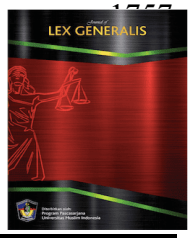
Journal of Lex Generalis (JLS)
Volume 2, Nomor 7, Juli 2021
P-ISSN: 2722-288X, E-ISSN: 2722-7871
Website: http: pasca-umi.ac.id/indez.php/jlg
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pemilihan Kepala Daerah Di Kabupaten Bulukumba

Ambo Radde Junaid[1,2], La Ode Husen[1] & Agussalim A. Gadjong[1]

[1]*Magister Ilmu Hukum, Universitas Muslim Indonesia.*
[2]*Koresponden Penulis, E-mail: amboraddejuanid@gmail.com*

ABSTRAK
Tujuan penelitian menganalisis pengaturan netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) pada pelaksanaan Pilkada di Kabupaten Bulukumba; dan mengetahui perbuatan-perbuatan yang menjadi pelanggaran Netralitas bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) pada pelaksanaan Pilkada di Kabupaten Bulukumba. Tipe penelitian ini adalah penelitian normatif empiris. *Adapun hasil penelitian ini : (1) Netralitas Aparatur Sipil Negara pada Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Bulukumba belum terlaksana dengan baik; (2) Faktor-faktor yang mempengaruhi ketidak-netralan aparatur sipil negara pada Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Bulukumba disebabkan karena faktor internal dan eksternal; (3) Dalam pelaksanaan mekanisme penjatuhan sanksi kepada Aparatur Sipil Negara yang tidak netral pada pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Bulukumba Tahun 2020 belum sepenuhnya terealisasi.*

Kata Kunci: *Netralitas; Aparatur Sipil Negara; Kepala Daerah*

ABSTRACT
The Research objective to analyze the neutrality setting of the State Civil Apparatus (ASN) in the implementation of the Regional Head Election in Bulukumba Regency; and knowing the actions that constitute a violation of Neutrality for the State Civil Apparatus (ASN) in the implementation of the Pilkada in Bulukumba Regency. This type of research is empirical normative research. The results of this study: (1) The neutrality of the State Civil Apparatus in the Implementation of Regional Head Elections in Bulukumba Regency has not been carried out properly; (2) The factors that influence the non-neutrality of the state civil apparatus in the Implementation of Regional Head Elections in Bulukumba Regency are caused by internal and external factors; (3) In the implementation of the mechanism for imposing sanctions on State Civil Apparatus who are not neutral in the implementation of the Regional Head Election in Bulukumba Regency in 2020, it has not been fully realized.

Keywords*: Neutrality; State Civil Apparatus; District head*

PENDAHULUAN

Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah (pemilukada) merupakan proses pergantian kepemimpinan pemerintahan Propinsi dan Kabupaten/Kota yang mencerminkan pelaksanaan sistem daerah otonom (Simamora, 2011). Lebih jauh lagi Pasal 18 ayat (4) UUD Negara Republik Indonesia 1945, menyebutkan bahwa: "Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan propinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis" (Nazriyah, 2015). Kelompok kata "kedaulatan berada di tangan rakyat" dan "dipilih secara demokratis" inilah yang mendorong regulator untuk menerapkan Pemilukada yang melibatkan rakyat secara langsung (Hanum, 2016). Dari sudut pandang ini, sistem pemilihan bisa dikatakan lebih demokratis dibandingkan dengan sistem perwakilan (demokrasi tidak langsung) sebelumnya, semangat untuk mengembalikan demokrasi tersebut menjadi demokrasi langsung tercermin dari keinginan masyarakat sebagai pemilih yang ingin memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak dan hati nuraninya tanpa perantara, dalam memlih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Hutapea, 2015).

Pemilukada langsung ini mulai diselenggarakan pertama kali di Indonesia pada Bulan Juni 2005 atau sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Djanggih, Hipan, Hambali, 2018). Perubahan tatanan sistem Pemilukada dari tidak langsung menjadi langsung diharapkan mampu menjaring calon-calon pemimpin kepala daerah yang berkualitas sesuai dengan keinginan rakyat dan pemimpin yang mementingkan kepentingan rakyat serta dapat terlaksana dengan demokratis (Hakim, 2018). Tetapi hak pilih Aparatur Sipil Negara atau disingkat dengan ASN dalam hal tersebut tidak dinyatakan secara terbuka, sehingga cenderung menjadi bentuk "kampanye" yang sifatnya mengarahkan dukungan kepada salah satu pasangan calon. Apalagi kadang kala ASN mudah terbawa arus politik atau dengan kata lain dalam keadaan terpaksa dan mereka tidak netral karena takut di mutasi atau di turunkan jabatan akhirnya mereka memihak kepada salah satu pasangan calon ketika salah satu kandidat merupakan calon petahana (*incumbent)* (Saragih & Ginting, 2017).

Untuk mewujudkan pilkada yang berkualitas, netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan salah satu aspek yang penting untuk disoroti, sebab pelanggaran asas netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam pilkada kerap menjadi problem yang berulang dan menjadi fenomena yang berpengaruh signifikan terhadap menurunnya kualitas pilkada demokratis (Faedlulloh & Duadji, 2019). Bahwa netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam konstruksi hukumnya secara filosofis bisa terlihat apa yang mendasari pengaturan asas netralitas sebagai asas penting dalam UU Aparatur Sipil Negara (ASN). Bahwa landasan dasarnya netralitas diatur agar Aparatur Sipil Negara (ASN) yang bekerja untuk pelayanan publik dapat bekerja secara profesional, independen dan beritegritas (Sutrisno, 2019). Aparatur Sipil Negara (ASN) harus bebas dari pengaruh intervensi atau pengaruh dari luar dan partai politik. Dalam konteks normatif, terdapat berbagai kerangka hukum yang substansinya dirancang untuk menjaga netralitas ASN dalam pilkada baik pada konteks legislasi maupun regulasi. Pada konteks legislasi, Pertama , UU Nomor 5/2014 tentang Aparatur Sipil

Negara (ASN) . Pasal 9 ayat (2) mengatur bahwa ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik (Samawa, 2018).

Penyelenggaraan Pemilukada ialah wujud dari demokrasi dan kedaulatan rakyat. Pemilukada pada setiap daerah diharapkan mampu terlaksana dengan lancar dan sesuai yang dikehendaki oleh Pemerintah Daerah, Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) dan juga masyarakat itu sendiri (Mulyono & Fatoni, 2020). Tetapi, pada kenyataannya praktik Pemilukada ditingkat daerah menimbulkan berbagai polemik dimasyarakat atas keterlibatan Birokrat/Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN dalam tahapan-tahapan penyelenggaraan Pemilukada. Budaya politik masyarakat dan bangsa Indonesia menunjukkan kecenderungan yang sangat kuat bahwa potensi birokrasi/Pegawai Negeri Sipil khususnya, merupakan instrumen politik yang sangat efektif untuk memperkuat kontrol politik demi memperluas dan mempertahankan rezim kekuasaannya.

METODE PENELITIAN

Tipe penelitian ini adalah penelitian normatif empiris. Penelitian hukum normatif yaitu penelitian hukum yang mengkaji hukum tertulis dari aspek teori, sejarah, filosofi, perbandingan, stuktur dan komposisi, lingkup dan materi, penjelasan umum dari pasal demi pasal, formalitas dan kekuatan mengikat suatu undang-undang tetapi tidak mengikat aspek terapan atau implementasinya (Qamar & Djanggih, 2017). Penelitian empiris adalah penelitian hukum positif tidak tertulis mengenai perilaku anggota masyarakat dalam hubungan hidup bermasyarakat. Penelitian hukum normatif dengan cara mengkaji hukum tertulis yang bersifat mengikat dari segala aspek yang kaitannya dengan pokok bahasan yang diteliti. Penelitian hukum empiris dengan cara mengkaji kedudukan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam kaitannya dengan pelanggaran Netralitas pada Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Bulukumba.

PEMBAHASAN

A. Perbuatan-perbuatan yang merupakan pelanggaran Netralitas bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) pada Pilkada di Kabupaten Bulukumba

Bentuk-bentuk keterlibatan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam pemilihan kepala daerah di Kabupaten Bulukumba Tahun 2020 sesuai dengan hasil wawancara yang dilakukan dengan Anggota Bawaslu Bulukumba, Bakri Abubakar yang mengatakan:

"Sejauh yang pernah kami tangani, ada beberapa bentuk keterlibatan ASN diantaranya melakukan pendekatan atau mendaftarkan diri sebagai bakal calon bupati dan wakil bupati pada partai politik, mengikuti kegiatan sosialisasi yang dilakukan oleh bakal calon, memberikan dukungan di media sosial dan menghadiri kegiatan kampanye pasangan calon dan memberikan seruan pada saat itu".

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN tersebut pemerintah berharap bahwa tidak ada lagi ASN atau Pegawai Negeri Sipil yang terlibat dalam pemilihan umum atau ranah perpolitikan. Keterlibatan ASN tersebut dapat dilihat dari segi menjadi tim sukses, calon kandidat pada masa kampanye dan menjadi peserta kampanye menggunakan atribut partai atau atribut PNS,

mengarahkan PNS lain untuk turut serta dalam kampanye menggunakan fasilitas negara dalam kampanye.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, menjadi bagian pertama dalam pembahasan terkait netralitas Pegawai Negeri Sipil. Pengaturan kedua adalah dalam Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi undang-undang dan peraturan ketiga Peraturan pemerintah No 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Berdasarkan hasil wawancara dan data dari Bawaslu Bulukumba dapat dilihat bahwa pelanggaran netralitas ASN seringkali terjadi dengan bentuk menghadiri/mengikuti acara silahturahmi/ sosialisasi/bakti sosial Bakal Pasangan Calon/parpol serta membuat keputusan/tindakan yang menguntungkan pasangan calon. Adapun jenis pelanggaran tersebut dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel 1 Jenis Pelanggaran Netralitas ASN yang ditangani Bawaslu Bulukumba

No	Jenis Pelanggaran	Jumlah
1	Melakukan pendekatan terhadap partai politik terkait rencana pengusulan dirinya ataupun orang lain sebagai bakal calon Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah.	4
2	Menghadiri/mengikuti acara silahturahmi/ sosialisasi/bakti sosial Bakal Pasangan Calon/parpol	8
3	Memberikan dukungan melalui media sosial	4
4	Berfoto bersama Pasangan Calon dan mengikuti silahturami dengan Pasangan Calon	5
5	Menghadiri kampanya tatap muka Pasangan Calon	1
6	membuat keputusan/tindakan yang menguntungkan pasangan calon	12
	Jumlah	34

Sumber Data : Bawaslu Kabupaten Bulukumba Tahun 2020

Dalam Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara, Anggota Tentara Nasional Indonesia, dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, bentuk pengawasan menitikberatkan pada 2 (dua) bentuk pengawasan yaitu *pertama* pengawasan terhadap keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu peserta pemilu selama masa kampanye dan yang *kedua* adalah pengawasan terhadap kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap peserta pemilu baik sebelum, selama dan sesudah masa kampanye. Kegiatan keberpihakan yang dimaksud dalam peraturan Bawaslu tersebut adalah :

a. Pertemuan
b. Ajakan
c. Imbauan
d. Seruan

e. pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.

Dalam penanganan pelanggaran netralitas aparatur sipil negara, Bawaslu Kabupaten Bulukumba tidak hanya melakukan kajian untuk diteruskan kepada Komisi Aparatur Sipil Negara, tetapi juga mengkaji potensi tindak pidana yang dilakukan oleh Aparatur Sipil Negara. Kajian tindak pidana pemilihan yang dilakukan oleh aparatur sipil negara apabila memenuhi unsur dalam pasal 71 ayat (1) jo. Pasal 188 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016, masih sulit dilakukan penegakan hukumnya, oleh karena rumusan pasalnya masih menimbulkan perdebatan pada pembahasan disentra gakkumdu. Adapun rumusan pasal 188 UU Pilkada yang sering diperdebatkan yaitu unsur pejabat aparatur sipil negara dan unsur membuat keputusan atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon.

Dari 27 kasus pelanggaran netralitas ASN sesuai data Bawaslu Kabupaten Bulukumba, tidak satupun kasus yang memenuhi unsur tindak pidana meskipun diketahui ada aparatur sipil negara yang melakukan kampanye di media sosial, atau hadir dalam kegiatan kampanye pasangan calon, Bawaslu Kabupaten Bulukumba masih kesulitan melakukan pemidanaan terhadap aparatur sipil negara tersebut, hal ini disebabkan karena Undang-undang maupun peraturan pelaksanaannya tidak memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai tindakan atau keputusan yang dikategorikan sebagai perbuatan menguntungkan atau merugikan pasangan calon. Demikian pula penjelasan unsur mengenai pejabat aparatur sipil negara, masih terdapat perbedaan pandangan, apakah semua aparatur sipil itu dikatakan sebagai pejabat ASN.

Pemberian sanksi pidana bagi ASN yang terbukti melanggar pasal 71 ayat (1) Undang-undang Pidana bagi Bawaslu Kabupaten Bulukumba dirasa tentu akan memberikan efek jera, dibandingkan dengan sanksi etik saja. Oleh sebab itu, Bawaslu Kabupaten Bulukumba meyakini pemberian sanksi administratif bagi aparatur sipil negara tidak dirasa efektif karena belum maksimalnya Undang-undang pilkada mulai dari rumusan norma yang masih menimbulkan perdebatan di sentra gakkumdu maupun sanksi pidana yang dijatuhkan bagi aparatur sipil negara, relatif penerapan sanksi pidana sangat ringan yaitu paling singkat 1 (satu) bulan dan paling lama 6 (enam) bulan.

Berdasarkan hasil wawancara beberapa narasumber, adapun faktor-faktor yang memengaruhi Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) pada Pelaksanaan Pilkada di Kabupaten Bulukumba Tahun 2020 adalah sebagai berikut :

a) Ambiguitas Peraturan

Sesuai dengan hasil wawancara yang dilakukan dengan Koordinator Sekretariat Bawaslu Bulukumba, Syarifuddin Anwar yang mengatakan :

"Faktor-faktor yang menyebabkan Aparatur Sipil Negara (ASN) seringkali ikut serta terlibat dalam pemilihan kepala daerah di Kabupaten Bulukumba yaitu ambiguitas peraturan, menginginkan jabatan dan kedekatan keluarga atau ada hubungan emosional"

Sesuai dengan pasal 2 huruf f UU ASN mengatur bahwa penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN didasarkan pada asas netralitas. Penjelasan pasal tersebut menguraikan bahwa "asas netralitas" adalah bahwa setiap aparatur tidak berpihak

dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Di sisi lain Pasal 1 angka 2 UU ASN menegaskan bahwa PNS yang merupakan bagian dari ASN selain pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja tetap mempunyai hak untuk memilih dan dipilih dalam Pemilihan Umum maupun Pilkada. Ambiguitas peraturan inilah yang juga membuat beberapa ASN pada pemilihan kepala daerah kabupaten bulukumba tahun 2020 diberikan sanksi karena terbukti telah mendaftarkan dirinya di beberapa partai politik (Parpol) untuk ikut kontestasi Pilkada Bulukumba.

Larangan lain yang ketentuannya juga yang multi tafsir, bahwa setiap ASN dilarang memberikan dukungan kepada kepala daerah/wakil kepala daerah dengan cara "terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon kepala daerah/wakil kepala daerah". Kalimat ini multitafsir karena dapat dipahami/ditafsirkan bahwa ASN boleh mengikuti kampanye calon asalkan tidak memberikan dukungan. ASN bisa saja berdalil bahwa kehadirannya dalam kampanye sebatas untuk mengetahui figur, visi, dan misi kandidat. Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan dengan Pelaksana Tugas Kepala BKPSDM Bulukumba, Djunaidi Abdillah yang mengatakan :

"Salah satu faktor yang menyebabkan Aparatur Sipil Negara (ASN) seringkali ikut serta terlibat dalam pemilihan kepala daerah di Kabupaten Bulukumba yaitu menginginkan perubahan atau tertarik dengan visi misi calon kepala daerah"

Oleh karena itu, sangat sulit untuk menentukan apakah ASN yang ikut kampanye tersebut memberi dukungan atau tidak.

2). Lemahnya Penegakan Hukum

Indonesia adalah negara hukum *(rechsstaat)* dan bukan negara kekuasaan *(maachsstaat).* Negara hukum bertujuan melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, mewujudkan kehidupan masyarakat bangsa dan Indonesia adalah negara hukum *(rechsstaat)* dan bukan negara kekuasaan *(maachsstaat).* Negara hukum bertujuan melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, mewujudkan kehidupan masyarakat bangsa dan menjadikan satu-satunya alat untuk menyelesaikan segala permasalahan.

Sesuai dengan hasil wawancara yang dilakukan dengan Pelaksana Kasubag Divisi Hukum Bawaslu Bulukumba, Akmal yang mengatakan :

"Salahsatu faktor yang menyebabkan Aparatur Sipil Negara (ASN) seringkali ikut serta terlibat dalam pemilihan kepala daerah di Kabupaten Bulukumba yaitu lemahnya penegakan hukum".

Kenyataan di lapangan ASN yang tidak netral tidak diberikan sanksi tegas sehingga tidak ada efek jera atas perbuatan yang dilakukan. Kurang tegasnya sanksi yang seringkali menjadi faktor penghambat pegawai Negeri Sipil untuk bersikap netral pada saat pemilukada dilakukan. Meskipun peraturan perundang-undangan yang mengatur Netralitas Pegawai Negeri sipil telah ditetapkan, akan tetapi keterlibatan birokrasi dalam proses pemilukada masih tetap tampak.

3). Kerjasama yang saling menguntungkan

Hubungan kerjasama yang saling menguntungkan antara atasan dan bawahan biasa disebut sebagai *patron client*. Dalam hubungan tersebut terdapat seorang patron atau penguasa yang kuat dan mampu mengintervensi bawahannya.

Budaya *patron-client* menjadi penyebab utama keberpihakan ASN dalam Pilkada. *Patron* merupakan seorang pemimpin dan *Client* adalah anak buah, keduanya berjalan bersamaan karena memiliki hubungan yang terikat. Budaya *Patron-client* dapat digambarkan pada rezim orde baru yang dikenal sangat kental terhadap patrimonialis. Budaya *Patron-client* memposisikan seorang atasan untuk menyediakan atau memberikan jabatan bagi bawahan dengan menggunakan balas jasa yaitu bawahan harus memberikan loyalitas serta dedikasinya.

Sesuai dengan hasil wawancara yang dilakukan dengan Anggota Bawaslu Bulukumba, Abdul Rahman yang mengatakan :

"Salah satu faktor yang menyebabkan Aparatur Sipil Negara (ASN) seringkali ikut serta terlibat dalam pemilihan kepala daerah di Kabupaten Bulukumba adalah Loyalitas seorang ASN terhadap atasan"

Berdasarkan wawancara tersebut diatas menunjukkan bahwa adanya ASN yang menimbulkan hubungan timbal balik atau budaya *patron client*. Akibatnya, terjadi politik balas budi yang mengarah pada sikap tidak netral ASN. Kenyataanya pada Pilkada Bulukumba banyak ASN yang bersikap tidak netral dikarenakan faktor budaya *patron-client* dimana salahsatu calon kepala daerah adalah Wakil Bupati Bulukumba yang merupakan *patron* dan ASN sebagai *client* akan melakukan kerjasama dengan seorang patron, dengan memberikan jasa berupa loyalitas.

4). Hubungan kekerabatan

Salah satu faktor tidak netralnya ASN pada Pilkada berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan dengan Pelaksana Kasubag SDM Bawaslu Bulukumba, Masy'al yang mengatakan :

"Salahsatu faktor yang menyebabkan Aparatur Sipil Negara (ASN) seringkali ikut serta terlibat dalam pemilihan kepala daerah di Kabupaten Bulukumba adalah karena ada hubungan kekeluargaan"

Hubungan kekerabatan terbentuk atas dasar keturunan secara biologis, pada konteks budaya terdapat hubungan sosial yang terbina dikarenakan berada dalam ruang lingkup yang erat. Hubungan kekerabatan yang erat akan berdampak pada keinginan ASN tersebut untuk mendukung atau berpihak kepada salah satu pasangan calon tertentu.

Hubungan kekeluargaan antara ASN dengan calon kepala daerah tentu sangat memengaruhi netralitas. Hal ini sangat berpengaruh dalam penentuan sikap politik ASN. Jika ASN mempunyai saudara yang terlibat dalam pencalonan kepala daerah, tentunya mereka tidak akan membiarkan sudaranya berjuang sendiri dalam mencapai cita-citanya untuk terpilih sebagai bupati/walikota.

5). Intervensi Elit Politik

Berkaitan dengan jabatan dalam lingkungan birokrasi yaitu semakin kental dengan berbagai aspek politis terutama saat dilakukannya Pilkada langsung. Sistem pemilihan langsung ini sangat rentan membuat ASN sebagai kekuatan politik untuk

mendapatkan dukungan. Peluang ASN untuk terlibat dalam politik praktis sangat besar dikarenakan jabatan karir ditentukan oleh pejabat yang berada diatasnya yaitu Kepala Daerah.

6). Motivasi Terhadap Jabatan

Keterlibatan ASN dalam Pilkada disebabkan karena adanya motivasi dari dalam diri untuk mendapatkan kekuasaan serta adanya kepentingan memelihara dan meningkatkan posisi karirnya atau jabatannya. Motivasi mendapatkan jabatan atau posisi tertentu dalam ruang lingkup birokrasi mengakibatkan seorang ASN ikut berpartisipasi secara aktif dalam Pilkada termasuk kegiatan kampanye politik untuk memenangkan pasangan calon tertentu.

Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan dengan Sekertaris BKPSDM Bulukumba, Asraeni yang mengatakan :

"Salahsatu faktor yang menyebabkan Aparatur Sipil Negara (ASN) seringkali ikut serta terlibat dalam pemilihan kepala daerah di Kabupaten Bulukumba adalah adanya keterlibatan atau hubungan kekeluargaan, kerabat dan menginginkan jabatan"

Pilkada secara langsung dapat memunculkan kelompok masyarakat yang mendukung dan tidak mendukung dan ada juga kelompok masyarakat yang menjadi relawan atau bukan relawan. ASN pun juga terbagi dalam beberapa kelompok. Salah satu kelompok adalah kelompok birokrat yang secara tegas maupun sembunyi-sembunyi menempatkan diri pada kelompok salah satu kandidat kepala daerah. Kelompok ini cenderung memberikan dukungannya terhadap calon kepala daerah dengan mengerahkan tenaga dan sumber daya birokrasi.

Para ASN berusaha menanam jasa kepada kandidat dengan harapan kepentingan ekonomi, pengamanan jabatan serta perolehan jabatan yang lebih tinggi apabila kandidat yang didukungnya berhasil terpilih. Ketika kandidat yang didukung menang dalam pemilihan, maka biasanya ASN yang sebelumnya berjasa mendukung, kemudian mendapatkan promosi jabatan sebagai imbalannya.

Dari hasil wawancara tersebut, dapat dikatakan bahwa penyebab dari ASN terlibat dalam kegiatan politik di Pilkada Bulukumba Tahun 2020 adalah adanya motovasi terhadap jabatan, prilaku tidak netral ini karena minimnya integritas ASN untuk bersikap netral. Hal tersebut disebabkan karena ASN memilikiepentingan-kepentingan pribadi, sehingga mengabaikan netralitas dan profesionalisme yang seharusnya dijalankan.

Berdasarkan hasil wawancara dari berbagai narasumber, dapat disimpulkan bahwa netralitas ASN pada Pilkada Bulukumba Tahun 2020 belum berjalan dengan baik, ini dikarenakan adanya faktor Internal dan faktor Eksternal, sesuai yang dikatakan (Hollyson: 2014) yang menyatakan faktor penyebab pelanggaran netralitas Aparatus Sipil Negara dikarenakan adanya faktor Internal dan faktor Eksternal.

B. Mekanisme penjatuhan sanksi kepada Aparatur Sipil Negara yang tidak netral dalam Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Bulukumba

Keterlibatan oknum Aparatur Sipil Negara (ASN) pada Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Bulukumba dengan melanggar aturan yang ada, dimana setiap ASN tidak boleh terlibat dalam tahapan-tahapan pelaksanaan Pemilhan kepala daerah (Pilkada)

baik sebelum, selama dan sesudah kampanye. Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan dengan Anggota Bawaslu Bulukumba, Bakri Abubakar yang mengatakan.

"*Sepanjang tahapan penyelenggaraan Pilkada Tahun 2020 bawaslu telah memproses dan merekomendasikan ke KASN sebanyak 27 Kasus*".

Dari 27 kasus tersebut, berdasarkan Data Bawaslu Bulukumba jumlah dugaan pelanggaran netralitas ASN tersebut sebanyak 34 (tiga puluh empat) orang yang ditemukan oleh pihak Bawaslu Kabupaten Bulukumba, Panitia pengawas kecamatan (Panwascam) Kabupaten Bulukumba maupun laporan dari masyarakat atas dugaan pelanggaran netralitas ASN.

Pada dasarnya penanganan pelanggaran oleh oknum ASN yang diduga melanggar netralitas ASN dilakukan Bawaslu Kabupaten Bulukumba yang menjadi lembaga yang berhak menerima laporan dan mempunyai kewenangan untuk melakukan kajian terhadap laporan atau temuan dugaan pelanggaran netralitas ASN untuk memastikan apakah hal tersebut benar mengandung pelanggaran. Dan selanjutnya hasil pemeriksaan oleh Bawaslu Kabupaten Bulukumba diteruskan kepada instansi yang berwenang untuk menjatuhkan sanksi.

Pernyataan tersebut sesuai dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang, Pasal 30 huruf (e) yang berbunyi:

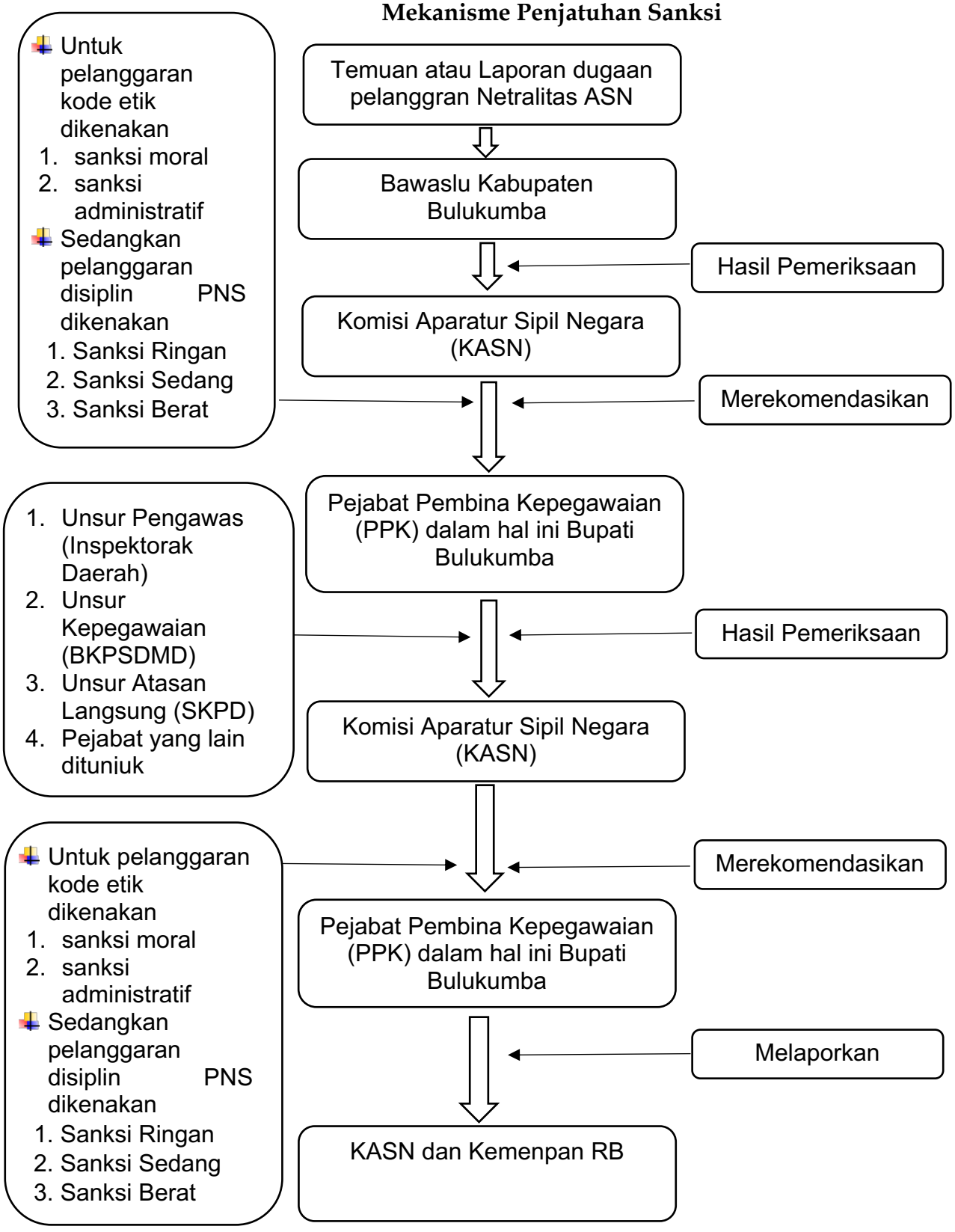
"*meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang*".

Dalam penanganan pelanggaran netralitas aparatur sipil negara, Bawaslu Kabupaten Bulukumba tidak hanya melakukan kajian untuk diteruskan kepada Komisi Aparatur Sipil Negara, tetapi juga mengkaji potensi tindak pidana yang dilakukan oleh Aparatur Sipil Negara. Kajian tindak pidana pemilihan yang dilakukan oleh aparatur sipil negara apabila memenuhi unsur dalam pasal 71 ayat (1) jo. Pasal 188 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016, masih sulit dilakukan penegakan hukumnya, oleh karena rumusan pasalnya masih menimbulkan perdebatan pada pembahasan disentra gakkumdu. Adapun rumusan pasal 188 UU Pilkada yang sering diperdebatkan yaitu unsur pejabat aparatur sipil negara dan unsur membuat keputusan atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon. Dari 27 kasus pelanggaran netralitas ASN sesuai data Bawaslu Kabupaten Bulukumba, tidak satupun kasus yang memenuhi unsur tindak pidana pemilihan.

Jadi, temuan atau laporan dugaan pelanggaran netralitas ASN oleh Bawaslu Kabupaten Bulukumba diteruskan ke instansi yang berwenang. KASN mempunyai wewenang untuk menjatuhan sanksi kepada ASN tidak netral yang tetap menkoordinasikan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dalam hal ini Bupati Bulukumba untuk langkah tindaklanjut. Terdapat perbedaan pelaksanaan mekanisme penjatuhan sanksinya sebelum adanya penetapan pasangan calon (paslon) Bupati dan Wakil Bupati atau sebelum tanggal 23 September 2020 dengan setelah ditetapkan paslon Bupati dan Wakil Bupati.

Berikut adalah mekanisme penjatuhan sanksi terkait ASN tidak netral pada pelaksanaan Pilkada Bulukumba Tahun 2020, sebagai berikut:

Gambar 1
Mekanisme Penjatuhan Sanksi



Sumber : Diolah penulis, 2021

Dari 27 kasus dugaan pelanggaran netralitas ASN dengan jumlah 34 (tiga puluh empat) oknum ASN yang diduga melakukan pelanggaran netralitas telah direkomendasikan Bawaslu Bulukumba ke Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), dan telah ditindaklanjuti KASN dengan rincian sebagai berikut :

Tabel **2 Jenis Sanksi yang diberikan KASN pada Pilkada Bulukumba Tahun 2020**

No	Jenis Sanksi	Jumlah
1	Tidak ditindaklanjuti KASN	1
2	Tidak ditemukan unsur Pelanggaran Netralitas ASN	5
3	Sanksi Moral	13
4	Disiplin Ringan	2
5	Disiplin Sedang	13
	Total	34

Sumber Data : Bawaslu Kabupaten Bulukumba Tahun 2020

Berdasarkan **Tabel 4,** daftar jumlah ASN yang tidak netral pada Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020 di Kabupaten Bulukumba sebanyak 34 (tiga pulun empat) orang yang direkomendasikan Bawaslu Bulukumba ke Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), berdasarkan data Bawaslu Bulukumba atas tindaklanjut dari KASN terdapat 1 (satu) orang yang tidak ditindaklanjuti, dan terdapat 5 (lima) orang yang dinyatakan tidak ditemukan unsur pelanggaran netralitas ASN, sementara lainnya bukan merupakan pegawai ASN dalam lingkup Pemerintah Daerah Kabupaten Bulukumba.

Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan dengan Kepala Bidang Pengadaan, Pemberhentian dan Informasi ASN BKPSDM Bulukumba, Muhammad Irfan yang mengatakan;

"Selama tahun 2020 s/d 2021 berjumlah 23 rekomendasi pelanggaran netralitas dari KASN dengan pemberian sanksi moral, sanksi disiplin ringan dan sanksi disiplin sedang"

Dari hasil wawancara tersebut diatas dapat dicermati bahwa dari 34 (tiga pulun empat) oknum yang direkomendasikan Bawaslu Bulukumba ke KASN, hanya terdapat 23 (dua puluh tiga) oknum yang merupakan pegawai ASN dalam lingkup Pemerintah Daerah Kabupaten Bulukumba. Dari rekomendasi KASN untuk diberikan sanksi kepada 23 (dua puluh tiga) oknum ASN tersebut, telah dilaksanakan oleh Bupati Bulukumba. Tetapi pada tahap penjatuhan sanksi belum sepenuhnya terealisasi. Karena sampai saat ini, baru 10 (sepuluh) oknum ASN yang ditindak lanjuti. Adapun tindaklanjut penjatuhan sanksi dari Bupati Bulukumba selaku Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dapat dilihat pada tabel dibawah ini :

Tabel 3 Tindaklanjut Penjatuhan Sanksi dari Bupati Bulukumba

No	Tindaklanjut Penjatuhan Sanksi dari Bupati Bulukumba	Jumlah
1	Penjatuhan sanksi moral berupa pernyataan secara terbuka	7
2	Penjatuhan Hukuman Disiplin sedang berupa penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun	3
	Total	10

Sumber Data : BKPSDM Bulukumba Tahun 2020

Pelanggaran terhadap kode etik Aparatur Sipil Negara dapat dikenakan sanksi moral. Selain sanksi moral juga dapat berupa sanksi administrasi bahkan lebih jauh lagi dapat berupa sanksi disiplin Aparatur Sipil Negara. Yang dimaksud dengan hukuman disiplin adalah hukuman disiplin tingkat ringan yaitu berupa teguran lisan, teguran tertulis dan pernyatan tidak puas. Jenis hukuman disiplin tingkat ringan ini pada dasarnya tidak mempunyai dampak terhadap Aparatur Sipil Negara, tetapi lebih bersifat moral, karena seseorang akan merasa malu jika ditegur oleh pimpinan. Perasaan malu tersebut adalah sanksi moral. Kode etik Aparatur Sipil Negara bertujuan untuk memberikan arah dan pendoman bagi Aparatur Sipil Negara dalam bersikap, bertingkah laku dan berbuat, baik dalam melaksanakan tugas maupun pergaulan hidup sehari-hari sehingga integritas, martabat, kehormatan, citra dan kepercayaan Aparatur Sipil Negara dalam melaksanakan setiap tugas, wewenang, kewajiban dan tanggung jawab kepada negara, pemerintah dan sesama pegawai, masyarakat dan organisasi dapat terjaga.

KESIMPULAN

Pelaksanaan mekanisme penjatuhan sanksi kepada Aparatur Sipil Negara yang tidak netral pada pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Bulukumba Tahun 2020 belum sepenuhnya terealisasi. Dari 34 (tiga puluh empat) oknum ASN yang direkomendasikan Bawaslu Bulukumba ke KASN, hanya terdapat 23 (dua puluh tiga) oknum yang merupakan pegawai ASN dalam lingkup Pemerintah Daerah Kabupaten Bulukumba. Dari rekomendasi KASN untuk diberikan sanksi kepada 23 (dua puluh tiga) oknum ASN tersebut, telah dilaksanakan oleh Bupati Bulukumba. Tetapi pada tahap penjatuhan sanksi belum sepenuhnya terealisasi. Karena sampai saat ini, baru 10 (sepuluh) oknum ASN yang ditindak lanjut

SARAN

1. Dalam menjaga netralitas ASN, dibutuhkan upaya preventif dari pemerintah dengan mengoptimalkan pengawasan internal instansi melalui peningkatan peran inspektorat dalam membina dan mengawasi pegawai ASN. Optimalisasi peran ini tidak hanya pada saat penyelenggaraan pemilihan tetapi dilakukan setiap saat.
2. Penerapan sistem merit dalam manajemen ASN secara lebih komprehensif untuk mengurangi peluang terjadinya pengangkatan dalam jabatan berdasarkan patronase politik serta perlunya peninjauan kembali kedudukan Kepala Daerah

sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dan mengangkat PPK dari pejabat karier.

3. Penguatan sanksi terhadap pelanggaran asas netralitas agar menimbulkan efek jera melalui penyempurnaan Peraturan Perundang-undangan yang terkait

DAFTAR PUSTAKA

Djanggih, H., Hipan, N., & Hambali, A. R. (2018). Re-Evaluating The Law Enforcement To Money Political Crime In Pemilukada In Banggai Regency. *Arena Hukum*, *11*(2), 209-225.

Faedlulloh, D., & Duadji, N. (2019). Birokrasi dan Hoax: Studi Upaya Menjaga Netralitas Aparatur Sipil Negara di Era Post-Truth. *Jurnal Borneo Administrator*, *15*(3), 313-332.

Hakim, S. (2018). Dampak Negatif Pemilihan Kepala Daerah Langsung dan Pemilihan Kepala Daerah melalui DPRD serta Pemilihan Kepala Daerah Ideal. *Sawala: Jurnal Administrasi Negara*, *6*(2), 140-147.

Hanum, N. L. (2016). UU Pilkada dan Kepastian Hukum: Suatu Kajian Kritis Pergulatan Politik Pengaturan Pilkada di Indonesia. *Jurnal Magister Hukum ARGUMENTUM*, *1*(1), 193-209.

Hutapea, B. (2015). Dinamika hukum pemilihan kepala daerah di Indonesia. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, *4*(1), 1-20.

Mulyono, G. P., & Fatoni, R. (2020). Demokrasi Sebagai Wujud Nilai-nilai Sila Keempat Pancasila dalam Pemilihan Umum Daerah di Indonesia. *Citizenship Jurnal Pancasila dan Kewarganegaraan*, *7*(2), 97-107.

Nazriyah, R. (2015). Pengaturan pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, *22*(1), 116-141.

Qamar, N., & Djanggih, H. (2017). Peranan Bahasa Hukum dalam Perumusan Norma Perundang-undangan. *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, *11*(3), 337-347.

Sarnawa, B. (2018). Pergeseran Aturan Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Umum. *Jurnal Media Hukum*, *25*(2), 181-189.

Saragih, A., & Ginting, B. C. (2017). Proyeksi Mewujudkan Pemilu Berintegritas Lewat Netralitas Aparatur Sipil Negara di Pilkada Serentak 2018. *Jurnal Bawaslu*, *3*(3), 351-362.

Simamora, J. (2011). Eksistensi pemilukada dalam rangka mewujudkan pemerintahan daerah yang demokratis. *Mimbar Hukum-Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*, *23*(1), 221-236.

Sutrisno, S. (2019). Prinsip Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, *26*(3), 522-544.