

Penyalahgunaan Peran Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam *Electoral Misconduct* pada Pilkada di Indonesia

Surya Yudha Regif¹, Andre Pattipeilohy

PENULIS

Korespondensi Penulis

Surya Yudha Regif

suryaregif@unimor.ac.id

Universitas Timor

<https://orcid.org/0000-0003-0272-9447>

CITATION

Regif, S. Y., & Pattipeilohy, A. (2023). Penyalahgunaan Peran Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Electoral Misconduct pada Pilkada di Indonesia. *Jurnal Adhyasta Pemilu*, 6(1), 38–48. <https://doi.org/10.55108/jap.v6i1.62>

ARTICLE HISTORY

Received:

25 Januari 2022

Accepted:

12 Juni 2023

Published online

20 Juni 2023

Abstract

This study was conducted through a literature review method (library research), gathering, analyzing, and organizing data from previous research sources such as scientific articles, journals, and books. The focus of the research is on the misuse of the role of Civil Servants (ASN) in electoral misconduct during the 2020 Regional Head Elections (Pilkada) in Indonesia. This phenomenon encompasses the politicization of bureaucracy through the misuse of the ASN's role by the candidates for regional head. Findings indicate that the practice of Electoral Misconduct results in the misuse of the ASN's role, which affects the integrity and objectivity of the ASN, leading to violations of the bureaucratic apparatus code of ethics. Despite the existence of established sanctions, both light and severe, ASNs are still involved in practical political practices. This involvement occurs due to temptations like bonds of brotherhood and promises of a better career. Although Government Regulation (PP) Number 94 of 2021 has been issued to maintain the neutrality of ASN, there is still potential involvement in unethical practices. The study also found that this behavior reflects the misuse of the ASN's role and degradation of morality and ethics within the bureaucracy. The close relationship between politicians and bureaucrats becomes a central challenge, often determining the success or failure of governance. This dynamic is exacerbated by the dominance of pragmatic and materialistic values that overshadow ethical and moral principles.

Keywords: *asn neutrality, role of asn, electoral misconduct, local election*

Abstrak

Penelitian ini dilaksanakan melalui metode studi kepustakaan (*library research*), mengumpulkan, menganalisis, dan mengorganisir data dari sumber-sumber penelitian terdahulu seperti artikel ilmiah, jurnal, dan buku. Fokus penelitian adalah pada penyalahgunaan peran Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam electoral misconduct pada Pilkada 2020 di Indonesia. Fenomena ini mencakup politisasi birokrasi melalui penyalahgunaan peran ASN oleh calon kepala daerah. Temuan menunjukkan bahwa praktik Electoral Misconduct menghasilkan penyalahgunaan peran ASN, yang mempengaruhi integritas dan objektivitas ASN serta menyebabkan pelanggaran terhadap kode etik aparatur birokrasi. Meskipun ada sanksi yang telah ditetapkan, baik ringan maupun berat, ASN masih terlibat dalam praktik politik praktis. Hal ini terjadi karena adanya godaan seperti ikatan persaudaraan dan janji karier yang lebih baik. Meski Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 94 Tahun 2021 telah diterbitkan untuk menjaga netralitas ASN, potensi keterlibatan dalam praktik tidak etis masih ada. Penelitian ini juga menemukan bahwa perilaku ini mencerminkan penyalahgunaan peran ASN dan degradasi moral dan etika dalam birokrasi. Keterkaitan antara politisi dan birokrat menjadi tantangan utama, dengan hubungan tersebut seringkali menentukan keberhasilan atau kegagalan pemerintahan. Dinamika ini diperparah oleh dominasi nilai-nilai pragmatis dan materialistik yang menenggelamkan prinsip-prinsip etika dan moral.

Kata Kunci: *netralitas asn, peran asn, pelanggaran pemilu, pilkada*

Pendahuluan

Pelanggaran dalam pemilihan umum, yang juga dikenal sebagai "*electoral misconduct*" (Birch, 2007), mencakup praktik manipulatif seperti pemaksaan dalam memberikan suara, penghalangan proses pemungutan suara, penggunaan hak pilih lebih dari satu kali, dan intimidasi terhadap penyelenggara pemilu (Habibi & Nurmandi, 2021; Kovalov, 2014). Aktivitas ini melanggar prinsip-prinsip demokratis dalam pemilu dan dapat bermuara pada tindakan kriminal. Tak jarang, pemaksaan pemberian suara terjadi baik dalam nuansa pemilihan umum maupun Pilkada (Aspinall, 2015; Winters, 2016). Sasaran utama pemaksaan ini biasanya individu yang memiliki keterikatan atau berada dalam jaringan kekuasaan, membuat mereka rentan terhadap tekanan pelaku *electoral misconduct* dalam struktur pemerintahan sipil. Instrumen utama yang digerakkan dalam konteks ini adalah ASN, yang kerap mengalami tekanan.

Pasangan calon (Paslon) Bupati/Walikota dalam Pilkada 2020 seringkali menyalahgunakan peran ASN untuk kepentingan politik, sebuah fenomena yang mencerminkan politisasi birokrasi (Hamid, 2006; Perdana, 2019). Sebanyak 50,76% pelanggaran netralitas ASN terjadi karena ikatan persaudaraan, sementara 49,72% lainnya dilakukan dengan motivasi untuk memperoleh atau meningkatkan karir (KASN, 2021). Ikatan persaudaraan ini menjadi penyebab utama pelanggaran netralitas ASN, terutama di wilayah Sulawesi, Nusa Tenggara, Sumatra, dan Kalimantan (Dwiputrianti, Hutomo, Muhammad, Dewi, & Muthi, 2019). Meskipun Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS) telah diterbitkan sebagai upaya menjaga netralitas ASN, namun netralitas tersebut masih belum dapat sepenuhnya terjamin. Dua variabel yang menjadi latar belakang ketidaknetralan ASN dalam Pilkada adalah ikatan persaudaraan dan keinginan untuk memiliki karir yang lebih baik (Berenschot, Capri, & Dhian, 2021; Saepudin & Pratiwi, 2022).

Dua variabel—ikatan persaudaraan dan ambisi karir—membayangi kinerja dan profesionalisme ASN, yang seyogianya menjaga netralitas dalam pesta demokrasi dan dinamika politik lainnya (Saepudin & Pratiwi, 2022). Variabel-variabel ini menciptakan titik kerentanan yang bisa dieksploitasi oleh jaringan patronase politik dan elit lokal dalam Pilkada. Sebanyak 917 kasus pelanggaran netralitas ASN tercatat, termasuk 484 kasus dukungan terhadap paslon via media sosial, 150 kasus kehadiran dalam sosialisasi partai politik, 103 kasus pendekatan ASN ke partai, 110 kasus dukungan terhadap paslon, dan 70 kasus dukungan kepala desa terhadap paslon (KASN, 2021). Sanksi bervariasi dari teguran hingga pemecatan tidak dengan hormat (PDTH) bagi ASN terbukti melanggar netralitas.

Dimensi pertarungan politik di daerah membuka celah bagi elit untuk mempraktikkan strategi kekuasaan. Ini secara otomatis menarik dukungan dari berbagai segmen masyarakat. Hal ini terjadi karena adanya politisasi birokrasi, yang berasal dari tekanan internal dan eksternal birokrasi melalui elit birokrat (Kartini, 2019). Struktur birokrasi yang kuat dan luas mempermudah eksploitasi untuk kepentingan politik. Pertarungan kepentingan dalam birokrasi berdampak pada persaingan antar-aparatur untuk mendapatkan perhatian dan posisi strategis. Walau tidak terlihat secara kasat mata, pergerakan politik melalui ASN nyata adanya ketika suara menjadi komoditas penting dalam perebutan kekuasaan. Ancaman terhadap karir menjadi faktor pendorong bagi ASN untuk memberikan dukungan politik, terutama pasca pemilihan (Farazmand, 2010; Meier, 1997).

Perilaku seperti ini merusak integritas dan profesionalisme ASN, mengubah mereka dari agen pembangunan menjadi pelayan publik yang kurang responsif (Rockman, 2020). Empat faktor budaya birokrasi berpengaruh pada sistem politik lokal, menciptakan birokrasi yang menjadi alat kekuasaan dan melahirkan budaya politik elit. Budaya kolonialisme dan loyalitas berlebihan kepada atasan, bukan kepada organisasi, menjadi tantangan tambahan, memperburuk patologi birokrasi dan mengabaikan kepentingan umum. Patologi ini membatasi ruang bagi masyarakat sipil, menghalangi pemerintahan yang baik, dan memperkuat birokrasi yang tidak sehat dan patologis (Afrijal, Helmi, Latif, & Muliawati, 2022; Perdana, 2019; Rahman, 2014).

Berdasarkan perspektif penelitian yang telah ada, terdapat beberapa kesimpulan penting terkait penyalahgunaan peran ASN dalam Pilkada. [Fatkhuria & Syarbaini \(2019\)](#) melakukan kajian pada Pilkada Provinsi Sulawesi Selatan Tahun 2018, menemukan bahwa terdapat penyalahgunaan peran oleh ASN yang secara aktif mendukung dan mengkampanyekan calon tertentu. Fenomena ini disebabkan oleh beberapa faktor: tekanan dari atasan, pragmatisme elit ASN dalam perebutan kekuasaan, serta adanya hubungan emosional atau primordialisme antara ASN dengan calon tertentu. Selain itu, penelitian yang dilakukan oleh [Rakhmawanto \(2020\)](#) mengungkap bahwa politisasi birokrasi dalam pembinaan ASN terjadi akibat kurangnya pemantauan dalam implementasi kebijakan, ketiadaan sanksi yang tegas, minimnya sosialisasi, dan penempatan pejabat pembinaan ASN yang kurang tepat. Akibat politisasi ini, terjadi praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) dalam proses rekrutmen, kompensasi, komersialisasi jabatan, serta terjadinya konflik kepentingan dan penggunaan fasilitas negara untuk kepentingan politik. Lebih lanjut, politisasi birokrasi ini juga menyebabkan orientasi prestasi dalam organisasi menjadi terdistorsi. Bawahan dalam organisasi sering kali dianggap sebagai saingan, sehingga tercipta budaya kerja yang kurang produktif di mana para pegawai cenderung pasif menunggu arahan dari atasan dan kehilangan inisiatif untuk melayani masyarakat dengan baik.

Praktek *election malpractice* dalam bentuk *electoral misconduct* oleh kandidat yang berlaga dalam pilkada, di mana mereka melibatkan birokrat sebagai alat, dianggap sebagai taktik yang memalukan. Pendekatan seperti ini telah menyimpang dari prinsip-prinsip pemilu yang seharusnya jujur, adil, bebas, umum, dan rahasia. Meski demikian, cara ini kerap dipandang efektif oleh calon yang memilih untuk mengadopsinya. Hal ini memunculkan pertanyaan penting; bagaimana latar belakang keterlibatan ASN dalam pesta demokrasi yang menyebabkan mereka berperilaku tidak netral?

Metode Penelitian

Penelitian ini mengadopsi metode studi kepustakaan (*library research*) sebagai kerangka kerja utama dalam proses pengumpulan data. Dalam upaya mendapatkan data penelitian yang kredibel dan relevan, peneliti akan menjalankan serangkaian langkah sistematis. Ini meliputi pengumpulan, analisis, dan organisasi data dari sumber-sumber penelitian terdahulu, yang mencakup artikel ilmiah, jurnal, dan buku yang secara spesifik membahas penyalahgunaan peran ASN dalam *electoral misconduct* pada pilkada di Indonesia. Proses analisis data akan diawali dengan seleksi literatur. Peneliti akan memilih dokumen-dokumen yang memiliki relevansi tinggi dengan topik penelitian, kemudian mengevaluasi kredibilitas dan keandalan setiap sumber. Setelah itu, akan dilakukan pengkategorian data berdasarkan tematik untuk mempermudah analisis. Data akan diorganisasikan dalam kategori-kategori tertentu yang mencerminkan aspek-aspek penting dari penyalahgunaan peran ASN dalam *electoral misconduct*.

Selanjutnya, peneliti akan melakukan analisis kritis terhadap setiap sumber, mengidentifikasi argumentasi utama, metodologi, temuan, serta kekuatan dan keterbatasan masing-masing sumber. Proses ini tidak hanya melibatkan pemahaman mendalam tentang materi, tetapi juga analisis komparatif untuk mengidentifikasi kesamaan dan perbedaan antar sumber, serta evaluasi terhadap kontribusi setiap sumber terhadap pengetahuan eksisting tentang topik penelitian. Setelah itu, akan dilakukan sintesis data, mengintegrasikan temuan-temuan dari berbagai sumber untuk mengembangkan pemahaman yang koheren dan holistik tentang isu penelitian. Peneliti akan merangkum temuan penting, menginterpretasikan data dalam konteks yang lebih luas, dan merumuskan kesimpulan berdasarkan analisis kritis terhadap literatur yang telah dikumpulkan.

Peneliti berencana menyajikan hasil kajian pustaka ini dalam format yang terstruktur dan mudah diakses, dengan tujuan menginformasikan pembaca tentang temuan penelitian terdahulu yang relevan dengan isu penyalahgunaan peran ASN dalam *electoral misconduct*. Proses ini tidak hanya akan menghubungkan antara penelitian-penelitian dan literatur yang ada, tapi juga akan mengisi celah pengetahuan yang mungkin ditemukan pada penelitian sebelumnya ([Creswell, 2009](#)). Ini bertujuan untuk memberikan pandangan yang lebih komprehensif dan mendalam tentang topik penelitian, serta untuk memandu arah penelitian mendatang yang mungkin akan dilakukan di bidang ini.

Hasil dan Pembahasan

Ketidaknetralan ASN dalam Pilkada di beberapa kota terutama disebabkan oleh hubungan kekeluargaan (Sutrisno, 2019). Dalam penelitian tersebut, faktor hubungan kekeluargaan diidentifikasi sebagai penyebab dominan pelanggaran netralitas oleh ASN, berkontribusi hingga 50,76%. Salah satu bentuk nyata dari pelanggaran kode etik ini—baik dalam penyelenggaraan Pemilu maupun pada perilaku ASN (Ibda, 2018)—adalah penyalahgunaan kekuasaan. Hal ini meliputi pemanfaatan pengaruh dan kedudukan yang dimiliki oleh ASN, yang seringkali didorong oleh ikatan keluarga, kerabat, atau kewenangan tradisional/okupasi untuk memengaruhi pemilih atau penyelenggara pemilihan umum demi kepentingan pribadi. Fenomena *electoral misconduct* dalam Pilkada telah membuka pintu bagi praktek-praktek KKN, yang dianggap sebagai "kado" yang menyertai *electoral malpractice* dalam Pilkada—sesuatu yang telah menjadi rahasia umum di kalangan publik.

Pada kasus-kasus Electoral Malpractice (Rakhmawanto, 2020), pemenang pemilu sering kali memberikan "jatah" kepada keluarga pada saat rekrutmen pegawai ASN baru, baik itu melalui pengangkatan PNS atau Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Modus lainnya melibatkan pejabat atau pembuat kebijakan yang menjanjikan penerimaan individu sebagai calon ASN kepada mereka yang bersedia memberikan imbalan (umumnya dalam bentuk uang). Alternatif lain dari praktek tidak etis ini adalah kolusi, yang sering terlihat dalam penerimaan jumlah besar pelamar ASN yang berasal dari keluarga pejabat di instansi pemerintah tertentu. Ketiga bentuk malpraktek tersebut biasanya terjadi pada tahap tes yang melibatkan pengguna jasa (*user*) secara langsung. Hubungan kekeluargaan atau kekerabatan antara birokrat dan calon kepala daerah ini tidak hanya mempengaruhi netralitas ASN, tapi juga berdampak negatif pada kinerja pelayanan publik dan integritas proses demokrasi itu sendiri.

Perilaku birokrat dalam penentuan sikap politik mereka seringkali dipengaruhi oleh hubungan yang terjalin dengan elit politik. Menurut tipologi yang dikembangkan oleh Clark (Haryanto, 2017), orientasi elit sering kali dipermasalahkan, khususnya dalam hubungan antara elit dan kliennya. Orientasi ini tidak semata-mata berfokus pada masalah utama, melainkan juga pada kebijakan yang akan diterapkan di masa depan, terutama yang berkaitan dengan pembangunan daerah. Salah satu tipe elit memiliki latar belakang sosial dan orientasi politik yang cenderung tradisional, berkeinginan agar kekuasaan tetap berada dalam lingkaran mereka dan dijalankan berdasarkan tradisi yang telah ada. Elit dinasti ini menunjukkan struktur masyarakat yang hierarkis. Hubungan paternalistik dalam bidang politik dan ekonomi sering kali terjalin antara elit ini dan birokrasi, yang mencerminkan hubungan antara posisi tinggi dan bawahan mereka. Hal ini pada akhirnya akan membatasi peran mereka dalam proses kemajuan birokrasi.

Elit yang memiliki nuansa kuat kolonialisme cenderung menghambat kemajuan pembangunan karena kebijakan pemerintahan daerah hanya akan diimplementasikan setelah kandidat mereka menempati posisi. Selain itu, incumbent atau elit yang sedang berkuasa sering kali khawatir tentang posisi dan status mereka yang mungkin lenyap jika terjadi perubahan tanpa hambatan. Akibatnya, mereka cenderung memprioritaskan keluarga atau dinasti mereka, yang pada gilirannya menciptakan pola *electoral misconduct*. Jika seorang birokrat memiliki saudara yang menjadi kandidat dalam pemilihan kepala daerah, besar kemungkinan birokrat tersebut tidak akan mengabaikan ikatan keluarga dalam upaya memenangkan suara. Hal ini secara otomatis akan berdampak pada posisi birokrat tersebut, mempengaruhi status quo dan dalam beberapa kasus, menyebabkan penyalahgunaan peran ASN dalam pemilihan umum di Indonesia. Bentuk-bentuk *electoral misconduct* yang dilakukan oleh ASN dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1. Bentuk *Electoral Misconduct* melalui Penyalahgunaan Peran ASN

No	Jenis-jenis Penyalahgunaan	Contoh-contoh Bentuk Penyalahgunaan	Instrumen
	Aparatur Sipil Negara melakukan pemasangan APK (Alat Peraga	Aparatur Sipil Negara melakukan peragaan APK (Alat Peraga	Gambar Foto dan tayangan video.

No	Jenis-jenis Penyalahgunaan	Contoh-contoh Bentuk Penyalahgunaan	Instrumen
	Kampanye) dengan pesan promosi pribadi maupun pihak lain yang berperan serta dalam pemilihan umum yakni sebagai Paslon presiden dan wakil presiden, DPD, Dewan Perwakilan Rakyat RI, DPRD Provinsi, DPRD Kota/Kabupaten, dan partai politik.	Kampanye) yang lokasinya berada pada tempat tinggal pribadi maupun fasilitas umum yang menampilkan promosi diri, pasangan calon maupun pihak yang mengikuti pemilihan umum. Aparatur Sipil Negara melakukan penyampaian keberpihakan kepada kontestan pemilu secara lisan/tertulis melalui pertemuan-pertemuan formal pemerintah, workshop, maupun seremoni umum yang mengikutkan masyarakat.	Kumpulan bukti cetak/sumber berita online
	Aparatur Sipil Negara melakukan deklarasi pribadi menjadi salah satu partisipan dari salah satu kontestan pemilihan umum.	Melalui Pertemuan resmi pemerintah sembari menyatakan keberpihakan terhadap Kontestan Pemilihan umum. Memberikan pengaruh, dengan melakukan pemaksaan terhadap anggota dibawah atau aparatur lainnya agar berpihak dan melakukan pilihan pada kontestan pemilihan umum.	Gambar Foto dan tayangan video. Kumpulan bukti cetak/sumber berita online. Lampiran dokumen/file dari pernyataan resmi.
	Aparatur Sipil Negara melakukan deklarasi pribadi menjadi salah satu partisipan dari salah satu kontestan pemilihan umum.	Aparatur Sipil Negara melakukan pertemuan pada pernyataan resmi yang memberikan keberpihakan terhadap kandidat/kontestan pemilihan umum yang memakai atau tidak memakai pakaian yang melekatkan identitas promosi calon/kandidat pemilu/parpol.	Gambar Foto dan tayangan video. Kumpulan bukti cetak/sumber berita online. Lampiran dokumen/file dari pernyataan resmi
	Aparatur Sipil Negara melakukan pertemuan pada pernyataan resmi yang memberikan keberpihakan terhadap kandidat/kontestan pemilihan umum yang memakai atau tidak memakai pakaian yang melekatkan identitas promosi calon/kandidat pemilu/parpol.	Aparatur Sipil Negara melakukan pertemuan pada pernyataan resmi yang memberikan keberpihakan terhadap kandidat/kontestan pemilihan umum yang memakai atau tidak memakai pakaian yang melekatkan identitas promosi calon/kandidat pemilu/parpol.	Gambar Foto dan tayangan video. Kumpulan bukti cetak/sumber berita online. Tangkapan layar (screen shot)
	Aparatur Sipil Negara melakukan unggahan, merespons (semisal suka, menanggapi, atau yang serupa) dan menyebarkan bukti foto fisik bergambar dari kontestan pemilihan umum pada jejaring media sosial.	Aparatur Sipil Negara secara terbuka memberikan pernyataan keberpihakan terhadap kandidat maupun parpol melalui unggahan gambar pada platform-platform media online. Aparatur Sipil Negara gemar melakukan unggahan berupa foto Kontestan Pemilihan umum. Aparatur Sipil Negara menanggapi pengunggahan oleh masyarakat pada media sosial online, melalui pendapat yang mendukung atau tidak kepada Kontestan Pemilihan umum. Aparatur Sipil Negara berfoto dengan kandidat pemilihan umum dan melakukan unggahan ditambah Isyarat anggota tubuh yang menunjukkan dukungan.	Gambar Foto dan tayangan video. Kumpulan bukti cetak/sumber berita online. Tangkapan layar (screen shot)

No	Jenis-jenis Penyalahgunaan	Contoh-contoh Bentuk Penyalahgunaan	Instrumen
	Aparatur Sipil Negara melakukan aktifitas sebagai instrumen rapat berupa peserta, narasumber dan pembicara pada momen-momen pemilihan umum maupun pilkada.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aparatur Sipil Negara melakukan aktifitas atau kegiatan sebagai sebagai instrumen rapat berupa peserta, narasumber dan pembicara pada momen-momen pemilihan umum maupun pilkada 2. Aparatur Sipil Negara mengikuti aktifitas kampanye partai politik maupun kandidat, pameran, pengenalan calon, dan rangkaian acara oleh kontestan Pemilihan umum. 	<p>Gambar Foto dan tayangan video.</p> <p>Kumpulan bukti cetak/sumber berita online.</p> <p>Lampiran format data undangan/ bahan presentasi berupa materi/ catatan notulen</p>
	Aparatur Sipil Negara mengambil langkah berupa tindak atas keputusan yang memberikan keuntungan maupun kerugian terhadap kandidat paslon.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aparatur Sipil Negara melakukan promosi maupun melakukan penghalangan promosi, kampanye hitam bagi kandidat pemilihan umum/pilkada. 2. Aparatur Sipil Negara menyalurkan pemberitaan berupa hoaks dengan tujuan memberikan kerugian bagi kontestan pemilihan umum/pilkada. 3. Aparatur Sipil Negara melakukan pemanfaatan agenda maupun giat yang termasuk dalam otoritasnya untuk memberikan keuntungan bagi kontestan pemilihan umum/pilkada. 	<p>Gambar Foto dan tayangan video.</p> <p>Kumpulan bukti cetak/sumber berita online.</p> <p>Lampiran dokumen/file dari pernyataan resmi.</p>
	Aparatur Sipil Negara mengikuti rangkaian kegiatan berupa kampanye kontestan pemilu agar memberikan dukungan terhadapnya dan memfasilitasi agenda berupa kegiatan-kegiatan yang bernuansa dukungan.	Aparatur Sipil Negara terlibat langsung dan melekat pada berbagai macam kegiatan promosi dan menyampaikan program politik kontestan pemilihan umum, berupa pemberian pidato, gestur tubuh atau anggota badan, catatan terhadap keunggulan dan kelemahan kandidat pemilihan umum.	<p>Gambar Foto dan tayangan video.</p> <p>Kumpulan bukti cetak/sumber berita online</p>
	Aparatur Sipil Negara menyediakan tempat/lokasi/sarana maupun bantuan keuangan yang diperuntukkan bagi kampanye kontestan pemilihan umum/pilkada.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menyediakan fasilitas kendaraan semisal milik sendiri dan perangkat/kendaraan bermotor milik negara. 2. Menyediakan sarana dinas perkantoran, tempat tinggal dan rumah negara. 3. Menyediakan fasilitas kantor serta sarana lain yang dimiliki oleh negara dan berdasar atas anggaran negara. 	<p>Gambar Foto dan tayangan video.</p> <p>Kumpulan bukti cetak/sumber berita online.</p> <p>Lampiran dokumen/file perjalanan/kuitansi</p>
	Aparatur Sipil Negara membujuk dan mengarahkan publik agar memberikan dukungan terhadap kontestan pemilihan umum/pilkada	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aparatur Sipil Negara membujuk dan mengarahkan publik dari berbagai profesi agar memberikan dukungan terhadap kontestan pemilihan umum/pilkada 2. Aparatur Sipil Negara menyediakan sarana maupun fasilitas yang didukung oleh dana kepada publik agar memobilisasi support 	<p>Gambar Foto dan tayangan video.</p> <p>Kumpulan bukti cetak/sumber berita online.</p>

No	Jenis-jenis Penyalahgunaan	Contoh-contoh Bentuk Penyalahgunaan	Instrumen
		bagi kandidat pemilihan umum/pilkada.	

Sumber: [PATTIRO \(2019\)](#)

Penyalahgunaan Peran ASN oleh Calon dalam Pilkada melalui Karir yang Lebih Baik

Seorang birokrat di daerah yang menempati posisi atau kedudukan strategis dalam birokrasi sipil sering terlibat dalam politik, baik secara aktif maupun pasif. Keterlibatan ini umumnya merupakan bentuk dukungan terselubung kepada salah satu kandidat, dengan motif utama untuk meningkatkan prospek karier, yang menjadi alasan bagi 49,72% ASN. Iming-iming atau janji posisi khusus atau pemertahanan posisi strategis sering menjadi daya tarik apabila kandidat atau elit terpilih menjadi kepala daerah.

Indikasi kuat menunjukkan bahwa petahana sering menggunakan kekuasaannya sebagai alat politik untuk mempengaruhi birokrasi. Posisi ASN sering kali menjadi dilematis; di satu sisi, mereka terikat oleh kepentingan politik praktis dari para kandidat, termasuk petahana yang mungkin memiliki harapan tertentu, sementara penantang bisa menyimpan dendam politik ([Perdana, 2019](#)). Di sisi lain, sebagai pegawai yang diangkat, ditempatkan, dipindahkan, atau diberhentikan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) yang berstatus sebagai pejabat politik, karir ASN sering terkait erat dengan kepentingan politik PPK. Dalam situasi semacam ini, ASN harus tetap menjaga netralitas dan profesionalisme untuk menjalankan tata kelola pemerintahan dan pelayanan publik dengan efektif. Sebagai pelaksana kebijakan dan pemegang kekuasaan serta kewenangan dalam pengelolaan anggaran dan sumber daya birokrasi, ASN memiliki tanggung jawab signifikan untuk menjalankan tugas mereka dengan integritas dan dedikasi penuh.

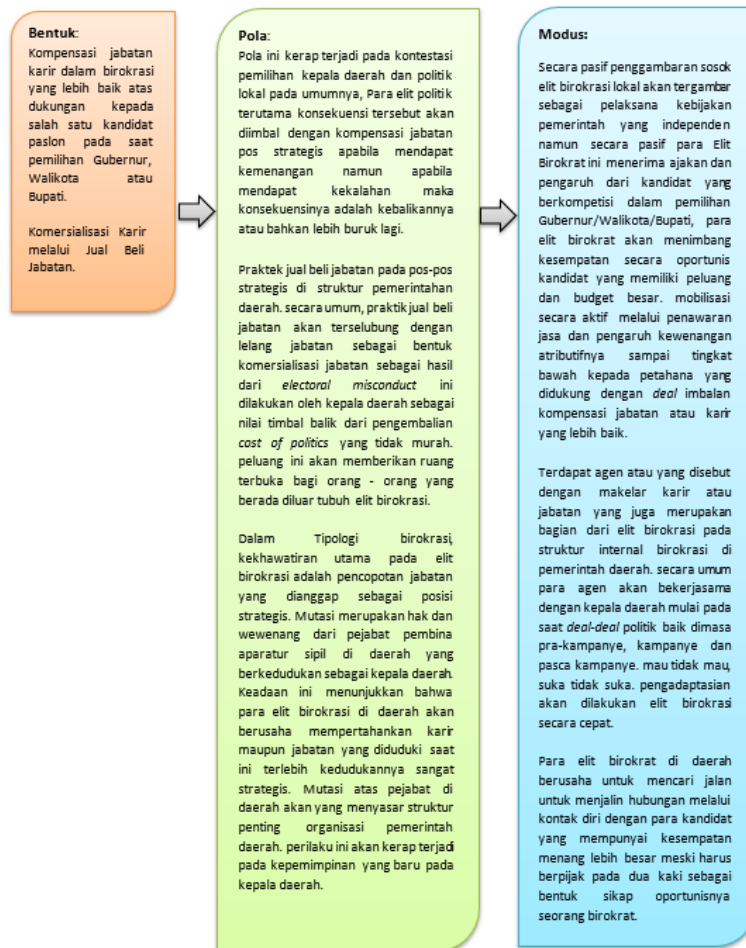
Adanya celah yang memungkinkan pejabat politik menggunakan ASN sebagai alat untuk mempertahankan atau merebut kekuasaan telah menciptakan ruang bagi intervensi politik dalam birokrasi. Tujuan utama dari intervensi ini adalah agar elit politik yang menduduki jabatan dapat tetap memiliki kewenangan dalam pengambilan kebijakan. Menurut [Setiyono \(2016\)](#), intervensi politik dapat mengacaukan kinerja, tugas pokok, dan fungsi birokrasi yang seharusnya beroperasi berdasarkan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang sehat, rasional, dan sesuai dengan undang-undang. Tidak dapat dipungkiri bahwa netralitas birokrat adalah prinsip dasar yang harus dipegang teguh dalam melaksanakan tugas sebagai pelayan publik dan sebagai pengeksekusi kebijakan pembangunan. Jika terjadi intervensi politik dalam tubuh birokrasi, sistem pengelolaan dan pembinaan kepegawaian akan mengalami dekonstruksi. Pengangkatan individu ke posisi strategis dalam birokrasi akan didasarkan pada preferensi politik, bukan pada kemampuan, kapasitas, atau pengalaman kerja yang relevan.

Praktik-praktik penyalahgunaan peran ASN telah mencoreng budaya demokrasi. Untuk mengembalikan peran ASN sebagai pelayan publik yang profesional dan bebas dari intervensi politik, perlu adanya upaya yang sistematis dan konsisten. Sebagaimana dijelaskan oleh [Hazell, Worthy, & Glover \(2010\)](#), netralitas dalam konteks ini tidak hanya berkaitan dengan sikap yang adil dan obyektif, tetapi juga sikap yang tidak berpihak pada siapa pun, baik dalam arena politik, pelayanan publik (dengan menghindari diskriminasi), atau pembuatan kebijakan (tanpa berpihak pada kelompok tertentu), dengan menerapkan sistem merit. Beberapa contoh penyalahgunaan peran ASN untuk keuntungan karier dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Gambar 1 mengilustrasikan bentuk penyalahgunaan peran ASN melalui karier berdasarkan beberapa faktor seperti yang diuraikan oleh [Musais \(2020\)](#). Pertama, birokrat sering kali digunakan sebagai personifikasi negara. Dengan keterlibatan mereka dalam Pilkada, sebagai bagian dari tim sukses atau peserta kampanye, birokrat dapat bertindak atas nama lembaga negara untuk merayu atau mengintimidasi warga. Dibandingkan dengan era Orde Baru, warga cenderung mengikuti perintah birokrat, sebuah tren yang tampaknya berlanjut. Kedua, ada anggapan bahwa birokrasi bisa dimanfaatkan karena memiliki akses ke informasi penting di daerah target. Birokrasi tidak dapat dipisahkan dari dinamika politik lokal karena mereka memiliki data akurat

mengenai pemilih, basis massa partai politik, pemilih pemula, dan golongan non-pemilih, yang semua sangat berharga bagi calon, terutama petahana.

Gambar 1. Bentuk Penyalahgunaan Peran ASN Melalui Karir



Ketiga, keahlian teknis birokrat menjadi alasan penting keterlibatan mereka dalam kontestasi politik lokal, terutama dalam formulasi dan implementasi kebijakan. Keempat, kepentingan pribadi, seperti keinginan birokrat untuk menjaga dan meningkatkan posisi dan status mereka, menjadi motivasi untuk berpartisipasi dalam politik, terutama selama Pilkada. Petahana sering memanfaatkan keinginan ini dengan menawarkan janji atau kesepakatan politik kepada birokrat yang ingin meningkatkan karier mereka. Kelima, budaya patronase yang kuat berakibat pada aparatur sipil negara yang loyal sering membela atasan mereka yang menjadi calon kepala daerah dalam kontestasi Pilkada. Petahana seringkali memberikan tekanan kepada ASN melalui *electoral misconduct*. Birokrat sering khawatir tentang intervensi dari atasan mereka, sebuah fenomena yang tidak dapat dihindari mengingat ketakutan mereka terhadap kelanjutan posisi dan kedudukan di birokrasi pemerintahan. Oleh karena itu, ASN sering terlibat dalam dinamika politik praktis Pilkada, suka atau tidak. Hal ini terutama berlaku mengingat petahana adalah pejabat yang bertanggung jawab atas kepegawaian daerah (Perdana, 2019).

Para elit birokrat tunduk pada mekanisme pengendalian yang menentukan jenis "hadiah" apa yang dapat diberikan oleh kandidat terpilih nantinya. Dalam posisi mereka kelak, akses ke hierarki administratif akan memberikan tekanan moral pada elit birokrat. Ini mengakibatkan bentuk kesetiaan yang sejalan dengan logika rantai komando administratif yang bersifat alami, rasional, dan realistis (Vike, 2018). Ambisi karier para elit birokrat melalui kontestasi Pilkada telah memecah belah ASN menjadi kelompok-kelompok pendukung.

Perilaku ini mengakibatkan konsekuensi dari keberpihakan terhadap calon kepala daerah terpilih, dengan cara mengerahkan kewenangan—baik yang bersifat atributif maupun delegatif—melalui penggunaan sumber daya birokrasi yang ada di bawah mereka.

Para birokrat berupaya mendapat balasan atas pilihan politik mereka, terutama dalam bentuk kestabilan posisi jabatan dan promosi, jika kandidat yang didukung berhasil menjadi kepala daerah. Motivasi ini seringkali berasal dari keinginan untuk meraih promosi karier selama momentum Pilkada, yang dianggap sebagai waktu yang tepat untuk itu. Dinamika posisi elit tak dapat dicegah oleh kekuatan politik manapun. Kelompok elit yang berkuasa akan tergeser, lebih cepat atau lambat. Kepastian ini didasarkan pada fakta bahwa secara alami, elit berkuasa tidak dapat memerintah selamanya; kemampuan mereka terbatas oleh usia. Pareto, seperti dikutip oleh [Haryanto \(2017\)](#), mengemukakan bahwa dalam tubuh elit ada kecenderungan mengalami "decay" atau pembusukan. Hubungan harmonis di antara elit memperkuat legitimasi pemerintah, sedangkan hubungan yang buruk atau konflikual melemahkan legitimasi pemerintah. Ini penting, terutama dalam kerja sama untuk rekonsiliasi konflik di daerah.

Kesimpulan

Meski Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS) telah diterbitkan sebagai upaya menjaga netralitas ASN dalam Pilkada/Pemilu, tidak ada jaminan bahwa ASN akan terbebas dari keterlibatan dalam praktek-praktek tidak etis di masa depan. Selama ASN dilihat sebagai instrumen vital untuk menghimpun dukungan, terdapat potensi bagi oknum-oknum tertentu untuk mencari celah demi kepentingan pribadi atau kelompok, yang mana hal ini seringkali muncul dalam bentuk dukungan atau materi untuk calon kepala daerah, terutama dari pihak petahana. Perilaku ini tidak hanya mencerminkan penyalahgunaan peran ASN, namun juga mempertegas adanya degradasi moral dan etika dalam birokrasi. Hal ini terjadi meskipun sanksi berat telah ditetapkan untuk mencegah ASN terlibat dalam politik praktis. Keterkaitan erat antara politisi dan birokrat menjadi tantangan sentral dalam pemerintahan daerah, dengan hubungan tersebut seringkali menentukan tingkat keberhasilan atau kegagalan pemerintahan. Namun, nilai-nilai pragmatis dan materialistik seringkali mendominasi dan menenggelamkan prinsip-prinsip etika dan moral, yang seharusnya menjadi dasar tindakan para pelayan publik.

Oleh karena itu, ada beberapa saran yang dapat diajukan untuk mengatasi isu ini. Pertama, penilaian kinerja ASN sebaiknya dikembalikan ke skema terpusat di bawah kementerian pusat, untuk menghindari konflik kepentingan dan penyanderaan peran ASN selama pilkada. Kedua, penting untuk merumuskan *code of conduct* yang menjelaskan peran ASN selama pilkada/pemilu, dengan orientasi pada etika dan moral ASN. Selain itu, perlunya rekrutmen dan penyebaran ASN yang transparan dan adil, yang mungkin melibatkan seleksi pusat, agar posisi ASN tidak didasarkan pada hubungan patron-klien. Jika perlu, hak politik ASN dapat dicabut sementara untuk mencegah konflik kepentingan. Terakhir, partai dan elit politik harus memiliki sikap tegas dalam meregulasi rekrutmen calon kepala daerah dan strategi pengumpulan suara, tanpa melibatkan praktek electoral malpractice, electoral fraud, dan *electoral misconduct*.

Referensi

- Afrijal, Helmi, Latif, I. R., & Muliawati. (2022). Strengthening Government Ethics as an Effort to Improve the Performance of Government Apparatus. *Journal of Government and Political Issues*, 2(2), 117–125. <https://doi.org/10.53341/jgpi.v2i2.83>
- Aspinall, E. (2015). Money Politics: Patronage and Clientelism in Southeast Asia. In W. C. Case (Ed.), *Routledge Handbook of Southeast Asian Democratization* (pp. 299–313). London: Routledge.
- Berenschot, W., Capri, W., & Dhian, D. (2021). A Quiet Evolution? Village Head Elections and the Democratization of Rural Indonesia. *Critical Asian Studies*, 53(1), 126–146. <https://doi.org/10.1080/14672715.2021.1871852>

- Birch, S. (2007). Electoral Systems and Electoral Misconduct. *Comparative Political Studies*, 40(12), 1–24. <https://doi.org/10.1177/0010414006292886>
- Creswell, J. W. (2009). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. California: SAGE Publications, Inc. Retrieved from <http://www.drbramedkarcollege.ac.in/sites/default/files/research-design-ceil.pdf>
- Dwiputrianti, S., Hutomo, N., Muhammad, S., Dewi, A. F., & Muthi, F. (2019). Strategi Pengawasan Penegakan Netralitas Impartiality Aparatur Sipil Negara 2019. *Komosi Aparatur Sipil Negara Policy Brief*, 2(4), 1–4. Retrieved from <https://www.kasn.go.id/id/publikasi/policy-brief-strategi-pengawasan-penegakan-netralitas-impartiality-asn-2019>
- Farazmand, A. (2010). Bureaucracy and Democracy: A Theoretical Analysis. *Public Organization Review*, 10(3), 245–258. <https://doi.org/10.1007/s11115-010-0137-0>
- Fatkhuria, & Syarbaini, S. (2019). The Neutrality of State Civil Apparatus in Local Election: a Case Study of South Sulawesi Provincial Election in 2018. *JIP (Jurnal Ilmu Pemerintahan) : Kajian Ilmu Pemerintahan Dan Politik Daerah*, 4(2), 104–118. <https://doi.org/10.24905/jip.4.2.2019.104-118>
- Habibi, M., & Nurmandi, A. (2021). Electoral Manipulations and Fraud Political Contestation: The Case of Regional Head Election. *Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review*, 6(3). <https://doi.org/10.15294/ipsr.v6i1.23447>
- Hamid, A. (2006). Politisasi Birokrasi dalam Pilkada Banten 2006. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara (JIANA)*, 11(02), 97–110. <https://doi.org/10.46730/jiana.v11i02.591>
- Haryanto. (2017). *Elit, Massa, dan Kekuasaan: Suatu Bahasan Pengantar*. Yogyakarta: Polgov. Retrieved from <https://polgov.fisipol.ugm.ac.id/elit-massa-dan-kekuasaan-suatu-bahasan-pengantar-elute-mass-and-power-an-introduction-topik-kekuasaan-kesejahteraan-dan-demokrasi/>
- Hazell, R., Worthy, B., & Glover, M. (2010). The Impact of the Freedom of Information Act on Central Government in the UK. In *The Impact of the Freedom of Information Act on Central Government in the UK*. London: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9780230281998>
- Ibda, H. (2018). Strategi Pencegahan Terhadap Modus Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Kepala Daerah Jawa Tengah Tahun 2018. *Jurnal Etika Dan Pemilu*, 4(1). Retrieved from <https://dkpp.go.id/wp-content/uploads/2019/01/Model-Pencegahan-Modus-Pelanggaran-jurnal-etika-pemilu-vol4-no1.pdf>
- Kartini, D. S. (2019). Civil Servant Neutrality on 2019 General Election in Indonesia. *Central European Journal of International & Security Studies*, 13(4), 397–410. Retrieved from <https://www.proquest.com/openview/b7031394193de6ebeaf8a0415bbfa586/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2069611>
- KASN. (2021). Hasil Survei KASN: Politisasi Birokrasi Terus Mengancam, Sebagian ASN Minta Hak Politik Dicabut. Retrieved January 11, 2022, from Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) website: <https://kasn.go.id/id/publikasi/hasil-survei-kasn-politisasi-birokrasi-terus-mengancam-sebagian-asn-minta-hak-politik-dicabut>
- Kovalov, M. (2014). Electoral Manipulations and Fraud in Parliamentary Elections: The Case of Ukraine. *East European Politics and Societies*, 28(4), 781–807. <https://doi.org/10.1177/0888325414545671>
- Meier, K. J. (1997). Bureaucracy and Democracy: The Case for More Bureaucracy and Less Democracy. *Public Administration Review*, 57(3), 193–199. <https://doi.org/10.2307/976648>
- Musais, I. H. (2020). *Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pelaksanaan Pilkada Serentak Tahun 2020*. Jakarta. Retrieved from <https://jdih.kkp.go.id/uploads/posts/dfe25-makalah-ihm.pdf>

- PATTIRO. (2019). *Laporan Hasil Pemantauan Pelanggaran Netralitas ASN dalam Pemilu 2019*. Jakarta. Retrieved from <https://pattiro.org/2019/09/laporan-hasil-pemantauan-pelanggaran-netralitas-asn-dalam-pemilu-2019/>
- Perdana, G. (2019). Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi (Protecting The ASN Neutrality From Bureaucracy Politicization). *Negara Hukum: Membangun Hukum Untuk Keadilan Dan Kesejahteraan*, 10(1), 109–128. <https://doi.org/10.22212/jnh.v10i1.1177>
- Rahman, M. S. (2014). Bureaucratic Perceptions to the Politics–Bureaucracy Relations in Bangladesh: A Moral Dilemma in between Political Neutrality and Responsiveness. *Asian Journal of Political Science*, 22(3), 252–267. <https://doi.org/10.1080/02185377.2014.925407>
- Rakhmawanto, A. (2020). Analisis Politisasi Birokrasi dalam Pembinaan Aparatur Sipil Negara. *Civil Service*, 14(2), 1–11. Retrieved from <https://jurnal.bkn.go.id/index.php/asn/article/view/284>
- Rockman, B. A. (2020). Bureaucracy, Power, Policy, and the State. In *The state of public bureaucracy* (pp. 141–170). London: Routledge.
- Saepudin, S., & Pratiwi, D. (2022). Dilemmatic Position of State Civil Apparatus (ASN): Maintaining Neutrality or Being Taken by Power. *Journal of Government and Political Issues*, 2(2), 117–125. <https://doi.org/10.53341/jgpi.v2i2.95>
- Setiyono, B. (2016). *Birokrasi dalam Perspektif Politik & Administrasi*. Bandung: Nuansa Cendekia.
- Sutrisno, S. (2019). Prinsip Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 26(3), 521–543. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol26.iss3.art5>
- Vike, H. (2018). *Politics and Bureaucracy in the Norwegian Welfare State*. London: Palgrave Macmillan.
- Winters, J. A. (2016). Electoral Dynamics in Indonesia: Money Politics, Patronage and Clientelism at the Grassroots. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 52(3), 405–409. <https://doi.org/10.1080/00074918.2016.1236653>