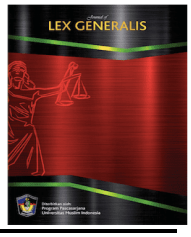
Journal of Lex Generalis (JLS)
Volume 2, Nomor 8, Agustus 2021
P-ISSN: 2722-288X, E-ISSN: 2722-7871
Website: http: pasca-umi.ac.id/indez.php/jlg
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Netralitas Aparatur Sipil Negara Dan Implikasi Penerapan Sanksi Atas Pelanggaran Terhadap Penyelenggaraan Pemilihan

Suaib[1,2], A. Muin Fahmal[1] & Kamri Ahmad[1]

[1]*Magister Ilmu Hukum, Universitas Muslim Indonesia.*
[2]*Koresponden Penulis, E-mail: suaibalimuddin23@gmail.com*

ABSTRAK

Tujuan penelitian menganalisis Netralitas Aparatur Sipil Negara Dan Implikasi Penerapan Sanksi Atas Pelanggaran Terhadap Penyelenggaraan Pemilihan dan faktor-faktor apakah yang mempengaruhi Netralitas Aparatur Sipil Negara Terhadap Penyelenggaraan Pemilihan. Penelitian ini mengunakan data primer berupa hasil wawancara dan penyebaran kuesioner pada Kantor Bawaslu Polewali Mandar, Kantor KPU Polewali Mandar, data sekunder berupa hasil karya dari pakar pakar hukum, teori-teori hukum, buku-buku, dan situs resmi yang berkaitan dengan judul penelitian. Hasil penelitian menunjukkan bahwa : (1) Implikasi Penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Aparatur Sipil Negara pada pemilihan Bupati di Kabupaten Polewali Mandar masih kurang berpengaruh, (2) Setelah dilakukan serangkaian pengujian korelasi dari faktor-faktor yang mempengaruhi, diperoleh hasil bahwa faktor pemahaman terhadap aturan, budaya hukum, pengaruh pihak lain, dan perilaku aparatur sipil negara mempengaruhi netralitas aparatur sipil negara.

Kata Kunci: *Netralitas; Aparatur Sipil Negara; Pemilukada*

ABSTRACT

The Research objective to analyze the Neutrality of the State Civil Apparatus and the Implications of Implementing Sanctions for Violations in the Implementation of Elections and what factors affect the Neutrality of the State Civil Apparatus to the Implementation of Elections. This study uses primary data in the form of interviews and questionnaires at the Polewali Mandar Bawaslu Office, Polewali Mandar KPU Office, secondary data in the form of the work of legal experts, legal theories, books, and official websites related to the research title. The results of the study show that: (1) The implications of the application of Law Number 5 of 2014 concerning State Civil Apparatus and Government Regulation Number 53 of 2010 concerning Discipline of State Civil Apparatus in the election of Regents in Polewali Mandar Regency are still less influential, (2) After a series of Correlation testing of the influencing factors, the result is that the understanding of the rules, legal culture, the influence of other parties, and the behavior of the state civil apparatus affect the neutrality of the state civil apparatus.

Keywords*: Neutrality; State Civil Apparatus; General Election*

PENDAHULUAN

Birokrasi memainkan peranan sangat penting dalam sistem masyarakat dan pemerintahan modern. Birokrasi menentukan kualitas pelaksanaan kebijakan publik yang telah ditetapkan (Lamintang, 2013). Selain itu, birokrasi juga merupakan perwujudan negara dalam penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat. Penggerak utama dari birokrasi ini adalah pegawai pemerintah, aparatur sipil negara (Sudrajat, 2009).

Selain sebagai pelaksana kebijakan dan pelayanan publik, aparatur sipil negara di Indonesia juga memiliki fungsi lainnya, yaitu sebagai perekat dan pemersatu bangsa sebagaimana pada Pasal 10 undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang aparatur sipil negara, bahwa ada tiga fungsi aparatur sipil negara yaitu sebagai pelaksana kebijakan publik, pelayanan publik, dan perekat serta pemersatu bangsa (Faedulloh & Duadji, 2019). Dalam konteks sebagai pelayan publik, netralitas aparatur sipil negara sangat penting untuk memastikan bahwa birokrat tidak akan berubah dalam penyediaan pelayanan publik, siapa pun yang menjadi penguasa pemerintahan. Dengan kata lain, aparatur sipil negara akan terus menjalankan tugas dan fungsinya untuk memberikan pelayanan publik secara profesional dan berkualitas (Katharina, 2018).

Salah satu persoalan yang menjadi perhatian saat ini adalah adanya politisasi terhadap aparatur sipil negara. Kondisi ini berpengaruh terhadap kualitas kinerja aparatur sipil negara karena berpotensi terjadi konflik kepentingan (Herdiansyah, 2017). Aparatur sipil negara yang diharapkan memiliki profesionalitas dalam menjalankan peran dan fungsi sebagai pelayan masyarakat yang professional menjadi sulit karena dibenturkan dengan berbagai kepentingan (Perdana, 2012).

Pemerintah membuat pengaturan tentang pembatasan aktivitas aparatur sipil negara yang disebut dengan asas netralitas dalam Pasal 2 huruf f undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang aparatur sipil negara. Pengaturan terhadap netralitas aparatur sipil negara dimaksudkan untuk memperoleh kepastian, kegunaan dan keadilan hukum guna membatasi kekuasaan terhadap kemungkinan bergeraknya kekuasaan atas nalurinya sendiri, yang pada akhirnya mengarah pada penyalahgunaan kekuasaan (*obuse of power*) (Sudrajat & Karsona, 2016).

Pemilihan pada setiap penyelenggaraannya selalu meninggalkan persoalan. Begitu juga dengan penyelenggaraan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Polewali Mandar yang dilaksanakan pada tanggal 15 Februari 2018 dan di ikuti 2 (dua) pasangan calon Bupati dan calon Wakil Bupati. Kabupaten Polewali Mandar masuk dalam pemilihan serentak tahap ketiga yang diselenggarakan secara bersamaan oleh 154 Kabupaten/Kota dan 17 Provinsi di Indonesia. Sengitnya kompetisi antar pasangan calon dalam berkontestasi memberikan dampak besar terhadap penyelenggaran pemilihan. Persaingan tersebut menimbulkan kecenderungan untuk melakukan tindakan curang seperti: politik uang, penyalahgunaan wewenang, keterlibatan kepala daerah, ketidaknetralan Aparatur Sipil Negara (ASN), TNI, POLRI dan manipulasi dana kampanye.

Adapun yang menjadi perhatian besar pada penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Polewali Mandar adalah soal netralitas aparatur sipil negara. Setiap warga negara Indonesia yang tentu juga aparatur sipil negara memiliki hak

pilih, baik hak untuk dipilih maupun memilih. Hak pilih bagi aparatur sipil negara layaknya kutukan, disatu sisi negara memberikan hak pilih, tapi disisi yang lain aparatur sipil negara dituntut untuk bersikap netral.

Di dalam setiap pemilihan, posisi aparatur sipil negara sering kali terkunci bagaimana untuk bertindak. Jaminan perlindungan yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494 selanjutnya disebut UU ASN) terbentur dengan kepentingan politik yang dimiliki oleh kepala daerah dan calon kepala daerah. Hal tersebut menunjukkan secara nyata bahwa aparatur sipil negara kesulitan menjaga prinsip independensi dalam menjalankan tugasnya sebagai aparatur sipil negara.

Salah satu efek dari pemilihan secara langsung adalah kemampuan dari kepala daerah *incumbent* (petahana) untuk mempergunakan kesediaan anggaran, program, dan *man power* agar mendapatkan dukungan pada pemilihan selanjutnya. Tentu saja ketidaknetralan aparatur sipil negara juga bisa terjadi walaupun tidak ada calon petahana. Namun, kecenderungan akan lebih besar jika adanya calon petahana dalam kontestasi pemilihan. aparatur sipil negara yang memihak akan rentan atas penyalahgunaan fasilitas negara seperti gedung, mobil dinas, dan fasilitas lainnya, selain itu juga berpotensi penyalahgunaan kekuasaan dan kewenangan seperti penyalahgunaan Anggaran pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan program untuk kepentingan kandidat tertentu.

Pasal 71 undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota mengatur 2 hal penting. Pertama larangan bagi pejabat Negara, pejabat aparatur sipil Negara, dan kepala desa atau lurah untuk membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu calon selama masa kampanye. Kedua, larangan bagi petahana untuk melakukan penggantian pejabat serta menggunakan program dan kegiatan pemerintahan daerah untuk kegiatan pemilihan selama 6 (enam) bulan sebelum masa jabatan berakhir. Senada dengan larangan melakukan penggantian pejabat di lingkungan pemeringtahan provinsi, kabupaten, atau kota dalam jangka waktu 6 (enam) bulan sejak dilantik (Djanggih, Hipan & Hambali, 2018).

Larangan sebagaimana dimaksud pasal 71 ayat (1), (2) dan (3) disertai pula dengan dua jenis ancaman sanksi. **Pertama**, ancaman sanksi pidana sebagaimana diatur dalam pasal a87 ayat (6), pasal 180, dan pasal 190. **Kedua,** ancaman sanksi administrasi. Berbagai peraturan baik dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan kementerian, surat edaran menteri telah dikeluarkanuntuk menjamin netralitas aparatur sipil negara dan kepala daerah selama proses pemilihan. Yang mana pada akhirnya berpuncak terbentuknya Pasal 70 dan 71 dari udang-undang Pemilihan Nomor 10 Tahun 2016 sebagai upaya untuk memastikan agar pelanggaran dari aturan tersebut dapat ditegakkan.

Berbagai peraturan disertai sanksi telah dibuat oleh pemerintah untuk membatasi hubungan aparatur sipil negara dengan kegiatan politik praktis. Namun setiap berlangsungnya pelaksanaan pemilihan selalu diwarnai oleh maraknya pemberitaan tentang pelanggaran netralitas oleh oknum aparatur sipil negara secara sembunyi-sembunyi maupun terang-terangan dalam tahapan pemilihan (Rahmatunnisa, 2017).

Persoalan netralitas aparatur sipil negara tersebut seperti tidak pernah terselesaikan. Dalam konteks menjaga netralitas aparatur sipil negara, pemerintah telah membentuk berbagai badan dan membagi tanggungjawab atas fungsi pengawasan, pembinaan, dan penindakan (Nugraha, Simarmata & Sembiring, 2019). Sehingga atas dasar tersebut, permasahan dari penerapan penegakkan netralitas tidak saja bertumpu kepada Bawaslu dan KASN, melainkan pula tugas dari berbagai kementerian dan Negara lembaga lainnya.

Penerapan penjatuhan sanksi berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang disiplin aparatur sipil negara dimaksudkan sebagai upaya pemerintah dalam mewujudkan pemilihan secara demokrasi dan memberikan efek jerah agar kedepannya semakin meminimalisir dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh para pihak khususnya aparatur sipil negara.

Badan Pengawas Pemilihan Umum (BAWASLU) memiliki tugas yang amat besar terkait penertiban regulasi terhadap netralitas aparatur sipil negara sampai proses penanganan dugaan pelanggaran pemilihan dengan melakukan kerjasama dengan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) sebagai lembaga yang akan melakukan proses tindaklanjut dan memiliki kewenangan menyampaikan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dalam hal penjatuhan sanksi kepada oknum aparatur sipil negara yang melanggar. Faktanya, bahwa sanksi telah diterapkan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) namun justru diberikan jabatan dalam pemerintahan.

METODE PENELITIAN

Tipe penelitian hukum yang digunakan adalah Penelitian Hukum Normatif Empiris, yakni penelitian yang memadukan antara penelitian hukum normatif dan penelitian hukum sosial. Jenis penelitian ini, peneliti melakukan dengan mengkombain kedua tipe penelitian hukum normatif dan empiris. Waktu pelaksanaan penelitian ini adalah terhitung mulai Bulan Mei sampai Juni 2021. Untuk memperoleh informasi atau data yang dibutuhkan dalam penelitian ini, maka penelitian dilakukan di Kantor Bawaslu Kabupaten Polewali Mandar. Dipilihnya lokasi penelitian tersebut dengan pertimbangan, bahwa pada pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Polewali Mandar Tahun 2018 terdapat aparatur sipil negara yang melakukan pelanggaran netralitas aparatur sipil negara dan telah lakukan penanganan oleh Bawaslu Kabupaten Polewali Mandar.

PEMBAHASAN

A. Implikasi penerapan sanksi pelanggaran netralitas aparatur sipil negara pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Polewali Mandar Tahun 2018.

1. Penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Aparatur Sipil Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 terkait disiplin aparatur sipil negara adalah cara pemerintah untuk menertibkan aparatnya dalam melakukan pelayanan kepada masyarakat dengan baik. Pemerintah tentu berupaya semaksimal mungkin untuk menghindarkan aparatnya dari kepentingan politik.

Berdasarkan data di kantor Bawaslu Polewali Mandar, ASN yang melakukan

pelanggaran selama tahapan penyelenggaraan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Polewali Mandar Tahun 2018 dan telah diproses penanganan pelanggarannya oleh Bawaslu Kabupaten Polewali Mandar, dan ditindaklanjuti kepada KASN serta disampaikan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian (Bupati) untuk selanjutnya dijatuhkan sanksi kepada ASN yang melakukan pelanggaran sesuai dengan tingkat pelanggaran yang dilakukan, sebagai berikut:

Tabel 1. Kategori, Jenis Pelanggaran, Pengaturan dan Sanksi Netralitas Aparatur Sipil Negara

KATEGORI PELANGGARAN NETRALITAS	JENIS PELANGGARAN	PERATURAN YANG MENGATUR	SANKSI
Kampanye/sosialisasi media sosial (posting, comment, share, like)	Pelanggaran administrasi	Pasal 9 angka 2 UU N0. 5/2014: ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi	Disiplin sedang, pasal 12 angka 9, PP 53/2010

Tabel 1 Kategori, Jenis Pelanggaran, Pengaturan dan Sanksi Netralitas Aparatur Sipil Negara menjelaskan pelanggaran melalui media sosial juga menjadi fokus pengawasan Bawaslu Polewali Mandar. Hal tersebut dapat difahami bahwa aparatur sipil negara yang melakukan pelanggaran melalui media sosial juga dikenakan sanksi pelanggaran.

Pelanggaran tersebut diatas pengaturan sanksinya sesuai dengan Pasal 9 angka 2 UU N0. 5/2014: ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi serta sanksi yang dijatuhkan adalah disiplin sedang, pasal 12 angka 9, PP 53/2010.

Tabel 2. Indikator Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara terhadap penyelenggaraan pemilihan

NO	INDIKATOR PELANGGARAN	JENIS PELANGGARAN	PERATURAN YANG MENGATUR	SANKSI
1	Menghadiri Pendaftaran Calon Bupati	Pelanggaran Admisnistrasi	Pasal 9 angka 2 UU N0. 5/2014: ASN	Disiplin sedang pasal 12 angka 9, PP 53/2010
2	Media Sosial	Pelanggaran Admisnistrasi	Pasal 9 angka 2 UU N0. 5/2014: ASN	Disiplin sedang pasal 12 angka 9, PP 53/2010

Sumber: Diolah dari Data Sekunder Bawaslu Polewali Mandar

Sesuai dengan data pada tabel 2 menyebutkan seorang aparatur sipil negara turut hadir dalam kegiatan pendaftaran Bakal Calon Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Polewali Mandar pada tanggal 8 Januari 2018 di Kantor KPU Polewali Mandar. Adapun jenis pelanggaran yang dilakukan adalah pelanggaran administrasi dan dijatuhkan sanksi sedang sesuai Pasal 12 angka 9 PP Nomor 5 Tahun 2010.

Dengan memperhatikan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 5 huruf h berbunyi; kode etik dan kode perilaku sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berisi pengaturan perilaku agar Pegawai aparatur sipil negara *menjaga agar tidak terjadi* ***konflik kepentingan*** *dalam melaksanakan tugasnya;*

Adapun aparatur sipil negara tersebut memiliki jabatan sebelumnya sebagai Kepala Seksi pada Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Polewali Mandar dan diberikan jabatan baru sebagai Kepala Badan Tata Kelola Perizinan pada Dinas Pendapatan Kabupaten Pelewali Mandar sementara yang bersangkutan mendapatkan sanksi disiplin sedang.

Demikian juga seorang aparatur sipil negara diketahui memposting di media sosial yang mengindikasikan dugaan pelanggaraan netralitas aparatur sipil negara dengan cara berkomentar untuk memilih salah satu pasangan calon tertentu. Adapun jenis pelanggaran yang dilakukan adalah pelanggaran administrasi dan dijatuhkan sanksi sedang sesuai Pasal 12 angka 9 PP Nomor 5 Tahun 2010.

Berdasakan tindakan tersebut, hasil rapat pleno Bawaslu Kabupaten Polewali Mandar menilai hal tersebut memenuhi unsur pelanggaran netralitas aparatur sipil negara dan selanjutnya direkomendasikan pelanggaran tersebut kepada Komisi aparatur sipil negara.

Penerapan sanksi telah sesuai dengan PP Nomor 53 tahun 2010, akan tetapi justru diberikan jabatan baru. jabatan sebelumnya sebagai kepala seksi dikantor Dinas Perhubungan Kabupaten Polewali Mandar dan selanjutnya diberikan jabatan baru sebagai Kepala Pemerintahan Kecamatan Balanipa.

Dosen Universitas Al Asyariah Mandar Kabupaten Polewali Mandar, Muhammad Assaibin mengatakan, faktor sanksi/hukuman itu tidak berdampak buruk dalam karir sebagai ASN, justru dijadikan cara untuk mendapatkan jabatan strategis. Sesungguhnya semangat demokrasi tidak boleh dijadikan ajang pencarian jabatan sebab tidak sesuai dengan tujuan demokrasi.

Menurut peneliti bahwa sanksi yang diberikan harusnya tegas agar menjadi solusi bagi aparatur sipil negara yang lain untuk tidak melakukan pelanggaran. Undang undangnya harus direvisi, bukan lagi Bupati sebagai Penjabat Pembina Kepegawaian (PPK) yang memiliki kewenangan memberikan sanksi kepada aparatur sipil negara yang melanggar, akan tetapi Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) yang memberikan sanksi dan disampaikan kepada Bupati.

2. Penerapan Pasal 2 huruf f Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

Salah satu isu penting pasca reformasi tahun 1998 adalah reformasi birokrasi. Hal ini dipandang penting, karena birokrasi dinilai sebagai salah satu sumber masalah keterpurukan Indonesia.

Seperti yang dijelaskan oleh Sri Hartarti (2014:539), implikasi ketidaknetralan adalah penempatan jabatan karena kepentingan politik yang tidak berdasar kompetensi, namun lebih karena faktor *mariage system* bukan *merit system*. Selain itu, semakin terpuruknya citra pemerintah karena pembangunan sistem kerja yang tidak profesional dan memihak serta menyampingkan asas netralitas.

Menurut Ketua KPU Kabupaten Polewali Mandar, Rudianto dalam konteks keilmuan, pencarian makna netralitas akan selalu terkait dengan obyektivitas cara pandang. Dalam kaitan ini, kebenaran objektivitas ilmu hanya dapat dinilai ketika unsur-unsur subjektivitas ilmu tersebut tidak mempengaruhinya atau tidak masuk sebagai salah satu unsur dari bangunan teori-teorinya. Disini jelas bahwa ilmu pengetahuan akan

dikatakan objektif apabila ia terlepas dari unsur-unsur lain di luar dirinya, termasuk nilai (*value free*).

Begitu ilmu terbebas dari nilai atau unsur unsur lainnya, maka ilmu dalam keadaan posisi netral, karena ia tidak memihak kepada sesuatu apapun kecuali pada dirinya sendiri (*independent*).

Objektif artinya data dapat tersedia untuk penelaahan keilmuan tanpa ada hubungannya dengan karakteristik individual dari seorang ilmuwan (Jujun S. Suriasumantri, 1999:115). Bebas nilai berarti dikotomi yang tegas antara fakta dan nilai mengharuskan subjek peneliti mengambil jarak dengan semesta dengan bersikap imparsialnetral. Berdasarkan analogi terhadap netralitas keilmuan, hakikat akan obyektivitas selalu bermuara pada kondisi netral, maka jelas bahwa substansi netral adalah tidak memihak. Sejatinya, kondisi tidak memihak akan terpenuhi jika berada di luar sistem dan tidak memberikan ruang akan intervensi kepentingan.

Ketua DPC Partai Demokrat Polewali Mandar, Syamsul Samad menyebutkan, posisi aparatur sipil negara berada dalam sistem yang terkoneksi dengan kepentingan politik. Dalam sistem ini hubungan antara peserta pemilihan dengan aparatur sipil negara di lingkungan kerja saling berpengaruh. Hubungan ini menimbulkan implikasi jabatan karier aparatur sipil negara atas dasar kewenangan Presiden dan Kepala Daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian.

Kondisi ini akan mengakibatkan ketidaknetralan aparatur sipil negara dalam melaksanakan tugas karena sarat kepentingan. Ketika persoalan netralitas aparatur sipil negara ingin diselesaikan, maka pemerintah cukup mencabut hak pilih dalam pemilihan umum dan hak dipilih sebagai pejabat negara sebagai bagian dari pembatasan. Aparatur sipil Negara memiliki hak yang sama dengan warga sipil lainnya, sebagai pemegang kedaulatan tentu secara demokrasi dapat menyalurkan haknya dalam setiap pemilihan dan pemilu.

Menurut peneliti konsep netralitas adalah memberikan pembatasan dan kepastian akan peran dari aparatur sipil negara dalam pemerintahan. Implikasi pembatasan adalah penegakan hukum yang beorientasi kepada jaminan aparatur sipil negara dalam melaksanakan tugas secara profesional. Konsep ini dapat dikorelasikan dengan hakikat dari netralitas yang luarannya adalah pembentukan karakter profesional bagi aparatur sipil negara dalam pelayanan publik.

Jika dicermati Surat Edaran Menpan-RB No. B/71/M/SM.00.00/2017 bertujuan untuk mewujudkan aparatur pemerintahan yang profesional, netral dan bebas dari intervensi politik.

Tabel 3. Daftar Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Penyelenggaraan Pemilihan

NO	NOMOR REGISTERTEMUAN	JENIS PELANGGARAN	SANKSI
1	27 Februari 2018 004/TM/PB/Kab/30.05/II/2018	Pelanggaran Administrasi	Disiplin sedang, pasal 12 angka 9, PP 53/2010
2	06 April 2018 019/TM/PB/Kab/30.05/IV/2018	Pelanggaran Administrasi	Disiplin sedang, pasal 12 angka 9, PP 53/2010

3	06 April 2018 020/TM/PB/Kab/30.05/IV/2018	Pelanggaran Administrasi	Disiplin sedang, pasal 12 angka 9, PP 53/2010
4	19 April 2018 022/TM/PB/Kab/30.05/IV/2018	Pelanggaran Administrasi	Disiplin sedang, pasal 12 angka 9, PP 53/2010
5	26 April 2018 027/TM/PB/Kab/30.05/IV/2018	Pelanggaran Administrasi	Disiplin sedang, pasal 12 angka 9, PP 53/2010
6	15 Mei 2018 034/TM/PB/Kab/30.05/V/2018	Pelanggaran Administrasi	Disiplin sedang, pasal 12 angka 9, PP 53/2010
7	15 Mei 2018 035/TM/PB/Kab/30.05/V/2018	Pelanggaran Administrasi	Disiplin sedang, pasal 12 angka 9, PP 53/2010
8	28 Mei 2018 036/TM/PB/Kab/30.05/V/2018	Pelanggaran Administrasi	Disiplin sedang, pasal 12 angka 9, PP 53/2010
9	28 Mei 2018 037/TM/PB/Kab/30.05/V/2018	Pelanggaran Administrasi	Disiplin sedang, pasal 12 angka 9, PP 53/2010
10	5 Juni 2018 039/TM/PB/Kab/30.05/VI/2018	Pelanggaran Administrasi	Disiplin sedang, pasal 12 angka 9, PP 53/2010
11	8 Juni 2018 040/TM/PB/Kab/30.05/VI/2018	Pelanggaran Administrasi	Disiplin sedang, pasal 12 angka 9, PP 53/2010

Sumber: Diolah dari Data Sekunder Bawaslu Kabupaten Polewali Mandar

Tabel 3 tersebut diatas memberikan gambaran bahwa setiap penyelengaraan penmilihan sering kali terjadi pelanggaran netralitas aparatur sipil negara dan diproses sesuai dengan kewenangan Bawaslu Kabupaten Polewali Mandar. Terdapat 11 aparatur sipil negara yang melanggar dan jenis p[elanggarannya adalah pelanggaran administrasi dan dijatuhkan sanksi disiplin sedang pasal 12 angka 9 PP 53 tahun 2010.

Menurut Ketua Bawaslu Polewali Mandar, Syaifuddin bahwa dari sejumlah aparatur sipil negara yang melanggar diduga karena motivasi jabatan. Pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu Polewali Mandar dengan melakukan sosialisasi terhadap pentingnya pemahaman netralitas aparatur sipil negara dan tidak boleh ada orang/kelompok tertentu yang dapat mempengaruhi mereka. Sedangkan Anggota Bawaslu Polewali Mandar, Arham Syah mengatakan bahwa selama menjelang pemilihan Bupati Polewali Mandar sebenarnya tidak sedikit aparatur sipil negara yang diduga ikut dalam politik praktis. Menurut peneliti bahwa mayoritas aparatur sipil negara melakukan pelanggaran tersebut, oleh karena mereka memiliki jabatan. Hal itu dilakukan sebagai upaya mempertahankan jabatan yang telah diberikan oleh Bupati dan pemberian jabatan tidak sesuai dengan kualifikasi bidan ilmu sehingga berdampak kepada kemajuan daerah.

3. Hasil Kajian KASN

Pemilihan Bupati Kabupaten Polewali Mandar Tahun 2018 adalah pilkada serentak ketiga. Artinya sudah tiga kali pilkada serentak yang pernah dilalui. Dalam setiap penyelenggaraan pemilihan, selalu ada isu yang tidak kunjung selesai yaitu netralitas aparatur sipil negara. secara konsep, Pasal 2 huruf f UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang asas netralitas aparatur sipil negara berasal dari impian dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang profesional, bersih dan baik. Namun pesta demokrasi lokal selalu membawa aroma ketidaknetralan aparatur sipil negara. Sesuai asas, aparatur

sipil negara tidak boleh terlibat aktif dalam politik praktis. Kenyataannya, potensi pelanggaran asas netralitas terus terjadi.

Dari 13 (tiga belas) laporan tersebut adalah merupakan temuan atas hasil pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu Polewali Mandar dan telah dilakukan proses penanganannya secara terbuka sesuai kewenangan yang dimilikinya. Kemudian diproses dan direkomendasikan kepada Komisi Aparatur Sipil Negara.

Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) melakukan kajian sesuai dengan nomor registrasi temuan atas pelanggaran netralitas aparatur sipil negara dari hasil rekomendasi 13 temuan pelanggaran netralitas aparatur sipil negara oleh Bawaslu Kabupaten Polewali Mandar pada pemilihan Bupati Kabupaten Polewali Mandar Tahun 2018 dan ditindaklanjuti kepada Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) daerah yaitu Bupati Polewali Mandar sekaligus sebagai Calon Bupati Kabupaten Polewali Mandar Tahun 2018. Pejabat Pembina Kepegawaian memiliki kewenangan menjatuhkan sanksi terhadap aparatur sipil negara yang melanggar sesuai dengan rekomendasi kajian dari Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN).

B. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Netralitas Aparatus Sipil Negara

Faktor-faktor yang mempengaruhi netralitas aparatur sipil negara sesuai dengan hasil wawancara dan kuesioner kepada responden selama penelitian ini dilakukan adalah sebagai berikut:

1. Pemahaman Terhadap Aturan

Pemilihan Bupati Kabupaten Polewali Mandar Tahun 2018 dilaksanakan secara demokratis sebagai pemenuhan hak kedaulatan setiap warga Negara Indonesia. Akan tetapi kenyataannya demokrasi tidak berjalan dengan baik disebabkan aparatur sipil Negara tidak mampu menjaga netralitasnya.

Inilah yang tidak difahami oleh aparatur sipil negara selama ini, bahkan diantara mereka secara terang terangan menyampaikan dukungannya dalam mempengaruhi pemilih baik melalui media sosial maupun secara langsung. Pemahaman terhadap aturan oleh aparatur sipil negara harusnya menjadi kewajiban dalam melaksanakan tugasnya agar tidak ada lagi aparatur sipil negara melakukan pelanggaran pemilihan yang dapat mengganggu jalannya demokrasi.
Untuk mengetahui bagaimana pengaruh netralitas ASN khususnya pada pemilihan Bupati Kabupaten Polewali Mandar, maka dapat dilihat tabel berikut ini:
Tabel 4. Faktor Pemahaman Terhadap Aturan

NO	URAIAN	FREKUENSI (JUMLAH RESPONDEN)	PERSENTASE (%)
1	Berpengaruh	15	60%
2	kurang berpengaruh	7	28%
3	Tidak berpengaruh	3	12%
	Jumlah	25	100%

Sumber:`Diolah dari data primer hasil kuesiner dan wawancara pada hari Rabu tanggal 2 Juni 2021 di Kantor Bawaslu Polewali Mandar

Berdasarkan tabel 4 diatas bahwa pemahaman terhadap aturan memperlihatkan 60% berpengaruh, 28% menyebutkan kurang berpengaruh dan 12% menyebutkan tidak

berpengaruh. Ini artinya bahwa aparatur sipil negara melakukan pelanggaran netralitas mayoritas pemahaman aturan yang masih kurang.

Anggota KPU Kabupaten Polewali Mandar, Munawir Arifin mengatakan bahwa aparatur sipil negara melanggar asas netralitas karena kurang memahami aturan, akan tetapi karena Bupati kembali maju sehingga tidak ada cara lain untuk tidak mempengaruhi pemilih dan mengabaikan aturan tersebut.

2. Budaya Hukum

Sekretaris Daerah Kabupaten Polewali Mandar, Ir. Andi Bebas Manggazali menyebutkan, terhadap aparatur sipil negara yang melanggar sesuai dengan rekomendasi Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) telah sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 tentang disiplin ASN, dan pengawasannya dilaksanaan oleh pemerintah daerah. Padahal, penulis justru melihat, munculnya dan timbulnya pelanggaran diakibatkan pada tidak saja lemahnya penerapan sanksi yang diberikan, tetapi juga diakibatkan oleh rendahnya budaya hukum dalam diri ASN. Tentu saja hal ini terkait pada jabatan yang tengah diemban oleh ASN. Dimana terdapat kecendenderungan mereka takut untuk dicopot dari jabatannya.

Akibatnya, ASN dalam merespon dan mensikapi penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati cenderung tidak mengindahkan azas proporsionalitas dan profesionalisme dalam jabatan, sehingga kesan mereka untuk melakukan pelanggaran relatif lebih mudah. Ditambah lagi dengan kenyataan sanksi yang diterapkanpun seringkali tidak mampu membua jera para pelanggar yang terdiri dari ASN tersebut.

Tabel 5. Faktor Budaya Hukum

NO	URAIAN	FREKUENSI (JUMLAH RESPONDEN)	PERSENTASE (%)
1.	Berpengaruh Terhadap Netralitas	19	76%
2.	Kurang Berpengaruh Terhadap Netralitas	4	16%
3.	Tidak Berpengaruh Terhadap Netralitas	2	8%
	Jumlah	25	100%

Sumber: Diolah dari data primer hasil kuesiner dan wawancara pada hari Senin tanggal 7 Juni 2021 di Kantor Bawaslu Polman

Berdasarkan tabel 5 tersebut diatas memperlihatkan bahwa 76% berpengaruh. 16% menyatakan kurang berpengaruh dan 8% sisanya, menyatakan tidak berpengaruh. ini artinya budaya hukum berpengaruh terhadap sikap dan netralitas ASN.

Peneliti beranggapan bahwa tingginya pengaruh budaya hukum terhadap netralitas ASN itu lebih diakibatkan oleh salah satunya adalah, lemahnya penerapan sanksi terhadap aparatur sipil negara pada penyelenggaraan pemilihan Bupati di Kabupaten Polewali Mandar dan bahkan di daerah lain sebelumnya. Karenanya, hal ini menjadi tantangan serius bagi pembinaan kepegawaian di tingkat daerah, kiranya lemahnya budaya hukum ini tidak lantas dijadikan momentum bagi para pejabat negara yang memiliki kekuasaan untuk menggiring para ASN pada kepentingan politiknya, dengan menafikan asaz dan nilai profesionalisme ASN.

3. Pengaruh Pihak Lain

Salah satu kontrol politik ini dilakukan dengan menjadikan aparat pemeintah/birokrasi sebagai penopang kekuasaan pemerintah. birokrasi cenderung dijadikan sebagai mesin politik pada proses pemilihan Bupati Kabupaten Polewali Mandar. Penempatan eselon pada setiap Organisasi Perangkat Daerah (OPD) sangat syarat dengan kepentingan atasan guna mendapatkan dukungan dari kalangan aparatur sipil Negara.

Penulis memahami betul bahwa secara terstruktur meskipun tidak disampaikan secara jelas keberpihakan mereka, akan tetapi kegiatan yang dilakukan justru mengarah pada pengumpulan dukungan terhadap bupati sebagai calon. Aparatur sipil negara dalam memberikan pelayanan publik cenderung lebih bersifat otoriter, sesuai dengan apa yang diinginkan oleh atasan atau pemerintah, yang dimana ada unsur politik dalam memberikan pelayanan.

Kontrol politik begitu kuat, sehingga agenda kegiatan Bupati sering kali berada dipelosok, hampir semua desa dikunjungi bertemu para warga dan tokoh masyarakat. Sebagai kepala daerah tentu punya kewenangan menemui warganya, akan tetapi secara etika selama tahapan pemilihan berlangsung tentu yang melekat pada drinya sebagai calon Bupati.

Tabel 6. Faktor Pengaruh Pihak Lain

NO	URAIAN	FREKUENSI (JUMLAH RESPONDEN)	PERSENTASE (%)
1	Berpengaruh	15	60%
2	kurang berpengaruh	7	28%
3	Tidak berpengaruh	3	12%
	Jumlah	25	100%

Sumber: Diolah dari data primer hasil kuesiner dan wawancara pada hari Kamis tanggal 10 Juni 2021 di Kantor Bawaslu Polewali Mandar

Berdasarkan tabel 6 diatas memperlihatkankan 60% menyatakan berpengaruh, 28% menyatakan kurang berpengaruh dan 12% menyatakan tidak berpengaruh. ini artinya terdapat pengaruh pihak lain seperti atasan, teman kerja, sahabat dan keluarga yang mempengaruhi sehingga aparatur sipil negara tidak mampu menjaga asas netralitas.

4. Perilaku Aparatur Sipil Negara

Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil dikatakan bahwa salah satu etika pegawai negeri sipil dalam kehidupan bernegara yaitu menaati semua peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam melaksanakan tugas. Sebagaimana hal tersebut diatur dalam Pasal 6 huruf h dan Pasal 11 huruf c Peraturan Pemerintah nomor 42 tahun 2004.

Jika kita telisik di dalam konsiderans dapat diketahui bahwa PP Nomor 42 tahun 2004 ini lahir sebagai langkah konkret untuk menanamkan rasa kesatuan dan persatuan, kebersamaan, kerja sama, tanggung jawab, dedikasi, disiplin, kreatifitas, kebanggaan

dan rasa memiliki organisasi aparatur sipil negara dalam NKRI (jiwa korps) kepada seluruh aparatur sipil negara serta mengamalkan etika bagi aparatur sipil negara.

Kaitannya dengan netralitas aparatur sipil negara, Pasal 11 PP 42/2004 secara tegas telah menjelaskan salah satu ruang lingkup etika terhadap diri sendiri aparatur sipil negara adalah menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok maupun golongan. Selain itu, di dalam PP 42/2004 mengungkapkan salah satu etika aparatur sipil negara dalam kehidupan bernegara yaitu menaati semua peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam melaksanakan tugas. Artinya, ketika peraturan perundang-udangan telah menghendaki agar aparatur sipil negara menjunjung tinggi netralitas dalam pilkada, maka hal itu merupakan harga mati yang harus dilakukan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dalam upaya membina jiwa Korps aparatur sipil negara.

Tabel 7. Faktor Perilaku Aparatur Sipil Negara

NO	URAIAN	FREKUENSI (JUMLAH RESPONDEN)	PERSENTASE (%)
1.	Berpengaruh	16	64%
2.	kurang berpengaruh	4	16%
3.	Tidak berpengaruh	5	20%
	Jumlah	25	100%

Sumber: Diolah dari data primer hasil kuesiner dan wawancara pada hari Kamis tanggal 10 Juni 2021 di Kantor Bawaslu Polewali Mandar

Berdasarkan tabel 7 diatas menyebutkan 64% berpengaruh, 16% menyebutkan kurang berpengaruh, 20% menyebutkan tidak berpengaruh. Ini artinya bahwa integritas aparatur sipil negara masih harus diperhatikan oleh pemerintah. Anggota Bawaslu Polewali Mandar koordinator divisi pengawasan, Sumardin mengatakan bahwa dalam rangka melakukan pengawasan, Bawaslu Kabupaten Polewali Mandar selalu mengedepankan pencegahan sebagai upaya mengantisipasi dugaan ASN melakukan pelanggaran. Salah satu langkah dilakukan adalah dengan meningkatkan kordinasi antar lembaga sebagai upaya sinergitas penyelenggaraan pemilihan, juga menghadiri kegiatan kordinasi yang dilakukan *stakeholders,* peserta pemilihan dan organisasi lainnya diwilayah Kabupaten Polewali Mandar.

Menurut peneliti harusnya dalam setiap kegiatan, baik itu kegiatan sosialisasi maupun kegiatan yang dilakukan oleh organisasi perangkat daerah (OPD) dilibatkan lansung oleh Bawaslu Polewali Mandar. Faktanya bahwa selama tahapan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Polewali Mandar Tahun 2018 tidak ada kegiatan yang dilaksanakan pemerintah daerah yang melibatkan langsung penyelenggara pemilihan. Perilaku menjadi hal penting yang harus dimiliki oleh aparatur sipil negara sebagai aparat pemerintah dalam memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat.

Lemahnya komunikasi yang dibangun oleh penyelenggara pemilihan dengan pemerintah daerah menjadi salah satu catatan penting dalam setiap penyelenggaraan pemilihan, tujuannya adalah agar tercipta pemahaman yang sama dan akan mampu memberikan dampak yang baik dan itu bisa dilaksanakan dalam non tahapan pemilihan.

KESIMPULAN

1. Implikasi penerapan sanksi pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Polewali Mandar Tahun 2018 kurang berpengaruh disebabkan adanya beberapa aparatur sipil negara yang sudah diproses Bawaslu dan mendapat rekomendasi berupa penjatuhan sanksi dari Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) justru oleh Pejabat Pembinaan Kepegawaian (Bupati) mempertahankan jabatan ASN tersebut bahkan sebagian lainnya, justru malah mendapatkan jabatan strategis di Kabupaten Polewali Mandar.
2 Faktor–faktor yang memengaruhi netralitas Aparatur Sipil Negara pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Polewali Mandar Tahun 2018 adalah faktor pemahaman terhadap aturan, budaya hukum, pengaruh pihak lain, dan perilaku aparatur sipil negara. Dari keempat faktor tersebut di atas nyata memberikan pengaruh terhadap netralitas aparatur sipil negera dalam penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Polewali Mandar Tahun 2018.

SARAN

1. Penjatuhan sanksi aparatur sipil negara yang tidak netral harus tegas agar menjadi solusi bagi aparatur sipil negara untuk tidak melakukan pelanggaran asas netralitas sesuai dengan Pasal 2 huruf f Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Apartur Sipil Negara.
2. Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 tentang disiplin aparatur sipil negara Pasal 20 ayat 1 "Bupati menetapkan penjatuhan sanksi disiplin kepada aparatur sipil negara" harus direvisi, kewenangan penjatuhan sanksi dkiberikan kepada Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) dan disampaikan kepada Bupati sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) daerah.

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.

Herdiansah, A. G. (2017). Politisasi identitas dalam kompetisi pemilu di Indonesia pasca 2014. *Jurnal Bawaslu*, *3*(2), 169-183.

Katharina, R. (2018). Reformasi Manajemen Aparatur Sipil Negara: Evaluasi Peran Pejabat Pembina Kepegawaian dan Komisi Aparatur Sipil Negara. *Spirit Publik: Jurnal Administrasi Publik*, *13*(2), 1-15.

Lumintang, D. (2013). Rekonstruksi Regulasi Pelayanan Kependudukan dan Pencatatan Sipil Oleh Birokrasi Pemerintahan Dalam Implementasi Undang-

Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. *Jurnal Hukum Unsrat*, *1*(2), 106-122.

Nugraha, H. S., Simarmata, D., & Sembiring, I. S. (2018). Politik Hukum Pengaturan Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2018. *Justisi Jurnal Ilmu Hukum*, *3*(1), 20-38.

Perdana, G. (2012). Menjaga Netralitas ASN Dari Politisasi Birokrasi. *Negara Hukum*, *10*.

Rahmatunnisa, M. (2017). Mengapa Integritas Pemilu Penting. *Jurnal Bawaslu*, *3*(1), 1-11.

Sudrajat, T. (2009). Perwujudan Good Governance Melalui Format Reformasi Birokrasi Publik Dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara. *Jurnal Dinamika Hukum*, *9*(2), 145-154.

Sudrajat, T., & Karsona, A. M. (2016). menyoal makna netralitas pegawai negeri sipil dalam undang-undang nomor 5 tahun 2014 tentang aparatur sipil Negara. *Jurnal Media Hukum*, *23*(1), 87-94