

Submitted : 29-03-2021  
Revised : 09-04-2021  
Initiated Publish : 24-04-2021

#### AFFILIATION:

Program Studi Ilmu Administrasi  
Negara, Universitas Indonesia

#### Co-Responding E-mail:

ayu.shinta@ui.ac.id,  
musfirah91@ui.ac.id

Diterbitkan oleh:



Pusat Kajian Administrasi Publik  
Program Studi Administrasi Publik  
Universitas Pembangunan Nasional  
"Veteran" Jawa Timur  
berkolaborasi dengan



Indonesia Association of Public  
Administration Jawa Timur

## ANALISIS PENYELENGGARAAN ETIKA ADMINISTRASI DALAM NETRALITAS ASN PADA PILKADA 2020

Ayu Shinta Larasati, Musfirah

### ABSTRACT

*This research focuses on the extent to which the quality of the neutrality of the State Civil Service (ASN) through the holding of the 2020 Regional Head Elections (Pilkada) which are carried out simultaneously in almost all regions of Indonesia. This is because ASN neutrality can be said to be one of the keys to success in the implementation of an honest and fair general election. In conducting a further review of the implementation of ASN Neutrality in the 2020 Pilkada, it is necessary to enforce administrative ethics which includes four main aspects, namely discipline, efficiency, productivity, and moral awareness. Therefore, this study aims to analyze the implementation of administrative ethics in the neutrality of ASN in the 2020 Pilkada using a qualitative descriptive approach and data collection techniques through literature study. Based on the research that has been carried out, it can be concluded that the quality of ASN neutrality in the 2020 Pilkada still does not meet the aspects of administrative ethics which requires further improvement both in terms of human resources and the governing system.*

**Keywords:** ASN Neutrality, 2020 Pilkada, Administrative Ethics

### ABSTRAK

Penelitian ini berfokus pada sejauh mana kualitas netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) melalui penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) 2020 yang dilakukan serentak hampir di seluruh wilayah Indonesia. Hal tersebut mengingat bahwa netralitas ASN dapat dikatakan sebagai salah satu kunci keberhasilan dalam pelaksanaan pemilihan umum yang jujur dan adil. Dalam melakukan tinjauan secara lebih lanjut mengenai pelaksanaan Netralitas ASN pada Pilkada 2020 diperlukan penegakan atas etika administrasi yang meliputi empat aspek utama yakni ketertiban, efisiensi, produktivitas, dan kesadaran moral. Oleh sebab itu penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi dari etika administrasi dalam netralitas ASN pada penyelenggaraan Pilkada tahun 2020 dengan menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif dan teknik pengambilan data melalui studi kepustakaan. Berdasarkan penelitian yang telah dijalankan, dapat disimpulkan bahwa kualitas netralitas ASN dalam Pilkada 2020 lalu masih belum memenuhi aspek etika administrasi sehingga memerlukan perbaikan lebih lanjut baik dari sisi sumber daya manusianya maupun sistem yang mengatur.

**Kata kunci:** Netralitas ASN, Pilkada 2020, Etika Administrasi

## PENDAHULUAN

Indonesia merupakan salah satu negara yang menyelenggarakan pemerintahan dengan menganut tatanan hukum yang demokratis. Penegakan negara demokrasi yang sesungguhnya ditandai oleh perubahan dalam struktural pengaturan terhadap amandemen Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Hal ini bercirikan pada penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) berlandaskan pada kedaulatan rakyat yang diwarnai oleh partisipasi masyarakat (*political participation*) sebagai proses keterlibatan masyarakat dalam kepatuhan hukum maupun mencari jawaban dari berbagai tuntutan masyarakat lokal terhadap upaya pendalaman demokrasi (*deepening democracy*).

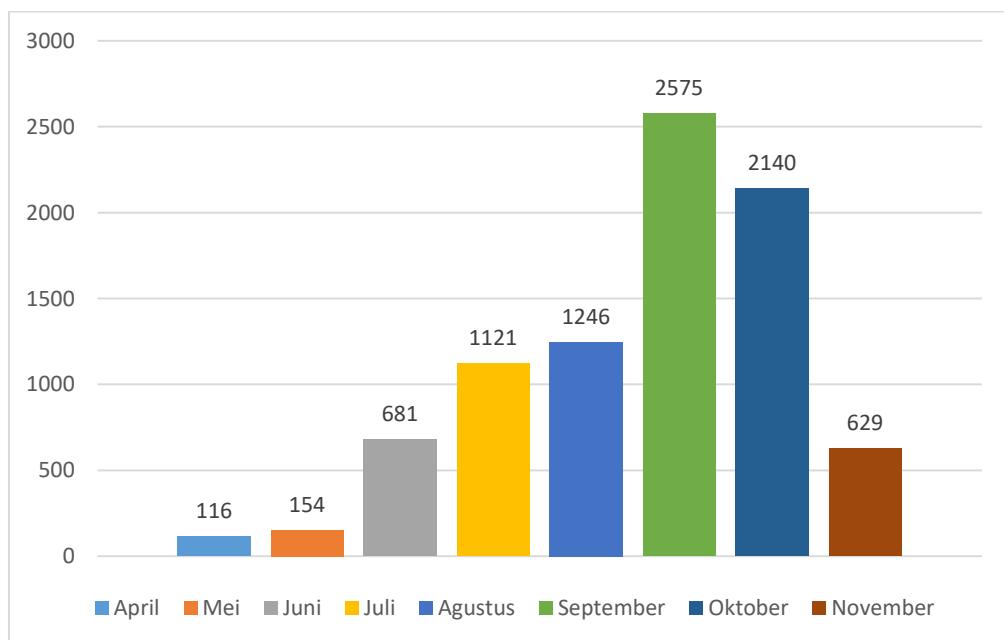
Dilansir publikasi The Economist Intelligence Unit (EIU) 2021 melalui jurnal Democracy Index 2020 diketahui bahwa Indonesia menempati posisi 64 dari 167 negara sehingga tergolong sebagai negara dengan karakteristik demokrasi belum sempurna (*flawed democracy*). Dengan nilai yang diperoleh sebesar 6,3 menunjukan bahwa Indonesia mengalami penurunan dari skor 6,48 pada tahun sebelumnya sehingga membawa ke titik terendahnya. Meskipun rata-rata skor di seluruh dunia juga mencapai penurunan 5,37 dari 5,44 sebagai bentuk dari dampak adanya pandemi COVID-19 terhadap aktivitas demokrasi, namun hal tersebut memerlukan penegasan bahwa para pejabat publik perlu memperhatikan partisipasi publik terhadap diskusi masalah-masalah yang terjadi. Keikutsertaan publik dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat menjadi stimulan dalam menciptakan koneksi antar pihak yang sinergis serta mendorong pelaksanaan prinsip-prinsip demokrasi(R. A. Putra, 2021).

Optimalisasi penerapan negara yang berdemokrasi dapat ditinjau melalui pelaksanaan salah satu indikator EIU dalam menilai tingkat kualitas demokrasi suatu negara, yakni pemilihan langsung kepala daerah. Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) di Indonesia merupakan suatu produk dari keputusan yang tercantum dalam Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum sebagai wadah untuk memproses pemilihan baik calon kepala daerah serta wakil kepala daerah dengan proses politik demokrasi. Perwujudan Pilkada sebagai wadah bagi masyarakat untuk menggunakan hak politiknya sebagai partisipasi politik dalam kerangka demokrasi memerlukan pengawasan yang komprehensif agar dapat menghadapi berbagai tantangan dan hambatan, seperti pembelian hak suara (*vote buying*), politik identitas, hingga kontrol yang menyimpang (intimidasi, ancaman, dan sebagainya)(Zuhro, 2019).

Pelaksanaan Pilkada serentak yang dilakukan di hampir seluruh wilayah Indonesia berkaitan erat dengan kewajiban netralitas para Aparatur Sipil Negara (ASN) daerah terkait.

Hal tersebut sesungguhnya telah diatur dalam ketentuan Pasal 12 Undang – undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dimana menitikberatkan pada peranan ASN selaku fungsionaris yang terbebas dari intrusi politik sekaligus berbagai aktivitas yang dapat menimbulkan kerugian negara (korupsi, kolusi, dan nepotisme). Selain itu, ketentuan netralitas ASN dalam suatu aktivitas pemilihan umum secara lebih rinci juga telah tercantum melalui Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil terutama Pasal 3 angka 14 dan angka 15. Diantara hal – hal yang diatur dalam pasal tersebut adalah larangan pemberian dukungan terhadap calon petahana baik dalam bentuk keikutsertaan kampanye, penggunaan fasilitas jabatan, pembuatan keputusan bias, dst (Herlina, 2020).

Grafik 1.1 Jumlah Artikel Online tentang ASN dan Netralitas ASN



Sumber: PolGov, 2020

Isu netralitas ASN pada Pilkada 2020 mendapatkan perhatian publik yang sangat besar melalui *media coverage* yang semakin berkembang (Hakam, 2020). Pernyataan tersebut juga didukung oleh penelitian yang dilakukan oleh Big Data Analytics dimana menyatakan bahwa isu netralitas ASN pada Pilkada 2020 setidaknya telah menghasilkan sejumlah 8.662 artikel *online* melalui 189 portal media mulai dari bulan April hingga November 2020. Selain itu, penelitian tersebut juga menemukan bahwa pada umumnya terlepas dari jumlah publikasi yang telah diterbitkan, pembahasan permasalahan netralitas ASN cenderung belum mampu untuk dibahas secara menyeluruh dan komprehensif sehingga dibutuhkan penelitian lebih mendalam lagi yang mengkaji secara detail dan sistematis (PolGov, 2020)

Urgensi diadakannya penelitian secara lebih lanjut berkaitan dengan netralitas ASN dalam Pilkada 2020 juga didorong oleh fakta masih banyaknya catatan praktik pelanggaran netralitas ASN di lapangan. Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) menyatakan bahwa jumlah kasus netralitas ASN selama berlangsungnya Pilkada 2020 mencapai 917 pelanggaran dengan didominasi keterlibatan ASN dalam kampanye media sosial dan kehadiran sosialisasi partai politik (Sari, 2021). Selain itu, tercatat setidaknya 1.645 ASN yang terlibat dalam pelanggaran Pilkada 2020 yang dilaporkan Bawaslu kepada Komite Aparatur Sipil Negara (KASN) (B. M. Putra, 2020). Keterlibatan ASN dalam memberikan dukungan kepada calon petahana dalam rangkaian kegiatan Pilkada 2020 menunjukkan masih belum berjalan dengan baiknya penyelenggaraan etika administrasi yang membudaya dalam lingkungan pemerintahan Indonesia.

Netralitas ASN dalam Pilkada 2020 memiliki keterkaitan erat dengan konsep etika administrasi yang pada umumnya menjadi panduan bagi para ASN dalam melaksanakan tanggung jawab melalui wewenang yang dimilikinya. Pemenuhan konsep etika administrasi juga dapat menjadi tolak ukur penilaian performa kinerja para ASN yang mencakup unsur ketertiban, efisiensi, produktivitas, dan kesadaran moral (Kumorotomo, 2013). Oleh sebab itu, netralitas ASN dalam Pilkada 2020 yang berfokus kepada seluruh ASN di Indonesia dapat dianalisis melalui tiga unsur konsep etika administrasi tersebut untuk dapat memberikan gambaran secara menyeluruh dan sistematis atas permasalahan yang ada.

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, penulis tertarik untuk meninjau secara lebih dalam penyelenggaraan konsep etika administrasi dalam netralitas ASN pada Pilkada 2020. Adapun rumusan masalah yang diangkat dalam penelitian ini mencakup “Bagaimana penyelenggaraan etika administrasi dalam netralitas ASN pada Pilkada 2020?”. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk memberikan gambaran atas penyelenggaraan Pilkada 2020 dengan sudut pandang utama melalui pemenuhan konsep etika administrasi dalam netralitas ASN di Indonesia.

## **METODOLOGI PENELITIAN**

Pendekatan penulisan yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah pendekatan deskriptif kualitatif. Sugiyono (2016) mengartikan metode deskriptif kualitatif sebagai suatu pendekatan penulisan yang dapat digunakan untuk menganalisis atau menggambarkan suatu fenomena dengan menganalisis berdasarkan teori, informasi, data serta pemahaman yang dimiliki oleh penulis. Dalam penelitian ini yaitu secara spesifik

menganalisis praktik pelanggaran netralitas ASN khususnya pada rangkaian kegiatan Pilkada 2020 dengan objek penelitian mencakup seluruh ASN di Indonesia.

Selanjutnya, dalam menjalankan penelitian ini teknik pengumpulan data yang dilakukan dapat dikategorikan melalui studi kepustakaan yakni data dan informasi didapatkan melalui berbagai literatur ilmiah seperti buku, jurnal, dan publikasi pemerintah (Sugiyono, 2016). Sedangkan, jenis data yang digunakan dalam penulisan ini adalah data sekunder karena data tidak diperoleh secara langsung (Sugiyono, 2016). Data sekunder tersebut diantaranya yakni publikasi pemerintah, sumber elektronik, koran daring, jurnal penelitian, dan buku yang relevan membahas tindakan pelanggaran netralitas ASN pada Pilkada 2020.

## KAJIAN LITERATUR

### **Etika Administrasi**

Etika dapat diartikan sebagai keseluruhan prinsip moral atas benar dan salah dalam suatu perilaku, baik mengacu pada prinsip pengetahuan tertentu atau pada perilaku pribadi seorang individu (Nawawi, 2018). Ilmu administrasi sendiri sebagai sebuah pengetahuan/professional diketahui dalam mengkaji etika yang terdapat didalamnya menurut Terry Cooper dalam (Kennedy & Malatesta, 2010) dapat mengacu pada lima teori normatif, yakni diantaranya nilai-nilai rezim, nilai kesetaraan sosial, nilai kebenaran, teori kewarganegaraan, serta kepentingan publik. Etika administrasi berisikan anggapan bahwa suatu individu di dalam organisasi dapat melakukan penilaian moral serta dapat dijadikan objek atas penilaian moral yang dilakukan oleh orang lain. Berangkat atas pernyataan tersebut, Thompson (1985) mencoba mengkajinya dengan menawarkan dua konsep etika yang berkaitan dengan etika administrasi, yakni etika netralitas dan etika terstruktur. Kedua konsep teoritis ini digunakan untuk dapat menganalisis eksistensi atas etika administrasi dan bentuknya dalam suatu organisasi.

Pertama, etika netralitas diartikan sebagai tuntutan seorang administrator untuk selalu membuat pertimbangan serta menempatkan dirinya sebagai keseluruhan atas organisasi tempatnya berada (Thompson, 1985). Hal ini sejalan dengan pernyataan bahwa setidaknya ada tiga upaya dalam membangun standar tinggi atas perilaku administrator dalam organisasi publik, yakni salah satunya ialah pembentukan kode etik yang berguna sebagai standar dan pedoman para administrator dalam berperilaku dan menempatkan perspektifnya atas suatu isu atau permasalahan (Huddleston & Sands, 1995).

Kedua, etika struktural melihat bahwa objek penilaian moral atas suatu keluaran (*outcome*) serta produk suatu organisasi bukanlah individu yang menjalankan didalamnya,

melainkan organisasi secara keseluruhan itu sendiri (Thompson, 1985). Salah satu argumentasi yang disampaikan oleh Thompson mengenai pernyataan tersebut adalah berkaitan dengan keberagaman motif atau niat yang dimiliki individu dan kesulitan dalam mendiversifikasi motif-motif tersebut untuk mencari siapa individu yang paling tepat dilimpahkan tanggung jawab.

Dalam meninjau kualitas etika administrasi yang dijalankan seseorang setidaknya ada empat indikator yang disampaikan Kumorotomo (2013) yakni diantaranya: (1) Ketertiban, yakni pelaksanaan seluruh prosedur operasional yang berlaku baik berupa ketentuan, peraturan, hingga perintah; (2) Efisiensi, pencapaian *output* secara maksimal dengan pemanfaatan sumber daya seminimal mungkin; (3) Produktivitas, penilaian performa melalui perbandingan antara daya guna dengan hasil guna atas berbagai faktor produksi yang dimiliki; dan (4) Kesadaran moral, rasa kepemilikan yang timbul atas kewajiban yang diemban(Kumorotomo, 2013).

### **Netralitas ASN**

Menurut UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, netralitas pada ASN diartikan sebagai suatu konsep atau nilai dasar dalam menjaga konsistensi kinerja penyelenggaraan birokrasi serta tidak berpihak pada kepentingan apapun. Netralitas ASN juga diartikan sebagai kode etik dalam memperhatikan karakteristik individu yang berkomitmen, berintegritas moral, bertanggung jawab, dan kompeten. Sebagai etos utama dalam administrasi publik, netralitas menjadi salah satu unsur penting dalam laju perkembangan terhadap organisasi birokrasi.

Secara implisit, Max Weber menjelaskan bahwa nilai netralitas yang dianut oleh ASN dapat tercermin dalam proses perumusan keputusan politik yang tidak dipengaruhi oleh kepentingan pribadi (Triantafillou, 2015). Dengan demikian, birokrasi sebagai pelaksana kebijakan yang merupakan produk politik memerlukan etos netralitas sebagai jangkauan untuk mengkritik terhadap indikasi adanya pelanggaran politik terbuka di lingkup administrasi publik. Kendati demikian, pembatasan ruang gerak pada ASN terhadap proses penyelenggaraan politik tidak mengintervensi seorang ASN dalam menggunakan hak politiknya untuk memilih dan dipilih berdasarkan mekanisme politik.

Esensi netralitas pada ASN rentan akan intervensi dari kepentingan politik, hal ini didasari oleh kewenangan pejabat pembina kepegawaian (PPK) yang berstatus sebagai pejabat politik dapat mengangkat, menempatkan, memindahkan dan memberhentikan status kepegawaian ASN tersebut, sehingga kondisi tersebut sering dipengaruhi oleh kepentingan

politik (Perdana, 2019). Selain bentuk intimidasi atau ancaman yang dapat menempatkan posisi ASN sebagai “alat” bagi pejabat politik untuk mempertahankan atau meraih kekuasaannya, terkadang ditemukan juga bahwa faktor hubungan pribadi (*impersonal*) dapat berimplikasi terhadap ketidaknetralan seperti pemberian posisi jabatan yang tidak berdasarkan kompetensi sehingga hal tersebut dapat memperburuk iklim kerja yang bias dan tidak profesional. Berbagai persoalan yang mengancam prinsip netralitas ASN tersebut mengacu pada pernyataan Guru Besar Universitas Indonesia, Eko Prasojo, bahwa konsep netralitas masih belum memiliki penjelasan lebih lanjut terkait standar dan kriteria yang khusus dalam menjaga nilai esensi netralitas pada ASN (Sudrajat & Mulya Karsona, 2016).

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Dalam menganalisis secara lebih lanjut penyelenggaraan netralitas ASN pada Pilkada 2020, penulis menggunakan teori etika administrasi yang diutarakan oleh Kumorotomo (2013) dan mencoba mengaitkan keempat fokus utamanya dengan realitas Pilkada 2020 di lapangan, yakni diantaranya:

### **Ketertiban**

Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam menjalankan tugas – tugasnya diharapkan mampu untuk selalu mematuhi segala peraturan dan regulasi yang mengikatnya untuk senantiasa menjaga ketertiban tidak hanya antar internal ASN tetapi juga menyangkut *stakeholders* di luar lembaga pemerintahan. Ketertiban ASN juga dapat diartikan sebagai kewajiban bagi seluruh ASN untuk menjalankan tugas pokok dan fungsinya dengan sekaligus mematuhi segala peraturan dan regulasi formal yang telah ditetapkan tentang ASN (Setiawan, 2016). Secara garis besar, tata tertib perilaku ASN telah tertuang secara resmi dalam Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Salah satu poin utama yang ditekankan dalam UU ASN tersebut adalah urgensi netralitas seorang ASN dalam menjalankan tugas – tugas yang diembannya. Pengertian atas netralitas dalam UU tersebut secara lebih lanjut dijelaskan sebagai kewajiban bagi seluruh Pegawai ASN untuk memastikan ketidakberpihakan dirinya dari seluruh pengaruh dan kepentingan apapun. Selain tertera pada UU Nomor 5 Tahun 2014, peraturan mengenai tuntutan netralitas ASN juga diatur dalam Peraturan Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik. Selanjutnya, terdapat juga regulasi berkaitan dengan sanksi atas pelanggaran netralitas ASN yang diterbitkan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS dengan klasifikasi sanksi menjadi dua poin utama yakni

Hukuman Disiplin Sedang serta Hukuman Disiplin Berat (BKN, 2020).

Dalam pelaksanaan Pilkada 2020, berbagai pendapat menyebutkan bahwa pemenuhan akan netralitas ASN dirasakan sangat penting sebagai kunci keberhasilan sekaligus menghindari adanya konflik dan aksi anarkis (Humas MenPAN-RB, 2020). Selain itu, netralitas ASN juga memegang peranan penting dalam upaya perwujudan reformasi birokrasi nasional Indonesia melalui perubahan persepsi dan paradigma birokrasi yang berfokus kepada masyarakat banyak (publik) dibandingkan kepentingan pihak tertentu (Lestari, 2019). Akan tetapi, dalam penyelenggaraannya masih banyak ditemukan berbagai pelanggaran yang dilakukan oleh para ASN terlepas dari segala peraturan netralitas ASN yang telah ditetapkan. Hingga November 2020, KASN telah mencatat lima daerah tertinggi kasus kumulatif pelanggaran netralitas ASN dalam Pilkada 2020 diantaranya adalah Sulawesi Tenggara, Nusa Tenggara Barat (NTB), Jawa Tengah, Sulawesi Selatan, dan Jawa Timur (Faisal, 2020).

Salah satu kasus pelanggaran netralitas ASN yang tertera pada UU Nomor 5 Tahun 2014 adalah ditemukannya ASN di Kota Tangerang Selatan yang diketahui berafiliasi dengan partai politik. Hal tersebut kemudian mendorong Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) untuk memanggil para ASN tersebut dalam rangka menghindari politisasi ASN pada Pilkada Tangsel 2020. Tangsel diketahui menjadi salah satu daerah dengan tingkat kompetisi antar calon wali kota yang sangat sengit mengingat kondisi geografisnya sebagai penopang Ibu Kota Jakarta dan aspek historisnya yang kental akan politik dinasti (Astuti, 2020).

Tidak hanya di Tangerang Selatan, berbagai pelanggaran peraturan formal mengenai Netralitas ASN dalam pemilihan umum Pilkada 2020 juga ditemukan di berbagai daerah lainnya. Pernyataan tersebut dibuktikan dengan pemberian teguran oleh Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia (Kemendagri RI) kepada sejumlah 67 kepala daerah yang dinilai melakukan pelanggaran netralitas ASN sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2017. Daftar kepala daerah yang termasuk ke dalam 67 pejabat yang mendapat teguran pelanggaran netralitas ASN hingga November 2020 mencakup Gubernur Jambi, Gubernur Lampung, Gubernur NTB, Gubernur Kep. Riau, Gubernur Jawa Timur, Gubernur Sulawesi Selatan, dst (Putri, 2020).

## **Efisiensi**

Aspek efisiensi dapat didefinisikan sebagai suatu ukuran keberhasilan kinerja berdasarkan besaran biaya atau sumber daya yang digunakan dalam mencapai hasil yang diinginkan (Dunn, 2018). Efisiensi dalam memastikan penegakan netralitas ASN berkaitan erat dengan bagaimana seorang ASN memastikan seluruh sumber daya yang dimilikinya

telah digunakan untuk kepentingan masyarakat banyak dan bukan hanya untuk kepentingan sebagian pihak saja. Selain itu, jika ditinjau dari sisi etika administrasi efisiensi dapat dilihat sebagai suatu kewajiban bagi ASN dalam memastikan seluruh *output* dan *outcome* yang dihasilkan atas wewenang yang dimilikinya mampu menghasilkan kebermanfaatan semaksimal mungkin dan meminimalisir kemungkinan kerugian yang ditimbulkan negara (Kumorotomo, 2013).

Pelanggaran efisiensi netralitas ASN dalam Pilkada 2020 dapat dikaitkan dengan potensi adanya politisasi Bantuan Sosial (Bansos) di masa Pandemi Covid-19 oleh para petahana yang akan mencalonkan kembali pada Pilkada 2020. Hingga pertengahan 2020, Bawaslu mencatat setidaknya terdapat 11 provinsi dan 23 kabupaten kota yang terbukti mengadakan distribusi bansos Covid-19 dengan menyertakan atribut kampanye seperti foto atau gambar calon petahana (Bawaslu, 2020). Hal tersebut sangat disayangkan mengingat adanya penyalahgunaan kekuasaan yang dimiliki oleh petahana selaku ASN tertinggi dalam suatu daerah dan juga pelanggaran terhadap UU Pilkada Nomor 10 Tahun 2016 terutama Pasal 71 ayat 1, 2 dan 3 mengenai netralitas ASN.

Salah satu kasus pelanggaran politisasi bansos oleh ASN dalam Pilkada 2020 yang menarik perhatian terjadi di NTB dimana melibatkan salah satu pasangan calon Wakil Bupati Sumbawa yang merupakan anggota keluarga Dr. Zulkieflimansyah, S.E., M.Sc. yang tengah menjabat sebagai Gubernur NTB. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menyatakan adanya potensi pelanggaran Pilkada yang bersifat terstruktur, sistematis, dan masif (TSM) dalam Pilkada NTB 2020 melalui penyaluran bantuan 200 ekor sapi oleh Gubernur Zulkieflimansyah pada Desember 2020. Bantuan tersebut merupakan bagian dari program 1000 ekor sapi di kawasan Labangka Food Estate di Kabupaten Sumbawa sehingga dinilai dijadikan atribut kampanye yang dimanfaatkan oleh Gubernur NTB petahana dalam mendukung anggota keluarganya yang tengah mencalonkan sebagai Wakil Bupati Sumbawa (Novianto, 2020; Suparman, 2020). Praktik politisasi bansos oleh ASN yang dijadikan sebagai sarana kampanye Pilkada 2020 pada hakikatnya tidak hanya ditemukan di NTB. Melainkan, pelanggaran netralitas ASN tersebut juga diduga telah dijalankan setidaknya pada 23 kabupaten/kota di seluruh pemerintahan daerah Indonesia yakni diantaranya mencakup di Kota Jember, Pangandaran, Pandeglang, dst (Budiono, 2020).

## Produktivitas

Berdasarkan penelitian oleh Badan Kepegawaian Negara (BKN) terhadap jajaran birokrasi tahun 2006, diketahui bahwa netralitas PNS memiliki implikasi terhadap kinerja dan

pelayanan publik. Hal tersebut didasari oleh hasil statistik yang menunjukkan bahwa sekitar 2,78% responden mengaku sering menghadiri kampanye salah satu partai politik sedangkan sekitar 2,22% responden mengakui adanya himbauan dari para pimpinan daerah untuk menghadiri kampanye (Firnas, 2016). Cikal bakal permasalahan tersebut dapat berpotensi menurunkan tingkat profesionalisme pegawai ASN serta berpengaruh terhadap laju penyelenggaraan pemerintahan (Dharmaningtias, 2020). Meskipun telah dilakukan berbagai penegakan hukum untuk mendorong netralitas ASN melalui sejumlah perundang-undangan antara lain: UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN, UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 1 Tahun 2014 tentang UU Pilkada, serta perubahan turunan melalui Peraturan Pemerintah (PP) No. 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil dan PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS, namun hal tersebut tidak begitu memberikan dampak perubahan yang signifikan berdasarkan data terakhir Pilkada serentak pada tahun 2015, 2017, 2018 mengingat adanya peningkatan pelanggaran netralitas ASN yang relatif tinggi pada tahun 2018 yakni sebanyak 491 aduan terkait netralitas politik.

Urgensi penanganan ketidaknetralan ASN perlu segera dioptimalkan sehingga prinsip netralitas yang dianut dalam dirinya dapat memberikan hasil kinerja yang stabil serta selaras dengan daya guna yang dioptimalisasikan dengan hasil guna yang diberikan (Santoso & Dewi, 2019). Prinsip netralitas dapat menjadi faktor pendukung dalam menciptakan produktivitas lingkup ASN yang profesional hingga mencapai target dapat didukung dengan konsep manajemen strategis terkait sumber daya manusia, yakni penyelenggaraan sistem merit yang terstruktur. Penyelenggaraan ASN yang bersifat profesional dapat didukung dengan penerapan manajemen ASN, sistem merit merupakan faktor penting dalam pengembangan potensi dalam (*human capital*) sesuai dengan Pasal 51 UU ASN. Penyelenggaraan manajemen yang efektif melalui desain sistem merit yang lebih komprehensif dapat mencegah adanya praktik transaksional jabatan yang berpotensi intervensi dari berbagai hambatan seperti keberpihakan, diskriminatif, pengaruh politik hingga kepentingan kelompok lainnya (Amir, 2018).

## **Kesadaran Moral**

Dalam menindaklanjuti pelanggaran netralitas ASN dalam Pilkada serentak tahun 2020 hingga tanggal 19 Agustus 2020, sebanyak 372 orang telah diberikan rekomendasi penjatuhan sanksi oleh KASN. Namun, pemberian sanksi melalui PPK baru dilakukan kepada 194 ASN atau sekitar 52,2% total pelanggar. Ketidakselarasan laju penindakan antara

kedua belah pihak telah mendesak pihak KASN untuk melaporkan kinerja PPK kepada Menteri Dalam Negeri (Mendagri) dan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Menpan-RB) untuk memberikan sanksi kepada pihak PPK yang tidak segera memberikan sanksi akan diadukan kepada Presiden (Dharmaningtias, 2020). Hal tersebut mendorong hasil kajian KASN tahun 2018 terkait beberapa faktor penyebab terjadinya pelanggaran netralitas ASN, salah satunya pemberian sanksi yang lemah, sehingga dapat menciptakan pemahaman bahwa ketidaknetralan ASN dianggap lumrah serta mengganggu sikap netral dalam menjaga kinerja pada pelayanan publik. Urgensi dalam penegakkan hukum khususnya pemberian sanksi dan pengawasan dalam menjaga prinsip netralitas ASN dapat berpengaruh terhadap komitmen dalam menjaga rasa kewajiban dan mengembangkan amanah dalam pelayanan publik. Pentingnya lingkungan yang menjunjung rasa keadilan dapat melibatkan perasaan dihargai serta keterlibatan diri secara emosional dan personal dalam melakukan pekerjaannya.

Selain itu, kurangnya pemahaman regulasi akibat ambiguitas aturan tentang netralitas ASN dalam mengurai “asas netralitas” pada Pasal 2 huruf f UU ASN yakni tidak memihak segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan apapun (Sutrisno, 2019). Oleh karena itu, perlu adanya penekanan secara terhadap pencegahan intervensi kepentingan di luar dari kewajiban sebagai pelayan untuk untuk mencegah adanya motif untuk mempertahankan kepentingan pribadi dapat mengganggu kesadaran dalam menjaga integritas moral pada prinsip nilai dasar ASN. Hal tersebut dapat didukung perlu adanya reformasi pengaturan terhadap kelembagaan partai politik agar tidak lagi mengutamakan sistem politik kekerabatan serta peninjauan ulang terhadap ketentuan pemilu agar mencegah rasa fanatisme personal yang berlebihan terhadap calon pasangan Pilkada agar tidak membawa pilihan pribadinya tersebut di lingkungan kerjanya (Firnas, 2016).

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan hasil literatur dengan pembahasan pada penelitian, penulis menyimpulkan bahwa ketidaknetralan pada ASN masih merupakan salah satu patologidalam penyelenggaraan demokrasi di Indonesia. Posisi ASNyang terbelenggu secara dilematis terhadap gangguan politisasi birokrasi dapat melemahkan legitimasi dan efektivitasdalam proses kinerja pemerintah sebagai penyelenggara publik(Zuhro, 2019). Melalui pendekatan etika administrasi yang meliputi ketertiban, efisiensi, produktivitas, dan kesadaran moral digunakan sebagai faktor penting dalam menganalisa komitmen ASN dalam menjaga integritas diri terhadap pengaruh dan keterlibatan politisasi di masa Pilkada 2020

berlangsung. Baik pelanggaran maupun penerapan keempat etika administrasi tersebut menjadi cerminan landasan moral yang dianut dalam individu ASN dalam melaksanakan pelayanan publik dengan menjaga ketertiban dan efisiensi bekerja serta selalu meningkatkan produktivitas agar terhindar dari efek ‘domino’ yang cenderung menciptakan lingkungan kerja yang statis dan tidak berkembang. Selain itu, dampak dari penguatan integritas individu ASN melalui keempat pendekatan tersebut dapat menjadi investasi terhadap kinerja individu dalam mempengaruhi kinerja organisasi melalui peningkatan disiplin kerja pegawai, kemampuan kerja pegawai, dan persepsi terhadap lingkungan kerja (Widiyarta, 2017). Secara keseluruhan, penyelenggaraan Pilkada sebagai produk dari pesta demokrasi hanya dapat berjalan dengan sesuai yang diharapkan melalui kolaborasi antara seluruh pihak terkait baik calon petahana, ASN, serta masyarakat yang berintegritas dan menjunjung atas kejujuran.

## **SARAN**

Saran yang dapat penulis berikan terkait peninjauan kembali esensi keterlibatan Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) yang berstatus sebagai pejabat politik untuk dievaluasi kembali agar terhindar dari lingkungan diskriminatif terhadap ASN, mengingat jabatan PPK yang berwenang dalam mengangkat, menempatkan, memindahkan dan memberhentikan ASN dalam tanggung jawabnya. Selain itu, penguatan etika ASN sebagai kunci kesuksesan dalam mewujudkan penyelenggaraan publik yang profesional dan berintegritas tinggi. Hal tersebut dapat dilaksanakan dengan program pembinaan terkait etika dan nilai dasar yang dimiliki oleh ASN secara komprehensif dalam menjaga komitmen terhadap pelaksanaan kebijakan publik. Faktor eksternal lainnya seperti keikutsertaan partai politik maupun lembaga yang relevan lainnya untuk bersama-sama menyatukan komitmen dalam menjaga dan menjamin keutuhan, kekompakkan, dan persatuan ASN secara inklusif. Bentuk pembinaan maupun pengawasan baik secara internal maupun eksternal dapat didorong oleh penegakkan hukum yang tajam ke atas maupun ke bawah serta menertibkan pelayan publik dengan sanksi hukum yang sesuai.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Amir, M. (2018). Konsep Netralitas Terhadap Ketentuan Pelanggaran Disiplin Aparat Sipil Negara. *PETITUM*, 6(2), 87–97.  
<https://doi.org/https://doi.org/10.36090/jh.v6i2%20Oktober.638>
- Astuti, I. (2020). *ASN Tangsel Berseliweran ke Parpol di Tengah Pilkada*.

- Bawaslu. (2020). *Penyalahgunaan Bansos untuk Pilkada 2020 Bisa Dikenai Sanksi Pembatalan Calon.*
- BKN. (2020). *Aktivitas ASN yang Termasuk Pelanggaran Netralitas dalam Pilkada Serentak 2020.*
- Budiono, E. (2020). *Politik Uang dan Netralitas ASN Jadi Titik Rawan Pilkada 2020.* <https://infopublik.id/kategori/nasional-politik-hukum/456332/politik-uang-dan-netralitas-asn-jadi-titik-rawan-pilkada-2020>
- Dharmaningtias, D. S. (2020). Netralitas Aparatur Sipil Negara. *Info Singkat Bidang Politik Dalam Negeri*, XII(17), 25–29. [http://www.academia.edu/download/61888255/PERIHAL\\_PENYELENGGARAAN\\_KAMPANYE20200124-1070-1kw8ans.pdf#page=212](http://www.academia.edu/download/61888255/PERIHAL_PENYELENGGARAAN_KAMPANYE20200124-1070-1kw8ans.pdf#page=212)
- Dunn, W. N. (2018). *Public Policy Analysis An Integrated Approach* (6th ed.). Routledge.
- Faisal, A. (2020). *Pelanggaran netralitas ASN di NTB tertinggi dalam Pilkada 2020.*
- Firnas, M. A. (2016). Politik Dan Birokrasi: Masalah Netralitas Birokrasi Di Indonesia Era Reformasi. *Jurnal Review Politik*, 6(1), 160–194. <http://jurnalpolitik.uinsby.ac.id/index.php/jrp/article/view/80>
- Hakam. (2020). *Menilik Isu Netralitas ASN dalam Pilkada Serentak 2020.*
- Herlina, N. (2020). *Netralitas ASN dalam Pilkada Serentak Tahun 2020.*
- Huddleston, M. W. ., & Sands, J. C. . (1995). Enforcing Administrative Ethics. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 537(Ethics in American Public Service), 139–149.
- Humas MenPAN-RB. (2020). *Netralitas ASN Jadi Kunci Keberhasilan Pilkada.*
- Kennedy, S. S., & Malatesta, D. (2010). Safeguarding the Public Trust: Can Administrative Ethics Be Taught? *Journal of Public Affairs Education*, 16(2), 161–180. <https://doi.org/10.1080/15236803.2010.12001592>
- Kumorotomo, W. (2013). *Etika Administrasi Negara.* Raja Grafindo Persada.
- Lestari, R. A. (2019). Reformasi Birokrasi sebagai Pelayan Publik. *Jurnal Dinamika Governance*, 9(1). <https://doi.org/https://doi.org/10.33005/jdg.v9i1.1421>
- Nawawi, Z. (2018). Ethics of Public Administration in the Administration of Governance in Indonesia. *Jurnal Ilmu Administrasi Dan Studi Kebijakan (JIASK)*, 1(1).
- Novianto, R. (2020). *KPK Kritik Bansos Sapi Gubernur NTB Jelang Pilkada.*
- Perdana, G. (2019). Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi. *Jurnal Negara Hukum*, 10(1), 109–128.
- PolGov. (2020). *Isu Netralitas ASN Dalam Pilkada Serentak 2020.* <https://polgov.fisipol.ugm.ac.id/kegiatan/isu-netralitas-asn-dalam-pilkada-serentak-2020>
- Putra, B. M. (2020). *Selama Pilkada Serentak 2020, Bawaslu Catat 1.194 Dugaan Pelanggaran Netralitas ASN.*
- Putra, R. A. (2021). *Indeks Demokrasi 2020: Indonesia Catat Skor Terendah dalam 14 Tahun Terakhir.* Indeks Demokrasi.
- Putri, B. U. (2020). *Kemendagri Tegur 67 Pemda Soal Pelanggaran Netralitas ASN di Pilkada 2020.* <https://nasional.tempo.co/read/1401198/kemendagri-tegur-67-pemda-soal-pelanggaran-netralitas-asn-di-pilkada-2020>
- Santoso, T., & Dewi, M. P. (2019). Etika Aparatur Sipil Negara dalam Membangun Good Governance. *Transparansi: Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi*, 2(2), 179–187. <https://doi.org/10.31334/transparansi.v2i2.648>
- Sari, H. P. (2021). *Bawaslu: Ada 917 Pelanggaran Netralitas ASN di Pilkada 2020.*
- Sudrajat, T., & Mulya Karsona, A. (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. <https://doi.org/10.18196/jmh.2015.0070.87-94>

- Sugiyono. (2016). *Statistika Untuk Penelitian*. Alfabeta.
- Suparman, F. (2020). *KPK Soroti Bantuan 200 Ekor Sapi Gubernur NTB Jelang Pencoblosan Pilkada*.
- Sutrisno, S. (2019). Prinsip Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 26(3), 521–543. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol26.iss3.art5>
- Thompson, D. F. (1985). The Possibility of Administrative Ethics. *Public Administration Review*, 45(5), 555–561.
- Triantafillou, P. (2015). The Politics of Neutrality and the Changing Role of Expertise in Public Administration. *Administrative Theory & Praxis*, 37(3), 174–187. <https://doi.org/10.1080/10841806.2015.1053362>
- Widiyarta, A. (2017). Efektivitas Tenaga Pendamping Profesional dalam Pemanfaatan Dana Desa Guna Mendorong Pemberdayaan Masyarakat Desa. *Jurnal Dinamika Governance*, 7(1). <https://doi.org/https://doi.org/10.33005/jdg.v7i1.1198>
- Zuhro, R. S. (2019). Demokrasi dan Pemilu Presiden 2019. *Jurnal Penelitian Politik*, 16(1), 69. <https://doi.org/10.14203/jpp.v16i1.782>