh lebih tinggi, namun hanya sebagian kecil dari total tersebut yang dapat ditindaklanjuti (819), sementara pada pemilihan gubernur, lebih dari setengah dari jumlah dugaan pelanggaran dapat ditindaklanjuti (50 dari 98). Di samping itu, data yang disampaikan oleh Wakil Ketua KASN, Tasdik Kinanto, terdapat 403 laporan yang masuk terkait dugaan pelanggaran netralitas ASN dalam Pemilu 2024 (KASN, 2024). Dari jumlah tersebut, sebanyak 183 ASN terbukti melanggar netralitas, dan sebanyak 97 ASN atau 53% telah dijatuhi sanksi oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). Hal ini menunjukkan adanya tantangan dalam penegakan aturan dan pengawasan ASN terkait pelanggaran netralitas dalam Pilkada. Diperlukan upaya yang lebih serius untuk meningkatkan efektivitas penegakan aturan dan pengawasan terhadap ASN dalam menghadapi Pilkada 2024 mendatang.

Fenomena pelanggaran netralitas ASN yang terungkap dalam Pemilu dan Pilkada sebelumnya, menimbulkan berbagai kekhawatiran terhadap integritas dan netralitas ASN yang akan berlangsung untuk Pilkada serentak di November mendatang. *Pertama*, pelanggaran netralitas ASN dalam Pilkada 2020 dan Pemilu 2024, menunjukkan adanya celah dalam sistem pengawasan dan penegakan aturan yang dapat dimanfaatkan oleh pihak yang ingin memanipulasi proses politik. Selain itu keberhasilan atau kegagalan dalam menangani pelanggaran netralitas ASN baik di Pilkada dan Pemilu sebelumnya akan menjadi indikator bagi kesiapan dan kemampuan aparat dalam menghadapi tantangan serupa dalam konteks Pilkada 2024.

Kedua, pelanggaran netralitas ASN yang terungkap dalam Pilkada dan Pemilu sebelumnya dapat memberikan peringatan dini terhadap potensi risiko yang mungkin terjadi dalam Pilkada pada Bulan November mendatang. Hal ini mengisyaratkan bahwa masalah netralitas ASN adalah permasalahan sistemik dan berkelanjutan, yang membutuhkan tindakan preventif yang lebih kuat untuk mengatasi permasalahan tersebut. Selain itu, dalam konteks jadwal yang relatif dekat antara Pemilu dan Pilkada, perhatian yang lebih besar harus diberikan terhadap penguatan pengawasan dan penegakan aturan terkait netralitas ASN. Upaya-upaya untuk meningkatkan transparansi, akuntabilitas, dan integritas ASN dalam kedua proses tersebut menjadi krusial untuk menjaga keadilan dan kredibilitas dalam pelaksanaan pemilihan umum.

Jika tidak ada tindakan yang dilakukan untuk mengatasi masalah pelanggaran netralitas ASN yang terungkap dalam Pilkada 2020 maupun Pemilu 2024, kemungkinan besar hal ini akan berdampak negatif pada kualitas dan legitimasi hasil Pilkada 2024. Oleh karena itu, penanganan serius terhadap pelanggaran netralitas ASN menjadi prasyarat penting. Reformasi birokrasi yang lebih lanjut dan penguatan pengawasan internal di institusi pemerintahan juga diperlukan untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan. Selain itu, kesadaran dan pelatihan bagi ASN tentang pentingnya netralitas dalam menjalankan tugas-tugasnya juga perlu diupayakan secara maksimal karena tidak netralnya ASN berdampak panjang dalam pembuatan kebijakan dan penyelenggaraan pelayanan yang menyentuh langsung masyarakat secara luas (Adia, 2022: 38).

Penegakan Sanksi yang Belum Optimal

Upaya untuk menerapkan sanksi terhadap ASN yang terbukti melanggar kode etik dan aturan netralitas, masih memiliki banyak kendala yang menghambat efektivitas penegakan sanksi tersebut (Sutrisno, 2019: 531). Padahal selain dimensi sanksi etik, terdapat juga sanksi pidana bagi mereka yang terlibat dalam tim kampanye serta sebagai pelaksana kampanye yang telah diatur dalam Pasal 280 ayat 3 jo Pasal 494 UU No. 7

Tahun 2017 tentang Pemilu. Terdapat empat kendala yang dapat menghambat penegakan sanksi terhadap pelanggaran netralitas ASN.

Pertama, kurangnya kesadaran akan aturan yang berlaku serta lemahnya pengawasan dan penindakan. Salah satu kendala utama dalam penegakan sanksi terhadap pelanggaran netralitas adalah kurangnya kesadaran akan aturan kode etik yang berlaku di kalangan ASN. Banyak ASN yang tidak sepenuhnya memahami batasan-batasan yang harus mereka patuhi dalam konteks partisipasi politik. Oleh karena itu, pendidikan dan pelatihan mengenai kode etik ASN perlu ditingkatkan agar ASN dapat lebih memahami konsekuensi pelanggaran netralitas.

Hal ini senada dengan data yang disampaikan oleh Arie Soedarto (KASN) bahwa dari salah satu hasil survei Komisi Aparatur Sipil Negara, ada kira-kira 15% ASN yang mengaku bahwa mereka tidak mengetahui peraturan perundangan yang berlaku meski sejatinya Undang-Undang netralitas ASN dapat diakses secara terbuka (CNN Indonesia, 2020). Selain itu meskipun telah ada lembaga pengawas seperti Bawaslu dan KASN yang bertanggung jawab dalam mengawasi netralitas ASN dalam tahapan pemilihan, seringkali pengawasan tersebut belum cukup efektif. Keterbatasan sumber daya manusia dan kurangnya kerjasama antara lembaga-lembaga terkait, menjadi kendala utama dalam memastikan penegakan sanksi yang tegas dan adil. Selain itu, menurut Arie, ada simpul lain dari problem ini yaitu para kepala daerah selaku pejabat pembina kepegawaian yang enggan memberikan sanksi kepada ASN yang melanggar.

Kedua, lambatnya proses penegakan hukum. Proses penanganan dugaan pelanggaran netralitas ASN oleh Bawaslu melibatkan serangkaian langkah yang cukup panjang. Dalam menerima laporan, Bawaslu akan memeriksa kelengkapan syarat formil dan materil, apabila syarat tersebut belum terpenuhi, maka pelapor akan diminta melengkapinya dalam waktu 2x24 jam, hal tersebut sesuai dengan Peraturan Badan Pengawas Pemilu Nomor 7 Tahun 2022 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilu. Apabila dalam jangka waktu yang diberikan, pelapor tidak melengkapi kekurangan syarat laporan, maka laporan tidak dapat diregistrasi (Sapni, et al., 2023: 7).

Selanjutnya apabila laporan diregistrasi, Bawaslu akan melakukan klarifikasi terhadap pihak-pihak terkait yang kemudian keterangan serta bukti-bukti para pihak menjadi bahan kajian Bawaslu dalam memutuskan status laporan tersebut. Sedangkan dugaan pelanggaran yang ditemukan oleh pengawas Pemilu, Bawaslu akan melakukan penelusuran dalam jangka waktu 7x24 jam. Jika dalam penelusuran didapatkan bukti-bukti yang cukup kuat, selanjutnya Bawaslu akan meregistrasi temuan dugaan pelanggaran dan melakukan proses yang sama seperti laporan yang telah diregistrasi. Laporan atau temuan yang terbukti sebagai pelanggaran netralitas ASN, maka Bawaslu akan meneruskan dugaan pelanggaran

tersebut ke KASN disertai dengan surat rekomendasi. Laporan atau temuan yang tidak memenuhi unsur pelanggaran, maka Bawaslu akan menghentikan proses dugaan pelanggaran tersebut. Proses penanganan dugaan pelanggaran yang telah diregistrasi baik laporan atau temuan adalah 7 hari kerja dan apabila dalam waktu 7 hari tersebut masih diperlukan keterangan tambahan, maka diberikan waktu 7 hari kembali untuk menyelesaikan prosesnya. Setiap keputusan Bawaslu ditentukan dalam Rapat Pleno anggota.

Proses di Bawaslu selesai sampai dengan pihak Bawaslu mengeluarkan status laporan atau temuan pelanggaran. Kemudian Komisi ASN akan mengkaji hasil rekomendasi dari Bawaslu dan memutuskan serta menetapkan sanksi terhadap ASN yang melakukan pelanggaran. Selanjutnya KASN akan memberikan surat kepada PPK (Pejabat Pembina Kepegawaian) Walikota, Bupati, untuk melaksanakan sanksi yang telah diberikan oleh KASN terhadap ASN yang melakukan pelanggaran netralitas tersebut. Proses tersebut memakan waktu yang cukup lama. Hal ini tidak hanya menimbulkan ketidakpastian bagi pihak yang terlibat, tetapi juga mengurangi efektivitas sanksi sebagai bentuk efek jera (Putra, et al., 2022: 314).

Ketiga, kurangnya transparansi dalam proses penegakan sanksi. Informasi terkait proses penegakan sanksi terhadap ASN seringkali tidak transparan dan sulit diakses oleh publik. Sehingga memberikan kesempatan bagi praktik-praktik korupsi atau nepotisme dalam proses penegakan hukum, serta mengurangi kepercayaan masyarakat terhadap lembaga pengawas dan pemerintah. Padahal setiap instansi pemerintah, termasuk Bawaslu dan KASN, sebenarnya memiliki kewajiban untuk menyampaikan informasi tersebut melalui laman website resmi Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID). Pada praktiknya, implementasi ini masih belum optimal karena belum secara aktif menyediakan informasi terkait proses-proses penting, termasuk *progress* penegakan sanksi terhadap ASN, melalui kanal PPID.

Selain itu, menurut wawancara tim penulis dengan salah satu koordinator nasional JPPR, Nurlia Dian Paramitha, Bawaslu dan pihak berwenang kurang sigap merespon peristiwa-peristiwa yang “viral” terkait netralitas ASN. Kekurangan perhatian ini dapat memberikan sinyal negatif kepada publik dan aparat lainnya, serta memungkinkan terulangnya tindakan pelanggaran serupa.

Pada penanganan pelanggaran ASN, sanksi yang paling umum diberlakukan hanya sebatas peringatan ringan hingga peringatan keras. Dampak dari minimnya penerapan sanksi tersebut berpotensi menyebabkan berulangnya pelanggaran netralitas ASN di berbagai daerah, kecuali dalam kasus pemecatan di mana pihak yang terlibat secara langsung dihentikan dari proses. Hal ini dapat mendorong perilaku “hati-hati” bagi ASN dalam

mendukung pencalonan politik, baik pada pemilihan umum maupun khususnya pada pilkada.

Keempat, tekanan politik dan intervensi eksternal. Intervensi politik menjelang Pilkada serentak bertujuan untuk melanggengkan kekuasaan dengan harapan dapat menjabat kembali di periode mendatang (Atmojo, et al., 2023: 139). ASN tentu berada dalam situasi yang sulit dan dilematis, terjerat antara dinamika politik dan keharusan menjaga profesionalisme dalam tata kelola pemerintahan. Mereka terkait erat dengan pejabat politik yang bertanggung jawab atas penempatan dan keberlanjutan karir mereka. Namun, ASN juga harus menjaga netralitas dan integritas dalam memberikan pelayanan publik serta menjalankan tugas administratif.

Dalam teori Hegel tentang birokrasi, pertentangan antara kepentingan politik dan kebutuhan akan profesionalisme dapat diinterpretasikan sebagai hasil dari dinamika antara kekuasaan politik yang memengaruhi struktur birokrasi dan idealitas tugas birokrasi dalam melayani kepentingan publik secara netral (Avineri, 1972: 155). Hegel mengamati bahwa dalam struktur birokrasi, kekuasaan politik memiliki dampak yang signifikan dalam penentuan keputusan administratif dan penempatan pegawai. Sementara itu, idealitas tugas birokrasi adalah untuk menjalankan pelayanan publik tanpa adanya kecenderungan politik yang berat sebelah, yang bertentangan dengan pengaruh politik yang hadir dalam struktur birokrasi. Konflik antara kedua aspek ini mencerminkan pertentangan yang inheren dalam birokrasi antara kebutuhan akan kestabilan administratif dan tuntutan moral untuk keadilan dan netralitas dalam pelayanan publik. Sehingga konsepsinya, karena birokrasi merupakan perantara yang berada di tengah-tengah antara dua kepentingan, maka birokrasi harus dalam posisi netral (Setiawan, 2014: 34).

Terkait hal itu, kepala daerah, yang berperan sebagai PPK di tingkat lokal, memiliki kewenangan sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) dan Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 tentang Manajemen ASN. Sebagai PPK, kepala daerah memiliki kewenangan untuk melakukan proses pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai ASN di wilayahnya. Sebagai hasil dari kewenangan tersebut, banyak pegawai ASN yang merasa penting untuk mendapatkan dukungan dari kepala daerah agar dapat meningkatkan karir mereka, mengingat bahwa penempatan mereka dalam jabatan atau posisi tertentu bergantung pada keputusan kepala daerah. Hal ini pernah disoroti sebelumnya oleh Titi Anggraini melalui wawancara YouTube CNN Indonesia, bahwa banyak ASN yang menganggap bahwa loyalitas kepada pejabat lokal sama dengan loyalitas pada negara padahal aturan yang ada justru sangat melindungi ASN. Namun, lagi-lagi tidak semua terjangkau informasi (CNN Indonesia, 2020).

Untuk mengatasi permasalahan ini, diperlukan langkah-langkah konkret untuk memperkuat penegakan sanksi terhadap pelanggaran netralitas ASN. Ini termasuk peningkatan anggaran dan sumber daya manusia untuk lembaga pengawas, percepatan proses penegakan hukum, peningkatan transparansi dan akuntabilitas, serta pencegahan tekanan politik dan intervensi eksternal dalam proses penegakan sanksi. Hanya dengan langkah-langkah ini, penegakan sanksi terhadap pelanggaran netralitas ASN dapat menjadi lebih efektif dan dapat diandalkan untuk menjaga integritas dan netralitas ASN dalam pemerintahan dan proses politik di Indonesia.

Kaburnya Batasan Antara Jabatan Publik dan Politik

Pengertian mengenai pejabat publik dan jabatan politik telah dijelaskan dan diatur dalam beberapa peraturan yang berlaku di Indonesia. Konsepsi tentang pejabat publik tercermin dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, yang secara tegas mendefinisikan pejabat publik sebagai individu yang ditunjuk dan diberi tanggung jawab untuk menduduki posisi atau jabatan tertentu di lembaga publik. Di sisi lain, definisi jabatan politik telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Dalam peraturan tersebut, jabatan politik didefinisikan sebagai posisi yang diisi oleh individu melalui proses-proses elektoral, seperti Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia, Ketua dan Wakil Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat, Gubernur/Wakil Gubernur, Wali Kota dan Wakil Wali Kota, dan sebagainya. Perbedaan yang signifikan antara jabatan publik dan jabatan politik telah tergambar dari peraturan-peraturan yang ada. Namun, dalam praktiknya, seringkali individu yang menduduki jabatan publik berupaya untuk menjaga hubungan dekat dengan individu yang menempati jabatan politik dengan harapan untuk mengamankan kepentingan mereka sendiri.

Dalam wawancara yang dilakukan oleh tim penulis dengan seorang staf Bawaslu Kabupaten Kutai Kartanegara, Fatra Yudha Pratama, disoroti bahwa pihak yang perlu diperhatikan secara intensif dalam menjaga netralitas ASN adalah mereka yang menduduki posisi strategis di dalam pemerintahan, seperti sekretaris daerah, kepala dinas, kepala badan, dan sebagainya. Mereka memiliki kekuasaan untuk mengarahkan bawahan serta memiliki hubungan yang dekat dengan lingkaran kekuasaan. Jika tidak diawasi dengan ketat, keistimewaan yang dimiliki oleh mereka berpotensi untuk menyebabkan kaburnya batasan antara jabatan publik dan jabatan politik.

Berbanding lurus dengan pendapat Fatra, data pelanggaran ASN Kabupaten Kutai Kartanegara pada gelaran Pemilu 2019 sampai Pilkada

Serentak 2020 menunjukkan bahwa mayoritas ASN yang menjadi terlapor dalam dugaan pelanggaran ASN sebagian besar memiliki jabatan strategis di Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara (NETRALITAS ASN, 2024: 22-24). Meski tidak semuanya ditindaklanjuti dan dilimpahkan ke KASN, hal ini tentu menjadi alarm bagi pengawas pemilu bahwa risiko pelanggaran netralitas di kalangan pejabat tinggi pemerintah daerah cukup besar.

Tabel 2.
Pelanggaran Netralitas ASN Kabupaten Kutai Kartanegara di Pemilu 2019 dan Pilkada Serentak 2020

No.	Nama	Bentuk Pelanggaran	Hasil Kajian
1	Surya Agus, S.P. (Camat Muara Kaman)	Pelanggaran netralitas ASN tahapan Kampanye, dalam kegiatan Muara Kaman Bersholawat dan Maulid Nabi Muhammad SAW	Temuan dugaan pelanggaran direkomendasikan kepada KASN
2	Nono Ciptadi, S.E.	Mendukung salah satu calon Presiden dan Wakil presiden di sosial media	Temuan dugaan pelanggaran direkomendasikan kepada KASN.
3	Kuryadi S.Hut (Kepala UPT Penyuluh Pertanian dan Peternakan Kecamatan Muara Muntai)	Komentar dalam unggahan fanspage Kampanye Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Kutai Kartanegara Tahun 2020	KASN merekomendasikan kepada Bupati untuk menjatuhkan sanksi disiplin sedang
4	H. Saerun	Komentar dalam unggahan fanspage Kampanye Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Kutai Kartanegara Tahun 2020	KASN merekomendasikan kepada Bupati untuk menjatuhkan sanksi disiplin sedang
5	Drs. Ikhsanuddin Noor (Selaku Plt Kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara)	Pembiaran pemasangan baliho calon Kepala Daerah 2020 di lingkungan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara	KASN tidak terbukti melanggar netralitas maupun kode etik dan kode perilaku ASN

Sumber: diolah penulis dari sumber data primer

Netralitas ASN semakin diuji tatkala masyarakat enggan untuk melapor. Menurut Fatra, ada tiga faktor utama yang menjelaskan mengapa masyarakat enggan untuk melaporkan pelanggaran. *Pertama*, keengganan masyarakat untuk melaporkan pelanggaran pemilu yang dilakukan oleh ASN, yang disebabkan oleh kecenderungan malas. *Kedua*, masyarakat merasa takut untuk melaporkan, seperti yang terungkap dalam satu kasus di mana seorang saksi awalnya bersedia memberikan keterangan namun kemudian menarik diri dengan alasan telah pindah ke luar daerah. *Ketiga*, keterbatasan regulasi, di mana tidak semua aduan dari masyarakat dapat ditindaklanjuti karena terdapat keterbatasan regulasi, terutama bagi Bawaslu.

Sorotan mengenai netralitas tidak hanya menysasar staf dan pejabat tinggi di pemerintah daerah, tetapi juga pada penjabat (Pj) kepala daerah. Pj kepala daerah yang ditunjuk langsung baik oleh Presiden (Pj Gubernur) maupun Gubernur menjadi celah munculnya ketidak netralan dalam lingkungan pemerintah daerah. Beberapa kasus baik di tingkat provinsi maupun kabupaten dan kota telah memperlihatkan kerancuan tersebut. Di lingkup daerah, penunjukkan langsung Pj Gubernur, Bupati, maupun Wali Kota telah menimbulkan beberapa kasus yang mengindikasikan ketidaknetralan ASN.

Di Jawa Tengah misalnya, Pj Gubernur Jawa Tengah dilaporkan ke Bawaslu dikarenakan terindikasi menyambut dan menghadiri kampanye salah satu pasangan Capres dan Cawapres (Denty Piawai Nastitie, 2023). Di tempat terpisah, Pj Gubernur Nusa Tenggara Barat diusut oleh Bawaslu dikarenakan terindikasi menghadiri acara dari salah satu partai politik (Syifa Hanifah, 2023). Meski baru sebatas dugaan, kedua kasus tersebut menggambarkan adanya potensi bias kepentingan maupun keberpihakan yang muncul dalam penunjukkan langsung Penjabat Gubernur, Bupati, maupun Wali Kota.

Permasalahan ini menjadi sorotan KASN. Dalam berita yang dirilis situs resmi KASN, Ketua KASN, Agus Pramusinto menyebutkan bahwa Pj kepala daerah masih belum optimal dalam menjalankan aturan netralitas ASN (Survei KASN: Pj. Kepala Daerah Kurang Optimal Tegakkan Netralitas ASN, 2023). Dari 101 Pj Kepala Daerah per Bulan Desember 2023, baru sekitar 30,9% atau sekitar 31 orang yang menjalankan peraturan netralitas ASN. Banyaknya Pj Kepala Daerah yang belum menjalankan peraturan netralitas ASN menunjukkan bahwa tugas Pj Kepala Daerah dalam menjaga birokrasi dan politik dalam kerangka netralitas tidak mudah dilakukan.

KASN kemudian meminta agar dalam penunjukkan Pj Kepala Daerah memperhatikan tiga hal. Yang pertama memastikan Pj Kepala Daerah bebas beban dari pihak yang mengusulkan mereka. Kedua, tidak terbentur dengan konflik kepentingan di daerah. Serta yang ketiga, memastikan Pj Kepala Daerah tidak terlibat dalam Pilkada Serentak 2024. Dikarenakan KASN

melihat ada potensi Pj Kepala Daerah yang mengikuti Pilkada Serentak 2024 akan melakukan investasi politik yang berpotensi mencederai netralitas ASN di lingkungan pemerintah daerah yang ia pimpin.

Selain pejabat kepala daerah, kepala desa juga rawan mendorong runtuhnya netralitas ASN di lingkungan pemerintah desa. Besarnya kekuasaan yang dimiliki oleh seorang kepala desa disertai dengan anggaran desa yang besar membuat kepala desa diperhitungkan sebagai aktor utama dalam mengerek perolehan suara di daerah tertentu. Kemampuan seorang kepala desa dalam menghimpun suara pun dijanjikan dengan program-program yang menguntungkan kekuasaan kepala desa (Sulistyo, et al., 2021: 1).

Ketika tim penulis membahas isu ini dengan Fatra, dia mengakui bahwa pengawasan terhadap desa-desa juga penting. Namun, berdasarkan pengalaman di Kutai Kartanegara, pengawasan yang komprehensif terhadap desa cukup sulit dilakukan. Dia menjelaskan bahwa di Kutai Kartanegara terdapat 20 kecamatan, dan beberapa di antaranya berjarak hingga 7 jam perjalanan darat dari ibu kota kabupaten, Tenggarong. Kondisi ini tentu saja menjadi tantangan bagi Bawaslu dalam melakukan pengawasan, terutama mengingat keterbatasan sumber daya. Dengan hanya ada 3 orang pengawas per kecamatan, mengawasi salah satu kabupaten terbesar di Indonesia menjadi tugas yang sulit dilakukan. Untuk mengatasi tantangan tersebut, Bawaslu Kutai Kartanegara biasanya bekerja sama dengan Kesatuan Bangsa dan Politik (Kesbangpol) Kabupaten Kutai Kartanegara untuk menyelenggarakan program sosialisasi tentang netralitas ASN di setiap kecamatan di Kutai Kartanegara. Dalam acara tersebut, selain mengundang jajarannya Musyawarah Pimpinan Kecamatan (Muspika), juga dihadiri oleh setiap kepala desa di kecamatan tersebut.

Dalam kesempatan yang terpisah, tim penulis berhasil menghubungi seorang sumber anonim yang berasal dari lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Dalam kesempatan tersebut, tim penulis membahas mekanisme pelaporan dan *platform* yang digunakan sebagai saluran aduan masyarakat terhadap pelanggaran ASN di Jawa Timur. Berdasarkan penjelasan yang diberikan, pengawasan terhadap netralitas ASN berada di bawah tanggung jawab Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Provinsi Jawa Timur. Sumber tersebut juga menjelaskan tentang beberapa saluran aduan yang disediakan baik oleh BKD maupun Badan Kepegawaian Nasional (BKN).

Saluran pertama adalah Sistem Pengaduan Terbuka (SBT), yang disediakan oleh BKN sebagai platform untuk menangani laporan dugaan pelanggaran netralitas oleh pegawai ASN selama pelaksanaan Pilkada Serentak. Dasar hukum untuk pembuatan saluran ini diberikan dalam Keputusan Bersama Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PAN-RB), Menteri Dalam Negeri, Kepala Badan

Kepegawaian Negara, Ketua Komisi Aparatur Negara, dan Ketua Badan Pengawas Pemilu Nomor 2 Tahun 2022, 800-5474 Tahun 2022, 246 Tahun 2022, 30 Tahun 2022, 1447.1/PM.01/K.1/09/2022 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum (SKB 5 Menteri, 2022).

Saluran kedua yang tersedia adalah kanal RUMAH ASN, sebuah platform berbasis situs web yang disediakan oleh BKD Provinsi Jawa Timur untuk mempermudah proses pengawasan netralitas bagi ASN dan PTT-PK di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Dasar hukum untuk saluran ini diberikan dalam Surat Kepala Badan Kepegawaian Daerah Nomor 800/13/204.3/2024 tentang Hal Wadah Lapor Netralitas (PEMERINTAH PROVINSI JAWA TIMUR, 2024).

Ketika diminta tanggapan terkait banyaknya saluran aduan, Fatra menyetujui hal tersebut. Dia menyebutkan bahwa Bawaslu juga memiliki saluran aduan sendiri, yaitu Sigap Lapor. Berbeda dengan dua saluran sebelumnya, Sigap Lapor tidak hanya berfokus pada aduan pelanggaran netralitas ASN, tetapi juga mencakup aduan pelanggaran pemilu lainnya.

Ketika tim penulis bertanya kembali apakah banyaknya kanal aduan mempersulit proses pengaduan pelanggaran netralitas ASN, Fatra menilai justru sebaliknya. Ia malah mendukung adanya beberapa kanal aduan dari beberapa instansi di atas. Meski begitu, Fatra menggaris bawahi kanal-kanal pengaduan yang ada memiliki kualitas yang kurang memadai, seperti server penuh, *app crash*, dsb. Sehingga, masyarakat sudah enggan untuk melapor karena dari awal kanal aduan tidak berjalan optimal.

Hal lain yang membuat batasan antara jabatan publik dan jabatan politik kabur ialah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara saat itu memberi kewenangan kepala daerah untuk memberikan mengangkat, memindahkan, maupun pemberhentian ASN kepada kepala daerah (Pasal perihal pemberhentian ASN tidak mengalami perubahan dalam Undang-Undang terbaru, yakni Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN). Sehingga dalam praktiknya ASN harus loyal kepada kepala daerah. Oleh sebab itu, penting jika ada perubahan aturan yang mengalihkan wewenang pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian ASN kepada komisi independen yang tidak terpengaruh oleh adanya pergantian kepala daerah (Nuraida Mokhsen, 2019: 1).

Pembubaran KASN lewat Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN juga perlu menjadi sorotan. KASN pada saat didirikan sejatinya untuk melakukan pengawasan secara langsung terhadap ASN untuk selalu mengedepankan integritas dan netralitas (Eki Furqon, 2020: 15-28). Dengan dibubarkannya KASN, maka reformasi birokrasi dan upaya mewujudkan ASN yang netral semakin menemui tantangan. Apalagi dengan semakin banyaknya wewenang yang diberikan kepada kepala daerah serta adanya kemungkinan anggota TNI-Polri bisa mengisi lebih banyak jabatan strategis

ASN lewat Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) sebagai turunan dari UU ASN terbaru (*Ramai-Ramai Kritik Wacana Anggota TNI Dan Polri Bisa Jadi ASN*, 2024).

Jaminan Perlindungan dan Kerahasiaan Pelapor

Studi ini menemukan bahwa pelanggaran atas netralitas ASN sangat dipengaruhi oleh faktor internal dan faktor eksternal ASN. Faktor internal ini mencakup nilai-nilai, keyakinan, dan integritas individu ASN itu sendiri. Sebagai contoh, seorang ASN mungkin memiliki kecenderungan politik tertentu atau memiliki hubungan personal dengan pihak-pihak yang terlibat dalam politik. Hal ini dapat memengaruhi sikap dan tindakan mereka dalam menjalankan tugasnya secara netral. Selain itu, lingkungan kerja yang berpolitik juga merupakan faktor internal yang signifikan. Politisasi lingkungan kerja dapat menciptakan tekanan pada ASN untuk berpartisipasi dalam aktivitas politik atau memihak pada pihak tertentu. Hal ini dapat mengaburkan batas antara kepentingan politik dan kepentingan publik, serta mengganggu netralitas ASN dalam menjalankan tugasnya.

Faktor eksternal yang memengaruhi netralitas ASN salah satunya adalah tekanan dari atasan atau rekan kerja untuk berpolitik. ASN mungkin menghadapi ancaman atau intimidasi untuk memihak pada kepentingan tertentu, bahkan jika itu bertentangan dengan prinsip-prinsip netralitas. Tekanan semacam ini dapat membuat ASN merasa sulit untuk menjaga netralitasnya dan mengambil keputusan berdasarkan pertimbangan objektif.

Penting untuk diakui bahwa pelanggaran netralitas ASN sangat mungkin terjadi. Kesulitan yang seringkali muncul adalah ketika seseorang ingin melaporkan pelanggaran tersebut. Identitas pelapor harus dilindungi dengan ketat untuk mencegah ancaman atau intimidasi terhadap mereka. Jaminan atas perlindungan dan kerahasiaan pelapor pelanggaran netralitas ASN sangat penting, mengingat hal tersebut menjadi hambatan dalam upaya pengawasan dan penegakan peraturan. Biasanya pelapor seringkali menghadapi ancaman atau intimidasi jika identitas pelapor terungkap (KPK, 2020).

Secara psikologis, diskriminasi terhadap pelapor dapat berdampak pada menurunnya semangat kerja, menciptakan tekanan dan budaya ketakutan, serta membentuk lembaga yang tidak berintegritas. Hal tersebut membuat pelapor takut melapor karena khawatir akan terkena dampak negatif. Kondisi demikian juga dapat memperkuat adanya praktik politisasi ASN. Politisasi ASN merujuk pada kondisi dimana aparat pemerintahan, khususnya pegawai negeri (PNS dan PPPK) terlibat aktif dalam kegiatan politik. Adapun bentuk kegiatan yang dilakukan bisa berupa penggunaan fasilitas negara untuk kampanye, mengikuti kegiatan politik seperti

kampanye, membuat pernyataan dukungan politik dan mengintimidasi ASN lain yang tidak sepeham atau berbeda pilihan politik.

Nurlia Dian Paramita (Koordinator Nasional JPPR) dalam sebuah wawancara dengan tim penulis, menyoroti dampak politisasi ASN yang melibatkan mobilisasi hingga ke level terendah dalam birokrasi, bahkan sampai ke kepala desa. Politisasi ASN dalam bentuk ini menunjukkan bagaimana kepentingan politik bisa merasuki struktur birokrasi hingga ke tingkat yang sangat lokal. Gunanto dalam studinya menjelaskan bahwa politisasi birokrasi yang ada di Indonesia bertujuan untuk melanggengkan kekuasaan (Gunanto, 2020: 89). Keterlibatan kepala desa dan perangkat birokrasi lainnya dalam mobilisasi politik dapat mengancam netralitas ASN dan mendorong mereka untuk terlibat dalam aktivitas politik yang seharusnya tidak berkaitan dengan tugas dan tanggung jawab mereka sebagai pegawai negeri.

Selain itu, Nurlia Dian Paramita juga menyebutkan bahwa dalam beberapa acara formal, ASN bahkan secara terang-terangan menyatakan dukungan politik mereka. Hal ini menunjukkan betapa politisasi ASN telah mencapai tingkat yang mengkhawatirkan, ASN tidak hanya terlibat dalam aktivitas politik secara tidak resmi, tetapi juga secara terbuka menunjukkan afiliasi politik mereka. Tindakan semacam ini tentu saja bertentangan dengan prinsip netralitas yang seharusnya dijunjung tinggi oleh ASN (Arianto, et al., 2018: 39). Lebih lanjut, Nurlia Dian Paramita menekankan pentingnya aturan disiplin bagi ASN yang melanggar netralitas. Aturan ini memuat sanksi bagi ASN yang terlibat dalam aktivitas politik yang bertentangan dengan prinsip netralitas. Pada kasus yang menyertakan atasan ASN tidak memberikan hukuman yang sesuai terhadap pelanggaran netralitas tersebut, atasan tersebut juga dapat dikenai sanksi disiplin yang lebih berat. Hal ini menunjukkan bahwa ada tekanan internal dalam lingkungan kerja ASN untuk memastikan netralitas dipertahankan. Aturan ini bukan hanya bertujuan untuk memberikan sanksi kepada ASN yang melanggar netralitas, tetapi juga untuk mendorong atasan dalam struktur birokrasi untuk bertindak secara tegas terhadap pelanggaran tersebut. Hal ini menjadi salah satu bentuk tekanan bagi ASN dan atasan mereka dalam lingkungan kerja, karena ketidaknetralan ASN tidak hanya merugikan satu pihak, tetapi juga merugikan pihak lainnya dan dapat merusak integritas dan kredibilitas lembaga atau institusi tempat mereka bekerja.

Negara telah memberikan jaminan kerahasiaan guna melindungi pelapor yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN Pasal 28 ayat (2) "Pelapor pelanggaran netralitas ASN dirahasiakan identitasnya" dan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 tentang Perlindungan Saksi dan Korban Pasal 10 ayat (1) "identitas saksi dan/atau korban dirahasiakan". Saat ini masih terdapat tantangan dalam mekanisme perlindungan pelapor yang disebabkan oleh kurangnya sosialisasi dan

lingkungan kerja yang tidak mendukung. Banyaknya kanal pelaporan yang tersedia seperti Sistem Layanan Pengaduan Online (LAPOR), Aplikasi Siap Lapor Bawaslu, Aplikasi Jaga ASN dan aplikasi lainnya yang hanya terintegrasi di Bawaslu tingkat kota turut membuat masyarakat bingung.

Melihat dari jumlah pelaporan yang ada di tahun 2020, dapat dilihat bahwa banyak laporan pelanggaran netralitas ASN yang tidak ditindaklanjuti. Hal ini dapat membuat masyarakat pesimis terhadap tindak lanjut dari pelaporan yang telah dibuat. Nurlia Dian Paramita juga menjelaskan bahwa Bawaslu dan pihak berwenang untuk menindak pelanggaran netralitas ASN tidak responsif, bahkan ketika berita dari peristiwa tersebut viral. Kondisi tersebut membuat pelapor merasa melakukan hal sia-sia namun memiliki resiko jangka panjang yang serius.

Pada saat ini, perlindungan terhadap pelapor perlu dioptimalkan. Upaya kolektif yang melibatkan banyak pihak seperti KPU, Bawaslu, media massa dan kelompok masyarakat untuk menciptakan lingkungan yang terbebas dari praktik kolusi, korupsi dan nepotisme yang bersumber dari politisasi dan pelanggaran netralitas ASN (Jayanti, 2019: 105). Pihak-pihak tersebut memiliki peran penting dalam melindungi pelapor. Adapun hal yang dapat dilakukan di antaranya: *Pertama*, mendukung dan mengedukasi masyarakat, meningkatkan kesadaran masyarakat mengenai pentingnya peran pelapor dan pentingnya netralitas dalam Pemilu. Dalam upaya-upaya ini media massa juga dilibatkan sebagai agen penyampaian informasi yang independen agar dapat mengedukasi berbagai lapisan masyarakat.

Kedua, turut memantau dan melaporkan pelanggaran yang terjadi. Masyarakat dapat turut aktif dalam memantau dan mendokumentasikan pelanggaran di lingkungan sekitar, kemudian melaporkan temuan tersebut berdasarkan bukti. *Ketiga*, turut serta mengawal proses penegakan hukum yang dilakukan Bawaslu. Mendorong Bawaslu untuk menindaklanjuti laporan yang ada secara serius dan transparan. Kemudian, memberikan dukungan moral dan bantuan hukum kepada pelapor jika identitasnya diketahui. *Keempat*, membentuk budaya anti pelanggaran, yaitu budaya untuk berani menegakkan peraturan dan melawan pelanggaran. Menciptakan lingkungan yang terbuka dan anti-kritik.

KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa netralitas ASN masih menghadapi sejumlah tantangan yang signifikan. Tingginya jumlah pelanggaran netralitas ASN menunjukkan adanya kelemahan dalam sistem pengawasan dan penegakan hukum yang dapat dimanfaatkan untuk memanipulasi proses politik. Selain itu, kurangnya efektivitas dalam pemberian sanksi kepada pelanggar menandakan perlunya peningkatan dalam penegakan aturan tersebut guna menciptakan efek jera yang lebih besar.

Hal yang perlu diperhatikan adalah banyaknya pelanggaran netralitas ASN yang menempati jabatan strategis di pemerintahan daerah, menunjukkan hilangnya batasan antara jabatan publik dan politik. Berkaca dari kasus-kasus pelanggaran netralitas ASN di Kabupaten Kutai Kartanegara kita dapat melihat adanya pemanfaatan posisi untuk kepentingan pribadi dalam mendukung kemenangan individu atau kelompok tertentu dalam arena politik.

Tantangan lainnya adalah terbatasnya kemampuan Bawaslu dan aparat penegak hukum lainnya dalam menegakkan netralitas ASN, yang disebabkan oleh minimnya partisipasi masyarakat dalam mengawasi aktivitas ASN di lingkungan mereka. Faktor-faktor seperti intimidasi, tekanan, dan kurangnya mekanisme perlindungan bagi pelapor juga menjadi penghambat partisipasi masyarakat dalam meminimalisir pelanggaran, khususnya terkait netralitas ASN.

Langkah-langkah pencegahan yang dilakukan oleh Bawaslu dan KPU, seperti sosialisasi tentang etika dan netralitas ASN, perlu diperkuat oleh institusi terkait lainnya. Sistem meritokrasi dalam birokrasi dan netralitas ASN memiliki dampak dalam tekanan untuk memperoleh keuntungan politik. Selain itu, fanatisme ASN terhadap partai politik dan kekerabatan dengan aktor politik juga merupakan hambatan bagi netralitas ASN. Diperlukan perbaikan dalam hal sumber daya manusia dan sistem yang mengatur agar dapat menjamin netralitas ASN yang lebih kuat pada Pilkada 2024.

DAFTAR PUSTAKA

- Adia, Viera Restuani dan Susetyo, Ivan Budi. 2022. *Birokrasi dan Governance Publik*. Lombok: Pusat Pengembangan Pendidikan dan Penelitian Indonesia.
- Akbar, W. S., dan Frinaldi, A. 2023. "Peran Hukum Administrasi Negara dalam Netralitas ASN". *Jurnal Manajemen, Ekonomi dan Akuntansi (JUMEA)*, 1(2).
- Alaydrus, Anwar, Muh Jamal dan Niken Nurmiyati. 2023. *Pengawasan Pemilu: Membangun Integritas, Menjaga Demokrasi*. Indramayu: Adab.
- Arianto, Alang., Ishomuddin., DS, Vina Salviana., Sulistyaningsih, Tri. 2023. "Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Filosofi Nilai-nilai Belom Bahadat". Yogyakarta: Bildung.
- Arum, N. S., & Putri, M. W. (2022). Optimalisasi Terhadap PNS yang Menjadi Anggota Partai Politik Berdasarkan Asas Netralitas ASN. *Sinar Dunia: Jurnal Riset Sosial Humaniora dan Ilmu Pendidikan*, 1(4).
- Atmojo, Muhammad Eko dan Helen Dian Fridayani. 2023. "Penguatan Netralitas Birokrasi Pada Pemilu di Indonesia". Dalam *Dinamika Jelang Pemilu Serentak 2024*, editor Ridho Al-Hamdi, 132-152. Yogyakarta: Samudra Biru.

- Avineri, Shlomo. (1972). "Hegel's Theory of the Modern State: Social Classes, Representation and Pluralism." *Cambridge University Press*, 155-175.
- Bowen, G. 2009. "Document Analysis As A Qualitative Research Method". *Qualitative Research Journal*, 9(2).
- CNN Indonesia. 2020. "Netralitas ASN & Politisasi Birokrasi Jelang Pilkada" *CNN Indonesia*, 7 Agustus 2020. <https://www.youtube.com/watch?v=uQqTTg3I514>
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. 2018. *Qualitative inquiry and research design: Choosing Among Five Approachs*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Dairani, & Fadlail, A. 2023. "Konsep Pengaturan Netralitas ASN dalam Pemilu dan Pilkada Serentak 2024". *Lisan Al-Hal: Jurnal Peengembangan Pemikiran dan Kebudayaan*, 17(2).
- Denty, Piawai Nastitie. 2023. "Pj Gubernur Jawa Tengah Nana Sudjana Dilaporkan ke Bawaslu" *Kompas.id*, 22 Desember 2023. <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2023/12/22/pj-gubernur-jawa-tengah-nana-sudjana-dilaporkan-ke-bawaslu-ri>
- Firnas, M. Adian. (2016). "Politik dan Birokrasi: Masalah Netralitas Birokrasi di Indonesia Era Reformasi." *Jurnal Review Politik*, 6(1): 186.
- Furqon, Eki. 2023. "Kedudukan Komisi Aparatur Sipil Negara dalam Menjaga Netralitas Aparatur Sipil Negara pada Pemilihan Umum 2019 Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum (Studi Kasus pada Pemilu 2019 di Provinsi Banten)" *AJUDIKASI: Jurnal Ilmu Hukum*, 4(1): 15-28.
- Gunanto, D. (2020). Politisasi Birokrasi Dalam Pelaksanaan Pilkada di Indonesia. *Independen: Jurnal Politik Indonesia Global*, 1(2).
- Hanifah, Syifa. 2023. "Dianggap Tak Netral, Ini Penjelasan Pj Gubernur NTB Hadir di Acara PDIP" *Merdeka.com*, 21 November 2023. <https://www.merdeka.com/peristiwa/dianggap-tak-netral-ini-penjelasan-pj-gubernur-ntb-hadir-di-acara-pdip-51519-mvk.html?screen=2>
- Jayanti, N. P. (2019). Netralitas Peran Aparatur Sipil Negara Dalam Kebijakan Publik Dan Pemilihan Umum. *Jurnal Analis Kebijakan*, 3(1).
- Kasn.go.id. 2020. "Hasil PANSUS ASN DPRD Bengkulu Selatan Sejalan dengan Rekomendasi KASN" *Kasn.go.id*, 24 Juni 2020. <https://kasn.go.id/id/publikasi/hasil-pansus-asn-dprd-bengkulu-selatan-sejalan-dengan-rekomendasi-kasn>
- Kasn.go.id. 2021. "KASN Rekomendasikan Gubernur Jambi untuk Mengangkat Kembali Enam PPT yang Diberhentikan" *Kasn.go.id*, 12 Agustus 2021. <https://www.kasn.go.id/id/publikasi/-kasn-rekomendasikan-gubernur-jambi-untuk-mengangkat-kembali-enam-ppt-yang-diberhentikan>

- Kasn.go.id. 2023. "Survei KASN: Pj. Kepala Daerah Kurang Optimal Tegakkan Netralitas ASN" *Kasn.go.id*, 19 Desember 2023. <https://www.kasn.go.id/id/publikasi/survei-kasn-pj-kepala-daerah-kurang-optimal-tegakkan-netralitas-asn>
- Kasn.go.id. 2024. "Ratusan ASN Langgar Netralitas Jelang Pemilu Lebih Sistemik dan Nekat" *Kasn.go.id*, 6 Februari 2024. <https://www.kasn.go.id/id/publikasi/ratusan-asn-langgar-netralitas-jelang-pemilu-lebih-sistemik-dan-nekat>
- Katulangi, H. 2023. "Hati-hati! Jelang PILKADA 2024, ASN Langgar Netralitas Dikenai Sanksi" *Bkppd.magelangkab.go.id*, 11 Juni 2023. <https://bkppd.magelangkab.go.id/home/detail/hati-hati--jelang-pilkada-2024--asn-langgar-netralitas-dikenai-sanksi/455>
- KPK. 2020. *Laporan Tahunan KPK 2020*.
- Mokhsen, Nuraida. 2019. "Menjaga Netralitas ASN dalam Pemilu". *Jurnal Bawaslu Provinsi Kepulauan Riau*, 1(1).
- Murti, A., Kusuma, H., dan Rizkika, S. 2023. "Dinamika Manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Membangun Asas Netralitas Menjelang Pemilihan Umum 2024". *Journal of Social Science Research*, 3(2).
- Muttaqin, M. Zaenul, Ilham dan Usman Idris. 2021. "Tantangan Implementasi Netralitas PNS (Kajian Kekerasan Simbolik dalam Pilkada)". *Jurnal Wacana Politik* 6(1).
- Pananrangi, A., & Nippi, A. T. (2021). "Bureaucracy Neutrality Challenges in Indonesia (Conceptual Study)". *Meraja Journal*, 4(1).
- Perdana, Gema. 2019. "Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi". *Jurnal Negara Hukum* 10(1).
- PPID Bawaslu Republik Indonesia. 2024. <https://ppid.bawaslu.go.id/>
- Putra, I Wayan Yoga Pratama., Sugiarta, I Nyoman Gede., Suryani, Luh Putu. 2022. "Sanksi Terhadap Pelanggaran ASN yang Terbukti Berpolitik Praktis dalam Pilkada Serentak". *Jurnal Konstruksi Hukum*, 3(2).
- Ramai-Ramai Kritik Wacana Anggota TNI dan Polri Bisa Jadi ASN. 2024. CNN Indonesia. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20240318065550-20-1075471/ramai-ramai-kritik-wacana-anggota-tni-dan-polri-bisa-jadi-asn>
- Riyanto, M., Widodo, A., dan Retnowinarni, R. 2023. "Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pilkada untuk Mewujudkan Good Governance". *Journal Syntax Idea*, 5(12).
- Rustan. 2024. "KPU RI Terbitkan PKPU Pilkada 2024, Ini Jadwal dan Tahapannya" *Rri.co.id*, 30 Januari 2024. <https://www.rri.co.id/pemilu/536484/kpu-ri-terbitkan-pkpu-pilkada-2024-ini-jadwal-dan-tahapannya>

- Sangyub, Ryu dan Virindra, Naufal. 2023. "Impaired Neutrality: A Propensity That Occurs Among Indonesian Bureaucrats in the Election". *Jurnal Policy & Governance Review* (7).
- Sapni, Dripsy Teresa Pugon, Dani Robert Pinasang, dan Donna Okthalia Setiabudhi. 2023. "Penegakan Hukum Terhadap Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pelaksanaan Pemilihan Umum di Provinsi Sulawesi Utara". *Jurnal Fakultas Hukum Unsrat Lex Administratum*, 12(1).
- Setiawan, Irfan. 2014. *Rekonstruksi Birokrasi Pemerintah Daerah*. Indonesia: IPDN.
- Siagian, A. W., Arinny, F., M. P. Ningsih dan T.S. 2022. "Asas Netralitas pada Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2024 bagi Aparatur Sipil Negara". *Civil Service*, 16(2).
- SKB 5 Menteri. 2022.
- Stein, R dan Bickers, K. 1995. *Perpetuating the Pork Barrel: Congressional Elections And The Pork Barrel*.
- Suhariyanto, D. 2023. "Pembinaan Penanganan Pelanggaran Tentang Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pemilu Serentak Tahun 2024 di Bawaslu DKI Jakarta". *Community Development Journal*, 4(3).
- Sulistyo, A. Q., Santoso, A., & Usman, U. (2021). Neutrality of the State Civil Apparatus in the Democratic Party of Regional Head Election (Pilkada). *Unnes Law Journal*, 7(1).
- Sutrisno. 2019. "Prinsip Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah". *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 26(3).
- Tim Pokja Wasdal. 2024. "Jenis Pelanggaran dan Sanksi Netralitas ASN Selama Pemilu 2024" *Bkn.go.id*, 2 Februari 2024. <https://www.bkn.go.id/jenis-pelanggaran-dan-sanksi-netralitas-asn-selama-pemilu-2024-2/>