

TESIS

NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DALAM PEMILIHAN UMUM

KEPALA DAERAH DI KOTA MAKASSAR TAHUN 2018

The Neutrality of State Civil Apparatus in the Election of Regional Head in

Makassar City in 2018

EDHIB HARITS ANUGRAH

P0800216015



PROGRAM PASCA SARJANA
ADMINISTRASI PEMBANGUNAN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2018



Optimization Software:
www.balesio.com

**NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DALAM PEMILIHAN
UMUM KEPALA DAERAH KOTA MAKASSAR TAHUN 2018**

Tesis

Sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar magister

**Program Studi
Administrasi Pembangunan**

Disusun dan diajukan oleh

EDHIB HARITS ANUGRAH

Kepada

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR**

2019



TESIS

**NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DALAM PEMILIHAN
UMUM KEPALA DAERAH KOTA MAKASSAR TAHUN 2019**

Disusun dan diajukan oleh
EDHIB HARITS ANUGRAH
Nomor Pokok P0800216015

telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis
pada tanggal **02 Januari 2019**
dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui
Komisi Penasihat



Prof. Dr. Rakhmat, MS.

Ketua

Ketua Program Studi
Administrasi Pembangunan,

Dr. H. Muhammad Yunus, MA



Dr. Muh. Tang Abdullah, S.Sos., MAP.

Anggota

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,

Prof. Dr. H. Armin, M.Si.



PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Edhib Harits Anugrah

Nomor Mahasiswa : P0800216015

Program Studi : Administrasi Pembangunan

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya sendiri. Bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran dari orang lain. Apabila ditemukan atau terbukti dan dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain. Saya siap menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar. 19 Februari 2019

Yang menyatakan,

Edhib Harits Anugrah



PRAKATA

Puji syukur kita haturkan kepada Allah S.W.T karena berkah dan nikmatnya sehingga karya tesis ini dapat terselesaikan. dan tak lupa kita mengucapkan salam dan taslim kepada junjungan nabi besar, Nabi Muhammad S.A.W yang telah menuntun kita dari kegelapan menuju kecerahan iman.

Tesis dengan **“Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Kota Makassar tahun 2018”** ini ditulis sebagai salah satu persyaratan dalam memperoleh gelar sarjana strata dua (S-2) pada program studi Administrasi Pembangunan Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.

Dalam kesempatan ini, penulis dengan terbuka ingin mengucapkan dan terima kasih serta menghaturkan penghargaan setinggi-tingginya kepada pihak yang telah banyak membantu dan memberikan motivasi selama mengikuti perkuliahan di Pasca Sarjana UNHAS makassar hingga selesainya tesis ini.

1. Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A. selaku rector universitas Hasanuddin yang telah memberikan kesempatan kepada saya untuk mengenyam ilmu diperguruan tinggi ini.
2. Bapak Prof. Dr. Armin, M.Si selaku dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin yang telah memberikan



kesempatan kepada saya untuk mengenyam ilmu diperguruan tinggi ini.

3. Bapak Dr. Muhammad Yunus. M.A selaku ketua program studi jurusan Administrasi pembangunan yang telah memberikan kesempatan kepada saya untuk mengenyam ilmu diperguruan tinggi ini
4. Bapak prof.Dr. M. Rakhmat,MS dan Dr.Muh. Tang Abdullah, S.sos.,MAP selaku pembimbing I dan Pembimbing II yang telah meluangkan waktunya untuk membimbing saya dalam penyempurnaan tesis ini
5. Segenap dosen pada program pasca sarjana UNHAS yang telah memberikan ilmunya dalam proses pembelajaran menempuh pasca sarja
6. Pimpinan dan Staf Administrasi KPS unhas yang telah membantu dan memfasilitasi selama kuliah berlangsung sampai pada Ujian tutup.
7. Kepada kedua orang tua bapak Drs. Syaiful Rahman, M.Adm, S.D.A dan ibu Hj. Asniah yang telah memberikan Materi dalam segala bentuk agar lancarnya perkuliahan ini.

Kepada istri tercinta Andi Were Ulang yang telah membantu kelencaran sewaktu kuliah dan bantuannya selama ini



9. Kepada semua teman-teman pasca UNHAS angkatan 2016 terima kasih atas diskusi dan berbagi ilmunya selama proses pembelajaran berlangsung.

Penulis berharap semoga ada manfaat yang dapat diambil selama program pembelajaran dan pengembangan ilmu dan sekedar bacaan referensi.

Makassar, 19 Februari 2019

Edhib Harits Anugrah



**NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DALAM PEMILIHAN
UMUM KEPALA DAERAH KOTA MAKASSAR TAHUN 2018**

Tesis

Sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar magister

**Program Studi
Administrasi Pembangunan**

Disusun dan diajukan oleh

EDHIB HARITS ANUGRAH

Kepada

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN**

MAKASSAR

2019



PRAKATA

Puji syukur kita haturkan kepada Allah S.W.T karena berkah dan nikmatnya sehingga karya tesis ini dapat terselesaikan. dan tak lupa kita mengucapkan salam dan taslim kepada junjungan nabi besar, Nabi Muhammad S.A.W yang telah menuntun kita dari kegelapan menuju kecerahan iman.

Tesis dengan **“Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Kota Makassar tahun 2018”** ini ditulis sebagai salah satu persyaratan dalam memperoleh gelar sarjana strata dua (S-2) pada program studi Administrasi Pembangunan Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.

Dalam kesempatan ini, penulis dengan terbuka ingin mengucapkan dan terima kasih serta menghaturkan penghargaan setinggi-tingginya kepada pihak yang telah banyak membantu dan memberikan motivasi selama mengikuti perkuliahan di Pasca Sarjana UNHAS makassar hingga selesainya tesis ini.

1. Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A. selaku rector universitas Hasanuddin yang telah memberikan kesempatan kepada saya untuk mengenyam ilmu diperguruan tinggi ini.
2. Bapak Prof. Dr. Armin, M.Si selaku dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin yang telah memberikan



kesempatan kepada saya untuk mengenyam ilmu diperguruan tinggi ini.

3. Bapak Dr. Muhammad Yunus. M.A selaku ketua program studi jurusan Administrasi pembangunan yang telah memberikan kesempatan kepada saya untuk mengenyam ilmu diperguruan tinggi ini
4. Bapak prof.Dr. M. Rakhmat,MS dan Dr.Muh. Tang Abdullah, S.sos.,MAP selaku pembimbing I dan Pembimbing II yang telah meluangkan waktunya untuk membimbing saya dalam penyempurnaan tesis ini
5. Segenap dosen pada program pasca sarjana UNHAS yang telah memberikan ilmunya dalam proses pembelajaran menempuh pasca sarja
6. Pimpinan dan Staf Administrasi KPS unhas yang telah membantu dan memfasilitasi selama kuliah berlangsung sampai pada Ujian tutup.
7. Kepada kedua orang tua bapak Drs. Syaiful Rahman, M.Adm, S.D.A dan ibu Hj. Asniah yang telah memberikan Materi dalam segala bentuk agar lancarnya perkuliahan ini.
8. Kepada istri tercinta Andi Were Uleng yang telah membantu kelencaran sewaktu kuliah dan bantuannya selama ini



9. Kepada semua teman-teman pasca UNHAS angkatan 2016 terima kasih atas diskusi dan berbagi ilmunya selama proses pembelajaran berlangsung.

Penulis berharap semoga ada manfaat yang dapat diambil selama program pembelajaran dan pengembangan ilmu dan sekedar bacaan referensi.

Makassar, 19 Februari 2019

Edhib Harits Anugrah



ABSTRAK

EDHIB HARITS ANUGRAH. *Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Kepala Daerah Kota Makassar Tahun 2018* (dibimbing oleh M. Rakhmat dan Muh. Tang Abdullah).

Penelitian ini bertujuan mengetahui sikap netralitas aparatur sipil negara (ASN) pada lingkup Pemerintah Kota Makassar dalam pemilihan kepala daerah Kota Makassar tahun 2018.

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus yang bertujuan menceritakan sebenar-benarnya fakta yang terjadi di lapangan, lalu menyampaikannya dalam bentuk tulisan. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, observasi, dan studi dokumentasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa mengenai netralitas ASN dalam pemilihan kepala daerah Kota Makassar tahun 2018 terdapat beberapa oknum ASN pada lingkup Pemerintah Kota Makassar yang telah dipanggil dan telah dijatuhkan sanksi. Hal tersebut jelas bertentangan dengan kode etik ASN, baik peraturan pemerintah maupun Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 mengenai Aparatur Sipil Negara pada Bab II pasal 2 ayat 5 poin F: Netralitas. Adapun, indikator untuk mengukur netralitas, yaitu tidak terlibat, yang artinya tidak menjadi tim sukses untuk calon kandidat pada masa kampanye dan tidak memihak, yang artinya tidak membuat keputusan yang menguntungkan pasangan calon dan tidak mengadakan kegiatan yang mengarah pada keberpihakan.

Kata kunci: netralitas, aparatur sipil negara, PILKADA



ABSTRACT

EDHIB HARITS ANUGRAH. *The Neutrality of State Civil Apparatus in the Election of Regional Heads in Makassar City in 2018* (supervised by **M. Rakhmat** and **Muh.Tang Abdullah**)

The aim of this research is to determine the attitude of neutrality of state civil apparatus (ASN) in the government of Makassar City in the election of regional heads of Makassar City in 2018.

This research used qualitative approach with a case study to obtain the data from the research field. The data were obtained through interview, observation, and documentation study.

The results of the research indicate that in terms of neutrality of state civil apparatus (ASN) in the election of regional heads of Makassar City in 2018, there are several individuals who have been called and sanctioned. This is really contrary to the ethical code of state civil apparatus either according to government regulations or law No. 5 of 2014 concerning state civil apparatus chapter II article 2 paragraph 5 point F: Neutrality. The indicators used to measure the neutrality of state civil apparatus are that they do not involve meaning they are not the members of a team success for prospective candidates during the campaign and are impartial meaning they do not make decisions that benefit a candidate pair and conduct activities that lead to partisanship.

Key words: neutrality, state civil apparatus, the election of regional heads (PILKADA)



DAFTAR ISI

HALAMAN DEPAN	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
HALAMAN KEASLIAN TESIS	iii
PRAKATA	iv
ABSTRAK	vii
ABSTRACT	viii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR TABEL	xi
DAFTAR GAMBAR	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang Masalah	1
1.2. Rumusan Masalah	11
1.3. Tujuan Penelitian	12
1.4. Manfaat Penelitian	13
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	15
II.1. Teori Pemilihan Umum, KPU dan PANWASLU	15
II.2. Birokrasi	32
II.3. Birokrasi Dalam Sebuah Demokrasi	36
II.4. Netralitas Birokrasi	41
II.5. Personel Administration/Management	56
II.6. Kedudukan Netralitas	70
II.7. Manajemen ASN	71
II.8. Sanksi ASN Yang Tidak Netral	73
II.9. Kerangka Fikir	77
BAB III METODE PENELITIAN	82
III.1. Pendekatan dan Desain Penelitian	82
III.2. Fokus Penelitian	82
III.3. Lokasi Penelitian	83
III.4. Sumber Data	83
III.5. Teknik Pengumpulan data	83
III.6. Teknik Analisis Data	88
III.7. Pengabsahan Data	87
BAB IV PEMBAHASAN DAN PENYIMPULAN	89
BAB V PENUTUP	93



V.1. Netralitas ASN dalam Pemilukada Kota makassar Tahun 2018 93
V.2. Pengawasan Panwaslu Terhadap Pilkada Tahun 2018..... 109

BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN 118

DAFTAR PUSTAKA



GAMBAR

GAMBAR 1	98
GAMBAR 2	100
GAMBAR 3	102
GAMBAR 4	111



Optimization Software:
www.balesio.com

TABEL

TABEL 1	36
TABEL 2	89
TABEL 3	89
TABEL 4	90
TABEL 5	90
TABEL 6	91
TABEL 7	104
TABEL 8	107



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hubungan antara birokrasi dan politik telah menjadi tema klasik dalam studi administrasi public. Dimana muncul konsep Dikotomi antara Politik dengan Administrasi oleh Woodrow Wilson. Ia menjelaskan bahwa politik dan administrasi berada di dua posisi yang berbeda. Politik menyangkut bagaimana membuat kebijakan publik sedangkan administrasi berkaitan dengan implementasi kebijakan publik. Perjalanan administrasi public tidak terlepas dengan perkembangan ilmu politik. Dalam Paradigma Ilmu administrasi antara tahun 1900-1926 terjadi dikotomi Politik dan Administrasi, namun pada tahun 1950-1970 Administrasi Negara masuk sebagai ilmu politik. Namun setelah era tersebut sekitar tahun 1970-an sampai sekarang administrasi negara berdiri sendiri sebagai ilmu pengetahuan.

Dikotomi antara administrasi dan politik tidak lepas dari model fungsional, yang melihat bahwa masing-masing pihak memiliki fungsinya sendiri-sendiri fungsi dasar: penyusunan agenda, formulasi kebijakan, implementasi, dan evaluasi. Perspektif tradisional melihat dikotomi, bahwa administrasi berfokus pada pelaksanaan kebijakan, yang wewenang untuk itu diberikan oleh pembuatan kebijakan. Di luar wewenang tersebut, administrator memiliki kewenangan yang amat terbatas, utamanya dalam

ntasi dan evaluasi. Aktivitas administrasi bisa bersifat aktif, g, dan jelas dalam hal implementasi kebijakan. Mungkin saja



administrator memiliki kewenangan lebih, namun itu karena pembuat kebijakan memilih untuk meminta pertimbangan administrator. Ada kemungkinan lain, bahwa pembuat kebijakan (politik) berbagi dengan administrasi, yakni dalam hal menentukan tujuan (umumnya politik), membuat kebijakan (campuran), mengatur kebijakan (campuran), dan pelaksanaan kebijakan. Karena administrasi tidak memiliki akses selain pada implementasi, maka administrator dibebankan tugas- tugas untuk mendetailkan legislasi, mendefinisikan program, menentukan level performa, dan mengujicobakan berbagai komponen penilaian. Gambaran umumnya: administrasi memiliki kebebasan dalam implementasi, yang didasarkan pada delegasi wewenang, namun tidak memiliki kebebasan dan dalam fungsi lainnya.

Ilmu politik menjadi bagian tak terpisahkan dari ilmu administrasi Negara. Kajian birokrasi dan politik, mengingatkan kembali antar hubungan masa lalu antara ilmu administrasi Negara dengan ilmu politik. Kedua disiplin ilmu tersebut memiliki ranah yang berbeda, namun dalam prakteknya kedua ilmu tersebut sulit untuk dibedakan. Terkadang keduanya saling mendukung bahkan saling menghambat satu sama lain. Melihat kondisi saat ini dinamika antara birokrasi dan politik sangatlah pelik. Namun kombinasi keduanya jika ditempatkan dalam posisi yang tepat masih memiliki kesempatan untuk menuju good governance.

Yang diperlukan birokrasi saat ini adalah memiliki *criteria 'a man who shows the way, shows the way and goes the way'*. Berusaha untuk mengetahui jalan atau cara yang akan ditempuh publik, menunjukkannya



ke publik dan ikut menjalankannya bersama publik. Netralitas birokrasi memang merupakan acuan yang ideal untuk mewujudkan administrasi negara yang stabil, bersih dan efisien. Namun realitanya birokrasi adalah alat implementasi keputusan politik yang pada akhirnya akan menyimpulkan bahwa birokrasi dan politik akan selalu berjalan bersama-sama. Hanya saja birokrasi harus punya batasan tertentu agar tidak terjebak di dalam kepentingan kekuasaan politik. Birokrasi juga harus lebih meningkatkan profesionalismenya melalui perubahan orientasi pelayanan dari perilaku kotak-kotak menuju perilaku team work, dan dari orientasi pada atasan menuju customer focus dan customer satisfaction. Semua ini bisa terwujud jika didukung oleh Sumber Daya Aparatur yang berkualitas.

Membaurkan politik dan administrasi, bagaimana dengan birokrasi? Dalam dikotomi antara politik dan administrasi, birokrasi ditujukan untuk melayani sepenuhnya kepentingan masyarakat. Tujuan dari administrator (birokrat) adalah untuk menyediakan “kompetensi netral” dalam implementasi kebijakan, bahwa administrasi berada di luar ranah politik. Dikotomi ini nyata gagal dalam banyak negara, dan berdampak pula pada birokrasi. “Kompetensi Netral” •Kompetensi netral atau neutral competence adalah prasyarat mutlak dalam birokrasi (setidaknya menurut versi dikotomi). Kompetensi netral meliputi tiga aspek: keahlian, netralitas, dan hirarki. Bahwa administrator membuat kontribusi yang didasarkan keahlian mereka dalam pembuatan kebijakan, sambil menjaga jarak



dari ranah politik, dan sedapat mungkin menjaga hirarki struktural dari pengaruh politik.

Fenomena birokrasi yang dapat dilihat dalam konteks teori action social. Menurut Weber semua aktifitas manusia pada dasarnya digerakkan oleh maksud tertentu. Kita bisa memahami dan menjelaskan suatu aksi atau aktifitas, maka maksud dan motivasi yang ada dibelakang aktifitas itu harus pula dimengerti. Weber mengidentifikasi tipe aktifitas menjadi tiga yaitu ; afektif, tradisional action, dan instrumentally rational.

Berdasarkan penjelasan dari action social theory Dari sinilah semua berawal karena pada hakikatnya manusia bergerak pasti mempunyai maksud tertentu dan dalam konteks netralitas maka biasanya ASN melakukan keberpihakan kepada pasangan tertentu.

Max Weber yang menyatakan bahwa birokrasi merupakan sarana paling rasional untuk melaksanakan kontrol imperatif atas tindakan manusia. Max Weber telah menciptakan model tipe ideal birokrasi atau administrasi memiliki bentuk yang pasti, dimana semua fungsi dijalankan dengan cara-cara yang rasional. Tipe ideal itu menurutnya bisa dipergunakan untuk membandingkan birokrasi antara organisasi yang satu dengan organisasi yang lain. Menurut Max Weber bahwa tipe ideal birokrasi yang rasional tersebut dilakukan dengan cara-cara sebagai berikut, Individu pejabat secara personal bebas, akan tetapi dibatasi oleh

atannya manakala ia menjalankan tugas-tugas atau kepentingan al dalam jabatannya. Pejabat tidak bebas menggunakan



jabatannya untuk keperluan dan kepentingan pribadinya termasuk keluarganya, Jabatan-jabatan itu disusun dalam tingkatan hierarki dari atas ke bawah dan ke samping. Konsekwensinya ada jabatan atasan dan bawahan, dan ada pula yang menyandang kekuasaan lebih besar dan ada yang lebih kecil, Tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hierarki itu secara spesifik berbeda satu sama lain, Setiap pejabat mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan. Uraian tugas (job description) masing-masing pejabat masing-masing pejabat merupakan domain yang menjadi wewenang dan tanggung jawab yangb harus dijalankan sesuai dengan kontrak, Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya, idealnya hal tersebut dilakukan melalui ujian yang kompetitif, Setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk menerima pension sesuai dengan tingkatan hierarki jabatan yang disandangnya. Setiap pejabat bisa memutuskan untuk keluar dari pekerjaannya dan jabatannya sesuai dengan keinginannya dan kontraknya bisa diakhiri dalam keadaan tertentu, Terdapat struktur pengembangan karier yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan merit sesuai dengan pertimbangan yang obyektif, Setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dan resources instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya, Setiap pejabat berada di bawah pengendalian dan pengawasan suatu system yang dijalankan secara disiplin. Berdasarkan Sembilan tipe ideal birokrasi yang

tersebut, maka birokrasi dimaksudkan untuk memisahkan anatara dengan jabatan (birokrasi) yang melekat dalam dirinya. Dalam hal



ini, Weber memberikan pemikirannya untuk mencegah kecenderungan yang melekat di birokrasi, yaitu akumulasi kekuasaan dari suatu kedudukan dengan maksud untuk menciptakan keseimbangan dalam fungsi birokrasi.

Pejabat birokrasi yang terlatih secara profesional mempunyai kekuatan tersendiri sebagai suatu pejabat yang permanen. Pejabat seperti ini sepertinya mempunyai catatan karir yang panjang jika dibandingkan dengan pimpinannya pejabat politik yang bukan spesialis. Dengan memperhatikan hal-hal seperti ini, maka birokrasi itu mempunyai kekuatan yang seimbang dengan pejabat politik. Oleh karena itu, kedudukannya tidak sekedar sebagai subordinasi dan mesin pelaksana, melainkan sebanding atau Co- equality with the executive.

Birokrasi merupakan kekuatan yang a politic but highly politized. Birokrasi bukan merupakan partisan politik, akan tetapi karena keahliannya mempunyai kekuatan untuk membuat kebijakan yang profesional. Jika berbicara tentang PILKADA khusus kota Makassar yang paling hangat adalah diberhentikannya 15 camat karena diindikasikan tidak netral pada saat pilkada Makassar dan diangkatnya semua sekretaris camat menjabat menjadi camat menggantikan pendahulunya yang secara sah melakukan ketidak netralan dalam kontekstasi pilkada kota Makassar. Meskipun mereka telah bertemu dengan para petinggi dari tim penantang akan tetapi untuk membuktikan keterlibatan mereka dalam kasus ketidaknetralan sulit dibuktikan dan hanya bersifat kelakar, karena

nyataannya tidak ada nama-nama ke 15 camat ini masuk dalam yang pernah diperiksa oleh PANWASLU



Berdasarkan beberapa media baik cetak maupun online telah banyak memuat berita tentang ketidaknetralan para ASN dilingkup Pemerintah kota makassar.sudah banyak pejabat dilingkup Organisasi perangkat daerah kota Makassar ditetapkan oleh tersangka Adapun pejabat-pejabat yang telah diperiksa dan akan diperiksa yakni berinisial, pelaksana tugas (Plt) Sekretaris Daerah Kota Makassar B A, Asisten I kota Makassar M S, Kepala Dinas Penanaman Modal Pelayanan Terpadu Satu Pintu, A B D. Kepala Dinas Perumahan dan Pemukiman F R, Plt Kepala Dinas Pemadam Kebakaran M T, Kepala Dinas Informasi dan Komunikasi I H, Kepala Dinas Tata Ruang Kota Makassar A K dan Kepala Dinas Perindustrian dan Perdagangan A M Y.(<https://makassar.antarane.ws.com/berita/97802/panwaslu-periksa-pejabat-pemkot-makassar>), sementara calon walikota Makassar yang sekaligus adalah petahana mengatakan “Saya memang melarang keras ASN terlibat langsung dalam politik praktis,” tegas Danny, Jumat (24/11/2017) adapun kebijakan yang dikeluarkan walikota untuk melarang ASN tertuang dalam aturan Instruksi Wali Kota Makassar nomor 060/32/Ortala/XI/2017, membahas tentang Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pilkada 2018. Dalam surat tersebut ditegaskan kepada seluruh Satuan Kerja Perangkat Daerah Lingkup Pemerintah Kota Makassar, agar menjaga netralitas dalam Pilkada 2018 mendatang. (<http://news.rakyatku.com>)

Persoalan netralitas masih dirasakan belum sepenuh hati, karena

menjaga netralitas PNS dan terhindar dari politik praktis, Undang-nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) hanya



melarang untuk menjadi anggota dan pengurus partai politik. Dalam kaitan ini, UU ASN tidak menyinggung standard dan criteria dalam penerapan hubungan kewenangan anantara jabatan Presiden atau kepala Daerah pasca pemilihan umum dengan jabatan karier di lingkungan pemerintah. Pada hal hubungan keduanya sangat erat sebagai pejabat Pembina kepegawaian dengan pejabat yang berwenang. Artinya, hubungan tersebut bukan hanya mengatur tentang PNS, namun lebih luas ke dalam struktur kelembagaan dan proses penentuan kebijakan PNS. Pasal 2 huruf f UU ASN menyebutkan bahwa penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN didasarkan pada asas netralitas. Dalam penjelasannya disebutkan "asas netralitas" adalah bahwa setiap pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Sedangkan pada Peraturan Pemerintah nomor 53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, pasal 4 angka 14 dijelaskan bahwa : setiap PNS dilarang memberikan dukungan kepada calon anggota DPD atau calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara memberikan surat dukungan disertai foto copy KTP atau surat keterangan tanda penduduk sesuai peraturan perundang-undangan. Pada pasal 4 angka 15 dijelaskan bahwa, setiap PNS dilarang memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, dengan cara : Terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah; menggunakan

yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye; Membuat an 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.

Dalam ketentuan pasal 4 terkait larangan PNS, pasal 5 menyatakan bahwa PNS yang tidak menaati ketentuan sebagaimana dimaksud pasal 3 dan/atau pasal 4 dijatuhi hukuman disiplin. Hukuman disiplin diberikan kepada ASN/PNS berdasarkan tingkat pelanggaran mereka, yaitu hukuman disiplin ringan, sedang dan berat.

Fakta hari ini adalah banyaknya oknum ASN yang diperiksa oleh PANWASLU terkait terlibat secara langsung dalam pemenangan salah satu paslon di kota Makassar ini bukan hal baru dan bukan pertama kali terjadi di pemilihan kepala daerah di Indonesia dan khususnya di kota Makassar. Sebab Aparatur Sipil Negara atau Pegawai Negeri Sipil adalah sumber daya aparatur yang dalam system administrasi Negara kesatuan republik Indonesia memegang peranan sangat penting diantara sumber daya lainnya, baik dalam dimensi organisasi maupun manajemen (pengelolaan), sehingga dapat dimanfaatkan untuk kepentingan politik.

Kasus ketidaknetralan ASN/PNS pada pemilu pada serentak

hun 2018 khususnya pada pemilihan wali kota Makassar

an oleh panwaslu adanya beberapa pelanggaran oleh oknum



ASN/PNS yang terlibat dalam kampanye salah satu kandidat. Sampai saat ini sudah banyak para pejabat atau petinggi instansi kota Makassar yang telah diperiksa oleh panwaslu, apabila para ASN ini terbukti secara sah dan mempunyai bukti yang bisa dipertanggungjawabkan secara yuridis formal maka PANWASLU mengeluarkan surat atau menyurat ke Komisi ASN terkait ketidaknetralan para ASN ini. sampai saat ini total ASN yang telah diperiksa sudah banyak mulai dari Lurah, kepala seksi, kepala Dinas sampai PLT sekretaris kota Makassar juga ikut diperiksa. Padahal sudah ada surat instruksi yang telah diterbitkan walikota dengan nomor 060/32/ORTALA/XI/2017 untuk demi menjaga netralitas ASN menjelang PILKADA serentak. dalam kutipan pernyataan langsung bapak Danny Pomanto mengatakan “saya memang melarang keras ASN terlibat langsung dalam politik ‘praktis’ dikutip dalam harian news rakyatku.com.

Pemilukada serentak tahun 2018 yang akan berlangsung pada tanggal 27 Juni 2018 mendatang dikhawatirkan adanya pelibatan ASN/PNS dalam kampanye dan mensosialisasikan salah satu pasangan kandidat wali kota/wakil wali kota, seperti yang terjadi pada pemilukada sebelumnya. Sehingga perlu diantisipasi dan pengawasan yang ketat dari panwaslu, untuk tidak terjadinya keterlibatan pegawai negeri sipil dalam kampanye pada salah satu kandidat yang

gnya.



Sebagai pejabat public atau pelayan public, netralitas dalam administrasi atau pemerintahan mengedepankan guna terselenggaranya system pemerintahan yang baik (**Good Governance**). Oleh sebab itu, setiap Aparatur Sipil Negara/ Pegawai Negeri Sipil wajib melaksanakan tugas kedinasan sebagai Abdi Negara dan abdi masyarakat, wajib bersikap dan berpedoman pada kode etik ASN/PNS serta tidak terlibat dalam politik praktis. Kode etik ASN/PNS harus dilaksanakan dalam bernegara, penyelenggaraan pemerintahan, berorganisasi, dan bermasyarakat, serta diri sendiri dan sesama aparatur sipil Negara.

Permasalahan inilah yang melatar belakangi penulis untuk membahasnya dalam bentuk berjudul **Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Kegiatan Politik: Kasus Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukda) Di Kota Makassar Tahun 2018**.

B. Rumusan Masalah

Wilson sudah menekankan bahwa perlu ada pemisahan antara administrasi dan politik supaya dalam pengambilan kebijakan tidak ada keberpihakan dalam merumuskan kebijakan, Memisahkan administrasi dan politik? Kemunculan dikotomi ini pada era sebelum PD II Woodrow Wilson dan Max Weber Ada dua alasan: baik Wilson, Goodnow, dan Weber merujuk pada “British Parliamentary System”, di mana nilai-nilai dari netralitas politik dari administrator (civil servant)

hasikan dengan doktrin mengenai tanggungjawab pemerintah.

ini muncul dalam era kebangkitan partai politik modern.



Asumsinya, kebangkitan partai politik modern akan membawa “efek negatif” pada pelaksanaan tugas administrator. Fakta dilapangan pertanggal 29 juni 2018 (<https://fajar.co.id/2018/06/29/sp-3-siap-dibagikan-ke-31-asn-makassar-tidak-netral/>) Jika semua saksi dan bukti-bukti benar menunjukkan 31 lurah dan eks camat terlibat dalam politik praktis, maka akan diberikan sanksi tegas sesuai undang-undang yang berlaku. “Saya sampaikan ke Bawaslu kalau bukan hanya nonjob, tapi harus melihat posisi ASNnya. Posisi ASN bisa terancam kalau benar-benar terbukti, belum termasuk beberapa pejabat eselon dua yang terang-terangan berkampanye. fenomena yang ada di Makassar bahwa netralitas ASN perlu dipertanyakan karena sekarang para pejabat birokrasi terlibat dalam politik praktis karena adanya niat akan jabatan, factor kekeluargaan dan lain-lain. idealnya birokrasi sebagai garda pelayan masyarakat terdepan hendaknya tidak bias memihak apalagi jelas dan terang mendukung salah satu pasangan calon walikota, dan sekarang sudah ada beberapa pejabat mulai dari PLT sekda kota Makassar, kepala Dinas dan beberapa ASN dari berbagai eselon maupun golongan. Mulai awal kehidupan partai politik berpengaruh terhadap kehidupan demokrasi dan birokrasi pemerintahan ditambah lagi belum berjalan efektifnya KASN selaku wadah yang mengawasi etika para PNS, ASN sehingga masih mengandalkan laporan masyarakat, dimana masyarakat atau lembaga

anisasi yang melaporkan ke-PANWASLU kota Makassar dan tindakan oleh panwaslu itu sendiri dan apabila PNS terbukti tidak



Netral atau berpihak maka Panwaslu akan memberikan rekomendasi Ke komisi Aparatur Sipil Negara.ada beberapa jenis sanksi yang menanti ASN yang “nakal” misalnya sanksi Lisan, Sanksi Penundaan kenaikan jabatan atau Penurunan Jabatan hingga Sanksi berat berupa tindak pidana jadi dari permasalahan diatas ada dua focus penelitian yaitu

1. Bagaimana netralitas ASN dalam pemilukada di Kota Makassar?
2. Bagaimana fungsi pengawasan Panwaslu terhadap ASN dalam pemilukada di Kota Makassar?

C. Tujuan Penulisan

Adapun maksud yang hendak dicapai dalam rangka tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Mendeskripsikan Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) di wilayah Kota Makassar.
- b. Mendeskripsikan bentuk pengawasan yang dilakukan panwaslu dalam menjaga Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN)di di Kota Makassar.

2. Kegunaan penelitian

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :



- a. Diharapkan dapat memahami Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) di Wilayah Kota Makasar.
- b. Sebagai bahan masukan yang bersifat teoritis dalam penyusunan Tesis ini.
- c. Sebagai sumbangsih dan referensi dalam pengembangan ilmu dan pengetahuan, pada khususnya dalam studi administrasi negara

D. Manfaat Penelitian

Dari tujuan diatas diharapkan penelitian ini dapat digunakan untuk :

1. Manfaat Akademik

Dapat memperkaya wawasan tentang netralitas ASN khususnya yang berhubungan dengan pengetahuan dalam bidang administrasi publik.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini dapat memberikan masukan dan menjadi bahan pertimbangan aspek–aspek yang berhubungan Netralitas pegawai netralitas dalam mengambil keputusan.



BAB II

Tinjauan Pustaka

A. Teori Dan penyelenggaraan pemilihan umum

Pengertian Pemilu Menurut (Ramlan, 1992:181) Pemilu diartikan sebagai mekanisme penyeleksian dan pendelegasian atau penyerahan kekuasaan kepada orang atau partai yang dipercayai.

Menurut Ali Moertopo pengertian Pemilu sebagai berikut: Pada hakekatnya, pemilu adalah sarana yang tersedia bagi rakyat untuk menjalankan kedaulatannya sesuai dengan azas yang bermakna dalam Pembukaan UUD 1945. Pemilu itu sendiri pada dasarnya adalah suatu Lembaga Demokrasi yang memilih anggota-anggota perwakilan rakyat dalam MPR, DPR, DPRD, yang pada gilirannya bertugas untuk bersama-sama dengan pemerintah, menetapkan politik dan jalannya pemerintahan negara.

Menurut Suryo Untoro bahwa Pemilihan Umum (yang selanjutnya disingkat Pemilu) adalah suatu pemilihan yang dilakukan oleh warga negara Indonesia yang mempunyai hak pilih, untuk memilih wakil-wakilnya yang duduk dalam Badan Perwakilan Rakyat, yakni Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I dan Tingkat II (DPRD I dan DPRD II).

alam undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Pemilihan Umum selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan



Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemilu menurut Joseph Scumpeter adalah salah satu utama dari sebuah demokrasi merupakan suatu konsepsi salah satu konsepsi modern yang menempatkan penyenggaraan pemilih umum yang bebas dan berkala sebagai kriteria utama bagi sebuah sistem politik agar dapat disebutkan sebagai sebuah demokrasi. Pemilu merupakan suatu pecerminan dari sistem demokrasi, dengan dilakukannya pemilu dianggap dapat menyuarakan suara rakyat yang sesungguhnya. Di negara-negara yang demokratis, pemilihan umum merupakan alat untuk memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta mempengaruhi kebijaksanaan pemerintah dan sistem politik yang berlaku, oleh sebab pemberian suara pada saat pemilihan umum merupakan bentuk partisipasi politik rakyat.

Pemilu merupakan cara yang paling kuat bagi rakyat untuk partisipasi dalam demokrasi perwakilan modern. Joko Prihatmoko mengutip dalam Journal of Democracy, bahwa pemilu disebut “bermakna” apabila memenuhi kriteria, yaitu keterbukaan, ketepatan, keektifan. Sebagai salah satu sarana demokratis. Pemilihan umum merupakan salah satu bentuk pendidikan politik yang terbuka dan bersifat massal,

yang diharapkan dapat berfungsi dalam proses pendewasaan dan penguatan pemahaman politik masyarakat. Melalui pemilu akan



terwujud suatu infrastruktur dan mekanisme demokrasi serta membangkitkan kesadaran masyarakat mengenai demokrasi. Masyarakat di harapkan pula dapat memahami bahwa fungsi pemilu itu adalah sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat, keabsahan pemerintah, dan pergantian pemerintah secara teratur.

Pemilu juga merupakan ajang perebutan kekuasaan yang sah dalam demokrasi. Melalui pemilu rakyat mendapatkan kedaulatan yang sepenuhnya. Suara terbesar dari rakyatlah yang akan menentukan pihak mana yang boleh memegang kekuasaan. Namun justru disanalah dilema demokrasi. Ia menjunjung tinggi suara terbanyak, namun meminggirkan pihak minoritas. Pemilu merupakan wahana kompetisi yang mengharuskan adanya pemenang di atas pihak yang kalah. pada dasarnya, ada tiga tujuan dari pemilu yaitu :

Pertama, sebagai mekanisme untuk menyeleksi para pemimpin pemerintahan dan alternatif kebijakan umum. Dalam demokrasi, kedaulatan rakyat sangat dijunjung tinggi sehingga dikenal spirit dari, oleh dan untuk rakyat. Dalam sistem demokrasi perwakilan rakyat memiliki kedaulatan penuh akan tetapi pelaksanaan dilakukan oleh wakil-wakilnya melalui lembaga perwakilan atau parlemen. Wakil rakyat tidak bisa sembarang orang. Seseorang yang memiliki otoritas ekonomi atau kultural sangat kuat pun tidak layak menjadi wakil rakyat tanpa moralitas, integritas dan akuntabilitas yang memadai. Karena itu diselenggarakan

in umum sebagai mekanisme penyeleksi dan pendelegasian an kepada orang atau partai.



Kedua, pemilu juga merupakan mekanisme memindahkan konflik kepentingan dari masyarakat kepada badan-badan perwakilan rakyat melalui wakil-wakil yang terpilih atau partai yang memenangkan kursi sehingga integrasi atau kesatuan masyarakat tetap terjamin. Manfaat pemilu ini berkaitan dengan asumsi bahwa masyarakat memiliki kepentingan yang berbeda-beda dan bahkan saling bertentangan, dan pertentangan itu semestinya diselesaikan melalui proses musyawarah.

Ketiga, pemilu merupakan sarana memobilisasi, menggerakkan atau menggalang dukungan rakyat terhadap proses politik. Hal yang terakhir ini semakin urgen, karena belakangan masyarakat mengalami semacam alienasi dari proses pengambilan kebijakan. Atau, ada jarak yang lebar antara proses pengambilan kebijakan dan kepentingan elit dengan aspirasi ditingkat akar rumput yang setiap saat bisa mendorong ketidakpercayaan terhadap partai politik dan pemerintah.

Penyelenggara Pemilihan Umum

1. Komisi Pemilihan Umum

Komisi Pemilihan Umum menurut undang –undang No. 12 tahun 2003 tentang pemilihan umum adalah pelaksana dan sekaligus pengawas pelaksanaan pemilu. Dalam Undang-undang tentang penyelenggaraan pemilihan umum juga disebutkan bahwa Komisi pemilihan umum, selanjutnya disingkat KPU, adalah lembaga penyelenggara pemilu yang

nasional, tetap dan mandiri yang bertugas melaksanakan pemilu.



Komisi Pemilihan Umum atau KPU memiliki kedudukan yang berbeda dengan lembaga-lembaga tinggi Negara lain yang kewenangannya ditentukan oleh dan diberikan oleh Undang-undang Dasar 1945. Bahkan nama komisi pemilihan umum itu sendiri tidaklah ditentukan oleh Undang-undang dasar 1945, melainkan oleh undang-undang tentang pemilu. Kedudukan Komisi pemilihan Umum sebagai lembaga negara dapat dianggap sederajat dengan lembaga-lembaga negara lain yang dibentuk oleh atau dengan undang-undang. Komisi pemilihan umum (KPU) adalah nama yang diberikan oleh Undang-undang tentang pemilihan umum untuk lembaga penyelenggara pemilihan umum.

Dalam pasal 22E UUD 1945 disebutkan bahwa pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Sehingga peranan Komisi pemilihan umum sangatlah penting dan bertanggung jawab dalam proses penyelenggaraan pemilihan umum. Komisi pemilihan umum berkedudukan di Ibu kota Negara Republik Indonesia dan untuk Komisi pemilihan umum Provinsi dan Kabupaten/kota berkedudukan di masing-masing ibu kota provinsi maupun kabupaten/kota.

Adapun tugas, wewenang dan kewajiban komisi pemilihan umum diatur dalam pasal 8 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.



1. Tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan Pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah meliputi:

- a. merencanakan program dan anggaran serta menetapkan jadwal;
- b. menyusun dan menetapkan tata kerja KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN;
- c. menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan Pemilu setelah terlebih dahulu berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah;
- d. mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan Pemilu;
- e. menerima daftar pemilih dari KPU Provinsi;
- f. memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh Pemerintah dengan memperhatikan data Pemilu dan/atau pemilihan gubernur, bupati, dan walikota terakhir dan menetapkannya sebagai daftar pemilih;
- g. menetapkan peserta pemilu;
- h. menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara tingkat nasional berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan

suara di KPU Provinsi untuk Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan hasil rekapitulasi penghitungan suara di setiap KPU



Provinsi untuk Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Daerah dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara;

i. membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat penghitungan suara serta wajib menyerahkannya kepada saksi peserta Pemilu dan Bawaslu;

j. menerbitkan keputusan KPU untuk mengesahkan hasil Pemilu dan mengumumkannya;

k. menetapkan dan mengumumkan perolehan jumlah kursi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota untuk setiap partai politik peserta Pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;

l. mengumumkan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah terpilih dan membuat beritanya;

m. menetapkan standar serta kebutuhan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan;

n. menindaklanjuti dengan segera rekomendasi Bawaslu atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran Pemilu;

o. mengenakan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota KPU Provinsi, anggota PPLN, anggota PPSLN, Sekretaris Jenderal KPU, dan pegawai Sekretariat



Jenderal KPU yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung berdasarkan rekomendasi Bawaslu dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan;

p. melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU kepada masyarakat;

q. menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana kampanye dan mengumumkan laporan sumbangan dana kampanye;

r. melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu; dan

s. melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden meliputi:

a. merencanakan program dan anggaran serta menetapkan jadwal;

b. menyusun dan menetapkan tata kerja KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN;



c. menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan Pemilu setelah terlebih dahulu berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah;

d. mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan;

e. menerima daftar pemilih dari KPU Provinsi;

f. memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh Pemerintah dengan memperhatikan data Pemilu dan/atau pemilihan gubernur, bupati, dan walikota terakhir dan menetapkannya sebagai daftar pemilih;

g. menetapkan pasangan calon presiden dan calon wakil presiden yang telah memenuhi persyaratan;

h. menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara di KPU Provinsi dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara;

i. membuat berita acara penghitungan suara serta membuat sertifikat penghitungan suara dan wajib menyerahkannya kepada saksi peserta Pemilu dan Bawaslu;

j. menerbitkan keputusan KPU untuk mengesahkan hasil Pemilu dan mengumumkannya;



k. mengumumkan pasangan calon presiden dan wakil presiden terpilih dan membuat berita acaranya;

l. menetapkan standar serta kebutuhan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan;

m. menindaklanjuti dengan segera rekomendasi Bawaslu atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran Pemilu;

n. mengenakan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota KPU Provinsi, anggota PPLN, anggota KPPSLN, Sekretaris Jenderal KPU, dan pegawai Sekretariat Jenderal KPU yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu berdasarkan rekomendasi Bawaslu dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan;

o. melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU kepada masyarakat;

p. menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana kampanye dan mengumumkan laporan sumbangan dana kampanye;

q. melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu; dan



r. melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

3. Tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota meliputi:

a. menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan pemilihan setelah terlebih dahulu berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah;

b. mengoordinasikan dan memantau tahapan pemilihan;

c. melakukan evaluasi tahunan penyelenggaraan pemilihan;

d. menerima laporan hasil pemilihan dari KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota;

e. mengenakan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota KPU Provinsi yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilihan berdasarkan rekomendasi Bawaslu dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan; dan

f. melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

4. KPU dalam Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pemilu



Presiden dan Wakil Presiden, dan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota berkewajiban:

- a. melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan Pemilu secara tepat waktu;
- b. memperlakukan peserta Pemilu, pasangan calon presiden dan wakil presiden, dan gubernur dan bupati/walikota secara adil dan setara;
- c. menyampaikan semua informasi penyelenggaraan Pemilu kepada masyarakat;
- d. melaporkan pertanggungjawaban penggunaan anggaran sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip yang disusun oleh KPU dan Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI);
- f. mengelola barang inventaris KPU berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- g. menyampaikan laporan periodik mengenai tahapan penyelenggaraan Pemilu kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dengan tembusan kepada Bawaslu;



- h. membuat berita acara pada setiap rapat pleno KPU yang ditandatangani oleh ketua dan anggota KPU;
- i. menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemilu kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dengan tembusan kepada Bawaslu paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah pengucapansumpah/janji pejabat;
- j. menyediakan data hasil Pemilu secara nasional;
- k. melaksanakan keputusan DKPP; dan
- l. melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain tugas dan wewenang serta kewajiban seperti tersebut di atas, sebenarnya Komisi Pemilihan Umum, Provinsi maupun Kabupaten/Kota, juga memiliki kewenangan *semi-legislatif* yaitu membuat peraturan dan keputusan Komisi Pemilihan Umum dalam konteks tugas dan wewenang penyelenggaraan pemilihan umum. Hal ini dapat diketahui dari ketentuan pasal 1 huruf d dan pasal 8 ayat 3 huruf a Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011.

Panitia Pengawas Pemilu

Menurut Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, pasal 69 ayat (1), menegaskan: wewenang pengawasan penyelenggaraan Pemilu dilakukan oleh Bawaslu, Bawaslu



Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri.”

Selanjutnya adapun tugas, wewenang dan kewajiban Badan Pengawas Pemilu diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum Pasal 73:

1. Bawaslu menyusun standar tata laksana kerja pengawasan tahapan penyelenggaraan Pemilu sebagai pedoman kerja bagi pengawas Pemilu di setiap tingkatan.
2. Bawaslu bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran untuk terwujudnya Pemilu yang demokratis.
3. Tugas Bawaslu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi:
 - a. mengawasi persiapan penyelenggaraan Pemilu yang terdiri atas:
 1. perencanaan dan penetapan jadwal tahapan Pemilu;
 2. perencanaan pengadaan logistik oleh KPU;
 3. pelaksanaan penetapan daerah pemilihan dan jumlah kursi pada setiap daerah pemilihan untuk pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota oleh KPU sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 4. sosialisasi penyelenggaraan Pemilu; dan
 5. pelaksanaan tugas pengawasan lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.



b. mengawasi pelaksanaan tahapan penyelenggaraan Pemilu yang terdiri atas:

1. pemutakhiran data pemilih dan penetapan daftar pemilih sementara serta daftar pemilih tetap;
2. penetapan peserta Pemilu;
3. proses pencalonan sampai dengan penetapan anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pasangan calon presiden dan wakil presiden, dan calon gubernur, bupati, dan walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
4. pelaksanaan kampanye;
5. pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya;
6. pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilu di TPS;
7. pergerakan surat suara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;
8. pergerakan surat tabulasi penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke KPU Kabupaten/Kota;
9. proses rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara di PPS, PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU;
10. pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan;
11. pelaksanaan putusan pengadilan terkait dengan Pemilu;



12. pelaksanaan putusan DKPP; dan

13. proses penetapan hasil Pemilu.

- c. mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip yang disusun oleh Bawaslu dan ANRI;
- d. memantau atas pelaksanaan tindak lanjut penanganan pelanggaran pidana Pemilu oleh instansi yang berwenang;
- e. mengawasi atas pelaksanaan putusan pelanggaran Pemilu;
- f. evaluasi pengawasan Pemilu;
- g. menyusun laporan hasil pengawasan penyelenggaraan Pemilu; dan
- h. melaksanakan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

4. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Bawaslu berwenang:

- a. menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu;
- b. menerima laporan adanya dugaan pelanggaran administrasi Pemilu dan mengkaji laporan dan temuan, serta merekomendasikannya kepada yang berwenang;
- c. menyelesaikan sengketa Pemilu;
- d. membentuk Bawaslu Provinsi;



- e. mengangkat dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi;
 - f. melaksanakan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
5. Tata cara dan mekanisme penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilu dan sengketa Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf b dan huruf c diatur dalam undang-undang yang mengatur Pemilu.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum Pasal 74 menegaskan tentang kewajiban Bawaslu:

- a. bersikap tidak diskriminatif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya;
- b. melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Pengawas Pemilu pada semua tingkatan;
- c. menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu;
- d. menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, dan KPU sesuai dengan tahapan Pemilu secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan; dan
- e. melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.



B. Birokrasi

Istilah birokrat, birokratik dan birokrasi ditujukan untuk menunjukkan hal yang kejam dan digunakan sebagai kata yang menghina ketika seseorang dalam keadaan marah. Tak ada seorangpun yang menganggap dirinya birokrat atau mempunyai metode manajemen yang birokratik. Kata-kata ini selalu diaplikasikan dengan konotasi yang tanpa rasa hormat. Kata-kata ini selalu menunjukkan sebuah kritik atas orang, institusi, atau prosedur. Tak seorangpun meragukan bahwa birokrasi sama sekali buruk dan harus lenyap dari muka bumi. Implikasi yang kejam terhadap istilah ini bukan hanya terbatas di Amerika dan Negara-negara demokratis lainnya. Ini adalah fenomena universal. Setiap orang tampaknya setuju bahwa birokrasi itu jahat. Tapi benar bahwa tak seorangpun mencoba untuk menunjukkan apa makna yang sebenarnya dari birokrasi. Kata ini sifatnya longgar. Kebanyakan orang akan malu jika seseorang menanyakan apa definisi dan penjelasan yang tepat dari kata tersebut. Bagaimana mereka mengutuk birokrasi dan birokrat, jika mereka tak tahu arti sebenarnya? (Mises, 2007).

Makna negative dari kata ini memang telah mewabah di seluruh dunia termasuk Indonesia, sering kita dengar kalimat “birokratis sekali” untuk menunjukkan proses yang berbelit-belit untuk suatu urusan. Para pejabat yang tidak menunjukkan keberpihakan pada rakyat banyak biasanya akan di cap sebagai birokrat. Nyaris tidak ada makna positif jika menyebutkan kata-kata ini, walaupun belum tentu semua orang tahu apa yang dimaksud birokrat, birokratis, dan birokrasi. Birokrasi



pada awalnya adalah istilah untuk menunjukkan metode pemerintah. Birokrasi adalah instrumen pelaksanaan dari rencana-rencana besar di dalam pemerintahan. Birokrasi adalah perangkat permanen dari pemerintah. Istilah birokrasi pada awalnya netral, tidak mengandung konotasi nilai. Dalam perkembangannya istilah birokrasi telah dimuati dengan berbagai sifat negatif. Birokrasi dipandang sebagai perangkat pemerintah yang melaksanakan pelayanan yang eksklusif dan sewenang-wenang tanpa spirit public (Kadir, 2011).

Bila kita berbicara organisasi berarti kita berbicara pemerintah, pemerintah dalam hal ini berada dalam sebuah organisasi public. Organisasi public merupakan suatu organisasi yang melayani kepentingan-kepentingan public tanpa membedakan antara satu dengan lainnya, namun dalam perkembangannya, hal ini tidak selalu sejalan dalam kenyataan, keberpihakan- keberpihakan para birokratnya, menambah konotasi negative dari kata-kata ini. Kamus Perancis memasukkan kata bureaucratie tersebut dalam suplemennya pada tahun 1798 dan mengartikannya sebagai “kekuasaan, pengaruh dari para kepala dan staf biro pemerintahan” (Albrow, 2005:3). Kamus Bahasa Jerman edisi 1813 mendefinisikan birokrasi sebagai “wewenang atau kekuasaan yang berbagai departemen pemerintah dan cabang- cabangnya memperebutkan untuk diri mereka sendiri atas sesama warga negara” (Albrow, 2005:3). Kamus Teknik Bahasa Italia tahun 1828 mengartikannya

berikut: “suatu kata baru, yang artinya kekuasaan pejabat di administrasi pemerintahan” (Albrow, 2005:3) penjelasan di atas



menunjukkan bahwa asal-usul kata birokrasi mencakup gagasan ganda, yaitu sebagai suatu bentuk pemerintahan di mana kekuasaan berada di tangan para pejabat, dan sebagai karakter dari para pejabat tersebut. Hal ini berarti penggunaan istilah birokrasi sejak awal telah diwarnai perdebatan struktural dan keperilakuan. Di satu sisi birokrasi dianggap sebagai suatu bentuk pemerintahan baru, sebagai tandingan dari monarki, aristokrasi dan demokrasi. Di sisi lain birokrasi dihubungkan dengan gaya para pejabat tersebut di dalam menjalankan kekuasaan dan dominasinya

Birokrasi dimaknai sebagai kekuasaan yang berada pada orang yang berada di belakang meja. Meja tulis dipahami sebagai konsep kemahiran, hierarki, prosedur, dan otoritas. Birokrasi adalah alat pemerintah untuk mengatur masyarakat yang pelaksanaannya dilakukan oleh para birokrat (Hamka, 2014:13). Kajian tentang birokrasi tidak dapat dilepaskan dari sumbangsih pemikiran Max Weber. Menurut Weber, birokrasi yang baik adalah bisa dilaksanakan dalam kondisi organisasi khusus sehingga dapat membedakan dengan organisasi lainnya (Mustafa, 2014:18). Birokrasi yang ideal ialah birokrasi murni atau paling rasional, terdapat sepuluh ciri dari tipe birokrasi ideal menurut Weber, yaitu:

1. Para anggota staf bersifat bebas secara pribadi yang hanya menjalankan tugas impersonal sesuai jabatan;

terdapat hirarki jabatan yang jelas;

fungsi-fungsi jabatan diatur dan ditentukan secara tegas;

para pejabat diangkat berdasarkan kontrak tertentu;



5. Para pejabat dipilih berdasarkan kualifikasi profesionalitas;
6. Para pejabat memiliki gaji yang bersifat berjenjang menurut kedudukan dalam hirarki;
7. Pos jabatan adalah lapangan kerja yang pokok bagi para pejabat;
8. Struktur karir dan promosi dimungkinka atas dasar senioritas dan keahlian dan pertimbangan keunggulan;
9. Pejabat sangat mungkin tidak sesuai dengan pos jabatannya maupun dengan sumber-sumber yang tersedia di pos tersebut;
10. Pejabat tunduk pada sistem disiplin dan kontrol yang seragam.

Pandangan birokrasi ideal tersebut memberikan beberapa pengertian. Pertama, birokrasi merupakan suatu organisai formal yang bekerja berdasarkan aturan yang disiplin. Kedua, dalam birokrasi ternyata terdapat otoritas dan kekuasaan tertentu. Ketiga, birokrasi memiliki susunan posisi secara hirarki dan bersifat mengikat. Keempat, kenaikan pangkat dalam birokrasi atas dasar keahlian dan kelayakan kualitas. Kelima, Pegawai merupakan staf yang berkerja secara profesionalitas dan dibayar tetap. Realita yang dihadapi birokrasi tidak selaras dengan tipe ideal menurut Weber. Birokrasi mengalami pergeseran makna yaitu sebagai organisasi yang korup, kental dengan kegiatan nepotisme sehingga jabatan dalam birokrasi tidak lagi berdasar pada jenjang karir dan keahlian melainkan atas dasar kekeluargaan atau kedekatan. Menurut Heckscher (dalam Hamka, 2014:55) organisasi

akan mengalami perubahan dan tidak hanya muncul pada asi kekuasaan, tetapi memusatkan pada hubungan eksternal dan



hubungan sosial dengan masyarakat. sehingga, kekuasaan bukan satu-satunya alat yang efektif untuk melaksanakan mesin birokrasi, tetapi diimbangi dengan pendekatan dan komunikasi yang bersifat kekeluargaan.

C. Birokrasi Dalam Sebuah Demokrasi

Politics and (public administration) Dichotomy -Dividing Politics and Administration

Tabel 1
Dikotomi politik dan administrasi

Politics	Administration
Deals with the “expression of the will of the people “.	Deals with the “Execution of the will of the people”.
Deals with Politicians	Deals with Civil Servants
One becomes Politician by his popularity ,either through positive or negative popularity	One becomes Civil servants by his intelligence
One becomes Politics through election	One becomes civil servant through selection
Prior training is not given to politician	Civil servants are professionals
Power is the Centre of study in politics i.e , process of capturing and retaining power	Running administration successfully is the central focus here

Sumber: <https://blessan.wordpress.com>

embahasan terhadap birokrasi tidak dapat dilepaskan dengan ilmu politik. Dalam terminologi ilmu politik, terdapat empat bentuk



birokratisasi yang umumnya dapat menjelaskan fenomena-fenomena yang terjadi dalam birokrasi, yaitu: Weberisasi, Parkinsonisasi, Orwellisasi, Jacksonisasi. Weberisasi adalah program untuk mengarahkan birokrasi menjadi alat pembangunan yang berkerja secara efisien, rasional, professional dan berorientasi pelayanan pada masyarakat. Parkinsonisasi adalah program untuk memperbaiki birokrasi dengan mengembangkan jumlah anggota birokrasi untuk meningkatkan kemampuannya sebagai alat pembangunan.

Sangat sering kita dengar bahwa manajemen birokratik tidak sesuai dengan pemerintah dan lembaga demokratik. Ini adalah kesalahan. Demokrasi menunjukkan supremasi hukum. Jika terjadi sebaliknya, pejabat tidaklah bertanggung jawab dan tidak adil dan hakim tidak konstan dan diputuskan tiba-tiba. Dua pilar pemerintah demokratis adalah pentingnya hukum dan anggaran. Pemerintah demokratik adalah system pemerintahan dimana para pemegang kekuasaan dalam posisi untuk menentukan, secara langsung atau tidak langsung dipilih dalam sebuah pemilihan, menjalankan kekuasaan legislative dan eksekutif dan seleksi eksekutif utama. Supremasi hukum berarti tidak ada hakim atau pejabat mempunyai hak untuk mencampuri urusan individu, kecuali hukum yang valid memintanya atau memperkuatnya untuk melakukan hal tersebut (Mises, 2007).

Pemerintah yang demokratis mengindikasikan pentingnya an porsi yang besar pada hukum dan anggaran. Atas dasar h semua tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh



seorang pejabat, dengan demikian barulah dia dianggap sebagai pejabat yang adil dan bertanggung jawab atas amanah yang dilimpahkan kepadanya. Administrasi, dalam sebuah komunitas demokratik, tidak hanya terikat dengan hukum tapi juga oleh anggaran. Control demokratik adalah control penganggaran. Para wakil rakyat punya kunci kendali keuangan. Tidak sepeserpun yang bisa dibelanjakan tanpa persetujuan parlemen. Penggunaan dana public selain alokasi pengeluaran yang telah disetujui parlemen adalah hal yang illegal. Manajemen birokratis berarti, di bawah demokrasi, manajemen harus sejalan dengan hukum dan anggaran. Personil administrasi dan para hakim bukanlah penentu atas apa yang harus dilakukan bagi kesejahteraan rakyat dan bagaimana dana public harus dibelanjakan. Ini adalah tugas penguasa tertinggi, anak bangsa, dan wakil-wakil mereka. Peradilan, berbagai cabang administrasi, angkatan darat, dan angkatan laut menjalankan apa yang hokum dan anggaran perintahkan. Bukan mereka, tetapi kekuasaan pembuatan keputusan. Kebanyakan tiran, penguasa lalim dan dictator meyakinkan bahwa aturan mereka menguntungkan rakyat, bahwa merekalah pemerintah bagi rakyat. Tidaklah perlu untuk menyelidiki bahwa klaim Messrs, Hitler, Stalin, dan Franco berdasar atau tidak. Pada suatu ukuran, system mereka bukanlah pemerintahan rakyat, tidak juga oleh rakyat. Itu bukanlah demokratik, tetapi authoritarian (Mises, 2007).

Weber menguraikan fungsi-fungsi birokrasi modern dalam bentuk- bentuk

berikut:



1. Pengorganisasian Fungsi Pejabat Secara Kontinyu dan Ditetapkan dengan Peraturan.
2. Spesifikasi Bidang Kompetensi.
3. Prinsip Hirarkhi.
4. Peraturan Teknis dan Norma untuk Mengatur Pelaksanaan Jabatan.
5. Pemisahan Milik Pribadi Pejabat dengan Milik Organisasi.
6. Tidak ada Penyisihan Pendapatan dari Posisi Resmi Pejabat.
7. Tindakan, Keputusan, dan Peraturan Administratif Dirumuskan dan Dicatat dalam Tulisan.

Pembahasan terhadap birokrasi tidak dapat dilepaskan dengan kajian ilmu politik. Dalam terminologi ilmu politik, terdapat empat bentuk birokratisasi yang umumnya dapat menjelaskan fenomena-fenomena yang terjadi dalam birokrasi, yaitu: Weberisasi, Parkinsonisasi, Orwellisasi, Jacksonisasi. Weberisasi adalah program untuk mengarahkan birokrasi menjadi alat pembangunan yang berkerja secara efesien, rasional, professional dan berorientasi pelayanan pada masyarakat. Parkinsonisasi adalah program untuk memperbaiki birokrasi dengan mengembangkan jumlah anggota birokrasi untuk meningkatkan kemampuannya sebagai alat pembangunan. Orwellisasi sebagai alat perpanjangan tangan Negara dalam menjalankan kontrol birokrasi terhadap masyarakat. Orwellisasi ditujukan untuk mendukung kemampuan

asi langsung Negara dengan masyarakat yang bertujuan atkan kebijakan Negara. Jacksonisasi merupakan upaya



menjadikan birokrasi sebagai bentuk kekuasaan Negara dan menyingkirkan masyarakat dari ruang politik dan pemerintahan, sehingga terbentuklah bureaucratic politic.

Berdasarkan beberapa bentuk birokrasi yang dinyatakan di atas, konsep birokrasi yang dipelopori Weber yang paling banyak dipakai dalam memahami birokrasi modern saat ini. Birokrasi sebagai organisasi memiliki rasionalitas dan pembagian kerja yang dilakukan secara khusus. Identitas yang mendasar dari birokrasi modern adalah adanya hirarki bersifat monokratik dan terbuka, adanya sistem pengaturan legal rasional yang diikuti oleh birokrat dan birokrat harus netral dari campur tangan politik. Birokrasi seharusnya memberikan pelayanan pada masyarakat secara efektif dan efisien. Berdasarkan penjelasan di atas, peneliti menitikberatkan pada sejauh mana birokrasi memainkan otoritas dan mekanisme apa yang dapat membatasi birokrasi dalam menjalankan kekuasaan dan otoritasnya. Weber (dalam Albrow, 2004:48) berpendapat bahwa terdapat sejumlah mekanisme untuk membatasi lingkup birokrasi:

1. Kolegalitas Birokrasi berada dalam tatanan hirarki secara structural, sehingga keputusan dalam tubuh birokrasi akan dominan pada satu orang pemegang kekuasaan tertinggi. Keterlibatan seseorang dalam keputusan tersebut, maka prinsip kolegial akan berkembang. Weber menganggap bahwa kolegalitas akan selalu memiliki bagian penting

dan keputusan kemudian membatasi peran birokrasi;

Pemisahan kekuasaan Birokrasi mencakup pembagian tugas dalam lingkup fungsi yang secara relatif berbeda. Pemisahan kekuasaan



berarti pembagian tanggungjawab terhadap fungsi yang sama antara dua badan atau lebih. Menurut Weber, untuk mencapai suatu keputusan diperlukan adanya kompromi diantara badan-badan tersebut. Berdasarkan pemaparan tersebut, salah satu diantara otoritas akan terbatas agar memperoleh keuntungan tertentu.

3. Administrasi amatir Birokrasi yang tidak menggaji para pegawai administratif, maka pemerintahan seperti itu akan menjadi tergantung pada orang-orang yang memiliki sumber-sumber yang memungkinkan mereka menghabiskan waktu dalam kegiatan yang tidak bergaji. Kegiatan ini dapat menghambat dan membatasi ruang gerak birokrasi.
4. Demokrasi Langsung Masa jabatan yang singkat, seleksi yang minim, pergantian rezim kepemimpinan akan membatasi otoritas birokrasi. Organisasi birokrasi memiliki kecenderungan muncul apabila kekuasaan politik berganti maka organisasi birokrasi akan diisi oleh pejabat-pejabat baru. Pejabat baru akan membatasi birokrasi.
5. Representasi Badan-badan perwakilan kolegalitas di Negara modern, yang anggotaanggotanya dipilih melalui pemungutan suara dan bebas membuat keputusan memiliki otoritas bersama dengan kelompok yang telah memilih mereka. Sistem representasi akan membatasi birokrasi dengan otoritas yang dimiliki.

D. Netralitas Birokrasi

Asas netralitas berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 bahwa setiap Pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk h manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.



Netralitas dapat juga diartikan dengan bersikap tidak memihak terhadap sesuatu apapun. Dalam konteks ini netralitas diartikan sebagai tidak terlibatnya pegawai negeri sipil dalam pemilihan Kepala Daerah baik secara aktif maupun pasif. Menurut Rouke, mengatakan netralitas birokrasi dari politik adalah hampir tidak mungkin, sebab jika partai politik tidak mampu memberikan alternatif program pengembangan dan mobilisasi dukungan, maka birokrasi akan melaksanakan tugas-tugas itu sendiri dan mencari dukungan politik di luar partai politik yang bisa membantunya dalam merumuskan kebijakan politik. Dukungan politik itu, menurut Rouke dapat diperoleh melalui tiga konsentrasi yakni :

1. Pada masyarakat luar
2. Pada legislatif
3. Dan pada diri birokrasi sendiri (executive branch) Netralitas menurut Azhari dalam, merupakan kondisi terlepasnya birokrasi spoil system yang berarti birokrasi bekerja berdasarkan profesionalisme dan kemampuan teknis yang dibutuhkan. Menurut Thoha dalam netralitas birokrasi pada hakikatnya adalah suatu sistem dimana birokrasi tidak akan berubah dalam memberikan pelayanan kepada masternya (dari parpol yang memerintah), biarpun masternya berganti dengan master (parpol) lain. Pemberian pelayanan tidak bergeser sedikit pun walau masternya berubah. Birokrasi dalam memberikan pelayanan berdasarkan profesionalisme bukan karena kepentingan politik. Netralitas berdasarkan yang lain adalah jika seorang Pegawai Negeri Sipil



aktif menjadi pengurus partai politik atau anggota legislatif, maka ia harus mengundurkan diri. Dengan demikian birokrasi pemerintahan akan stabil dan dapat berperan mendukung serta merealisasikan kebijakan atau kehendak politik manapun yang sedang berkuasa dalam pemerintahan. Netralitas yang dimaksud adalah perilaku tidak memihak, atau tidak terlibat yang ditunjukkan birokrasi pemerintahan dalam masa kampanye kandidat kepala daerah di ajang pemilukada baik secara diam-diam maupun terang-terangan. Adapun indikator yang digunakan untuk mengukur netralitas yaitu :

- a. Tidak terlibat, dalam arti tidak menjadi tim sukses calon kandidat pada masa kampanye atau menjadi peserta kampanye baik dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS.
- b. Tidak memihak, dalam arti tidak membantu dalam membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan salah satu pasangan calon, tidak mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap salah satu pasangan calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah pada masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkup unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat, serta tidak membantu dalam menggunakan fasilitas negara yang terkait dengan jabatan dalam rangka pemenangan salah satu calon pasangan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah

pada masa kampanye. Undang-undang Nomor 5 Tahun 2015 tentang Aparatur Sipil Negara menjelaskan yaitu Aparatur Sipil



Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan. ada beberapa alasan mengapa ASN dilibatkan dalam pilkada atau dimanfaatkan birokrasinya oleh beberapa pihak disebabkan oleh sebagai berikut :

1. Birokrasi seringkali mudah dimanfaatkan sebagai personifikasi negara. Masyarakat pedesaan adalah kelompok warga atau pemilih yang sangat mudah untuk dimanipulasi pilihannya dalam pilkada. Dengan melibatkan birokrasi ataupun para birokrat dalam pilkada, menjadi tim sukses, menjadi peserta kampanye atau lainnya, mereka dapat mengatasnamakan institusi negara untuk merayu atau bahkan mengintimidasi warga. Dengan kepatuhan warga untuk melakukan apa yang harus dilakukan oleh mereka atas perintah birokrasi/birokrat



selama Orde Baru, ini menunjukkan pada calon kandidat peserta pilkada bahwa membawa institusi ini ke dalam percaturan politik adalah keuntungan. Oleh karena itu, ini adalah salah satu alasan mengapa mereka mudah terlibat atau diundang untuk terlibat dalam pilkada.

2. Birokrasi dianggap perlu dimanfaatkan karena memegang akses informasi di daerah. Tidak dapat dipungkiri bahwa keberhasilan birokrasi ialah kemampuannya untuk mengumpulkan informasi dari dan di wilayah kemasyarakatannya (teritorinya). Lembaga manapun, baik legislatif, yudikatif, maupun lembaga privat nirlaba tidak memiliki kemewahan akses informasi sebagaimana birokrasi miliki, maka birokrasi dianggap sebagai sumber kekuatan yang tidak terperi oleh para kandidat pilkada. Sulit kiranya apabila birokrasi tidak diundang dalam percaturan politik daerah karena birokrasi memiliki sekumpulan data mengenai besaran pemilih, basis massa partai, pemilih pemula (early voters), kelompok Golput, dan lain sebagainya yang dapat dimanfaatkan oleh calon-calon penguasa, terutama incumbent.
3. Kemungkinan dimanfaatkannya keahlian teknis yang dimiliki oleh birokrat dalam birokrasi merupakan alasan lain mengapa mereka pantas untuk dilibatkan dalam kontestasi politik di daerah. Keahlian teknis dalam formulasi dan implementasi kebijakan.



4. Untuk faktor internal berupa kepentingan yang partisan untuk mobilitas karis. Adanya vested-interest berupa kepentingan memelihara dan meningkatkan posisi karir/jabatan menjadi alasan beberapa birokrasi berpolitik dalam pilkada. Dan dari itu, sebagian birokrat berpolitik berspekulasi dengan harapan jika kandidat yang didukung menang, maka birokrat tersebut akan mendapat posisi yang lebih penting dikemudian hari
5. Masih kuatnya budaya patron-client menyebabkan PNS yang loyal akan membela habis-habisan atasannya yang menjadi kandidat dalam pilkada. Selain itu, ada juga tarikan kepentingan jaringan 'bisnis dan politik' dari shadow government in bureaucracy.

Netralitas birokrasi mencerminkan profesionalitas birokrasi. Karena birokrasi senantiasa terlibat dalam kegiatan sistem politik, seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, maka akan ditemukannya penyelewengan-penyelewengan dalam kegiatan birokrasi. Penyelewengan tersebut akan sangat berdampak buruk bagi kehidupan bermasyarakat, maka perlu dilakukan pembenahan dalam kinerja birokrasi, supaya penyelewengan-penyelewengan yang terjadi dapat dihilangkan. Proses bagaimana mengatasi penyelewengan tersebut dikenal dengan istilah netralitas birokrasi. Upaya yang dapat dilakukan dalam menghilangkan penyelewengan para birokrat yang merugikan

Adapun Netralitas Birokrasi dalam dikotomi administrasi sebagai berikut



1. Politik dan kebijakan terpisah dengan administrasi. Tugas utama birokrat adalah eksekusi kebijakan.
2. Birokrasi didasarkan pada jasa dan layanan, bukan pada afiliasi partai.
3. Birokrat tidak terlibat dalam aktivitas partai politik.
4. Birokrat tidak memperlihatkan pandangan pribadi mereka terhadap kebijakan.
5. Birokrat memberikan saran yang objektif kepada pengambil kebijakan.
6. Birokrat mengeksekusi kebijakan secara loyal, terlepas dari opini dan kepentingan pribadi mereka.

Faktor yang mempengaruhi netralitas birokrasi menurut Wilson meliputi:

1. Kepentingan umum yang termasuk diantaranya partai politik, elit politik, dan professional yang dapat mengintervensi kebijakan dengan nuansa politis yang lebih banyak berubah.
2. Kepentingan masyarakat, kelompok dalam masyarakat misalnya petani, mahasiswa, ibu rumah tangga yang dapat merupakan kontrol dari formulasi kebijakan dan pelaksanaannya.
3. Birokrasi itu sendiri merupakan (dalam arti kompetisi), ataupun profesionalisme birokrasi dalam menentukan/merumuskan pilihan kebijakan publik yang representatif terhadap aspirasi kelompok kepentingan umum dan kepentingan khusus, yang merupakan bargaining power.



mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi netralitas birokrasi, yaitu:

1. Peraturan perundangan yang tidak memberikan batasan yang jelas antara domain politik dan administrasi.
2. Intervensi dari partai politik yang wakil-wakilnya duduk di legislatif.
3. Intervensi dari kelompok-kelompok di masyarakat (media cetak, pengusaha) yang memanfaatkan kelemahan masyarakat dan kebobrokan pemerintah.
4. Masih terdapat kecenderungan (preferensi) untuk mengutamakan kepentingan individual dari pejabat-pejabat negara maupun pegawai negeri dalam pelaksanaan kebijakan.
5. Terdapat peraturan perundang-undangan pegawai negeri yang kurang jelas dan tidak mempunyai sanksi yang tegas.

mengemukakan ketidaknetralan birokrasi disebabkan hal-hal sebagai berikut:

1. Kekuasaan yang tidak seimbang antara legislatif dan eksekutif.
2. Tidak jelasnya batasan-batasan kewenangan seorang pejabat politis sehingga permasalahan teknispun selalu ikut campur. Misalnya dalam penentuan proyek. Idealnya pejabat politis menentukan kebijakan secara makro dan birokrat yang melaksanakannya.

emahnya sanksi hukum yang ada.

embaga peradilan dan lembaga pengawasan yang ada belum dapat dijadikan tempat untuk menggugat tindakan-tindakan yang



sesuai dengan hukum yang berlaku, yang dilakukan legislatif terhadap eksekutif.

5. Lemahnya posisi masyarakat dalam memberikan sanksi ataupun peringatan kepada eksekutif maupun legislatif, karena suaranya sudah terwakilkan di legislatif.
6. Adanya keterpihakan terhadap kepentingan birokrat dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat, sehingga terkesan beberapa pelayanan harus menggunakan uang, sementara beberapa pelayanan birokrasi bersifat mutlak dan tidak tergantikan, misalkan pembuatan surat tanah, paspor, surat ijin mengemudi dan lain sebagainya.
7. Kebijakan yang dibuat tidak berdasarkan pada aspirasi masyarakat, meskipun telah ada penjarangan simpati masyarakat dengan membuka jalur komunikasi dengan masyarakat.

strategi menumbuhkan netralitas birokrasi sebagai berikut:

1. Adanya kesepakatan yang kemunculannya harus didesak, tentang political will dari para pejabat politik untuk membekali kader-kadernya yang duduk di lembaga Negara dengan komitmen dan kompetisi yang tidak hanya menguntungkan partainya tetapi juga menguntungkan masyarakat dan Negara.
2. Reformasi pembuatan peraturan perundang-undangan di mana kebijakan yang bersifat politis harus tuntas diselesaikan oleh legislatif, dan tidak diserahkan penjabarannya kepada eksekutif.



3. Pembuatan peraturan perundang-undangan legislatif bersama eksekutif, harus (a) didasarkan atas kajian ilmiah (b) dibahas secara terbuka dan melibatkan unsur dari masyarakat (c) pemberlakuan undang-undang harus diatas persetujuan kedua belah pihak (eksekutif dan legislatif) dan didukung oleh masyarakat. Untuk memastikan bahwa sebuah kebijakan tidak menguntungkan sekelompok orang dan memberikan dampak luas terhadap masyarakat, maka dalam pembuatannya harus medahului dengan kajian atau penelitian, hali ini berfungsi juga sebagai sosialisasi terhadap masyarakat terhadap akan munculnya sebuah kebijakan yang diputuskan dengan mempertimbangkan aspirasi masyarakat. Pada saat ini penjaringan aspirasi sudah sering dilakukan namun tindak lanjutnya tidak nampak, sehingga penjaringan aspirasi tersebut dapat dikatakan merupakan formalitas saja.
4. Mengikutsertakan masyarakat sebagai penentu terhadap diterima atau ditolaknya laporan pertanggungjawaban kepala daerah dan penentu terhadap pengusulan pemberhentian kepala daerah yang dapat dilakukan melalui pooling ataupun semacam referendum.
5. Adanya peraturan dalam hal peneguran terhadap mereka yang mejadi kepala-kepala birokrasi atau mereka yang memiliki jabatan yang tinggi.
6. Memberikan ketentuan bahwa seorang pejabat politisi harus

melepaskan kedudukannya di partai politik sebagi ketua atau pengurus inti partai politik.



7. Mempertegas sanksi dalam setiap peraturan perundangan yang dibuat.
8. Dengan meminjam pendapat Prof. Dr. Miftah Thoha, MPA, bahwa harus ada batas yang jelas antara tugas dan kewajiban pejabat politik dan pejabat karir. Memberikan ruang bagi pejabat politik untuk menempatkan orang-orangnya (tentu dalam jumlah terbatas) di jajaran eksekutif dengan diadakannya political appointees sehingga tidak terdapat lagi intervensi terhadap lingkungan pejabat karir.
9. Pembina pegawai negeri harus berasal dari pegawai negeri sendiri, termasuk dalam pertanggungjawaban dan pengangkatannya.
10. Pada lembaga peradilan atau pengawasan yang sudah ada, ditambahkan satu fungsi, yaitu fungsi untuk mengadili atau menggugat tindakan yang tidak sesuai dengan hukum yang berlaku yang dilakukan eksekutif terhadap legislatif.
11. Pembatasan kekuasaan seorang pejabat politik dan pejabat karir, di mana pejabat politik membuat kebijakan umum dan pejabat karir yang mengoperasionalkan, dan pembatasan bahwa seorang pejabat politik hanya dapat berhubungan secara hierarkis dengan satu orang pejabat karir.
12. Pemberian sanksi terhadap penyimpangan terhadap ketentuan baik oleh pejabat karir maupun pejabat politik.



reformasi manajemen kepegawaian dengan menegakkan reward and punishment dengan penekanan kepada reward terhadap

pegawai yang melakukan hal yang baik, dan mengeliminir adanya reward negative karena yang terjadi adalah dengan mempersulit pelayanan justru akan mendapatkan reward (dari suap pengguna layanan misalnya).

14. Di masa yang akan datang dalam rekrutmen pegawai salah satu syarat untuk menjadi seorang pegawai negeri sipil harus memiliki jiwa sosial yang tinggi.

15. Perubahan budaya organisasi dengan perubahan sikap secara menyeluruh di birokrasi tentunya didahului oleh pemimpin puncak.

Pembahasan tentang birokrasi tidak dapat dilepaskan dari persoalan politik, terutama keberpihakan birokrat akan rentan jelang kontestasi politik seperti pemilu dan pilkada. Birokrat yang terpolitisasi akan tergadaikan netralitasnya sebagai aparatur negara. Netralitas merupakan bentuk tindakan yang bebas atau tidak terlibat dalam suatu urusan yang seharusnya tidak perlu mencampuri. Netralitas birokrasi menurut Thoha (2010:168) merupakan sistem dimana birokrasi terlepas dari campur tangan politik, politisasi oleh partai dengan konsisten memberikan pelayanan kepada masternya (dari pihak yang memerintah), meskipun masternya berganti dengan master lain. Pemberian pelayanan tidak berubah meskipun masternya berubah. Birokrasi memberikan pelayanan secara profesional dan bebas dari kepentingan politik. Berdasarkan pemaparan tersebut, selaras dengan kajian penelitian

tentang netralitas birokrasi pada pemilihan Kepala Daerah. Peneliti berasumsi bahwa birokrasi harus diposisikan netral dari politik dengan



mengutamakan pelayanan kepada masyarakat sehingga siapa pun yang berkuasa, maka birokrat dan birokrasi memberikan pelayanan terbaik secara tulus, professional dan transparan.

Pegawai Negeri Sipil yang sekarang berganti nama menjadi Aparatur Sipil Negara sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, selalu menghadapi situasi yang dilematis saat penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah secara langsung. Penyelenggaraan pesta demokrasi yang mengharapkan partisipasi seluruh elemen masyarakat tersebut, pegawai berada dalam posisi netral. Netral berarti mempunyai hak suara untuk memilih kepala daerah tetapi tidak boleh terlibat mendukung dan berpihak kepada salah satu calon .

Peraturan di Indonesia memiliki batasan agar birokrasi bersikap apolitis dengan berlakunya Undang-undang Aparatur Sipil Negara tentang Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam kegiatan politik dan tidak terkecuali pada pemilihan Kepala Daerah. Produk hukum ini dipertegas dengan adanya Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Reformasi Birokrasi 18 Nomor: B/2355/M.PANRB/07/2015 tentang Netralitas Aparatur Sipil Negara dan larangan penggunaan aset pemerintah dalam pemilihan Kepala Daerah serentak, termasuk memberikan dukungan kepada calon peserta pilkada. Mayoritas dari

nggaran pilkada selalu ditemukan pelanggaran terhadap netralitas . Pelanggaran yang sering ditemukan adalah dukungan dalam pemanfaatan fasilitas negara, seperti keterlibatan menggunakan



mobil dinas untuk mobilisasi massa, kerap kali terlibat dalam proses kampanye, dan tidak dapat dihindari penyalahgunaan keputusan yang menguntungkan suatu pihak calon seperti pembengkakkan atau pemborosan dana negara yang menguntungkan salah satu calon. Menurut Hollyson (2014:85), faktor penyebab pelanggaran netralitas birokrasi dikarenakan adanya faktor Internal dan Eksternal antara lain:

a. Budaya patron-client Budaya patron-client menjadi penyebab utama keberpihakan birokrat dalam pilkada. Patron adalah seorang pemimpin dan client adalah anak buah, keduanya berjalan karena terdapat hubungan yang terikat. Budaya patron-client dapat tergambar pada rezim orde baru yang dikenal sangat kental terhadap patrimonialis. Presiden Soeharto sebagai penguasa menjadi atasan kuat terhadap bawahan terutama birokrat. Budaya Patron-client memosisikan seorang atasan atau patron untuk menyediakan atau memberikan jabatan bagi client dengan balas jasa bawahan atau client harus memberikan loyalitas serta dedikasinya. Birokrasi bersifat terikat terhadap atasan sehingga intruksi atasan sebagai patron menjadi tolak ukur birokrat bertindak termasuk memberikan dukungan dan mobilisasi masyarakat terhadap salah satu pihak calon Kepala Daerah.

b. Hubungan kekerabatan Hubungan kekerabatan terbentuk atas dasar keturunan yang sama secara biologis, pada konteks budaya terdapat hubungan sosial yang terbina karena berada dalam lingkup yang erat. Hubungan kekerabatan yang erat berdampak



pada keinginan birokrat untuk berpihak pada salah satu pasangan calon tertentu.

- c. Motivasi Terhadap Jabatan Keterlibatan Birokrasi dalam pilkada disebabkan adanya motivasi dari dalam diri untuk melanggengkan kekuasaan serta adanya vested interest berupa kepentingan memelihara dan meningkatkan posisi karir atau jabatan. Motivasi mendapatkan jabatan atau posisi tertentu dalam tubuh birokrasi mengakibatkan seorang birokrat berpartisipasi secara aktif dalam pilkada termasuk kampanye politik untuk memenangkan pasangan calon tertentu. Pasangan terpilih dilantik, maka dalam waktu yang tidak akan lama terdapat promosi jabatan bagi birokrat yang berpihak atau memegang andil penting dalam memenangkan pilkada atau sebaliknya terdapat mutasi terhadap birokrat.

Birokrat yang beruntung dengan ketentuan pasangan yang didukung memenangi pilkada, maka birokrat tersebut akan menduduki jabatan strategis atau promosi jabatan sebagai bentuk imbalan atas jasa pada proses pilkada. Faktor penyebab birokrasi bersikap tidak netral juga disebabkan oleh adanya faktor eksternal atau dorongan dari luar struktural birokrasi, antara lain:

1. Intervensi Elit Politik Berkaitan dengan jabatan dalam lingkungan birokrasi semakin kental dengan aspek politis terutama saat memilih Kepala Daerah melalui mekanisme pemilihan secara langsung. Sistem pemilihan langsung sangat rentan menjadikan birokrasi sebagai kekuatan politik untuk mendapatkan dukungan.



Peluang birokrat untuk terlibat dalam politik praktis sangat besar karena jabatan karir sangat ditentukan oleh pejabat di atasnya yaitu Kepala Daerah.

2. Birokrasi sebagai Mesin Partai Politik Birokrasi tidak dapat menghindar dari pressure atau tekanan yang kuat dari kelompok kepentingan yaitu partai politik. Birokrasi secara sadar menjadi mesin politik serta sebagai bagian yang terlibat dalam koalisi politik dalam lingkungan pejabat struktural birokrasi. Beberapa bentuk keterlibatan partai politik seperti adanya intervensi terhadap kebijakan dengan membuat kebijakan yang menguntungkan pihak pasangan tertentu terutama incumbent, selain itu pemanfaatan fasilitas negara untuk memobilisasi public (Hollyson, 2014:86). Jabatan struktural sangat dipengaruhi oleh kekuatan politik, fenomena ini yang membuat birokrat tidak netral dan rentan akan intervensi pihak eksternal yaitu partai politik. Kompromi politik antara birokrat dan partai politik, seperti mendapatkan posisi strategis apabila pihak yang didukung memenangi pilkada, akan dilibatkan pada poyek besar yang menguntungkan kedua belah pihak.

E. Personnel Adminiatration/Management

Pengertian Pegawai Negeri Sipil

Sebelum di kemukakan pengertian Pegawai Negeri Sipil Pusat dan

Pegawai Negeri Sipil Daerah, maka penulis terlebih dahulu akan

kemukakan pengertian pegawai negeri. Berdasarkan Kamus Besar



Bahasa Indonesia kata “pegawai” diartikan sebagai orang yang bekerja pada pemerintah (perusahaan dan sebagainya), sedangkan negeri berarti negara atau pemerintah, sehingga pegawai negeri dapat diartikan orang yang bekerja pada pemerintah atau negara.

Menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian menegaskan: “Pegawai Negeri adalah mereka yang setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri atau diserahi tugas negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan dan di gaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

terdapat pengertian pegawai negeri sipil yang agak berbeda dengan apa yang disebutkan dalam undang-undang pokok-pokok kepegawaian, seperti di dalam undang-undang pemberantasan tindak pidana korupsi pengertian pegawai negeri sipil menyebutkan pegawai negeri yang dimaksud oleh undang-undang ini, meliputi juga orang-orang yang menerima gaji atau upah dari suatu badan/badan hukum yang menerima bantuan dari keuangan Negara atau daerah atau badan hukum lain yang menggunakan modal dan kelonggaran-kelonggaran dari negara atau masyarakat.

Pengertian Pegawai Negeri juga di kemukakan oleh Kranenburg- yang mengatakan bahwa untuk dapat membedakan Pegawai



Negeri dengan pegawai lainnya dilihat dari sistem pengangkatannya untuk menjabat dalam suatu dinas publik.

Pegawai Negeri adalah pejabat yang ditunjuk, jadi tidak termasuk mereka yang memangku suatu jabatan mewakili (*vertegen woordigende functie*) seperti seorang anggota parlemen, seorang Menteri, seorang Presiden dan sebagainya.

Selain pendapat dari Kranenburg-Vegting, pengertian Pegawai Negeri juga di kemukakan oleh H. Nainggolan yang menyatakan bahwa Pegawai Negeri Sipil adalah pelaksana peraturan perundang-undangan, oleh sebab itu wajib berusaha agar setiap peraturan perundang-undangan ditaati oleh masyarakat, berhubung dengan itu Pegawai Negeri Sipil berkewajiban untuk memberikan contoh yang baik dalam menaati dan melaksanakan segala peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan pengertian pegawai negeri dalam perundang-undangan yang mengatur tentang pokok-pokok kepegawaian, dapat dilihat adanya unsur-unsur yang harus dipenuhi dari seseorang untuk dapat diangkat sebagai pegawai negeri, yaitu sebagai berikut:

- a. Warga Negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Ketentuan mengenai persyaratan tentang syarat-syarat seseorang dapat diangkat menjadi pegawai negeri di atur dalam peraturan pemerintah No. 11 tahun 2002 tentang perubahan atas peraturan

pemerintah Nomor 89 Tentang Pengadaan Pegawai Negeri sipil, yang menentukan persyaratannya sebagai berikut:



1. Warga Negara Indonesia;
2. Berusia serendah-rendahnya 18 (delapan belas) tahun dan setinggi-tingginya 35 (tiga puluh lima) tahun;
3. Tidak pernah dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum yang tetap, karena melakukan suatu tindak pidana kejahatan;
4. Tidak pernah diberhentikan dengan hormat, tidak atas permintaan sendiri atau tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil atau diberhentikan tidak dengan hormat sebagai pegawai swasta.
5. Tidak berkedudukan sebagai calon/ Pegawai Negeri;
6. Mempunyai pendidikan, kecakapan, keahlian dan keterampilan yang diperlukan.
7. Berkelakuan baik;
8. Sehat jasmani dan rohani;
9. Bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia atau negara lain yang ditentukan oleh pemerintah; dan
10. Syarat lain yang ditentukan dalam persyaratan jabatan.

b. Diangkat oleh pejabat berwenang;

Pejabat yang berwenang adalah pejabat yang mempunyai kewenangan mengangkat, memindahkan dan memberhentikan Pegawai Negeri berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri atau disertai tugas negara lainnya; dan



d. Digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Pada naskah akademik rancangan undang-undang tentang aparatur sipil negara yang dipersiapkan untuk mengganti undang-undang pokok-pokok kepegawaian istilah pegawai negeri sipil diganti dengan istilah Pegawai Aparatur Sipil Negara. Pegawai Aparatur Sipil Negara adalah pegawai negeri sipil dan pegawai tidak tetap pemerintah yang diangkat oleh pejabat yang berwenang secara kompetitif berdasarkan asas merit, dan disertai tugas untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dan tugas pembangunan negara, professional, memiliki nilai-nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme serta digaji berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Hak dan kewajiban Pegawai Negeri Sipil

Hak-hak PNS adalah sesuatu yang diterima oleh PNS dengan persyaratan-persyaratan tertentu yang harus dipenuhi, antara lain:

1. Gaji;
2. Gaji PNS;
3. Perhitungan masa kerja;
4. Kenaikan gaji pokok;
5. Tunjangan.
6. Kenaikan Pangkat;
7. Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan;

uti;

tunjangan cacat dan uang duka;



10. Kesejahteraan;

11. Pensiun.

PP No. 53 tahun 2010, mengatur kewajiban PNS :

- a. Mengucapkan sumpah/janji PNS;
- b. Mengucapkan sumpah/janji jabatan;
- c. Setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Pemerintah;
- d. Menaati segala ketentuan peraturan perundangundangan;
- e. Melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepada PNS dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggung jawab;
- f. Menjunjung tinggi kehormatan negara, Pemerintah, dan martabat PNS;
- g. Mengutamakan kepentingan negara daripada kepentingan sendiri, seseorang, dan/atau golongan;
- h. Memegang rahasia jabatan yang menurut sifatnya atau menurut perintah harus dirahasiakan;
- i. Bekerja dengan jujur, tertib, cermat, dan bersemangat untuk kepentingan negara;
- j. Melaporkan dengan segera kepada atasannya apabila mengetahui ada hal yang dapat membahayakan atau merugikan negara atau Pemerintah terutama di bidang keamanan, keuangan, dan materiil;

masuk kerja dan menaati ketentuan jam kerja;

lencapai sasaran kerja pegawai yang ditetapkan;



- m. Menggunakan dan memelihara barang-barang milik negara dengan sebaik-baiknya;
- n. Memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat;
- o. Membimbing bawahan dalam melaksanakan tugas;
- p. Memberikan kesempatan kepada bawahan untuk mengembangkan karier; dan
- q. Menaati peraturan kedinasan yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang.

Larangan bagi pegawai negeri sipil

Berdasarkan PP No. 53 Tahun 2010, PNS dilarang:

1. Menyalahgunakan wewenang;
2. Menjadi perantara untuk mendapatkan keuntungan pribadi dan/atau orang lain dengan menggunakan kewenangan orang lain;
3. Tanpa izin Pemerintah menjadi pegawai atau bekerja untuk negara lain dan/atau lembaga atau organisasi internasional;
4. Bekerja pada perusahaan asing, konsultan asing, atau lembaga swadaya masyarakat asing;
5. Memiliki, menjual, membeli, menggadaikan, menyewakan, atau meminjamkan barang-barang baik bergerak atau tidak bergerak, dokumen atau surat berharga milik negara secara tidak sah;
6. Melakukan kegiatan bersama dengan atasan, teman sejawat, bawahan, atau orang lain di dalam maupun di luar lingkungan kerjanya dengan tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan, atau



pihak lain, yang secara langsung atau tidak langsung merugikan negara;

7. Memberi atau menyanggupi akan memberi sesuatu kepada siapapun baik secara langsung atau tidak langsung dan dengan dalih apapun untuk diangkat dalam jabatan;
8. Menerima hadiah atau suatu pemberian apa saja dari siapapun juga yang berhubungan dengan jabatan dan/atau pekerjaannya;
9. Bertindak sewenang-wenang terhadap bawahannya;
10. Melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan yang dapat menghalangi atau mempersulit salah satu pihak yang dilayani sehingga mengakibatkan kerugian bagi yang dilayani;
11. Menghalangi berjalannya tugas kedinasan;
12. Memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara:
 - a. ikut serta sebagai pelaksana kampanye;
 - b. menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS;
 - c. sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain; dan/atau
 - d. sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara;
13. Memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden

dengan cara:



- a. membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau
 - b. 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;
14. 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 perundangundangan; dan
15. Memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, dengan cara:
- a. terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah;
 - b. menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye;
 - c. 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.

Sanksi

Berdasarkan PP No. 53 Tahun 2010, PNS yang melanggar akan dijatuhi hukuman disiplin sebagaimana dalam pasal 7 yang menegaskan:

1. Tingkat hukuman disiplin terdiri dari:
 - a. hukuman disiplin ringan;
 - b. hukuman disiplin sedang; dan
 - c. hukuman disiplin berat.
2. Jenis hukuman disiplin ringan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terdiri dari:
 - a. teguran lisan;
 - b. teguran tertulis; dan
 - c. pernyataan tidak puas secara tertulis.
3. Jenis hukuman disiplin sedang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri dari:
 - a. penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun;
 - b. penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun; dan
 - c. penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 (satu) tahun.
4. Jenis hukuman disiplin berat sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

huruf c terdiri dari:



- a. penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun;
- b. pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah;
- c. pembebasan dari jabatan;
- d. pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS; dan
- e. Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.

Manajemen ASN adalah pengelolaan ASN untuk menghasilkan Pegawai ASN yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (pasal 1 ayat 5).

Jabatan Administrasi adalah sekelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan (pasal 1 Ayat 9).

Pejabat Administrasi adalah Pegawai ASN yang menduduki Jabatan Administrasi pada instansi pemerintah (pasal 1 ayat 10).

Sistem Merit adalah kebijakan dan Manajemen ASN yang berdasarkan 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 (pasal 1 ayat 22).



Undang-undang No.5 tentang ASN Pasal 5 ayat 2 huruf A sampai K Kode etik dan kode perilaku sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berisi pengaturan perilaku agar Pegawai ASN:

- a. melaksanakan tugasnya dengan jujur, bertanggung jawab, dan berintegritas tinggi; melaksanakan tugasnya dengan cermat dan disiplin;
- b. melayani dengan sikap hormat, sopan, dan tanpa tekanan;
- c. melaksanakan tugasnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- d. melaksanakan tugasnya sesuai dengan perintah atasan atau Pejabat yang Berwenang sejauh tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang undangan dan etika pemerintahan;
- e. menjaga kerahasiaan yang menyangkut kebijakan negara;
- f. menggunakan kekayaan dan barang milik Negara secara bertanggung jawab, efektif, dan efisien;
- g. menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugasnya;
- h. memberikan informasi secara benar dan tidak menyesatkan kepada pihak lain yang memerlukan informasi terkait kepentingan kedinasan;
- i. tidak menyalahgunakan informasi intern negara, tugas, status, kekuasaan, dan jabatannya untuk mendapat atau mencari keuntungan atau manfaat;



- j. memegang teguh nilai dasar ASN dan selalu menjaga reputasi dan integritas ASN; dan
- k. melaksanakan ketentuan peraturan perundangundangan mengenai disiplin Pegawai ASN. bagi diri sendiri atau untuk orang lain;

Undang-undang No.5 tentang ASN Pasal 9 ayat 1 dan 2

- 1. Pegawai ASN melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh pimpinan Instansi Pemerintah.
- 2. Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik.

Undang-undang No.5 tentang ASN Pasal 30

KASN berfungsi mengawasi pelaksanaan norma dasar, kode etik dan kode perilaku ASN, serta penerapan Sistem Merit dalam kebijakan dan Manajemen ASN pada Instansi Pemerintah.

Undang-undang No.5 tentang ASN Pasal 31

- 1. KASN bertugas:
 - a. menjaga netralitas Pegawai ASN;
 - b. melakukan pengawasan atas pembinaan profesi ASN; dan
 - c. melaporkan pengawasan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan Manajemen ASN kepada Presiden.

Undang-undang No.5 tentang ASN Pasal 32 ayat 2 dan 3

- (2) Dalam melakukan pengawasan sebagaimana dimaksud pada
-) huruf b, KASN berwenang untuk memutuskan adanya
- aran kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN.



(3) Hasil pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf b disampaikan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian dan Pejabat yang Berwenang untuk wajib ditindaklanjuti.

Dalam surat tersebut, Menteri PANRB Asman Abnur juga mengutip ketentuan dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor: 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil (PNS).

1. PNS dilarang melakukan pendekatan terhadap partai politik terkait rencana pengusulan dirinya atau orang lain sebagai bakal calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah;
2. PNS dilarang memasang spanduk/baliho yang mempromosikan dirinya atau orang lain sebagai bakal calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah;
3. PNS dilarang mendeklarasikan dirinya sebagai bakal calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah;
4. PNS dilarang menghadiri deklarasi bakal calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan atau tanpa menggunakan atribut bakal pasangan calon/atribut partai politik;
5. PNS dilarang mengunggah, menanggapi atau menyebarkan gambar/foto bakal calon/bakal pasangan calon Kepala Daerah melalui media online maupun media sosial;
6. PNS dilarang melakukan foto bersama dengan bakal calon Kepala

Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan mengikuti simbol/slogan/gerakan yang digunakan sebagai bentuk keberpihakan;



7. PNS dilarang menjadi pembicara/narasumber pada kegiatan pertemuan partai politik

F. Kedudukan Netralitas ASN

Asas, Prinsip, Nilai Dasar, Serta Kode Etik Dan Kode Perilaku

Undang-undang No.5 tentang ASN Pasal 2

Penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen ASN berdasarkan pada
asas:

- a. kepastian hukum;
- b. profesionalitas;
- c. proporsionalitas;
- d. keterpaduan;
- e. delegasi;
- f. netralitas;
- g. akuntabilitas;
- h. efektif dan efisien;
- i. keterbukaan;
- j. nondiskriminatif;
- k. persatuan dan kesatuan;
- l. keadilan dan kesetaraan; dan
- m. kesejahteraan.

Undang-undang No.5 tentang ASN Pasal 3



bagai profesi berlandaskan pada prinsip sebagai berikut:

lai dasar;

- b. kode etik dan kode perilaku;
- c. komitmen, integritas moral, dan tanggung jawab pada pelayanan publik;
- d. kompetensi yang diperlukan sesuai dengan bidang tugas;
- e. kualifikasi akademik;
- f. jaminan perlindungan hukum dalam melaksanakan tugas; dan
- g. profesionalitas jabatan

Undang-undang No.5 tentang ASN Pasal 4 Huruf D

menjalankan tugas secara profesional dan tidak berpihak;

G. Manajemen ASN

Undang-undang No.5 tentang ASN Pasal 51

Manajemen ASN diselenggarakan berdasarkan Sistem Merit.

Undang-undang No.5 tentang ASN Pasal 52

Manajemen ASN meliputi Manajemen PNS dan Manajemen PPPK.

Pejabat Pembina Kepegawaian

Undang-undang No.5 tentang ASN Pasal 53

Presiden selaku pemegang kekuasaan tertinggi pembinaan ASN dapat mendelegasikan kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pejabat selain pejabat pimpinan tinggi utama dan madya, dan pejabat fungsional keahlian utama kepada:

- l. menteri di kementerian;

mpinan lembaga di lembaga pemerintah nonkementerian;



- III. sekretaris jenderal di sekretariat lembaga negara dan lembaga nonstruktural;
- IV. gubernur di provinsi; dan
- V. bupati/walikota di kabupaten/kota.

Pejabat yang Berwenang

Undang-undang No.5 tentang ASN Pasal 54

1. Presiden dapat mendelegasikan kewenangan pembinaan Manajemen ASN kepada Pejabat yang Berwenang di kementerian, sekretaris jenderal/sekretariat lembaga negara, secretariat lembaga nonstruktural, sekretaris daerah provinsi dan kabupaten/kota.
2. Pejabat yang Berwenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam menjalankan fungsi Manajemen ASN di Instansi Pemerintah berdasarkan Sistem Merit dan berkonsultasi dengan Pejabat Pembina Kepegawaian di instansi masing-masing.
3. Pejabat yang Berwenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), memberikan rekomendasi usulan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian di instansi masing-masing.
4. Pejabat yang Berwenang mengusulkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pejabat Administrasi dan Pejabat Fungsional kepada Pejabat Pembina Kepegawaian di instansi masing masing.

Manajemen PNS



Undang No.5 tentang ASN Pasal 55

Manajemen PNS meliputi:

- a. penyusunan dan penetapan kebutuhan;
 - b. pengadaan;
 - c. pangkat dan jabatan;
 - d. pengembangan karier;
 - e. pola karier;
 - f. promosi;
 - g. mutasi;
 - h. penilaian kinerja;
 - i. penggajian dan tunjangan;
 - j. penghargaan;
 - k. disiplin;
 - l. pemberhentian;
 - m. jaminan pensiun dan jaminan hari tua; dan
 - n. perlindungan.
2. Manajemen PNS pada Instansi Pusat dilaksanakan oleh pemerintah pusat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
 3. Manajemen PNS pada Instansi Daerah dilaksanakan oleh pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

H. Sanksi PNS yang tidak netral

Undang-undang No.5 tentang ASN Pasal 33 ayat 1,2,3

berdasarkan hasil pengawasan yang tidak ditindaklanjuti
mana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (3), KASN



merekomendasikan kepada Presiden untuk menjatuhkan sanksi terhadap Pejabat Pembina Kepegawaian dan Pejabat yang Berwenang yang melanggar prinsip Sistem Merit dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:

- a. peringatan;
- b. teguran;
- c. perbaikan, pencabutan, pembatalan, penerbitan keputusan, dan/atau pengembalian pembayaran;
- d. hukuman disiplin untuk Pejabat yang Berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan; dan
- e. sanksi untuk Pejabat Pembina Kepegawaian, sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan

Sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan oleh:

- a. Presiden selaku pemegang kekuasaan tertinggi pembinaan ASN, terhadap keputusan yang ditetapkan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian; dan
- b. Menteri terhadap keputusan yang ditetapkan oleh Pejabat yang Berwenang, dan terhadap Pejabat Pembina Kepegawaian di tingkat provinsi dan kabupaten/kota.

Adapun dalam hal PNS yang diduga melakukan pelanggaran kode etik adalah Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota, pembentukan Majelis Kode

dan Tim Pemeriksa dilakukan oleh Gubernur sebagai Wakil
Provinsi. Sedangkan dalam hal PNS yang diduga melakukan



pelanggaran kode etik adalah Sekretaris Daerah Provinsi, pembentukan Majelis Kode Etik dan Tim Pemeriksa dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri.

Menteri PANRB juga mengingatkan adanya ancaman Hukuman Disiplin Tingkat Sedang berupa: i) penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun; ii) penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun; dan iii) penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 (satu) tahun:

- a. Bagi PNS yang memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara memberikan dukungan dan memberikan surat dukungan disertai fotocopy Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Kartu Tanda Penduduk;
- b. Bagi PNS yang memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah serta mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan kepada pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye.

Adapun Hukuman Disiplin Tingkat Berat berupa: i) penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun; ii) pemindahan dalam rangka penurunan pangkat setingkat lebih rendah; iii) pembebasan dari jabatan; dan iv) atau pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri



PNS:

- a. Bagi PNS yang memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah atau calon Wakil Kepala Daerah, dengan cara menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye;
- b. Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye.

Penjatuhan hukuman disiplin oleh pejabat yang berwenang menghukum dilaksanakan sesuai dengan tata cara yang telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor: 53 tentang Disiplin PNS dan Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor: 21 Tahun 2010 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor: 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS,” tulis Menteri PANRB.

Menteri PANRB meminta kepada para Pejabat Pembina Kepegawaian atau Penjabat/Pelaksana Tugas Kepala Daerah dan Penjabat Yang Berwenang pada instansi pemerintah untuk melaksanakan dan mensosialisasikan Surat Menteri PANRB ini dengan sebaik-baiknya.



I. Kerangka Fikir



Sumber, Hollyson, Peraturan Pemerintah (PP) Nomor: 42 Tahun 2004.

Dalam kerangka fikir ini penulis coba mengilustrasikan Netralitas ASN, jadi Netralitas dipengaruhi oleh dua factor yaitu factor internal dan factor eksternal sebagaimana yang dikemukakan oleh Hollyson dalam buku yang berjudul Utopia Pilkada miskin makna.

Indikator berdasarkan kode etik ASN dalam PP nomor 42 tahun 2014 sudah sangat jelas larangan bagi ASN yang tidak berbuat netral, dapat

terdapat ada 6 indikator yang membatasi ruang gerak ASN dalam pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala Daerah



Serta faktor Internal dan Eksternal yang berpengaruh baik langsung maupun tidak langsung kepada ASN yaitu:

Budaya patron-client Budaya patron-client menjadi penyebab utama keberpihakan birokrat dalam pilkada. Patron adalah seorang pemimpin dan client adalah anak buah, keduanya berjalan karena terdapat hubungan yang terikat. Budaya patron-client dapat tergambar pada rezim orde baru yang dikenal sangat kental terhadap patrimonialis.

Hubungan kekerabatan Hubungan kekerabatan terbentuk atas dasar keturunan yang sama secara biologis, pada konteks budaya terdapat hubungan sosial yang terbina karena berada dalam lingkup yang erat.

Motivasi Terhadap Jabatan Keterlibatan Birokrasi dalam pilkada disebabkan adanya motivasi dari dalam diri untuk melanggengkan kekuasaan serta adanya vested interest berupa kepentingan memelihara dan meningkatkan posisi karir atau jabatan. Motivasi mendapatkan jabatan atau posisi tertentu dalam tubuh birokrasi mengakibatkan seorang birokrat berpartisipasi secara aktif dalam pilkada termasuk kampanye politik untuk memenangkan pasangan calon tertentu.

faktor eksternal atau dorongan dari luar struktural birokrasi, antara lain:

Intervensi Elit Politik Berkaitan dengan jabatan dalam lingkungan birokrasi semakin kental dengan aspek politis terutama saat memilih

Daerah melalui mekanisme pemilihan secara langsung. Sistem n langsung sangat rentan menjadikan birokrasi sebagai kekuatan untuk mendapatkan dukungan. Peluang birokrat untuk terlibat



dalam politik praktis sangat besar karena jabatan karir sangat ditentukan oleh pejabat di atasnya yaitu Kepala Daerah.

Birokrasi sebagai Mesin Partai Politik Birokrasi tidak dapat menghindar dari pressure atau tekanan yang kuat dari kelompok kepentingan yaitu partai politik. Birokrasi secara sadar menjadi mesin politik serta sebagai bagian yang terlibat dalam koalisi politik dalam lingkungan pejabat struktural birokrasi.

Adapun ASN yang dimaksud adalah para aparat yang telah dilaporkan atau telah ada pemanggilan dan atau adanya laporan dari masyarakat tentang ketidak netralan ASN lingkup Pemerintah Kota Makassar. jadi ASN yang difokuskan hanya ASN yang nama-namanya ada dikantor Panwaslu.

Menurut Pasal 78 Undang-undang No.15 Tahun 2011 Tentang tugas dan wewenang Panwaslu Kabupaten/kota dalam tahapan penyelenggaraan pemilu antara lain adalah

1. Tugas dan wewenang Panwaslu Kabupaten/kota dalam tahapan penyelenggaraan pemilu : Pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan daftar pemilih sementara dan daftar pemilih tetap; Pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara pencalonan Presiden dan wakil presiden; Proses penetapan calon Presiden dan Wakil presiden; Penetapan calon Presiden dan wakil Presiden; Pelaksanaan kampanye; Terlengkapannya Pemilu dan pendistribusiannya; Pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilu.;



Mengendalikan pengawasan seluruh proses penghitungan suara.;
Pergerakan surat suara dari tingkat TPS sampai ke PPK.; Proses
rekapitulasi suara yang dilakukan oleh KPU; Kabupaten/Kota dari
seluruh kecamatan.; Pelaksanaan penghitungan dan pemungutan
suara ulang,; Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan, dan; Proses
penetapan hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden

2. Menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan
peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu.
3. Menyelesaikan temuan dan laporan sengketa penyelenggaraan
Pemilu yang tidak mengandung unsur tindak pidana.
4. Menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU Kabupaten/Kota
untuk ditindak lanjuti.
5. Meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi
kewenangannya kepada instansi yang berwenang.
6. Menyampaikan laporan kepada Bawaslu sebagai dasar untuk
mengeluarkan rekomendasi Bawaslu yang berkaitan dengan
adanya dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya
tahapan penyelenggaraan Pemilu oleh penyelenggara Pemilu di
tingkat kabupaten/kota.
7. Mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi Bawaslu
tentang pengenaan sanksi kepada anggota KPU Kabupaten/Kota,
sekretaris dan pegawai sekretariat KPU Kabupaten/Kota yang



terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung.

8. Mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu dan
9. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang

Masyarakat juga berperan aktif dalam kontekstasi PEMILUKADA kota makassar, terkhusus adalah warga Makassar yang telah aktif melaporkan para ASN yang tidak Netral, tapi pada Umumnya yang melapor adalah masyarakat yang paham akan politik atau masyarakat yang memang memihak pada pasangan calon tertentu.

