

# **NETRALITAS BIROKRASI DALAM PEMILIHAN GUBERNUR DAN WAKIL GUBERNUR PROVINSI JAWA BARAT TAHUN 2018**

Azhes Melodi Saputra\*), Nur Hidayat Sardini\*\*), Rina Martini\*\*)  
Email: [azhessaputra10@gmail.com](mailto:azhessaputra10@gmail.com)

**Departemen Politik dan Ilmu Pemerintahan**

**Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro**

Jl. Prof. H. Soedarto, SH, Tembalang, Semarang, Kode Pos 1269

Telepon: (024)7465407 Faksimile (024) 7465405

Laman: <http://www.fisip.undip.ac.id> Email: [fisip@undip.ac.id](mailto:fisip@undip.ac.id)

## **ABSTRAK**

Birokrasi memainkan peran vital sebagai jantung negara, sehingga profesionalisme dan netralitas birokrasi menjadi kunci dalam menjaga kualitas demokrasi. Penelitian ini berfokus pada fenomena ketidaknetralan birokrasi dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Barat (Pilgub Jabar) tahun 2018, dengan metode deskriptif kualitatif yang menggunakan wawancara dan dokumen sebagai teknik pengumpulan data. Hasil penelitian menunjukkan adanya pelanggaran netralitas ASN yang signifikan di tingkat kabupaten/kota, sementara di tingkat provinsi pelanggaran serupa tidak ditemukan. Perbedaan ini disebabkan oleh mekanisme pengawasan yang lebih ketat, regulasi yang tegas, serta transparansi pelaporan di tingkat provinsi. Faktor penyebab utama ketidaknetralan di tingkat kabupaten/kota meliputi tekanan politik lokal, ambisi individu, pengaruh kepala daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK), serta regulasi yang kurang tegas. Secara praktis, penelitian ini menegaskan perlunya reformasi menyeluruh terhadap sistem pengawasan netralitas ASN, khususnya di tingkat kabupaten/kota dengan memperkuat penerapan sistem merit, meningkatkan transparansi, dan memastikan regulasi yang jelas serta tegas. Dari sisi teoritis, penelitian ini memperkaya diskursus akademik tentang relasi antara birokrasi dan politik dalam konteks demokrasi lokal, dengan menegaskan pentingnya netralitas sebagai pilar utama birokrasi yang profesional dan berintegritas. Kesimpulan ini menegaskan bahwa birokrasi yang tidak netral tidak hanya merusak tatanan demokrasi, tetapi juga mencederai kepercayaan publik terhadap institusi pemerintah. Saran Berdasarkan kesimpulan yang telah disampaikan, peneliti memberikan beberapa rekomendasi strategis untuk memperbaiki sistem birokrasi dan mencegah pelanggaran netralitas ASN dalam konteks Pilgub Jawa Barat 2018, yaitu Penguatan Regulasi dan Penegakan Hukum, Peninjauan Ulang Peran Kepala Daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK), Penguatan Penerapan Sistem Merit, Implementasi Sistem Reward and Punishment yang Adil dan Transparan, Penguatan Peran KASN dalam Pengawasan Netralitas ASN, Sosialisasi dan Edukasi terkait Netralitas ASN.

**Kata Kunci:** Birokrasi, Netralitas Birokrasi, ASN, dan Pemilihan Gubernur Jawa Barat

## **ABSTRACT**

*Bureaucracy plays a vital role as the heart of the state, making professionalism and neutrality key to maintaining the quality of democracy. This study focuses on the phenomenon of bureaucratic neutrality violations in the 2018 West Java Gubernatorial Election (Pilgub Jabar) using a qualitative descriptive method, with interviews and document analysis as data collection techniques. The findings reveal significant violations of neutrality among civil servants (ASN) at the district/city level, while similar violations were not found at the provincial level. This disparity is attributed to stricter oversight mechanisms, robust regulations, and greater reporting transparency at the provincial level. The primary factors driving neutrality violations at the district/city level include local political pressures, individual ambitions, the influence of regional heads as Staffing Officers (PPK), and the lack of clear regulations. Practically, this research emphasizes the need for comprehensive reforms in the oversight system of ASN neutrality, particularly at the district/city level, by strengthening the merit system, enhancing transparency, and ensuring clear and firm regulations. Theoretically, the study enriches academic discourse on the relationship between bureaucracy and politics in the context of local democracy, underscoring the importance of neutrality as a pillar of a professional and integrity-driven bureaucracy. The conclusions highlight that a lack of bureaucratic neutrality not only undermines democratic governance but also erodes public trust in government institutions.*

**Keywords:** *Bureaucracy, Bureaucratic Neutrality, Civil Servants (ASN), West Java Gubernatorial Election.*

## **PENDAHULUAN**

Birokrasi merupakan hasil dari proses panjang dan kompleks yang melibatkan berbagai prosedur rumit serta berkaitan erat dengan aspek sosial yang luas. Sebagai makhluk sosial, manusia tidak dapat hidup sendiri. Interaksi antarindividu menjadi hal yang penting untuk memenuhi kebutuhan hidup dan mempertahankan eksistensi. Ketika individu-individu memiliki kesamaan kebutuhan dan tujuan, terbentuklah komunitas sosial yang kemudian melahirkan entitas politik bernama negara. Berdasarkan prinsip kontrak sosial, negara diberi mandat untuk menjalankan fungsi utama, seperti menjaga keamanan, menegakkan hukum,

memberikan pelayanan publik yang optimal, serta melindungi lingkungan dan sumber daya alam (Budi Setiyono, 2007).

Max Weber pertama kali mengkonseptualisasikan birokrasi sebagai entitas organisasi modern yang mewujudkan bentuk organisasi rasional yang ideal. Menurut Weber, birokrasi sepenuhnya dioperasikan oleh aparat pemerintah yang memenuhi syarat-syarat khusus dalam menjalankan sistem administrasi pemerintahan. Weber merumuskan serangkaian karakteristik ideal dari birokrasi legal-rasional, yang dirancang untuk mencapai tujuan-

tujuan organisasi dengan cara yang efektif dan efisien. Karakteristik ini termasuk pembagian tugas yang jelas, hierarki otoritas yang ketat, aturan formal yang mengatur operasi, serta seleksi berdasarkan kualifikasi profesional.

Dalam konteks ini, birokrasi berperan krusial dan menduduki posisi strategis dalam mencapai tujuan negara melalui pengelolaan administratif yang efektif. Keberhasilan dalam merancang dan mengimplementasikan kebijakan sangat bergantung pada profesionalisme dan netralitas birokrasi. Profesionalisme mengacu pada kompetensi birokrat di bidangnya masing-masing, sementara netralitas memastikan birokrasi tidak berpihak pada kepentingan politik tertentu.

Proses Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada) mencerminkan salah satu bentuk demokratisasi di tingkat lokal. Melalui proses ini, masyarakat dapat memilih pemimpin yang akan menjalankan pemerintahan di wilayahnya. Meskipun Pilkada merupakan bagian integral dari proses demokrasi, terdapat aturan yang melarang keterlibatan langsung dari Aparatur Sipil Negara (ASN). Istilah ASN yang terdiri dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) adalah abdi negara yang bertugas di berbagai instansi pemerintah untuk memastikan

keberlanjutan pelaksanaan kebijakan publik. Dalam kerangka manajemen ASN, prinsip "Netralitas" menjadi landasan fundamental, yang mengharuskan ASN tidak terlibat dalam kegiatan politik praktis dan tetap menjaga profesionalisme dalam menjalankan tugas pemerintahan.

Netralitas birokrasi adalah prinsip yang menekankan bahwa birokrasi harus berfungsi sebagai penyedia layanan publik yang tidak dipengaruhi oleh kekuatan politik manapun. Pentingnya netralitas terletak pada kemampuan birokrasi untuk memberikan pelayanan yang efisien dan efektif, tanpa ada tekanan atau pengaruh dari pihak politik tertentu. Namun, konsep netralitas birokrasi telah lama menjadi topik perdebatan di kalangan akademisi. Terdapat dua perspektif utama mengenai hal ini: pertama, dari sudut pandang politik, yang melihat netralitas sebagai cara untuk menjaga integritas administrasi pemerintahan; kedua, dari perspektif yang mengkhawatirkan potensi keterlibatan birokrasi dalam mendukung kekuatan politik dominan, yang dapat melemahkan prinsip netralitas itu sendiri.

Menurut Francis Rourke, birokrasi memiliki peran signifikan dalam merumuskan dan menjalankan kebijakan publik. Rourke skeptis terhadap kemungkinan netralitas absolut dalam birokrasi, mengingat adanya tekanan politik

yang kerap mempengaruhi proses administratif. Kecenderungan birokrasi untuk mendukung kekuatan dominan dapat menyebabkan hilangnya objektivitas, munculnya pelayanan yang bias, dan peningkatan prosedur birokratis yang berlebihan. Dampak dari fenomena ini adalah peningkatan kekuatan birokrasi yang membuatnya lebih sulit diawasi dan dikritik, sebagaimana diungkapkan oleh Miftah Toha (1993). Kondisi ini menunjukkan risiko birokrasi yang semakin otonom dan tidak akuntabel dalam menjalankan fungsinya.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, menegaskan kembali pentingnya prinsip netralitas dalam birokrasi. Undang-undang ini menekankan bahwa ASN harus memiliki integritas, profesionalisme, dan kebebasan dari campur tangan politik. Tujuan utamanya adalah memastikan bahwa aparatur negara dapat mewujudkan visi negara serta memenuhi kebutuhan masyarakat melalui layanan publik yang bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Selain itu, ASN diharapkan berperan dalam menjaga persatuan dan kesatuan bangsa, dengan prinsip netralitas yang menuntut setiap anggota ASN untuk tidak terpengaruh oleh kepentingan politik atau golongan tertentu, sehingga dapat memberikan pelayanan yang objektif dan adil.

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil mengatur secara tegas larangan bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) untuk memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah. Larangan ini mencakup sejumlah kegiatan, termasuk keterlibatan aktif dalam kampanye, penggunaan fasilitas jabatan untuk kepentingan kampanye, pengambilan keputusan yang berpihak pada salah satu pasangan calon, serta penyelenggaraan kegiatan yang menunjukkan preferensi terhadap pasangan calon selama masa kampanye. Kode Etik PNS menegaskan bahwa Aparatur Sipil Negara (ASN) harus menghindari konflik kepentingan yang dapat timbul dari kepentingan pribadi, kelompok, atau golongan.

Seiring berjalannya waktu, jumlah pelanggaran netralitas ASN terus meningkat secara signifikan dan menjadi persoalan serius terkait etika ASN. Menurut data yang diterima oleh KASN, hingga Desember 2018 tercatat sebanyak 507 aduan. Sejak dilaksanakannya Pilkada serentak pada Tahun 2015, KASN menerima 29 aduan, kemudian pada Tahun 2016 jumlah aduan meningkat menjadi 55, dan pada Tahun 2017 tercatat 52 aduan. Kondisi ini sangat memprihatinkan mengingat harapan masyarakat agar ASN bersikap profesional dalam menjalankan tugasnya (Sumarno, 2019). Jika tidak ada

reformasi karakter dalam birokrasi, isu netralitas ASN akan terus menjadi perhatian publik (Pradono, 2019).

Kajian data dan informasi yang dilakukan oleh KASN melibatkan laporan masyarakat, sumber dari media cetak dan elektronik serta investigasi internal terkait indikasi pelanggaran netralitas ASN selama Pilkada Serentak 2018. Analisis tersebut mengidentifikasi sejumlah permasalahan perilaku, sikap, dan tindakan ASN yang menunjukkan kecenderungan mendukung salah satu kandidat Pilkada. Berdasarkan catatan KASN, terdapat setidaknya 985 insiden pelanggaran netralitas ASN yang terjadi pada tahun 2018, tersebar di 28 provinsi.

Bahwa Aparatur Sipil Negara (ASN) di Indonesia masih menghadapi risiko besar terkait pelanggaran netralitas selama pelaksanaan Pilkada 2018. Berdasarkan data yang dikumpulkan oleh KASN sepanjang Januari hingga Desember 2018, pelanggaran netralitas ASN tersebar di berbagai wilayah di Indonesia. Lima provinsi dengan jumlah kasus pelanggaran tertinggi mencakup Sulawesi Selatan (301 kasus), Sulawesi Tenggara (231 kasus), Jawa Barat (54 kasus), Maluku Utara (41 kasus), serta Riau dan Lampung yang masing-masing mencatat 40 kasus.

Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Barat (Pilgub Jabar) tahun 2018 menjadi momen penting dalam

perkembangan politik di Indonesia. Sebagai provinsi dengan populasi terbesar, Jawa Barat memegang peran strategis dalam menentukan arah kebijakan nasional. Jawa Barat juga dikenal sebagai lumbung suara nasional pertama, diikuti oleh Jawa Timur dan Jawa Tengah, yang memiliki dampak signifikan terhadap hasil pemilu secara keseluruhan. Oleh karena itu, netralitas birokrasi dalam Pilkada ini sangat penting untuk menjamin pelaksanaan demokrasi yang adil, transparan, dan sesuai kehendak rakyat.

Sejatinya, sebagai provinsi dengan populasi terbesar dan jumlah ASN terbanyak ketiga, Jawa Barat memiliki potensi untuk menjadi panutan bagi provinsi-provinsi lain dalam hal penerapan prinsip netralitas birokrasi. Oleh karena itu, netralitas birokrasi dalam Pilkada ini sangat penting untuk menjamin pelaksanaan demokrasi yang adil, transparan, dan sesuai kehendak rakyat.

## **TUJUAN PENELITIAN**

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang menyebabkan ketidaknetralan birokrasi dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Jawa Barat tahun 2018 serta implikasinya.

## **KERANGKA TEORITIS**

### **1. Birokrasi**

Birokrasi merujuk pada bentuk organisasi yang didasarkan pada struktur hierarkis yang jelas, aturan-aturan yang rasional, dan pembagian tugas yang spesifik untuk mencapai efisiensi dalam administrasi dan pengelolaan organisasi. Dalam pandangan Weber, birokrasi adalah model organisasi yang ideal untuk memastikan pengelolaan yang teratur, rasional, dan dapat diprediksi (Weber, 1922).

## 2. Netralitas Birokrasi

Netralitas birokrasi berkaitan dengan *impartiality*, yakni sifat adil, objektif, serta tidak berpihak pada kepentingan politik manapun. Tidak hanya dalam ranah politik, konsep ini juga relevan dalam konteks pelayanan publik, perumusan kebijakan, dan pengambilan keputusan, serta penerapan sistem meritokrasi dalam manajemen birokrasi (Sofian Effendi, 2018).

Implementasi prinsip netralitas birokrasi dalam konteks Pilkada menuntut lembaga birokrasi pemerintahan untuk menjaga jarak dari segala bentuk politik praktis. ASN diharapkan mampu bersikap tidak memihak

dan tidak terlibat dalam mendukung ataupun menentang calon kepala daerah tertentu baik secara eksplisit maupun implisit.

## 3. Patron-Klien

Jackson (1981), pola hubungan ini seringkali diibaratkan sebagai relasi antara 'bapak' dan 'anak buah', yang dalam hal ini bapak mengkonsolidasikan kekuasaan dan pengaruhnya dengan membentuk jaringan keluarga besar (*extenden family*). Pada skema ini, bapak diharapkan memperluas tanggung jawabnya dan menjalin hubungan personal dengan anak buahnya yang sifatnya non-ideologis dan non politik. Kemudian klien memberikan dukungan dan bantuan kepada patronnya sebagai imbalan.

Terdapat ciri-ciri hubungan patron-klien yang dijelaskan Schoot (1983). *Pertama*, terdapat ketidaksetaraan dalam pertukaran (*inequality of exchange*) sehingga menunjukkan perbedaan yang jelas dalam kekuasaan dan kedudukan. Dikarenakan terikat oleh rasa kewajiban dan ketergantungan, Klien tidak sepenuhnya dapat membalas bantuan patron. *Kedua*,

pada hubungan ini bersifat tatap muka (*face to face character*), kendatipun sering bersifat instrumental dengan kedua belah pihak mempertimbangkan untung rugi pun juga kedekatan personal dalam hal ini memainkan peran penting dalam mempertahankan hubungan tersebut. *Ketiga*, relasi ini cenderung fleksibel dan meluas, artinya tidak hanya terbatas pada hubungan kerja formal, melainkan mencakup juga hubungan sosial lainnya, misal persahabatan turun-temurun ataupun hubungan tetangga. Dalam relasi ini pun tidak selalu berbentuk material, namun dapat berupa bantuan tenaga atau dukungan moral dan kekuatan.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini akan menerapkan metode deskriptif kualitatif, yang bertujuan untuk mendeskripsikan peristiwa atau fenomena secara komprehensif. Dalam rangka memanfaatkan metode deskriptif kualitatif, peneliti akan menghimpun data melalui proses wawancara. Selain itu, peneliti juga akan melakukan pencarian data tertulis dan juga tidak tertulis untuk mendapatkan temuan penelitian yang komprehensif.

Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara semi terstruktur dan dokumen. Untuk memberikan informasi mengenai netralitas birokrasi pada Pilgub Jawa Barat 2018, dilakukan wawancara kepada pihak-pihak terkait untuk memperkuat penelitian ini, serta untuk menghindari hal subjektif dari peneliti. Peneli telah menetapkan subjek penelitian yakni: Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Provinsi Jawa Barat, Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Provinsi Jawa Barat, dan Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI) Provinsi Jawa Barat.

Analisis data terbagi menjadi tiga tahapan, yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Dalam menjamin kualitas data penelitian, peneliti menggunakan teknik triangulasi data.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **A. Keberjalanan Netralitas Birokrasi Dalam Pilgub Jabar 2018**

Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam penyelenggaraan Pilgub Jabar 2018 diatur dan diawasi melalui serangkaian regulasi yang bertujuan menjaga independensi ASN dari pengaruh politik praktis. Regulasi ini mencakup undang-

undang, peraturan pemerintah, surat edaran, hingga nota kesepahaman antarlembaga, yang dirancang untuk menciptakan tatanan birokrasi yang profesional, bebas intervensi politik, serta berorientasi pada pelayanan publik.

Berbagai regulasi ini menjadi landasan penting dalam menjaga netralitas ASN selama Pilgub Jabar 2018. Meski upaya pencegahan sudah dilakukan, pelaksanaan pilkada sering kali tidak berjalan sesuai dengan harapan. Berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan Kepala bagian Penanganan Pelanggaran dan Penyelesaian Sengketa Bawaslu Jawa Barat, Setia Budi Harton bahwa ketidaknetralan birokrasi masih ditemukan pada Pilgub Jabar 2018.

Tentu fenomena tersebut semakin menegaskan bahwa pelanggaran netralitas birokrasi bukanlah sekadar isu remeh, namun telah menjadi ancaman serius yang dapat berpengaruh pada pelayanan publik dan kualitas demokrasi. Ini tentunya berpotensi merusak kepercayaan publik terhadap penyelenggaraan pemerintahan.

Dalam teori birokrasi

Weber, birokrasi yang ideal adalah sistem yang dijalankan secara rasional, berdasarkan aturan yang jelas, dengan profesionalitas tinggi, serta menjunjung netralitas. Namun, fenomena ketidaknetralan ASN dalam Pilkada menunjukkan birokrasi yang telah keluar dari fungsi utamanya sebagai pelayan publik yang tidak memihak.

Berdasarkan data dan hasil wawancara peneliti, fenomena pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pilgub Jawa Barat 2018 menunjukkan bahwa ketidaknetralan birokrasi teridentifikasi di tingkat kabupaten/kota, sementara di tingkat provinsi tidak ditemukan. Perbedaan ini dapat dijelaskan melalui mekanisme pengawasan yang lebih ketat di tingkat provinsi dibandingkan kabupaten/kota. Di tingkat provinsi, pengawasan terhadap netralitas ASN cenderung lebih efektif. Selain itu, regulasi yang diterapkan di tingkat provinsi juga lebih tegas dengan ancaman sanksi administratif maupun hukum yang jelas sehingga pelanggaran dapat dicegah

secara dini.

Pernyataan dari para informan tampak bahwa sektor atau tingkatan birokrasi yang rentan terhadap ketidaknetralan dapat terjadi di semua sektor atau tingkatan tertentu, namun yang lebih rentan menimbulkan ketidaknetralan ialah birokrasi struktural dengan posisi strategis. Namun, ketidaknetralan pada jabatan fungsional juga dimungkinkan terjadi, termasuk di sektor pendidikan.

Ketidaknetralan birokrasi dalam jabatan fungsional pada Pilgub Jawa Barat 2018 menunjukkan bahwa pelanggaran lebih banyak melibatkan profesi guru. Dominasi guru dalam kasus ini dapat dijelaskan oleh beberapa faktor penting. Pertama, jumlah guru yang signifikan dalam struktur birokrasi jabatan fungsional membuat mereka lebih banyak terlibat dalam kegiatan politik, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Kedua, guru sering kali memiliki hubungan yang lebih dekat dengan kepala daerah atau pihak-pihak tertentu yang

berkepentingan dalam pemilihan, terutama karena mereka berada di bawah pengelolaan langsung pemerintah daerah.

Ketiga, kurangnya pemahaman atau kesadaran di kalangan guru terkait aturan netralitas ASN juga menjadi penyebab dominasi profesi ini dalam pelanggaran netralitas. Banyak guru yang mungkin tidak menyadari bahwa keterlibatan mereka dalam politik praktis, seperti menghadiri kampanye atau mendukung calon tertentu secara terbuka melanggar prinsip netralitas.

## B. Faktor-Faktor Penyebab Ketidaknetralan Birokrasi Dalam Pilgub Jabar 2018

### 1. Pengaruh Politis Lokal

Dalam Pilgub Jabar 2018, ketidaknetralan birokrasi banyak dipengaruhi oleh faktor politis di tingkat lokal. Adanya pengaruh politis lokal yang terjalin melalui hubungan personal, loyalitas birokrasi terhadap pemegang kekuasaan, serta intervensi partai politik di daerah. Hal ini disebabkan oleh kewenangan kepala daerah,

seperti bupati, walikota atau gubernur dalam menentukan pejabat struktural utama, sementara jabatan tertinggi ASN di birokrasi diharuskan loyal.

Isu mutasi jabatan menjelang Pilkada juga telah lama dijadikan alat politik untuk mengontrol loyalitas pejabat di lingkungan pemerintahan daerah. Kedekatan personal serta kesetiaan ASN kepada kepala daerah lebih sering menjadi dasar utama dalam pengisian jabatan struktural di berbagai kantor, dinas, atau lembaga, sementara faktor profesionalisme dan integritas kerap diabaikan.

Hal lain dari wawancara dengan H.E Kusdinar, Ketua PGRI Jawa Barat terlihat pula adanya konektivitas yang kuat antara Kepala Daerah dan Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI) yang berperan signifikan dalam membentuk preferensi politik ASN guru. Posisi Kepala Daerah sebagai Ketua Pembina PGRI yang sering kali

dipegang oleh Bupati, Walikota, atau Gubernur menciptakan hubungan emosional yang kuat antara guru dan pemimpin daerah tersebut. Guru mungkin merasa adanya tanggung jawab moral atau dorongan untuk mendukung Kepala Daerah yang dianggap memperjuangkan kesejahteraan mereka.

Kemudian, fenomena ketidaknetralan birokrasi dalam Pilgub Jabar 2018 juga tidak dapat dipisahkan dari dinamika politik lokal yang melibatkan pengaruh kuat partai politik di tingkat daerah. Pada dasarnya, partai politik yang dominan di wilayah tertentu sering kali memengaruhi perilaku dan keputusan ASN yang seharusnya berpegang pada prinsip netralitas dalam menjalankan tugasnya. Dinamika ini menciptakan potensi terjadinya ketidaknetralan birokrasi, terutama ketika ASN bekerja di bawah pengaruh pimpinan daerah yang memiliki afiliasi

kuat dengan partai politik tertentu.

## 2. Untuk Mendapatkan atau Mempertahankan Jabatan

ASN sering kali melihat pemilihan kepala daerah sebagai peluang untuk memajukan karir mereka dengan cara mendukung calon tertentu, baik secara terbuka maupun sembunyi-sembunyi. Hal ini terjadi karena ASN memiliki ambisi untuk mencapai posisi yang lebih tinggi, dan tujuan tersebut sering kali tercapai dengan mengorbankan prinsip netralitas, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Dampak pragmatisme yang dianut oleh sebagian ASN dalam Pilkada sangatlah signifikan. Ambisi untuk memperoleh posisi atau jabatan tertentu sering kali mengarahkan mereka pada keputusan-keputusan yang melanggar asas netralitas birokrasi.

Dalam lensa teori patron-klien, di mana hubungan antara ASN (klien) dan kandidat politik (patron) didasari oleh

pertukaran timbal balik yang saling menguntungkan. Dalam konteks ini, kandidat politik yang berkedudukan sebagai patron menjanjikan kedudukan atau promosi jabatan bagi ASN yang mendukung mereka. Sebagai gantinya, ASN berfungsi sebagai klien yang menyediakan dukungan birokratis dan logistik untuk memenangkan kandidat tersebut dalam Pilkada.

## 3. Karena Arahan atau Tekanan Dari Kepala Daerah Setempat

Pelaksanaan Pilgub Jabar 2018 bersamaan dengan Pilkada di kabupaten/kota yang memberikan dinamika khusus dalam birokrasi daerah, terutama terkait netralitas birokrasi. Kepala daerah atau calon kepala daerah petaha di tingkat kabupaten/kota tentu acap kali memanfaatkan momentum untuk memobilisasi dukungan birokrasi dalam mengamankan suara calon gubernur yang berasal dari partai politik yang sama. Mobilisasi ini bertujuan untuk memperkuat dukungan lintas tingkatan pemerintahan serta

menjamin keberlanjutan program-program dan kepentingan partai yang sejalan.

Dalam kondisi ini, birokrasi di lingkup kabupaten/kota yang berada di bawah kepemimpinan kepala daerah dari partai tertentu sering kali merasa terdorong atau mendapatkan tekanan, baik langsung maupun tidak langsung untuk mendukung calon gubernur yang separtai.

#### 4. Ambiguitas Regulasi

Salah satu faktor penyebab ketidaknetralan birokrasi adalah ambiguitas dalam regulasi yang ada. Meskipun regulasi yang mengatur ASN sudah cukup untuk mendukung netralitas, martabat, dan disiplin, serta memberikan sanksi atas pelanggaran, masih terdapat celah hukum yang memungkinkan ASN terjerat dalam politik praktis. Sebagai contoh, Pasal 53 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN memberikan wewenang kepada Gubernur dan Bupati/Walikota sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian

(PPK), yang memberi mereka kontrol terhadap pengangkatan, mutasi, dan pemberhentian pejabat. Namun, ketidakjelasan batasan wewenang ini, ditambah dengan Pasal 54 yang membatasi kewenangan Sekretaris Daerah hanya pada sistem merit dengan konsultasi kepada PPK, menciptakan ruang bagi potensi penyalahgunaan wewenang yang dapat mengganggu netralitas ASN.

Kewenangan kepala daerah sebagai PPK dalam pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pejabat menciptakan dilema etis dan membuka peluang pelanggaran netralitas, terutama ketika kepala daerah mencalonkan diri kembali. Seperti yang dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS, kepala daerah sebagai pembina ASN memiliki kewenangan yang besar dalam pembinaan kepegawaian. Hal ini dapat menciptakan situasi di mana ASN cenderung berpihak demi

mempertahankan posisi atau mendapat promosi.

### C. Implikasi Dari Ketidaknetralan Birokrasi Dalam Pilgub Jabar 2018

#### 1. Diskriminasi Dalam Pelayanan Publik

Implikasi dari ketidaknetralan birokrasi sangat terasa dalam aspek pelayanan publik, meskipun tidak langsung mempengaruhi hasil Pilgub, dampaknya lebih besar dirasakan oleh masyarakat. Ketidaknetralan ini menciptakan diskriminasi dalam pelayanan publik, karena ASN yang seharusnya fokus pada tugas dan fungsi profesionalnya, malah teralihkan perhatiannya untuk terlibat dalam politik praktis. Hal ini tentu saja mengganggu kualitas pelayanan yang seharusnya objektif dan adil, serta berpotensi menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap institusi publik. Ketidaknetralan birokrasi membuat ASN lebih mengutamakan kepentingan

politik tertentu daripada menjalankan tugas negara dengan penuh integritas.

Di Jawa Barat pada 2018, Ombudsman RI mencatat adanya pelanggaran terkait ketidaknetralan ASN dalam pelayanan publik meliputi penyalahgunaan wewenang, pungutan liar, penyimpangan prosedur, dan diskriminasi dalam berbagai aspek pelayanan. Dampak ketidaknetralan ASN terhadap persepsi masyarakat tidak dapat diabaikan, khususnya dalam aspek kepercayaan publik. Ketika masyarakat merasa diperlakukan diskriminatif, mereka akan kehilangan kepercayaan pada objektivitas dan kualitas layanan publik. Ketidakpuasan ini dapat diekspresikan melalui protes atau penolakan terhadap kebijakan pemerintah, yang pada akhirnya memperlemah legitimasi pemerintah di mata publik. Oleh karena itu, netralitas ASN adalah fondasi penting

dalam menjaga hubungan yang positif antara pemerintah dan masyarakat serta dalam mempertahankan kepercayaan publik terhadap pelayanan publik yang adil dan berkualitas.

## 2. Munculnya Kesenjangan Dalam Birokrasi

Birokrasi modern diharapkan dapat beroperasi dengan prinsip merit sistem, yang mengutamakan kompetensi dalam proses pengelolaan ASN. Sistem ini memastikan bahwa pengangkatan, penempatan, promosi, dan pemberhentian pegawai dilakukan berdasarkan kualifikasi yang objektif, tanpa campur tangan politik. Merit sistem mencakup berbagai indikator, antara lain analisis jabatan dan beban kerja, audit kepegawaian, serta kebijakan nasional yang sejalan dengan tujuan organisasi.

Namun, ketidaknetralan birokrasi dapat mengganggu pelaksanaan merit sistem

secara efektif. Hal ini menjelaskan munculnya kesenjangan di dalam lingkup birokrasi, di mana pegawai yang memiliki afiliasi politik cenderung mendapatkan keuntungan dalam promosi dan penempatan jabatan, meskipun tidak memiliki kompetensi yang sesuai.

Praktik ini menyebabkan pegawai yang lebih kompeten, namun tidak memiliki kedekatan politik, terpinggirkan dalam proses promosi, sementara mereka yang memiliki hubungan politik yang kuat mendapatkan keuntungan yang tidak seharusnya mereka terima.

Ketidaknetralan dalam birokrasi tidak hanya merusak keadilan dalam promosi dan pengembangan karir ASN, tetapi juga menghambat implementasi sistem merit secara menyeluruh. Sehingga, kesenjangan dalam kompetensi dan peluang bagi ASN semakin lebar, yang pada gilirannya

merusak kualitas layanan publik yang diberikan. Jika hal ini dibiarkan berlanjut, ketidaknetralan akan semakin memperburuk kondisi birokrasi, mengurangi profesionalisme ASN, dan melemahkan kredibilitas pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

### 3. Birokrasi Menjadi Tidak Profesional

Ketidaknetralan birokrasi berdampak besar terhadap profesionalisme ASN, yang seharusnya berfungsi untuk memberikan pelayanan publik yang objektif, adil, dan efisien. Profesionalisme, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), merujuk pada kemampuan seseorang yang memiliki keahlian khusus dalam bidangnya, yang dilaksanakan sesuai dengan standar tertentu dan mendapatkan imbalan yang setimpal. Dalam konteks ASN, profesionalisme ini tercermin dalam kompetensi

yang diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang

Aparatur Sipil Negara, yang meliputi kompetensi teknis, manajerial, dan sosial-kultural. Ketika birokrasi tidak netral, objektivitas dalam pengambilan keputusan akan hilang, sehingga menyebabkan diskriminasi dalam pelayanan publik. Keputusan dan kebijakan yang diambil lebih mengutamakan kepentingan politik atau kelompok tertentu, bukan berdasarkan pada kebutuhan masyarakat secara adil.

Selain itu, ketidaknetralan birokrasi juga membuka ruang bagi praktik politik patronase yang merusak kualitas birokrasi. Ketika jabatan-jabatan penting dalam birokrasi diisi oleh individu yang dipilih berdasarkan kedekatan politik atau hubungan pribadi, bukan kompetensi profesional, prinsip meritokrasi dalam rekrutmen dan promosi

ASN menjadi terabaikan. Hal ini tidak hanya menghambat pengisian posisi oleh individu yang kompeten, tetapi juga menurunkan kualitas pelayanan publik. Ketidaknetralan birokrasi juga berpotensi menimbulkan konflik kepentingan, di mana pejabat birokrasi lebih memprioritaskan kepentingan pribadi atau politik dibandingkan dengan kepentingan publik. Pada akhirnya, hal ini merusak integritas birokrasi yang seharusnya menjadi landasan bagi kepercayaan publik terhadap pemerintahan.

Dampaknya, masyarakat akan kehilangan kepercayaan terhadap pemerintah karena mereka merasa bahwa kebijakan yang diambil tidak lagi adil atau berdasarkan pada kepentingan bersama. Ketidaknetralan birokrasi menghambat tercapainya tujuan utama pelayanan publik, yakni memberikan

layanan yang adil, transparan, dan profesional. Semua dampak ini akhirnya akan menciptakan birokrasi yang tidak hanya tidak efisien, tetapi juga merugikan masyarakat yang seharusnya dilayani dengan baik oleh pemerintah.

#### 4. Hambatan Jenjang Karir Dalam Birokrasi

Ketidaknetralan birokrasi tidak hanya mengganggu objektivitas dalam pengambilan keputusan dan pelayanan publik, tetapi juga dapat memberikan dampak yang lebih luas, terutama terkait dengan hambatan jenjang karier ASN. Ketika birokrasi terpapar oleh pengaruh politik praktis, banyak pejabat yang dipilih berdasarkan loyalitas politik dan hubungan pribadi, bukan berdasarkan kinerja, kemampuan, dan prestasi. Ini menciptakan sistem di mana pengangkatan dan promosi tidak didasarkan pada kemampuan profesional, tetapi pada

kedekatan dengan kekuasaan politik. Dampaknya, ASN yang tidak memiliki kedekatan politik atau yang menentang praktik-praktik tersebut bisa terhambat dalam pengembangan karier mereka. Sebagai contoh, meskipun mereka menunjukkan kompetensi yang tinggi, mereka mungkin tidak dipromosikan atau bahkan terpinggirkan dari jabatan penting karena tidak mendukung calon tertentu atau tidak memiliki hubungan politik yang kuat. Hal ini tidak hanya merugikan individu yang bersangkutan, tetapi juga dapat menurunkan motivasi dan kualitas kinerja dalam birokrasi secara keseluruhan, yang pada akhirnya berimbas pada kualitas pelayanan publik.

## **KESIMPULAN**

Kesimpulan penelitian ini menunjukkan bahwa ketidaknetralan birokrasi dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Barat 2018

mencerminkan lemahnya independensi birokrasi di tingkat lokal. Pelanggaran netralitas ASN lebih banyak terjadi di tingkat kabupaten/kota, sementara di tingkat provinsi tidak ditemukan pelanggaran serupa. Perbedaan ini menunjukkan keberhasilan pengawasan yang lebih ketat di tingkat provinsi, dengan regulasi yang jelas dan ancaman sanksi yang efektif. Di tingkat kabupaten/kota, lemahnya pengawasan dan pengaruh politik lokal menjadi celah untuk mobilisasi ASN demi kepentingan politik.

Faktor utama ketidaknetralan mencakup tekanan politik lokal, ambisi individu untuk mempertahankan jabatan, arahan kepala daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK), serta regulasi yang kurang tegas. Hal ini menunjukkan bahwa birokrasi lokal sering kali dimanfaatkan untuk kepentingan politik.

Implikasi ketidaknetralan ini mencakup diskriminasi dalam pelayanan publik dan polarisasi dalam birokrasi yang menghambat profesionalitas. Dalam jangka panjang, hal ini merusak jenjang karir ASN karena promosi jabatan lebih dipengaruhi oleh loyalitas politik daripada kompetensi.

## SARAN

Berdasarkan kesimpulan penelitian, peneliti memberikan beberapa rekomendasi strategis untuk memperbaiki sistem birokrasi dan mencegah pelanggaran netralitas ASN. Pertama, penguatan regulasi yang mengatur netralitas ASN perlu dilakukan agar lebih responsif terhadap potensi pelanggaran, diikuti dengan penegakan hukum yang konsisten dan pemberian sanksi tegas terhadap pelanggar untuk meningkatkan kepercayaan publik. Kedua, peran kepala daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) yang dapat menciptakan konflik kepentingan dalam situasi politik elektoral perlu dievaluasi, dengan sebagian kewenangan tersebut dialihkan kepada lembaga independen seperti BKN atau KASN. Ketiga, sistem merit dalam manajemen ASN harus dioptimalkan, dengan seleksi, promosi, dan mutasi yang sepenuhnya didasarkan pada kompetensi, kinerja, dan integritas, serta dilakukan evaluasi berkala untuk memastikan penerapannya tetap berlanjut. Keempat, perlu diterapkan sistem penghargaan dan hukuman yang adil dan transparan, di mana penghargaan diberikan kepada ASN yang berprestasi dan menjaga netralitas, sementara hukuman tegas diterapkan bagi pelanggar dengan proses yang transparan agar tidak timbul persepsi

keberpihakan. Kelima, peran KASN dalam pengawasan netralitas ASN harus diperkuat dengan lebih proaktif dalam investigasi pelanggaran dan pengembangan sistem pelaporan yang mudah diakses oleh masyarakat. Terakhir, sosialisasi dan edukasi mengenai pentingnya menjaga netralitas ASN dalam pemilu harus dilakukan secara berkelanjutan, dengan program pelatihan rutin, terutama di daerah-daerah yang rawan pelanggaran.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku:

- A.M. Huberman & M.B Miles. 1984. *Analisis Data Kualitatif*. Terjemahan oleh Tjetjep Rohendi Rohidi. 1992. Jakarta : Universitas Indonesia
- Abas. (2017). *Birokrasi dan Dinamika Politik Lokal*. Depok: Alta Utama
- Badan Pengawas Pemilihan Umum. (2022). *Modul Netralitas ASN: Sadar Netralitas ASN dan Netralitas ASN dalam Pemilu dan Pilkada*. Jakarta: Bawaslu.
- Creswell, J. W. (2010). *Research design: pendekatan kualitatif, kuantitatif, dan mixed*. Yogyakarta: PT Pustaka Pelajar.
- Creswell, J.W. (2016). *Research Design Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan mixed*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Herdiansyah, H. (2013). *Wawancara, observasi, dan focus groups: Sebagai instrumen penggalan data kualitatif*.
- ISMAIL NURDIN, M. S. (2017). *Etika Pemerintahan: Norma, Konsep, dan Praktek bagi Penyelenggara Pemerintahan*. Lintang Rasi Aksara Books.

- Mahfud, MD. (2012). *Evaluasi Pemilukada dalam Perspektif Demokrasi dan Hukum*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Pratiwi, F. E. T. S. D., Kusuma, R. D., Habibi, M., Umam, M. S. N., Maharani, N., Setiawan, L. M. H., & Destavino, I. (2022). *Netralitas ASN: Problematika dan Studi Kontemporer*.
- Setiyono, B. (2012). *Birokrasi Dalam Perspektif "Politik & Administrasi"* (Vol. 1). Nuansa.
- Sirait, F. E. T., Pratiwi, D., Kusuma, R. D., Habibi, M., Umam, M. S. N., Maharani, N., Hendy Setiawan, L. M., & Destavino, I. (2022). *Netralitas ASN: Problematika dan Studi Kontemporer*. Yogyakarta: The Journal Publishing.
- Sitindjak, V. (2017). Konsep Reformasi Birokrasi. *Jurnal Inspirasi*, 8(2), 79-89.

#### **Jurnal:**

- Amir, H. (2023). Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilu Serentak Tahun 2024. *Journal Publicuho*, 6(2), 466-476.
- Edison, E. (2011). Meritokrasi VS Politisasi Jabatan Karir dalam Birokrasi Lokal: Sebuah Paradoks Netralitas Birokrasi. *JKAP (Jurnal Kebijakan Dan Administrasi Publik)*, 15(1), 67-76.
- Firnas, M. A. (2016). Politik dan Birokrasi: Masalah netralitas birokrasi di Indonesia era reformasi. *JRP (Jurnal Review Politik)*, 6(1), 160-194.
- Firnas, M. A., Rizky, K., & Maesarini, I. W. RELASI BIROKRASI DAN POLITIK: PERSOALAN NETRALITAS BIROKRASI DALAM PILKADA DEPOK AWAL REFORMASI. *Jurnal EL-*
- Martini, R. (2015). Netralitas Birokrasi Pada Pilgub Jateng 2013. *Jurnal Ilmu Sosial*, 14(1), 66-78.
- Pradono, N. S. (2019). Aparatur Sipil Negara dalam Pemilu 2019, Bisa Netralkah?. *Jurnal Analisis*
- Winanti, S. A. (2020). Analisis Patronase Politik Terhadap Birokratisasi Pemerintahan Dalam Pemilihan Kepala Daerah Kota Padang. *Jurnal Dinamika Sosial Budaya*, 22(2), 222-233.

#### **Undang-Undang dan Peraturan:**

- Republik Indonesia. (2004). *Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 142
- Republik Indonesia. (2010). *Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 74.
- Republik Indonesia. (2014). *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6.
- Republik Indonesia. (2016). *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130.
- Republik Indonesia. (2017). *Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 63.