

ANALISIS TERHADAP UPAYA PENGUATAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN NETRALITAS ASN DALAM PEMILU

ANALYSIS ON THE EXERTION TO STRENGTHEN THE IMPLEMENTATION OF CIVIL SERVANT NEUTRALITY POLICIES IN THE GENERAL ELECTION

Tri Wahyuni

Pusat Latihan dan Pengembangan dan
Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah LAN

ABSTRAK

Kenaikan suhu politik selalu terjadi menjelang pemilu. Dalam proses menggunakan hak pilih, tidak jarang membuat orang sering terjebak dalam perilaku *euforia* selama masa kampanye. Bagi para Aparatur Sipil Negara (ASN), preferensi terhadap para kontestan pemilu sangat dibatasi melalui asas netralitas. Setidaknya ada 93 kabupaten kota (18,1%) di Indonesia memiliki indeks kerawanan tinggi terkait aspek netralitas ASN. Berdasarkan hasil pemetaan, deteksi dini dan analisis isu strategis Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), di dalam Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) 2019, 421 kabupaten/kota (81,9%) di Indonesia memiliki indeks kerawanan sedang untuk netralitas ASN. Berbagai regulasi terkait netralitas ASN sudah diterbitkan sebagai respon pemerintah terhadap persoalan netralitas, namun sayangnya, regulasi yang sudah akomodatif masih sering gagap dalam pelaksanaannya. Oleh karenanya, perlu dilakukan analisis atas hambatan proses implementasi. Analisis dalam penelitian ini dihasilkan melalui pendekatan teori/konsep implementasi kebijakan, peraturan perundangan terkait netralitas, dan praktek pelaksanaan netralitas. Penelitian ini bertujuan untuk menghasilkan analisis dan model terhadap upaya penguatan implementasi netralitas ASN dalam Pemilu dengan berdasar pada teori implementasi Edward III, tentang empat kritikal factors yang mempengaruhi keberhasilan implementasi. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif dengan tipe penelitian deskriptif.

Kata Kunci : aparatur, pemilu, netralitas

ABSTRACT

Political atmosphere escalation is always occurring prior the general election. In the process of using their voting right, most people are often trapped in euphoria during the campaign period. For the ASN (PNS and PPPK), their preference for election contestants is restricted by neutrality principle. At least 93 municipal districts (18.1%) in Indonesia have a high vulnerability index related the aspects of ASN neutrality. Based on the results of this mapping, initial detection, and analysis of strategic issues of the Election Supervisory Board (Bawaslu), in the 2019 Election Vulnerability Index (IKP), 421 regency/ cities (81.9%) in Indonesia have a moderate vulnerability index for ASN neutrality. Numerous regulations related to the neutrality of ASN have been issued as the government's response to the issue of neutrality. Unfortunately, the regulation that has been accommodative is still often clumsy in implementation. Therefore, it is necessary to analyze the obstacles to the implementation. The analysis of this study was generated through a theory approach / conceptual implementation of policy, regulation which is related to neutrality, and the practice of implementing

neutrality. This study aims to produce analysis and models for efforts to strengthen the implementation of ASN neutrality in elections based on Edward III's implementation theory about the four critical factors which influencing the success of implementation. The method of this study is a qualitative method with a descriptive research type.

Keywords: *apparatus, election, neutrality*

A. Pendahuluan

Demokrasi di Indonesia memberikan banyak perubahan dalam berbagai sendi kehidupan bernegara. Amandemen UUD 1945 hingga keempat kalinya merupakan wujud dari prestasi besar bangsa Indonesia. Beberapa proses kehidupan bernegara seperti Pemilihan umum berhasil dirubah secara mendasar. Sebelum perubahan UUD 1945 dilakukan, kata langsung, umum, bebas, dan rahasia hanya merupakan slogan rutin yang di dengungkan di berbagai media, padahal dalam pelaksanaannya, hak-hak politik rakyat 'terkooptasi' dalam sistem politik rezim yang berkuasa. Kini, pasca dilakukannya amandemen terhadap konstitusi negara, di dalam Pasal 6A(1) yang merupakan hasil amandemen ketiga disebutkan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Begitupun dalam hal pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.

Kenaikan suhu politik selalu terjadi menjelang pelaksanaan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden serta pemilihan legislatif yang saat ini dilakukan secara serentak. Bagi masyarakat umum, mendukung dalam bentuk apapun kepada para calon selama tidak melanggar ketertiban umum sebagaimana diatur dalam peraturan pemilu adalah sah. Namun, tidak demikian bagi para ASN. Bagi ASN (PNS dan PPPK) preferensi terhadap para capres, cawapres ataupun caleg sangat dibatasi. Para ASN tidak dapat mengekspresikan keberpihakannya

kepada para calon secara bebas, karena dikhawatirkan dapat menghalangi independensi ASN dalam melaksanakan tugas pemerintahan. Oleh karenanya, UU ASN No.5 Tahun 2014 yang merupakan kitab undang-undang bagi para ASN menetapkan asas netralitas, yang artinya : bahwa setiap ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Dalam penjelasannya disebutkan bahwa, pengaruh yang dimaksud adalah pengaruh dari partai politik.

Empat tahun ke belakang dari waktu diterbitkannya UU No 5 Tahun 2014 tentang ASN, tepatnya di tahun 2010, telah diterbitkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Disebutkan di dalamnya bahwa yang dimaksud dengan disiplin Pegawai Negeri Sipil adalah kesanggupan Pegawai Negeri Sipil untuk menaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan kedisiplinan yang apabila tidak ditaati atau dilanggar dijatuhi hukuman disiplin. Adapun yang disebut dengan pelanggaran disiplin adalah setiap ucapan, tulisan atau perbuatan PNS yang tidak menaati kewajiban dan/atau melanggar larangan ketentuan disiplin PNS, baik yang dilakukan di dalam maupun di luar jam kerja. Walaupun PP No. 53 Tahun 2010 dibuat sebagai turunan dari UU Pokok kepegawaian No. 43 tahun 1999, namun karena substansinya masih realistis dengan kondisi saat ini serta keberadaannya belum dicabut status

hukumnya, maka terkait dengan pelanggaran atas disiplin ASN masih mengacu kepada peraturan pemerintah tersebut.

Walaupun kata netralitas tidak tersebut secara konkret di dalam PP No. 53 Tahun 2010, namun, detail indikator perilaku terkait netralitas sudah jelas tergambar sebagaimana tersebut di dalam Pasal 4 Angka 12 dan Angka 13 mengenai larangan kepada Setiap PNS untuk tidak berpolitik praktis ataupun memberikan dukungan kepada para calon dalam pelaksanaan pemilihan umum. Ketika peraturan telah memberikan ketegasan untuk bersikap netral yang disertai dengan sanksi, namun dalam praktiknya, masih saja terjadi pelanggaran. Dirjen Otoda Kemendagri Sumarsono mencatat sebanyak 1.527 Aparatur Sipil Negara (ASN) di Indonesia dinyatakan terindikasi tidak netral dalam pemilu. Angka itu merupakan hasil temuan Kemendagri sepanjang pemilihan kepala daerah (pilkada) serentak di tahun 2018 (CNNIndonesia.com, 2018). Pelaksanaan pemilu memang berbeda dengan Pilkada, secara *scope* dan regulasinya. Namun demikian, dalam kasus ini terdapat persamaan, terkait oknum pelanggaran, yakni para ASN. Jika di Pilkada menemu kenali pelanggaran lebih mudah karena pengawasannya fokus dan terbatas di suatu tempat (Kab/Kota/Provinsi), maka dalam pelaksanaan Pemilu, *scope* pengawasan atas potensi pelanggaran menjadi lebih luas karena pelaksanaannya bersifat nasional.

Kini, menjelang pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden serta pemilihan Calon legislatif, beberapa pelanggaran atas netralitas ASN sudah mulai bermunculan. Seperti yang terjadi Brebes, ketika seorang ASN guru memposting *caption* dan membagikan ke kiriman di lini masa akun media sosial yang kontennya mengarah ke dukungan politik praktis tertentu, sementara di Klaten, seorang ASN terlibat dalam acara deklarasi pemenangan salah satu calon

anggota legislatif, di Sukoharjo, ada ASN yang terlibat dalam acara kegiatan kampanye yang diadakan salah satu partai politik, dan, di Boyolali, seorang ASN mengajak untuk memilih calon anggota legislatif tertentu dalam acara pertemuan rutin Ikatan Guru TK (IGTK) kecamatan (Antara.com, 2018).

Kasus dalam bentuk penggunaan fasilitas negara juga ditemukan, seperti yang terjadi di Sukoharjo, dimana terdapat mobil dinas plat merah yang digunakan untuk menjemput seorang caleg dan mobil tersebut diparkir di lokasi kampanye (Antara, 2018). Dari berbagai kasus pelanggaran netralitas ASN, beberapa kasus telah berujung kepada penghukuman, seperti Aparatur Sipil Negara (ASN) yang mendukung salah satu calon presiden lewat posting-an status di media sosial, diberikan sanksi penundaan kenaikan pangkat selama 3 (tiga) tahun oleh KASN, lebih berat dari sanksi administrasi sebelumnya berupa penundaan gaji berkala (Merdeka.com, 2019).

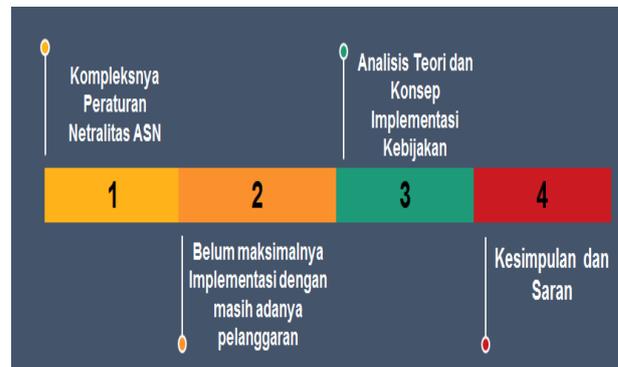
Bulan April 2019, yang merupakan bulan pelaksanaan pemilu kian mendekat. Isu netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) terus menjadi sorotan. Berbagai potensi pelanggaran banyak diendus seperti melalui kegiatan pemetaan. Setidaknya ada 93 kabupaten kota (18,1%) di Indonesia memiliki indeks kerawanan tinggi terkait aspek netralitas ASN. Berdasarkan hasil pemetaan, deteksi dini dan analisis isu strategis Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), di dalam Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) 2019, 421 kabupaten/kota (81,9%) di Indonesia memiliki indeks kerawanan sedang untuk netralitas ASN (Gatra.com, 2018). Besaran prosentase hasil pemetaan tersebut tentu memprihatinkan. ASN yang seharusnya fokus menjalankan fungsinya sebagai pelaksana kebijakan, pemersatu bangsa, dan penyelenggara publik masih terjebak pada perilaku politik praktis yang pada akhirnya akan menjauhkan dirinya dari

pemenuhan kewajiban akan fungsinya, *civil service* seharusnya dilihat dari istilah-istilah fungsional, bukan menurut jenis sistem ekonomi atau politik (Napitupulu, 2007:144). Mewujudkan ASN berdasarkan merit sistem sebagaimana tema besar RPJM ke tiga yang sudah akan berakhir di Tahun 2019 masih menjadi pekerjaan rumah yang sulit untuk diselesaikan.

Berbagai regulasi terkait netralitas ASN telah masif diterbitkan oleh berbagai lembaga, sesuai dengan fungsi dan kewenangannya masing-masing (Bawaslu, Menpan, dan KASN). Munculnya regulasi tersebut merupakan wujud dari respon pemerintah terhadap persoalan netralitas, wujud dari sebuah kebijakan, atas arah tindakan yang mempunyai maksud guna mengatasi suatu masalah (Anderson dalam Wibawa, 2011 : 2). Namun sayangnya, regulasi yang sudah akomodatif ternyata masih sering gagap dalam pelaksanaannya (indikator kegagalan dilihat dari munculnya berbagai kasus pelanggaran). Oleh karenanya, perlu dilakukan analisis atas belum efektifnya proses implementasi dari regulasi netralitas. Dengan demikian dapat tercapai fungsi Implementasi yang mencakup penciptaan yang dalam ilmu kebijakan publik (*policy science*) disebut *policy delivery system* (sistem penyampaian /penerusan kebijakan public) yang biasanya terdiri dari cara-cara atau sarana-sarana tertentu yang dirancang/didesain secara khusus serta diarahkan menuju tercapainya tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang dikendaki (Wahab, 2011 : 159).

Penelitian ini bertujuan untuk menghasilkan analisis dan model dalam upaya penguatan implementasi kebijakan netralitas dalam Pemilu. Analisis dan model dilakukan berdasarkan pendalaman konsep implementasi kebijakan Edward III yang memberikan penekanan kepada empat unsur kritikal faktor yang meliputi : komunikasi, sumber daya, perilaku, dan struktur organisasi. Dari hasil analisis dan permodelan implementasi yang dihasilkan

diharapkan dapat membantu memitigasi kegagalan implementasi regulasi netralitas ASN di masa yang akan datang. Berikut alur pikir penelitian atas Analisis Penguatan Implementasi Kebijakan Netralitas ASN dalam Pemilu :



Gambar 1. Alur Pikir Penelitian

B. Metodologi Penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif didefinisikan sebagai jenis penelitian yang temuan-temuannya tidak diperoleh melalui prosedur statistik atau bentuk hitungan lainnya” (Strauss dan Corbin dalam Afrizal 2015). Temuan dalam penelitian ini akan dihasilkan dari hasil analisa atas masih adanya kasus pelanggaran netralitas ASN. Adapun teori dan konsep yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah teori/konsep yang berkaitan dengan implementasi kebijakan. Pengambilan data dalam penelitian ini dilakukan dengan studi kepustakaan terhadap berbagai konsep para akademisi dan praktisi, peraturan perundangan terkait netralitas, serta berbagai kasus pelanggaran netralitas ASN dari berbagai media massa, hal ini merujuk kepada konsep penelitian kualitatif oleh Afrizal bahwa Peneliti yang memakai metode kualitatif, menganalisis data berupa kata-kata dan perbuatan - perbuatan manusia tanpa upaya mengkuantifikasikannya. Adapun fokus dari penelitian ini adalah Analisis terhadap

teori, konsep dan regulasi terhadap strategi penguatan implementasi kebijakan netralitas ASN dalam Pemilu.

C. Tinjauan Pustaka

1. Kerangka Konsep

Pemilu di Indonesia di atur di dalam Undang-undang pemilu No. 7 Tahun 2017. Dalam pelaksanaan Pemilu, setiap warga negara dapat menggunakan segala hak politiknya secara bebas (selama tidak bertentangan dengan peraturan), kecuali bagi warga negara yang berstatus ASN. Terdapat keterbatasan bagi ASN dalam menyalurkan aspirasi politiknya. Di luar bilik suara, ASN harus berperilaku netral, tidak berperilaku memihak pada kepentingan politik manapun. ASN harus netral, karena jika tidak dapat menjadi batu sandungan bagi pelaksanaan pelayanan publik dan persatuan bangsa. Oleh karenanya, pemerintah telah mengakomodasi persoalan netralitas ke dalam produk kebijakan berupa regulasi. Dengan adanya kebijakan netralitas yang jelas, diharapkan dapat membantu memitigasi potensi pelanggaran, karena kebijakan adalah arah tindakan yang mempunyai maksud, yang ditetapkan oleh seorang atau beberapa aktor guna mengatasi suatu masalah (Anderson dalam Wibawa, 2011 : 2).

Netral berarti operator pelayanannya tidak memihak. David Good dengan mengutip Kernaghan mengemukakan enam prinsip netralitas politik: *pertama*, politik dan kebijakan harus dipisahkan dari administrasi. Politisi membuat keputusan kebijakan, pelayan publik melaksanakan kebijakan. *Kedua*, pelayan publik diangkat dan dipromosikan atas dasar jasa serta prestasi bukan karena hubungannya dengan partai politik. *Ketiga*, pelayan publik tidak boleh melakukan kegiatan-kegiatan politik partisan. *Keempat*, pelayan publik tidak boleh mengemukakan gagasan atau pandangan pribadinya tentang kebijakan pemerintah atau

administrasi. *Kelima*, pelayan publik memberi masukan yang jujur dan obyektif kepada pemimpin politik secara pribadi dan dan konfidentalitas, dan *Keenam*, pelayan publik harus menjalankan keputusan kebijakan secara loyal dan semangat tanpa memandang dasar filsafat dan program partai yang berkuasa dan tanpa memperhatikan pandangan pribadi mereka (Haryatmoko, 2013 : 18-19).

Tahun 2010, perilaku netral sudah mendapatkan sorotan walaupun secara nama belum konkrit menyebut netralitas. Melalui Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, beberapa pasal telah menyiratkan tentang beberapa perbuatan yang diindikasikan tidak netral dan dianggap memberikan dukungan kepada para kontestan Pemilu dengan cara: ikut serta sebagai pelaksana kampanye, menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS, sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain; dan/atau sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara, membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye dan/atau mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbuan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat, serta memberikan dukungan kepada calon anggota Dewan Perwakilan Daerah atau calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara memberikan surat dukungan disertai foto kopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk sesuai peraturan perundang - undangan.

Empat tahun kemudian lahir undang-undang Aparatur Sipil Negara No. 5 Tahun 2014. Di dalam Pasal 2 UU

ASN yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN, disebutkan bahwa salah satu asasnya adalah netralitas, di dalam penjelasannya disebutkan bahwa yang dimaksud dengan “asas netralitas” adalah bahwa setiap Pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Guna menjaga netralitas ASN, maka dibentuk lembaga yang bernama Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), yang di dalam Pasal 31 ayat (1) mempunyai 3 (tiga) tugas, dua di antaranya adalah: menjaga netralitas Pegawai ASN dan melakukan pengawasan atas pembinaan profesi ASN.

Ketika berbagai regulasi yang telah dibentuk belum mampu mengurangi pelanggaran yang semakin masif, maka perlu melihat sisi ketidak efektifan tersebut dari sisi implementasi. Hal ini menjadi lebih efektif untuk dilakukan, karena studi implementasi kebijakan tidak mempersoalkan isi kebijakan, tetapi lebih banyak pada bagaimana isi kebijakan itu bisa dipahami dengan benar oleh agen pelaksana dan stakeholders sehingga sikap dan perilaku mereka terhadap kebijakan sesuai dengan semangat yang dimiliki oleh pembuat kebijakan (Dwiyanto, 2018 : 38). Harus dilihat tentang berbagai faktor yang menyebabkan proses implementasi tidak berjalan dengan baik, karena kebijakan yang tepat dan didukung oleh teori kausal yang jelas, tapi tidak didukung oleh strategi implementasi yang jelas dan efektif, tidak akan menghasilkan perubahan yang berarti (Dwiyanto, 2018:39).

Fungsi Implementasi mencakup pula penciptaan apa yang dalam ilmu kebijakan public (policy science) disebut policy delivery system (system penyampaian /penerusan kebijakan public) yang biasanya terdiri dari cara-cara atau sarana-sarana tertentu yang dirancang/didesain secara khusus serta diarahkan menuju tercapainya tujuan-tujuan dan

sasaran-sasaran yang dikendaki (Wahab, 2011:159). Hal lainnya yang dapat dilakukan untuk menjamin implementasi dapat berjalan dengan lancar adalah perlu didahuluinya penyampaian informasi kepada kelompok sasaran. Kegiatan penyampaian informasi ini biasa disebut sebagai kegiatan sosialisasi, yang dilakukan melalui dua cara yakni langsung dan tidak langsung. (Purwanto dan Sulistyastuti, 2012 : 75).

Banyak konsep terkait implementasi kebijakan, salah satunya menurut Edward III (1980) yang mengidentifikasi bahwa terdapat empat kritikal factors yang mempengaruhi keberhasilan implementasi. Keempat faktor tersebut adalah: komunikasi, sumber daya, disposisi atau perilaku, dan struktur birokrasi (Purwanto dan Sulistyastuti, 2012 : 85). Komunikasi harus akurat dan harus dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana. Petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus dipahami, melainkan juga petunjuk-petunjuk itu harus jelas. Jika petunjuk pelaksanaan itu tidak jelas, maka para pelaksana (implementator) akan mengalami kebingungan tentang apa yang harus mereka lakukan. Selain itu, mereka juga akan mempunyai keleluasaan untuk memaksakan pandangan mereka pada implementasi, yang mungkin berbeda dengan pandangan atasan atau pandangan yang seharusnya dijadikan acuan (Winarno, 2012:178). Untuk memperkecil gap (jurang), manajer harus berusaha menciptakan suasana saling percaya-mempercayai sebagai kondisi yang baik untuk berkomunikasi, Apabila sebelumnya sudah berapriori berarti akan memperlemah komunikasi (Terry, 2016:145). Terdapat beberapa Kondisi-kondisi yang dapat membantu komunikasi menjadi efektif, yakni : Komunikatornya harus memiliki ‘modal’ informasi yang besar daripada jumlah informasi yang benar-benar digunakan untuk berkomunikasi, berkomunikasi secukupnya (harus menghindari pembicaraan atau tulisan yang terlampau banyak atau terlampau sedikit),

komunikasi dapat dirubah distribusinya (komunikasi harus diperhalus), gunakan simbol-simbol dan alat visual yang memadai, dan hati-hati memilih informasi yang dikomunikasikan (Terry, 2016 : 150). Dalam komunikasi, dapat juga dilibatkan pers, pers adalah media massa, alat bagi massa, khalayak, publik untuk mengetahui informasi tentang dirinya, alat bagi sekelompok orang untuk memberi tahu publik (Wibawa, 2011 : 62).

Di samping komunikasi, yang perlu diperhatikan lainnya adalah menyangkut sumber daya. Peningkatan dan pemenuhan Kompetensi merupakan isu terbesar manajemen ASN berbasis merit sistem sebagaimana tersebut di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen ASN. Kompetensi adalah suatu kemampuan untuk melaksanakan suatu pekerjaan yang dilandasi atas ketrampilan dan pengetahuan serta didukung oleh sikap kerja yang dituntut oleh pekerjaan tersebut (Wibowo, 2013:324). Terdapat tujuh faktor yang mempengaruhi kecakapan kompetensi, yakni : *Pertama*, keyakinan dan nilai. *Kedua*, ketrampilan. Pengembangannya akan berdampak baik pada budaya organisasi dan kompetensi individual. *Ketiga*, pengalaman. Kompetensi ini dapat berubah dengan perjalanan waktu dan perubahan lingkungan. *Keempat*, Karakteristik kepribadian, yang dapat dirubah karena orang merespon dan berinteraksi dengan kekuatan dan lingkungan sekitarnya. *Kelima*, motivasi. Sifatnya dapat berubah. Melalui apresiasi dapat mempunyai pengaruh positif. *Keenam*, isu emosional. Hambatan emosional dapat membatasi penguasaan kompetensi. *Ketujuh*, kemampuan intelektual. Bergantung kepada pemikiran kognitif seperti pemikiran konseptual dan analitis (Wibowo, 2013 : 339 – 343).

Faktor ketiga dari empat kritikal faktor implementasi Edward adalah perilaku. Dibutuhkan perilaku keperdulian

dalam diri birokrat dalam mengefektifkan implementasi sebuah regulasi. Karena alasan prioritas dari badan yang berbeda, mendorong para birokrat untuk menghindari koordinasi dengan badan-badan lain. Padahal, penyebaran wewenang dan sumber-sumber untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan yang kompleks membutuhkan koordinasi (Winarno, 2012 : 209). Adapun berkaitan dengan struktur Organisasi sebagai faktor keempat kritikal faktor implementasi, pada awalnya, bentuk-bentuk organisasi yang cocok untuk merencanakan perubahan tersebut dapat bersifat agak birokratik, seperti dalam model weber, di mana tugas-tugas dan hubungan antar tugas dirumuskan dengan jelas serta truktur yang disusun secara hierarkis (Wahab, 2005 : 111). Namun demikian, ketika jaman sudah berubah, dengan munculnya instrumen kehidupan yang sifatnya memudahkan bernama teknologi, maka, mengendalikan kegiatan yang kompleks dan melibatkan banyak orang akan menjadi lebih mudah. Ketika sebelumnya sebuah organisasi memerlukan struktur yang kompleks untuk melakukan supervisi dan kontrol agar efektif, maka dengan keberadaan TIK dapat menggantikan sebagian dari fungsi hirarkis tersebut, sehingga, dapat membantu pimpinan dalam melakukan supervisi dan kontrol (Dwiyanto, 2015 : 35). Dengan berbagai instrumen hukum dan tehnologi tersebut, sudah saatnya di dalam menjalankan tugas sebagai pelayanan publik, *civil service* seharusnya dilihat dari istilah-istilah fungsional, bukan menurut jenis sistem ekonomi atau politik (Napitupulu, 2007 : 144).

2. Kajian Empiris

Beberapa publikasi hasil dari penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya menunjukkan bahwa proses mewujudkan netralitas merupakan proses yang panjang. Ada yang berpendapat bahwa netralitas pegawai negeri diperlukan sepanjang sifatnya hanya

sementara dan selama masa transisi, bukan bersifat langgeng untuk jangka waktu yang panjang. Makna netralitas adalah bebasnya Pegawai Negeri Sipil dari pengaruh kepentingan partai politik tertentu atau tidak memihak untuk kepentingan partai tertentu atau tidak berperan dalam proses politik karena dikhawatirkan pegawai tersebut menyalahgunakan penggunaan fasilitas negara untuk kepentingan partai seperti yang telah terjadi pada masa Orde Baru (Hartini, 2019).

Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) seharusnya bekerja pada prinsip-prinsip netralitas untuk melayani masyarakat dan melibatkan berbagai pemangku kepentingan (*stakeholders*). Harapannya para pemangku kepentingan seperti pemerintah, KPU, Bawaslu, partai politik, akademisi, LSM dan masyarakat dapat bersama-sama mengawasi ASN ketika pilkada berlangsung. Partisipasi politik masyarakat dalam mengawasi setiap ASN ketika pilkada berlangsung juga sangat diperlukan, untuk memperhatikan setiap ASN yang terlibat dalam politik praktis. Agar ASN yang terlibat dalam politik praktis ini dapat ditindak dan diberikan sanksi yang tegas (Saragih dan Ginting, 2018). Netralitas merupakan kebutuhan dasar bagi ASN, karena dengan netralitas yang dimiliki, ASN dapat melaksanakan tugasnya secara profesional, sebagaimana hasil penelitian Tedi Sudrajat dan Agus Mulya Karsona bahwa Konsep netralitas adalah memberikan pembatasan dan kepastian akan peran dari PNS dalam pemerintahan. Implikasi pembatasan adalah penegakan hukum yang berorientasi pada jaminan PNS dalam melaksanakan tugas secara profesional. Pada hakikatnya, kewenangan tersimbol dalam tugas pengawasan atas orang-orang yang memiliki kekuasaan – berarti mewujudkan partisipasi politik rakyat dalam segala perkara - perkara umum dan juga dalam hukum. Konsep ini dapat dikorelasikan dengan hakikat dari netralitas yang luarannya adalah pembentukan karakter profesional bagi

PNS dalam pelayanan publik (Sudrajat dan Karsona, 2016).

D. Pembahasan

Tujuan pemilihan umum untuk memilih pemimpin negara dan para wakil rakyat secara langsung demi mewujudkan demokrasi yang *flawless* dengan melibatkan masyarakat sebagai pemegang kunci demokrasi. Agar dapat terpilih oleh rakyat, maka para calon pemimpin negara dan para wakil rakyat sebagaimana tersebut di dalam UU No. 7 Tahun 2017 yang terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil presiden, dan anggota Dewan perwakilan Rakyat Daerah, harus benar-benar dikenal rakyat pemilihnya melalui profil dan karya nyatanya.

Dalam proses pemilihan umum, semua masyarakat dapat menggunakan hak politiknya secara bebas, namun tidak demikian dengan warga negara yang berstatus Aparatur Sipil Negara (ASN). Dengan fungsinya sebagai pelaksana kebijakan, pemersatu bangsa, dan pelayan publik, maka para ASN terikat pada asas netralitas sebagaimana tersebut di dalam undang-undang yang menaunginya, yakni UU No. 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Untuk mewujudkan merit sistem sebagai manajemen pengelolaan ASN, sudah seharusnya ASN kembali kepada fungsinya, *civil service* hanya dilihat dari aspek fungsional, yang menghubungkan proses formulasi dan implementasi kebijaksanaan dengan menyediakan sumber daya manusia untuk melaksanakan kebijakan umum (Napitupulu, 2007 : 144).

Netral berarti operator pelayanannya tidak memihak. Netralitas harus dihormati karena memegang peran sentral dalam hubungan antara pejabat publik dan politisi (Haryatmoko, 2013 : 18). Dengan netralitas yang terjaga, para pejabat publik akan mempunyai wibawa dalam menjalankan tugasnya, karena tidak

adanya keterikatan dalam suatu kepentingan. Terdapat enam prinsip netralitas politik (David Good dalam Haryatmoko, 2013 : 18-19), keenam prinsip tersebut yakni : *pertama*, politik dan kebijakan harus dipisahkan dari administrasi. Politisi membuat keputusan kebijakan, pelayan publik (dalam hal ini ASN) melaksanakan kebijakan. Ranah politik dan administrator harus terpisah. Saat ini keduanya sudah terakomodasi dalam regulasi yang berbeda-beda. Dengan tuntutan merit sistem yang semakin kompleks, diharapkan para ASN lebih fokus kepada fungsinya sebagai pelaksana kebijakan. Keterlibatan ASN dalam urusan politik yang bukan ranahnya akan semakin menjauhkan para administrator dari upaya pemenuhan kompetensinya sebagai pelayan masyarakat. Oleh karenanya, berbagai kebijakan tentang kompetisi dan kolaborasi pelayanan publik dapat lebih digalakkan guna memancing fokus dan kreativitas para ASN untuk lebih berprestasi.

Prinsip kedua netralitas adalah, pelayan publik diangkat dan dipromosikan atas dasar jasa serta prestasi bukan karena hubungannya dengan partai politik. Sistem merit telah ditetapkan sebagai sistem majemen pengembangan ASN. Manajemen ASN hanya akan didasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan sebagaimana tersebut di dalam Pasal 1 angka 24 PP No. 11 tahun 2017. Dengan penerapan sistem ini tidak perlu ada ketakutan bagi para ASN terhadap karir dirinya jika terjadi pergantian kekuasaan.

Prinsip netralitas selanjutnya, berkaitan dengan pelayan publik tidak boleh melakukan kegiatan-kegiatan politik partisan. Ada dua baju yang harus dikenakan ASN dalam menggunakan hak politiknya, yakni baju sebagai perorangan

dan baju sebagai ASN. Hak ASN di dalam bilik suara adalah hak perorangan yang sepenuhnya dilindungi secara konstitusi. Hanya saja, hak akan berubah jika ASN menggunakannya di luar bilik suara seperti terlibat penggalangan dukungan dengan segala manifestasinya. Politik adalah harga mati bagi ASN untuk dihindari secara praktis. Penting untuk dipahami bagi ASN bahwa kewajiban untuk tidak berpolitik praktis harus dilakukan selama jam kerja maupun di luar jam kerja sebagaimana merujuk kepada PP No. 53 Tahun 2010 yang menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan pelanggaran disiplin adalah setiap ucapan, tulisan atau perbuatan PNS yang tidak menaati kewajiban dan/atau melanggar larangan ketentuan disiplin PNS, baik yang dilakukan di dalam maupun di luar jam kerja. Bahwa pelayan publik tidak boleh mengemukakan gagasan atau pandangan pribadinya tentang kebijakan pemerintah atau administrasi tersebut di dalam prinsip keempat netralitas David Good. Dari berbagai konten regulasi netralitas ASN, disebutkan bahwa mengemukakan gagasan atau pandangan pribadi tentang kebijakan pemerintah yang dikaitkan dengan para calon konstestan pemilu selama masa kampanye merupakan wujud keberpihakan, oleh karenanya melakukan perbuatan tersebut sama dengan pelanggaran netralitas ASN. Prinsip kelima netralitas selanjutnya adalah pelayan publik memberi masukan yang jujur dan obyektif kepada pemimpin politik secara pribadi dan dan konfidentalitas. Dalam praktik di Indonesia saat ini, memberi masukan kepada pemimpin politik secara pribadi merupakan pelanggaran atas regulasi netralitas ASN. Walaupun dalam praktiknya susah menemukan kasusnya karena sifat dukungannya yang tidak kasat mata, namun fenomena ini banyak ditemukan, sebagaimana yang terangkum dari hasil evaluasi pengawasan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah oleh Bawaslu di Tahun 2017 (Bawaslu,

2017). Prinsip terakhir dari penjelasan David Good tentang netralitas politik adalah Pelayan publik harus menjalankan keputusan kebijakan secara loyal dan semangat tanpa memandang dasar filsafat dan program partai yang berkuasa dan tanpa memperhatikan pandangan pribadi mereka. Ketika pemilu sudah menetapkan pemimpin negara, maka kebijakan yang akan diambil calon presiden/wakil presiden pemenang pemilu harus dijalankan tanpa syarat oleh semua ASN.

Untuk membuat para ASN bersikap netral, telah dibuat berbagai regulasi sebagai output kebijakan. Berbagai regulasi, diharapkan dapat berfungsi mencegah dan menangani pelanggaran netralitas, sesuai karakteristik sebuah kebijakan sebagai sebuah arah tindakan yang mempunyai maksud dan ditetapkan oleh seorang atau beberapa aktor guna mengatasi suatu masalah (Anderson dalam Wibawa, 2011 : 2). Undang – undang induk Aparatur Sipil Negara adalah UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara mengatur asas netralitas, di dalam Pasal 2 UU ASN huruf f yang menyebutkan bahwa Penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN berdasarkan pada asas netralitas. Lebih lanjut di dalam penjelasannya tertulis bahwa yang dimaksud dengan “asas netralitas” adalah bahwa setiap Pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Guna mengawal perwujudan netralitas, lebih lanjut disebutkan di dalam Pasal 31 bahwa dibentuk lembaga khusus bernama Komisi Aparatur Sipil Negara yang akan menjalankan tugasnya untuk menjaga netralitas Pegawai ASN dan melakukan pengawasan atas pembinaan profesi ASN.

Empat tahun sebelum berlakunya UU No 5 Tahun 2014 tentang ASN, para perumus kebijakan telah mengendus berbagai indikator praktik pelanggaran netralitas ASN. Disebut indikator, karena

kata netralitas belum konkrit tersebut di dalamnya, hanya kualifikasi perbuatannya saja. Melalui Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, berbagai indikator netralitas seakan ingin menjawab tentang kualifikasi perilaku netral yang tidak tersebut dengan jelas di dalam PP No. 42 Tahun 2004 tentang kode etik bagi PNS. Kejelasan indikator pelanggaran netralitas dalam PP ini dapat kita jumpai pengaturannya di dalam Pasal 4 PP No. 53/2010 yang menyebutkan berbagai larangan kepada Setiap PNS agar tidak : memberikan dukungan kepada capres/cawapres, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara: ikut serta sebagai pelaksana kampanye, menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS, sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain; dan/atau sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas Negara (Angka 12), memberikan dukungan kepada calon presiden/wakil Presiden dengan cara: membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye dan/atau mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat (angka 13), serta memberikan dukungan kepada calon anggota Dewan Perwakilan Daerah atau calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara memberikan surat dukungan disertai foto kopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk sesuai peraturan perundang undangan (angka 14). Mengarahkan keberpihakan dan memberikan surat dukungan disertai foto kopi Kartu Tanda Penduduk merupakan perilaku yang mudah terdeteksi karena kasat mata.

Sementara pelanggaran dengan membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye merupakan tindakan yang sulit pembuktiannya dan membutuhkan pemahaman substansi hukum yang cukup. Oleh karenanya, kapasitas pengawas netralitas harus selalu ditingkatkan agar mampu menyelesaikan setiap pelanggaran yang terjadi.

Pengaturan netralitas yang telah konkrit dengan berisikan sanksi terkadang masih kurang diindahkan. Penerapan sebuah peraturan memang tidak mudah. Untuk dapat mengetahui proses implementasi dengan baik, penting untuk melihatnya dengan menggunakan pendekatan konsep implementasi, karena studi implementasi kebijakan tidak mempersoalkan isi kebijakan, tetapi lebih banyak pada bagaimana isi kebijakan itu bisa dipahami dengan benar oleh agen pelaksana dan stakeholders sehingga sikap dan perilaku mereka terhadap kebijakan sesuai dengan semangat yang dimiliki oleh pembuat kebijakan. Kebijakan yang tepat dan didukung oleh teori kausal yang jelas, tapi tidak didukung oleh strategi implementasi yang jelas dan efektif, tidak akan menghasilkan perubahan yang berarti (Dwiyanto, 2018 : 38 - 39).

Manfaat lain dari mempelajari implementasi kebijakan terhadap asas netralitas adalah dapat mengetahui cara-cara apa saja yang dapat dilakukan untuk memperkecil persoalan yang menghambat para ASN untuk patuh dan menjalankan asas netralitas yang menjadi kewajibannya, hal ini sesuai dengan semangat fungsi Implementasi yang mencakup penciptaan *policy delivery system* (sistem penyampaian /penerusan kebijakan publik) yang biasanya terdiri dari cara-cara atau sarana-sarana tertentu yang dirancang/didesain secara khusus serta diarahkan menuju tercapainya tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang dikendaki (Wahab, 2011 : 159). Terkait kebijakan netralitas ASN,

merupakan hak ASN untuk diberitahu bahwa ada peraturan terkait penggunaan hak politiknya yang terbatas, dan jika melanggar, akan mendapatkan sanksi, terlepas apakah dia telah mengetahui aturannya atau tidak, karena akan berlaku sebuah adagium hukum : *ignorantia jurist non excusat* yang artinya ketidaktahuan hukum tidak bisa dimaafkan oleh karenanya, menjadi kurang *fair* bagi negara, jika membuat kebijakan, namun tidak mensosialisasikannya.

Di lingkungan birokrasi, pengenalan dan pemahaman kebijakan banyak disebut sebagai kegiatan sosialisasi. Kegiatan ini dapat dilakukan melalui dua cara yakni langsung dan tidak langsung (Purwanto dan Sulistyastuti, 2012 : 75). Kegiatan sosialisasi kebijakan netralitas ASN harus dirancang serius agar dapat tercapai maksud dan tujuannya, bukan yang selama ini banyak terjadi, hanya bersifat seremonial semata.

Banyak teori dan konsep yang lahir atas persoalan implementasi kebijakan. Salah satunya yang dikemukakan oleh Edward III (1980) dengan mengidentifikasi empat kritikal faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi. Keempat faktor tersebut adalah: komunikasi, sumber daya, disposisi atau perilaku, dan struktur birokrasi (Purwanto dan Sulistyastuti, 2012:85). Banyak pendapat terkait keefektifan sebuah proses komunikasi, salah satunya dikemukakan oleh Terry. Menurut Terry, terdapat lima kondisi yang dapat membantu komunikasi menjadi efektif (Terry, 2016 : 150), yakni: *Pertama*, komunikatornya harus memiliki 'modal' informasi yang besar dari pada jumlah informasi yang benar-benar digunakan untuk berkomunikasi. Dalam hal netralitas, modal pemahaman yang mendalam akan konten regulasi netralitas ASN yang akan disampaikan seorang narasumber sangat penting. Oleh karenanya, para *crew* Bawaslu, para ASN di level manajerial harus membekali pengetahuan yang cukup agar dapat

menjawab berbagai pertanyaan kritis terkait kasus pelanggaran netralitas ASN.

Berkomunikasi secukupnya merupakan faktor *kedua*. Masih menurut Terry, harus dihindari pembicaraan atau tulisan yang terlampau banyak atau terlampau sedikit. Di era digital yang semakin masif, banyak proses penyampaian informasi dilakukan melalui media sosial, termasuk yang berkaitan dengan netralitas ASN. Banyak poster di media sosial dibuat oleh K/L/pemda yang berisikan himbauan untuk tidak melanggar netralitas. Konten yang menarik membuat orang terpancing untuk membaca. Faktor *ketiga* adalah komunikasi dapat dirubah distribusinya. Biasanya orang tidak suka menyampaikan hasil yang kurang baik. Ketika persoalan netralitas sudah harus dikomunikasikan secara terbuka, maka, tidak ada pilihan selain mengkomunikasikannya dengan cara yang baik.

Menggunakan simbol-simbol dan alat visual yang memadai menurut Terry merupakan kondisi *keempat* untuk mengefektifkan komunikasi. Simbol dikembangkan untuk menyampaikan informasi dan merupakan tanda yang mempunyai arti tertentu. Penggunaan simbol atau gambar yang menarik dalam penyampaian informasi terkait netralitas perlu mendapatkan perhatian. Oleh karenanya kreativitas penyampaian pesan menjadi sebuah tuntutan agar ASN antusias untuk menghadirinya. Terakhir, faktor *kelima*, efektifitas komunikasi yakni, hati-hati memilih informasi yang dikomunikasikan. Perusahaan (dalam hal ini birokrasi) juga mempunyai wewenang dan kepentingan yang kadang kala harus dilindungi. Walaupun keterbukaan informasi publik merupakan sebuah kewajiban bagi birokrasi saat ini, akan tetapi tidak semua informasi langsung dapat diekspose.

Komunikasi bersifat dinamis: mengatakan sesuatu yang tepat di tempat yang tepat pula, bernilai sangat tinggi. Komunikasi yang baik merupakan suatu

motivasi (Terry, 2016 : 145 - 147). Ketika masa pemilu sudah mendekat, maka menjadi kewajiban pemimpin untuk mengkomunikasikan tentang urgensi netralitas ASN sebagai refleksi atas fungsi pembinaan. Kegiatan mengkomunikasikan tentang urgensi netralitas dapat dilakukan secara formal melalui kegiatan terencana dan teranggarkan seperti seminar. Namun jika memang tidak memungkinkan dilaksanakan kegiatan yang berbasis anggaran, dapat dilakukan kegiatan komunikasi secara informal seperti rapat antar pimpinan atau rapat staf dalam sebuah unit kerja.

Kritikal faktor kedua implementasi berkaitan dengan sumber daya. Sumber daya manusia ASN semakin hari semakin dituntut keprofesionalannya dalam menjalankan tugas sebagai pelayan publik. Peningkatan dan pemenuhan kompetensi merupakan isu terbesar manajemen ASN berbasis merit sistem sebagaimana tersebut di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen ASN. Kompetensi adalah suatu kemampuan untuk melaksanakan suatu pekerjaan yang dilandasi atas ketrampilan dan pengetahuan serta didukung oleh sikap kerja yang dituntut oleh pekerjaan tersebut (Wibowo, 2013 : 324). Tidak mudah dalam mewujudkan ASN yang berkompeten. Hal ini karena terdapat faktor-faktor yang mempengaruhi kecakapan kompetensi seseorang. Menurut Wibowo, ada tujuh faktor yang mempengaruhi kemampuan kompetensi seseorang (Wibowo, 2013 : 339 343), ketujuh faktor tersebut yakni : *pertama*, keyakinan dan nilai. Perwujudannya ditunjukkan melalui berpikir positif baik tentang dirinya maupun terhadap orang lain. Sangat penting bagi ASN untuk selalu yakin akan nilai yang dimilikinya. Nilai untuk memberikan pelayanan yang terbaik, akan dapat membantu ASN untuk mencegah dirinya berperilaku tidak adil dalam memberikan pelayanan karena ketidaknetralan.

Faktor *kedua* yang mempengaruhi kompetensi adalah ketrampilan. Pengembangan ketrampilan yang cukup akan berdampak positif pada setiap individu dan organisasi. Banyak ketrampilan yang dituntut kepada para ASN saat ini. Oleh karenanya, penting bagi setiap organisasi untuk meneropong setiap potensi para ASN di lingkungan organisasinya agar dapat dimanfaatkan sesuai dengan ketrampilan yang dimilikinya. *Ketiga*, pengalaman. Faktor ini diperoleh secara otodidak dari setiap perjalanan karir para ASN. Berkaitan dengan netralitas, tentu berbeda situasinya menjalani netralitas di jaman orde baru yang masih penuh dengan kolusi, korupsi, dan nepotisme dengan kondisi saat ini yang manajemen pengelolaan ASN telah berbasis merit sistem. Dengan demikian, pengalaman berpolitik di masa lalu oleh ASN sudah harus ditinggalkan, karena karakteristik pelanggarannya sudah berbeda, lebih berat dan lebih transparan.

Karakteristik kepribadian merupakan faktor *keempat* penentu kemampuan kompetensi. Kepribadian bukan hal yang tidak dapat dirubah, karena orang merespon dan berinteraksi dengan kekuatan dan lingkungan sekitarnya. Keberpihakan karena persamaan suku, kesamaan visi, maupun golongan, bisa menjadi embrio keberpihakan ASN kepada para kontestan pemilu sehingga pada akhirnya melanggar asas netralitas. Faktor *kelima* adalah motivasi. Sifatnya dapat berubah. Untuk menumbuhkan motivasi, dapat dilakukan melalui berbagai apresiasi yang dapat memberikan pengaruh positif. Sayangnya, apresiasi saat ini masih mahal harganya di lingkungan birokrasi. Bukan isu baru lagi, salah satu alasan ASN untuk bertransaksi politik dengan para kontestan pemilu karena adanya perasaan demotivasi yang dirasakan bersangkutan terhadap para pemimpinnya.

Isu emosional merupakan faktor *keenam* yang berpengaruh terhadap

kemampuan kompetensi. Hambatan emosional dapat membatasi penguasaan kompetensi. Hampir sama dengan faktor motivasi, persoalan emosional juga banyak memberikan pengaruh terhadap keberpihakan ASN kepada para calon kontestan pemilu. Perasaan tidak dihargai dan tidak diinginkan, merupakan lagu klasik yang sering mewarnai ASN ketika nekat memutuskan melanggar netralitas. Terakhir, faktor *ketujuh* adalah kemampuan intelektual. Kemampuan ini akan sangat bergantung kepada pemikiran kognitif seperti pemikiran konseptual dan analitis. Berbagai polemik tentang persoalan netralitas, tentu tidak akan muncul dari dalam diri ASN dengan tingkat intelektual yang bagus.

Pengaturan tentang netralitas sudah kompleks, dari undang-undang hingga yang berbentuk peraturan lembaga. Idealnya pengertian dan kualifikasi pelanggaran netralitas ASN sudah terakomodasi, sehingga akan memudahkan penjatuhan sanksi jika terjadi pelanggaran. Sayangnya, berkembangnya ragam kasus netralitas ASN lebih melampaui apa yang telah di atur. Contoh kasus, keterlibatan ASN sebagai mesin pemikir para calon, dalam pengaturannya belum tersebut konkrit. Begitupun terhadap kasus lainnya, seperti aktivitas penggunaan simbol jari. Dalam kasus pengawas dan pimpinan ASN paham substansi, maka dapat disangkakan pelanggaran terhadapnya, sebaliknya, jika pengawas dan pimpinannya belum terlalu paham substansi peraturan netralitas, maka kasus yang sama akan menguap dengan sendirinya. Petunjuk yang jelas akan membawa keberhasilan, sebaliknya, petunjuk pelaksanaan tidak jelas, akan membuat para implementator kebingungan tentang apa yang harus mereka lakukan. Dengan ketidakjelasan, mereka (para pelanggar) akan mempunyai keleluasaan untuk memaksakan pandangan mereka pada implementasi, yang mungkin berbeda dengan pandangan atasan atau pandangan yang seharusnya dijadikan acuan (Winarno, 2012 : 178).

Disamping sumber daya manusia dan kemampuan melahirkan peraturan yang konkrit, sumber daya lainnya yang mempengaruhi implementasi kebijakan adalah informasi. Informasi mempunyai dua bentuk : pertama, mengenai bagaimana melaksanakan suatu kebijakan. Kedua, terkait data tentang ketaatan personil lain terhadap peraturan pemerintah. Pelaksana lain harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan mentaati undang-undang atau tidak (Winarno, 2012:187). Secara tidak langsung, bagaimana melaksanakan kebijakan masih terkait dengan kemampuan untuk melahirkan peraturan yang konkrit. Peraturan yang konkrit akan membuat informasi lebih mudah untuk disampaikan. Kebijakan yang pengaturannya terstrata dengan baik akan mampu meminimalisir kegagalan implementasi yang rentan terjadi di lapangan.

Terkait data ketaatan personil lain, juga sangat mempengaruhi apakah implementasi sebuah kebijakan akan efektif atau tidak. Data pelanggaran atas netralitas yang kurang terekspose akan membuat para ASN berpikir bahwa melanggar netralitas itu tidak menakutkan, sehingga akan 'memancing' ASN lainnya untuk mempunyai kecenderungan melakukan pelanggaran yang sama. Untuk menggalakkan penginformasian terhadap pelanggaran netralitas ASN, menggunakan atau melibatkan pers bisa menjadi efektif, karena pers adalah media massa, alat bagi massa, khalayak, publik untuk mengetahui informasi tentang dirinya, alat bagi sekelompok orang untuk memberi tahu publik (Wibawa, 2011 : 62).

Kritikal faktor berikutnya yang mempengaruhi implementasi kebijakan ialah perilaku, memberikan contoh yang baik bagi seorang pemimpin (manajer) merupakan sebuah keharusan. Sebaik apapun penyampaian perintah guna menjaga netralitas yang disampaikan oleh seorang pemimpin/manajer hanya akan

dianggap angin lalu oleh para bawahannya jika perilaku pemimpinnya masih belum netral. Oleh karenanya, penting bagi para pemimpin untuk selalu menjaga perilakunya dalam menggunakan hak politiknya yang sudah dibatasi. Guna memperkecil gap (jurang), pemimpin/manajer harus berusaha menciptakan suasana saling percaya-mempercayai sebagai kondisi yang baik untuk berkomunikasi, Apabila sebelumnya sudah berapriori berarti akan memperlemah komunikasi (Terry, 2016 : 145).

Persoalan netralitas merupakan persoalan kompleks. Diperlukan koordinasi yang intens dan membutuhkan waktu ketika pelanggaran netralitas terjadi. Jalur pelaporan, pembuktian, dan penindakan terkadang dianggap lebih merepotkan dan beresiko, sehingga dianggap lebih aman dengan tidak melaporkannya. Para birokrat karena alasan prioritas terkadang menghindari koordinasi dengan badan-badan lain. Padahal, penyebaran wewenang dan sumber-sumber untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan yang kompleks membutuhkan koordinasi (Winarno, 2012 : 209).

Kritikal faktor terakhir sebagai penentu efektifitas implementasi kebijakan adalah terkait struktur birokrasi. Walaupun membutuhkan proses dan daya yang sangat besar untuk terjaganya perilaku netralitas, birokrasi sendiri sesungguhnya telah mempunyai modal kuat untuk menangani berbagai persoalan netralitas. Modal tersebut berupa struktur organisasi birokrasi yang cenderung terstrata keberadaannya, hal ini dikarenakan, secara bentuk organisasi birokratik cocok untuk merencanakan perubahan seperti dalam model weber, di mana tugas-tugas dan hubungan antar tugas dirumuskan dengan jelas serta struktur yang disusun secara hierarkis (Wahab, 2005 : 111). Hanya saja, kelemahan dalam kasus netralitas ASN, mekanisme penanganannya belum terdistribusikan, masih sentralistik di

beberapa organisasi saja, kondisi ini akan berpengaruh terhadap efektivitas penanganan kasus pelanggaran netralitas.

Terkait struktur, Idealnya, di lingkungan birokrasi, dibentuk struktur organisasi mandiri sebagai upaya untuk memaksimalkan implementasi netralitas ASN (walaupun bersifat ad-hoc). Kalaupun tidak memungkinkan pembentukan struktur mandiri, dapat dilakukan proses implementasi berjenjang dari struktur yang tinggi kepada struktur organisasi yang lebih rendah, sifat kegiatan yang kompleks memerlukan pengendalian yang melibatkan banyak orang, sehingga organisasi memerlukan struktur yang memungkinkan supervisi dan kontrol dapat dilakukan secara efektif (Dwiyanto, 2015 : 35). Hanya saja, berpegang pada prinsip miskin struktur kaya fungsi, maka perlu dilakukan

terobosan-terobosan untuk ‘menggantikan’ struktur fisik, dengan mempunyai fungsi yang sama namun bentuk yang berbeda. Terobosan tersebut bernama teknologi informatika, yang mencoba menjembatani kebutuhan struktur, dengan mengkonversi struktur fisik ke dalam sebuah sistem. Sistem akan mendesain proses kerja yang sama, yang selama ini telah dilakukan oleh struktur organisasi secara fisik. Keberadaan TIK akan menggantikan sebagian dari fungsi hirarkis sehingga dapat membantu pimpinan dalam melakukan supervisi dan kontrol (Dwiyanto, 2015 : 35).

Dari keempat kritikal faktor yang disampaikan oleh Edward III, penulis mencoba membuat model implementasi terhadap asas netralitas ASN sebagaimana tabel di bawah ini :

Tabel 1. Model Implementasi kebijakan Netralitas ASN dalam Pemilu

Elemen	Model	
	Formal	In-Formal
Komunikasi	Pelaksanaan melalui kegiatan yang masuk dalam sistem penganggaran seperti : seminar dan sosialisasi	melalui kegiatan rapat internal, seperti rapat pimpinan dan rapat staff
Sumber daya	Pemenuhan kompetensi berkaitan dengan substansi netralitas dilakukan melalui pelaksanaan bimbingan teknis terkait regulasi dan implikasinya dengan melibatkan narasumber dari Instansi yang berada di ruang lingkup pembinaan ASN	Pemenuhan kompetensi berkaitan dengan substansi netralitas melalui knowledge sharing yang disampaikan oleh narasumber intern yang dianggap mempunyai kompetensi terkait persoalan netralitas
Perilaku	<ul style="list-style-type: none"> • Menyempurnakan kode etik (jika masih dirasa belum sempurna berkaitan dengan netralitas) • Memperkuat implementasi netralitas yang sudah tersebut dalam kode etik organisasi 	Melakukan simulasi-simulasi yang mudah dimengerti terkait perilaku netral di Unit kerja masing-masing dalam situasi santai
Struktur Organisasi	upaya implementasi kebijakan netralitas dilakukan dengan membuat struktur mandiri atau dengan cara melibatkan struktur secara berjenjang, dari pusat, provinsi hingga Kabupaten/Kota	pelaksanaan implementasi kebijakan netralitas tidak harus melibatkan unsur secara berjenjang. Penggunaan IT dapat membantu ‘melompati’ jenjang – jenjang sehingga

		pelaksanaannya bisa lebih efektif dan efisien
Output kegiatan	seminar, sosialisasi, bimtek, pemenuhan kompetensi, kode etik, dan koordinasi berjenjang.	rapat intern, pemenuhan kompetensi in formal, simulasi perilaku netralitas, dan penggunaan IT

Dengan adanya model implementasi tersebut, diharapkan dapat membantu setiap instansi pemerintah sebagai tempat kerja para ASN untuk menentukan model apa yang dapat digunakan sesuai dengan sumber daya/potensi yang dimiliki masing-masing instansi.

E. Penutup

1. Kesimpulan

Bagi masyarakat umum, mendukung dalam bentuk apapun dalam proses Pemilu kepada para calon selama tidak melanggar peraturan pemilu adalah sah saja. Tapi tidak demikian bagi para ASN. Bagi ASN (PNS dan PPPK) Preferensi terhadap para Capres, Cawapres ataupun Caleg sangat dibatasi. Para ASN tidak dapat mengekspresikan keberpihakannya kepada para calon secara bebas, karena dikhawatirkan dapat menghalangi independensi ASN dalam melaksanakan tugas pemerintahan. Untuk menciptakan para ASN yang netral, maka telah dibuat berbagai regulasi, sebagai output sebuah kebijakan. Berbagai Kebijakan atas netralitas ASN diharapkan dapat berfungsi sebagai pencegah dan penanganan. Namun demikian, dalam praktiknya, masih saja terjadi pelanggaran.

Untuk memaksimalkan implementasi netralitas di kalangan ASN, penting untuk melihatnya dengan menggunakan pendekatan teori implementasi kebijakan, seperti yang disampaikan Edward III. Dengan menyebut empat kritikal factors yang mempengaruhi keberhasilan implementasi. Keempat faktor tersebut adalah: komunikasi, sumber daya,

disposisi atau perilaku, dan struktur birokrasi. Ketika masa pemilu sudah mendekat, maka menjadi kewajiban pemerintah dan para pemimpin untuk mengkomunikasikan tentang urgensi netralitas ASN sebagai refleksi atas fungsi pembinaan. ASN dituntut profesional dalam menjalankan tugas sebagai pelayan publik.

Hal lain yang juga dibutuhkan dalam mewujudkan efektivitas implementasi kebijakan adalah berkaitan dengan perilaku, penting bagi para pemimpin untuk selalu menjaga perilakunya/sikap dalam menggunakan hak politiknya yang *notabene* sudah dibatasi. Adapun berkaitan dengan struktur dalam proses implementasi netralitas ASN, Idealnya dibentuk struktur organisasi mandiri untuk kasus netralitas ASN (walaupun bersifat ad-hoc).

2. Saran

Untuk lebih memudahkan implementasi atas netralitas ASN, dapat disusun juknis yang akan memandu tentang kualifikasi pelanggaran sehingga dapat dipahami secara jelas dan rinci. Dengan adanya juknis, diharapkan tidak ada keraguan dalam melaporkan dan menindak lanjuti sebuah pelanggaran. Masih banyaknya kasus pelanggaran netralitas yang belum terungkap karena adanya kurang pemahaman tentang detail kualifikasi pelanggaran netralitas, sehingga masih ada kesan bahwa penanganan atas pelanggaran netralitas tebang pilih, di daerah X mengacungkan jari yang merupakan simbol kampanye salah satu calon dianggap tidak bermasalah, sementara, di daerah Y bisa

menjadi masalah. Hukum seakan hanya ditentukan oleh kualitas pemahaman para pengawas dan pimpinannya. Kondisi tersebut akan berbeda jika penjelasan akan pelanggaran netralitas ASN telah konkrit, sehingga, siapapun pengawas dan pimpinannya tidak akan ragu untuk menyangkakan suatu perbuatan, karena perbuatan mereka telah diatur dengan jelas sehingga tidak ada ruang lagi untuk munculnya *miss* persepsi atas pelanggaran yang telah dilakukan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Afrizal, 2015, *Metode Penelitian Kualitatif* (Sebuah Upaya Mendukung Penggunaan Penelitian Kualitatif Dalam Berbagai Disiplin Ilmu), Cetakan Kedua, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta

Agus, 2015, *Reformasi Birokrasi Kontekstual*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta

Dwiyanto, Agus, 2018, *Ilmu Administrasi Publik Di Indonesia : Mencari Identitas*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

George R. Terry, 2016, *Prinsip-Prinsip Manajemen*, Cetakan Keempat belas, Bumi Aksara, Jakarta

Haryatmoko, 2013, *Etika Publik Untuk Integritas Pejabat Publik dan Politisi*, Cetakan Kedua, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta

Napitupulu, Paimin, 2007, *Pelayanan Publik dan Customer Satisfaction*, Cetakan Ke-1, PT. Alumni, Bandung

Purwanto, Agus, Erwan dan Sulistyastuti, Ratih, Dyah, 2012, *Implementasi Kebijakan Publik*, Cetakan I, Gava Media, Yogyakarta

Wahab, Abdul, Solichin, 2011, *Analisis Kebijakan Publik*, Cetakan Kedua (revisi), UMM Pers, Malang

Wahab, Abdul Solichin, 2005, *Analisis Kebijakan : Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Edisi Kedua, Cetakan kelima, Bumi Aksara, Jakarta

Wibawa, Samodra, 2011, *Politik Perumusan Kebijakan Publik*, Cetakan Pertama, Graha Ilmu, Yogyakarta

Wibowo, 2013, *Cetakan ke tujuh, Manajemen Kinerja*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta

Winarno, Budi, 2012, *Kebijakan Publik, Teori, Proses, dan Studi Kasus*, Cetakan Kedua, CAPS, Yogyakarta

Jurnal

Saragih, Anwar dan Ginting, Calvin, Barry, 2018, *Proyeksi Mewujudkan Pemilu Berintegritas Lewat Netralitas Aparatur Sipil Negara di Pilkada Serentak*, JURNAL BAWASLU ED.indd 351, Vol.3 No. 3 2017, Hal. 351-362

Sri Hartini, 2009, *Penegakan Hukum Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS)*, Jurnal Dinamika Hukum Vol. 9 No. 3

Sudrajat, Tedi dan Karsona, Mulya, Agus, 2016, *Menyoal Makna Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara*, Jurnal Media Hukum, Vol. 23 No.1