

STRATEGI KOMUNIKASI DALAM MENJAGA NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA: APLIKASI MODEL *P-PROCESS*

Oleh:
HARMINUS KOTO¹

ABSTRACT

This research is concerned with the communication strategy for maintaining the state civil apparatus' neutrality in the regional election, in the context of social action theory. Based on the P-Process model, communication strategy consists of five levels: analysis, strategic design, development and testing, implementation, and evaluation. Furthermore, through qualitative research methods, this study will be carried out using descriptive analysis techniques.

Based on the research results, it is known that the West Java Election Supervisory Board (Bawaslu), in an effort to maintain the neutrality of the state civil apparatus (ASN), has changed the attitude and/or behavior of state civil servants in the West Java region through the dissemination of information or messages. The process of spreading this message is carried out through the stages of analysis, strategic design, development and testing, implementation, and evaluation. Thus, the communication strategy carried out by the Election Supervisory Board (Bawaslu) is not only a political activity but also an arena of ideas and beliefs that are systematically related to actual, spiritual, and material conditions in society. The result of this research showed that the implementation of communication strategies emphasized more group communication than interpersonal communication.

Keywords: Strategy, Communication, the Election Supervisory Board (Bawaslu)

ABSTRAK

Penelitian ini berkenaan dengan strategi komunikasi dalam menjaga sikap dan/atau perilaku netral aparatur sipil Negara dalam pemilihan kepala daerah, dalam konteks teori tindakan sosial. Berdasarkan kepada model *P-Process*, strategi komunikasi terdiri dari lima tataran, yaitu tataran analisis, rancangan strategik, pengembangan dan pengujian, implementasi, dan evaluasi. Selanjutnya, melalui metode kualitatif, kajian dalam penelitian ini akan dilakukan dengan menggunakan teknik analisis deskriptif.

Berdasarkan hasil penelitian diketahui, Badan Pengawasan Pemilihan Umum (Bawaslu) Jawa Barat dalam upaya menjaga netralitas aparatur sipil negara (ASN) melakukan perubahan sikap dan/atau perilaku para aparatur sipil negara di daerah Jawa Barat, melalui penyebaran informasi atau pesan. Proses penyebaran pesan ini dilakukan melalui tahapan analisis, rancangan strategik, pengembangan dan pengujian, implementasi, dan evaluasi. Dengan demikian strategi komunikasi yang dilakukan oleh Bawaslu Jabar selain sebagai sebuah aktivitas politik, juga merupakan sebuah arena dari berbagai ide dan keyakinan yang secara sistematis berkaitan dengan kondisi aktual, spiritual dan material di dalam masyarakat. Berdasarkan hasil penelitian diketahui pula, implementasi dari strategi komunikasi yang dilakukan oleh Bawaslu Jabar lebih menekankan kepada komunikasi kelompok daripada kepada komunikasi massa atau antarpribadi.

Kata Kunci: Strategi, Komunikasi, Bawaslu

¹ Penulis adalah Anggota Bawaslu Provinsi Jawa Barat, Koordinator Divisi Hubungan Masyarakat dan Data Informasi, email: harminus.koto@yahoo.co.id

PENDAHULUAN

Tahapan Pemilu Serentak 2024 sedang berlangsung. Beberapa tahapan krusial juga tengah berlangsung seperti penetapan partai politik sebagai peserta pemilu dalam waktu dekat ini. Pada saat yang bersamaan, tahapan yang lain seperti pendaftaran bakal calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) juga tengah berlangsung. Dalam konteks tahapan yang sedang berjalan ini, maka kehadiran Bawaslu RI sebagaimana mandat dalam UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Pasal 94 ayat (1) butir a menyebutkan bahwa “*Dalam melakukan pencegahan pelanggaran Pemilu dan pencegahan sengketa Pemilu, Bawaslu bertugas: Mengidentifikasi dan memetakan potensi kerawanan serta pelanggaran Pemilu*” adalah penting. Atas dasar inilah maka Bawaslu RI memiliki program unggulan yaitu Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) yang sudah berlangsung sejak tahun 2014.

Adapun definisi dari kerawanan pemilu yang menjadi acuan dalam IKP sebagai berikut: “segala hal yang berpotensi mengganggu atau menghambat proses pemilu yang demokratis”. Berdasarkan definisi tersebut, IKP memiliki tiga tujuan utama yang ingin diraih yakni: (1) Memetakan potensi kerawanan di 34 Provinsi dan 514 Kab/Kota; (2) Melakukan proyeksi dan deteksi dini terhadap potensi pelanggaran pemilu dan pemilihan; (3) Menjadi basis untuk program pencegahan dan pengawasan tahapan Pemilu dan Pemilihan.

Dalam IKP 2024 ini terdapat 4 dimensi yaitu (1) konteks sosial dan politik; (2) penyelenggaraan pemilu; (3) kontestasi; (4) partisipasi. Dalam setiap dimensi, ada subdimensi yang menjadi acuan dan ruang lingkup yang terkait dengan hal tersebut. Dalam dimensi konteks sosial dan politik, ada tiga sub dimensi yang menjadi acuan yaitu keamanan, otoritas penyelenggara pemilu dan otoritas penyelenggara negara.

Sementara itu, dimensi penyelenggaraan pemilu meliputi hak memilih, pelaksanaan kampanye, pelaksanaan pemungutan suara, adjudikasi dan keberatan pemilu dan pengawasan pemilu. Dimensi kontestasi terdiri dari dua subdimensi yaitu hak dipilih dan kampanye calon. Terakhir, dimensi partisipasi melingkupi dua subdimensi partisipasi pemilih dan partisipasi kelompok masyarakat.

Enam provinsi dengan tingkat kerawanan tinggi pada dimensi penyelenggaraan adalah Kalimantan Timur (100), Sumatera Utara (94,29), DKI Jakarta (92,36), Sulawesi Utara (91,60), dan Banten (89,43). Pada dimensi kontestasi Maluku Utara memiliki tingkat kerawanan paling tinggi (100) diikuti oleh DKI Jakarta (96,09), Lampung (89,30) Jawa Barat (83,71) Bangka Belitung (79,10), dan Sulawesi Utara (73,96) Sementara pada dimensi partisipasi, enam provinsi dengan tingkat kerawanan tinggi adalah Sulawesi Utara (100), DKI Jakarta (87,01), Yogyakarta (87,01), Kepulauan Riau (87,01) Sulawesi Tengah (87,01) dan Papua (64,72).²

IKP menjadi pengingat dini (*early warning*) pada semua pihak terutama pengawas Pemilu untuk memetakan daerah yang rawan dalam pelaksanaan Pemilu Serentak Tahun 2024. IKP dijadikan sebagai salah satu acuan Bawaslu Jabar dalam merumuskan bentuk tindakan pencegahan pelanggaran yang akan dilakukan pengawas Pemilu. Selain mengacu pada IKP 2024, dalam merumuskan bentuk tindakan pencegahan pelanggaran, Bawaslu Jabar juga mempertimbangkan hasil identifikasi dan pemetaan potensi rawan pelanggaran yang sebelumnya telah dibuatnya sendiri. Hasil dari upaya pencegahan adalah meminimalisasi potensi pelanggaran Pemilu yang dilakukan penyelenggara, peserta Pemilu dan stakeholders Pemilu lainnya. Secara umum terdapat dua tindakan pencegahan pelanggaran yang dilakukan pengawas

² Bawaslu Republik Indonesia, *Ringkasan Eksekutif IKP Pemilu dan Pemilihan Serentak Tahun 2024*, Jakarta, 2022

Pemilu yaitu pencegahan atas potensi rawan pelanggaran dan tindakan pencegahan pelanggaran Pemilu dalam pelaksanaan tahapan Pemilu.

Demokrasi merupakan sebuah bentuk pemerintahan yang didasarkan pada kedaulatan rakyat. Dalam konteks ini, kedaulatan adalah konsep kekuasaan tertinggi dalam negara dan rakyat-lah sebagai pemegang hak kedaulatan atas negara. Salah satu perwujudan dari pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yaitu diberikan pengakuan kepada rakyat untuk berperan secara aktif dalam menentukan wujud penyelenggaraan pemerintahan tersebut. Salah satu sarana yang diberikan untuk mewujudkan kedaulatan rakyat, khususnya di tingkat pemerintahan lokal adalah melalui kegiatan pemilihan pemilihan umum (Pemilu) dan pemilihan kepala daerah (Pilkada) dalam rangka suksesi kepemimpinan di tingkat pusat dan daerah, yang pelaksanaannya dilakukan secara berkala.

Pemilu Serentak Tahun 2024 hendaknya dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, hal tersebut diperlukan sebagai salah satu upaya untuk mewujudkan demokrasi, walaupun tidak menjamin akan terwujudnya demokrasi. Pemilu dan Pemilihan bukan hanya indikator dari demokrasi, tetapi juga merupakan bagian penting dari demokrasi. Demokrasi bukan semata-mata hanya sebatas peristiwa pemilihan, tetapi lebih luas dari itu. Demokrasi harus diikuti oleh kedewasaan berpolitik, penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia, dilaksanakan secara bebas, jujur, adil dan terbuka. Oleh karena itu, penggunaan cara-cara kekerasan dan curang serta menghalalkan segala bentuk cara yang tidak diperbolehkan demi memaksakan kehendak adalah melanggar prinsip-prinsip demokrasi, sekalipun itu dilakukan demi demokrasi. Demokrasi hanya mungkin dibangun dengan cara-cara yang beradab, agar fondasinya menjadi kuat dan tahan dari segala goncangan. (Cangara, 2016:235).

Walaupun Pilkada merupakan salah satu aspek penting dalam demokrasi, akan tetapi dalam prakteknya masih sering dijumpai berbagai penyimpangan-penyimpangan. Kecurangan seperti politik uang, intimidasi, *black campaign* (kampanye hitam), curi *start* kampanye dan kampanye diluar jadwal, manipulasi data, mobilisasi dukungan, ketidaknetralan aparatur sipil negara (ASN), keberpihakan penyelenggara Pilkada, dan lain-lainnya senantiasa mewarnai pada setiap momentum Pilkada. Sebab itu, selain pengawasan yang dilakukan oleh lembaga pengawas Pemilu, masyarakat juga harus berperan aktif ikut serta mengawasi pelaksanaan pilkada.

Dalam setiap pilkada, masih banyak ASN yang masih memihak dan melakukan pelanggaran atas netralitas. Keterlibatan dalam kampanye dan keberpihakan ASN pada salah satu pasangan calon misalnya, telah menunjukkan pelanggaran serius yang harus ditindaklanjuti dengan tegas oleh Pengawas Pemilu.

ASN yang terlibat dalam politik praktis ini biasanya dihubungkan dengan keinginan ASN itu sendiri untuk mendapatkan jabatan setelah calon kepala daerah yang mereka dukung menang. Tidak jarang untuk memberikan harapan, calon kepala daerah pun menjanjikan sejumlah jabatan pemerintahan kepada aparatur sipil yang mendukungnya. Oleh sebab itu, netralitas ASN pada Pilkada penting untuk dijaga dan ditegakkan, mengingat ASN merupakan pilar penting dalam kelangsungan terselenggaranya pemerintahan yang berhasil guna dan berdaya guna.

Dalam menjaga netralitas ASN dan mencegah terjadinya pelanggaran yang dilakukan oleh ASN pada Pilkada, Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) mengembangkan strategi pencegahan yang merupakan upaya preventif terhadap potensi-potensi pelanggaran Pilkada. Salah satunya yaitu menerapkan komunikasi yang efektif.

Komunikasi yang efektif tidak sekedar mengirimkan informasi, tetapi juga harus bersifat timbal balik, terbuka terhadap setiap pertukaran dan umpan balik. Komunikasi yang efektif merupakan fungsi dan bukti dari institusi yang baik. Oleh sebab itu, komunikasi memainkan peranan yang sangat penting dalam Pilkada karena ia dapat menjadi pembuka jalan untuk memahami dasar-dasar strategi komunikasi. Peranan mendasar dari strategi komunikasi yang efektif yaitu menuntun orang-orang untuk menyadari sepenuhnya terhadap kebutuhan, situasi dan pilihan yang sesuai untuk perubahan (Ojenike, *et al.*, 2014).

Demikian juga efektivitas Bawaslu dalam mencegah ketidak netralitas ASN pada proses Pilkada tidak lepas dari strategi komunikasi yang dilakukannya. Berhasil tidaknya kegiatan (proses) komunikasi secara efektif banyak ditentukan oleh strategi komunikasi. Dengan kata lain, strategi komunikasi termasuk salah satu kunci keberhasilan Bawaslu dalam meminimalisir terjadinya pelanggaran netralitas oleh ASN.

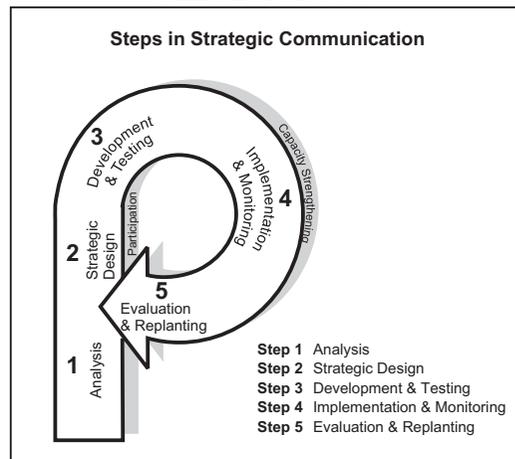
Strategi komunikasi merupakan sebuah proses sosial didasarkan pada dialog melalui teknik-teknik dan alat-alat yang luas. Strategi komunikasi juga dilihat sebagai sarana mencari perubahan pada berbagai tingkatan yang berbeda termasuk berbagi pengetahuan dan keterampilan, pembangunan kebijakan dan kepercayaan, serta pembelajaran untuk pembangunan yang berkelanjutan. Sebuah strategi komunikasi yang dikerjakan dengan baik, dapat menjadi sebuah kekuatan perubahan (Tweneboa-Kodua, *et al.*, 2008).

Terdapat model yang sering dipakai untuk menginformasikan komunikasi dalam program pembangunan, diantaranya adalah P-Process (Tweneboa-Kodua, *et al.*, 2008:7). P-Process merupakan kerangka kerja desain strategi komunikasi yang dikenal dalam *Health communication strategy*

(HCS) dan telah digunakan sejak 1982 di banyak Negara untuk mendesain program komunikasi kesehatan. Dalam dekade terakhir P-Process tidak hanya secara khusus untuk tujuan 'Health Communication' namun juga seluruh perubahan di ranah bidang garap komunikasi strategis umum. Model P-Process terdiri dari lima langkah sebagai berikut:

1. Analisis
 - Analisis Situasi
 - Analisis komunikasi / audiens termasuk partisipan, analisis perilaku dan saluran komunikasi
2. Rancangan Strategik – mencakup tujuan komunikasi, pilihan saluran, implementasi perencanaan.
3. Pengembangan dan Pengujian mencakup pengembangan pesan dan uji pendahuluan.
4. Implementasi dan Monitoring mencakup pembangunan kapasitas.
5. Evaluasi dan Perencanaan ulang.

Gambar : P-Process



Sumber: Tweneboa-Kodua, *et al.*, 2008

Beberapa kualitas P-Process yang menjadikannya alat bantu yang sangat bermanfaat untuk perencanaan dan pelaksanaan program adalah:³

1. P-Process bersifat sistematis dan rasional.

³ <http://tipsdancarabaru.blogspot.co.id/2013/10/keunggulan-p-proces.html>

2. Selalu tanggap terhadap lingkungan yang berubah, dan bias disesuaikan dengan hasil temuan riset serta data-databaru.
3. Praktis, diterapkan di berbagai tingkatan dilapangan.
4. Strategis dalam menyusun dan mencapai tujuan jangka panjang.

Penelitian ini menyangkut komunikasi dalam Pilkada. Tema yang dipilih yakni strategi komunikasi Bawaslu dalam Pilkada. Fokus penelitian diarahkan kepada strategi komunikasi Bawaslu dalam melakukan pencegahan pelanggaran. Kajian terutama diarahkan kepada strategi komunikasi yang dilakukan oleh Bawaslu Jabar dalam mencegah pelanggaran netralitas aparatur sipil negara dalam proses pemilihan kepala daerah.

Metode Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif, karena memaparkan secara terinci dan spesifik mengenai situasi atau kondisi, keadaan sosial atau suatu hubungan. Tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif kualitatif yaitu penelitian yang dilakukan untuk mengetahui nilai variabel mandiri, baik satu variabel atau lebih (independen) tanpa membuat perbandingan atau menghubungkan antara variabel satu dengan variabel yang lain.

Sumber data yang digunakan yaitu data sekunder, berupa data yang telah ada, baik yang berupa dokumen maupun *records*, seperti makalah, jurnal, buku-buku, film, hasil penelitian sebelumnya atau tulisan-tulisan lain berkenaan dengan strategi komunikasi. Selain itu juga dilakukan *unstructure observation*, observasi langsung yang tidak berstruktur yaitu melihat serta mempelajari hal-hal yang berkaitan dengan strategi komunikasi tanpa menggunakan panduan sebelumnya.

Pemeriksaan keabsahan keakuratan informasi yang diperoleh pada penelitian ini akan dilakukan dengan cara mem-

bandingkan isi dokumen/ data dengan hasil wawancara, membandingkan hasil wawancara dengan pendapat dan pandangan pengamat/praktisi politik/komunikasi. Peneliti akan melakukan pengecekan kebenaran informasi yang diperoleh dari dokumen yang diteliti.

Pembahasan

Pada tahap pertama dalam *P-Process* adalah analisis pada tahap ini dinilai situasi yakni bagaimana pengaruh dari faktor determinan dan penyebab dari masalah ketidaknetralan ASN dalam Pilkada. Dalam analisis awal berusaha mencari kebutuhan target sasaran dan prioritas mana yang akan dicapai program/kegiatan yang akan dikembangkan.

Dalam tahapan analisis situasi ini, Bawaslu Jabar melakukan sinkronisasi antara stakeholder, regulasi, tahapan pilkada dan lain sebagainya melalui strategi komunikasi yang efektif dan efisien sehingga semua berjalan sesuai dengan aturan, perencanaan dan begitu juga dengan *output*-nya. Bawaslu Jabar merumuskan strategi yang tepat dalam melakukan komunikasi efektif kepada berbagai stakeholder berkaitan dengan materi penyelenggaraan pilkada seperti regulasi-regulasi, administrasi, tahapan, dan lain sebagainya, sehingga mampu dipahami dengan benar, dilaksanakan sesuai rencana serta dapat meminimalisasi pelanggaran-pelanggaran yang dapat menodai demokrasi.

Selain itu, mendapatkan pemahaman yang benar dan tepat juga diperoleh melalui umpan balik (*feedback*) dari audiens yang terlibat dalam proses komunikasi, sehingga tidak hanya proses komunikasi yang terjadi secara dinamis, melainkan juga substansi dari pesan yang ingin disampaikan dapat dicerna dengan baik, dan tentunya berdampak pada kualitas penyelenggaraan Pemilu.

Bersamaan dengan hasil pengawasan Pemilu dan Pemilihan Serentak dari setiap perodesasi, sebagai bentuk evaluasi dan proyeksi pelaksanaan tugas dan fungsi Bawaslu dilaksanakan berbagai kegiatan diseminasi dan sosialisasi informasi seputar Pilkada yang diantaranya berkait regulasi dan pengawasan partisipatif, dengan melibatkan berbagai pihak dan kelompok masyarakat, seperti tokoh masyarakat dan tokoh agama, organisasi kemasyarakatan dan organisasi kepemudaan, media massa, kelompok pemilih pemula (mahasiswa dan siswa), partai politik, termasuk kepala desa dan Aparatur Sipil Negara (ASN). Tujuan umum kegiatan tersebut, diantaranya mendorong berbagai elemen masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam Pemilihan Kepala Daerah baik dalam pengawasan tahapan dan subtahapannya, maupun dalam penyampaian aduan atau laporan pelanggaran.

Di antara pihak yang terlibat dalam kegiatan tersebut adalah ASN yang merupakan birokrasi pemerintahan dan dalam arena pilkada yang melibatkan pasangan calon dari petahana atau pemerintahan, ASN cenderung rentan melakukan pelanggaran, karenanya diharapkan benar-benar mampu memegang teguh kode etik kepegawaian dan bersikap netral agar terhindar dari pelanggaran yang dilakukannya. Selain unsur pengawas pemilu, kelompok masyarakat lain dapat menyampaikan laporan berkenaan dengan pelanggaran netralitas yang dilakukan oleh ASN.

ASN merupakan warga negara yang mempunyai hak pilih namun terikat oleh aturan dan kode etik kepegawaian, sehingga dalam pemilu atau pilkada, dilarang mengajak orang lain untuk memilih partai atau calon tertentu termasuk dilarang mengajak anggota keluarga. Namun kenyataannya, para ASN sering dihadapkan kepada situasi yang serba

dilematis, terutama apabila calon yang tampil berasal dari pejabat pemerintah aktif atau petahana yang mencalonkan kembali untuk kedua kalinya ataupun keluarga petahana. Selain itu jumlah yang signifikan dan fungsi yang strategis dalam menggerakkan anggaran keuangan negara selalu menjadi incaran untuk menguasai dan memanfaatkan PNS dalam aktivitas politik terutama bagi pemangku kekuasaan. Di Jawa Barat saja ada 333.713 ASN yang memiliki hak pilih, selain jumlah ASN yang memiliki hak pilih di Provinsi Jawa Barat cukup besar sebagai partisipan, diluar perangkat Desa/Kelurahan serta tenaga honorer (Data BPS Jawa Barat Tahun 2015), dan Tingkat pendidikan dan pengetahuan yang memadai serta jaringan yang tersebar di seluruh pelosok desa, juga potensi mudahnya alat negara tersebut dimobilisasi oleh penguasa (Petahana) dengan dalih promosi dan iming-iming karier jabatan.⁴

Keterlibatan ASN dalam politik praktis di pilkada selalu dihubungkan dengan perlindungan jabatan dan karir setelah calon kepala daerah yang didukung menang atau kalah dan digantikan oleh yang lain, atau pihak calon kepala daerahnya sendiri yang memberikan harapan dan janji jabatan kepada ASN yang mendukungnya. Kondisi sebaliknya dapat pula menimpa ASN, berupa intimidasi secara tidak langsung jika bertindak netral karena dianggap tidak mendukung atau mendukung kepada lawan politik yang kalah, yang berdampak kurang baik terhadap karir dan jabatannya di waktu yang akan datang, bahkan tidak menutup kemungkinan terjadinya rotasi atau mutasi terhadap posisi jabatannya tersebut.⁵

Berdasarkan hasil penelitian pada pelaksanaan Pilkada serentak Tahun 2015 di Jawa Barat, diantara tujuh kabupaten/kota di Jawa Barat yang menyelenggarakan Pemilu/pilkada serentak, Kabupaten Cianjur merupakan wilayah yang memiliki pelanggaran terbanyak.

⁴ Harminus Koto, *Strategi Komunikasi Bawaslu Jawa Barat Dalam Menjaga Netralitas ASN Pada Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2015*. Tesis Pascasarjana Universitas Pasundan Bandung, 2017, Hlm. 85

⁵ *Ibid*

Salah satu kasusnya yaitu ketika ada pasangan calon kepala daerah yang berasal dari petahana atau keluarga petahana atau birokrasi, menjelaskan posisi ASN di lingkungan pemerintahan Kabupaten Cianjur yang menghadapi dilemma dan ujian bagi netralitas mereka sendiri, karena antara pasangan nomor urut dua (putra bupati petahana yang berpasangan dengan figur dari birokrasi lokal) dan pasangan nomor urut tiga (wakil bupati petahana yang berpasangan dengan figur dari birokrasi tingkat provinsi) memiliki hubungan yang sangat erat dengan ASN di lingkungan pemerintahan Kabupaten Cianjur.

Kendati pasangan nomor urut dua hanya sebagai putra bupati petahana, tetapi pengaruh ayahnya sebagai bupati dan orang nomor satu di Kabupaten Cianjur merupakan faktor utama dalam menggalang dukungan di lingkungan birokrasi pemerintahan Kabupaten Cianjur. Ditambah lagi, calon wakil bupati pasangan calon nomor dua merupakan pejabat birokrasi yang sudah pernah menduduki posisi strategis di berbagai instansi pemerintahan Kabupaten Cianjur.

Begitu pula calon bupati nomor urut tiga sebagai wakil bupati petahana yang sudah barang tentu sangat dikenal di lingkungan pemerintahan Kabupaten Cianjur, baik secara pribadi maupun rekam jejak kepemimpinannya. Pergaulan dan interaksinya secara langsung dengan seluruh jajaran birokrasi memudahkannya mengenal seluk beluk personal maupun secara kelembagaan birokrasi di Pemerintahan Kabupaten Cianjur.

Kompetisi pasangan calon dalam pilkada Cianjur yang melibatkan petahana tersebut memunculkan indikasi dan kecenderungan terhadap keterlibatan politik ASN secara praktis terhadap salah satu pasangan calon atau keduanya sehingga dikhawatirkan terjadinya aksi dukung mendukung antara pendukung pasangan calon nomor dua dan pendukung pasangan calon nomor tiga.

Munculnya kondisi tersebut baik ketika pilkada berlangsung atau pasca-pilkada yang disebabkan oleh konflik kepentingan, mengakibatkan situasi dan kondisi yang kurang kondusif di tubuh birokrasi pemerintahan terhadap hubungan kerja, kinerja, profesionalitas dan pelayanan publik di Kabupaten Cianjur. Lebih jauh lagi berdampak terhadap kemajuan daerah dan peningkatan kualitas kesejahteraan masyarakat sebagai salah satu tujuan dari penyelenggaraan pilkada.

Pelaku pilkada (termasuk ASN) dipengaruhi oleh berbagai faktor, seperti pengetahuan, sikap, keterampilan khusus, kebiasaan, hubungan sosial dan perangkat nilai budayanya, tindakan kolektif, dinamika komunitas dan lain sebagainya. Tindakan juga dapat dipengaruhi oleh adanya orientasi (tujuan tertentu), nilai, emosional, dan tradisi/budaya.

Faktor-faktor tersebut ikut mempengaruhi tindakan seseorang termasuk bagi seorang ASN yang memiliki pendidikan tinggi bahkan pendidikan khusus dan terikat kode etik yang mengarah pada *reward and punishment*, belum tentu mampu menjaga netralitasnya. Beberapa kasus pelanggaran netralitas oleh ASN disebabkan oleh adanya motivasi diri untuk tetap berada pada posisi yang ada (*status quo*) dan munculnya keinginan untuk mendapatkan posisi jabatan atau karir yang lebih tinggi yang berdampak pada peningkatan pendapatan.

Pemberian dukungan seorang ASN kepada suatu pasangan calon berarti telah mengeluarkan usaha lebih sekaligus menggadaikan pertaruhan dan resiko yang besar bagi dirinya karena jika pasangan calon yang didukungnya kalah, maka akan berpengaruh terhadap kelangsungan posisi jabatan dan karirnya, termasuk jika pelanggaran tersebut diajukan kepada pihak berwenang. Begitu pula dengan segala usaha lebih yang telah dilakukannya berikut keberanian untuk menanggung segala resikonya kelak, maka kenaikan posisi jabatan dan karir menjadi imbalan atas usahanya itu.

Dasar atas perilaku ASN dalam melakukan pelanggaran netralitasnya merupakan bagian penting yang harus mendapat perhatian secara serius termasuk upaya-upaya membuka komunikasi yang efektif baik dengan ASN atau pihak-pihak lainnya untuk lebih menguatkan identitas, jati diri dan profesionalitas ASN sebagai faktor inheren seorang ASN, sehingga capaian posisi jabatan dan karir lebih ditentukan oleh kinerja dan prestasi yang lebih baik dan memberi dampak perubahan yang positif dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat.

Seiring dengan semakin cepatnya perkembangan teknologi komunikasi dan informasi, maka penggunaan dan akses media dapat digunakan untuk melakukan upaya-upaya pencegahan pelanggaran netralitas ASN, kendati kondisi sebaliknya pun dapat digunakan oleh oknum ASN dalam melakukan pelanggaran. Penggunaan media cetak ataupun elektronik termasuk pemanfaatan poster, baligho, dan media social (facebook, whatsapp, twitter, instagram, line, dan lain sebagainya) dapat dioptimalisasikan untuk menyampaikan pesan-pesan yang efektif dan menyentuh.

Optimalisasi penggunaan media dalam mencegah pelanggaran netralitas ASN dilakukan dengan memperhatikan pilihan media yang tepat, lokasi, tampilan dan desain, waktu, narasumber, bahasa dan pesan yang hendak dikomunikasikan. Hal itu menjadi bagian yang tak terpisahkan dalam politik media sebagai sarana untuk memperkuat netralitas ASN khususnya dalam pemilu dan pilkada.

Selain penggunaan media, saluran komunikasi juga dilakukan dalam bentuk kegiatan diseminasi dan sosialisasi, baik seminar, lokakarya dan lainnya dengan melibatkan secara langsung ASN dan kepala desa, atau melibatkan pihak lain yang berhubungan dengan penguatan integritas ASN dan pencegahan pelanggaran netralitas ASN.

Kegiatan-kegiatan tersebut dipandang efektif karena pesan dapat disampaikan secara langsung dan menghasilkan *feed back* (umpan balik) termasuk rekomendasi-rekomendasi yang berguna bagi peningkatan kualitas ASN dan pencegahan pelanggaran netralitas ASN.

Rancangan strategik

Tujuan komunikasi dalam mencegah pelanggaran netralitas ASN pada Pilkada yang telah ditentukan Bawaslu Jabar membantu mengarahkan perhatian dan tindakan Bawaslu Jabar selama komunikasi karena tujuan komunikasi memberi target untuk di bidik. Tujuan komunikasi yang dirumuskan Bawaslu Jabar dalam kerangka mencegah pelanggaran Pilkada mengupayakan agar tujuan tersebut konkret, spesifik, tidak samar-samar, jelas dan terukur, serta dapat dilaksanakan.

Penentuan tujuan komunikasi yang dilakukan tidak untuk mencapai hal yang mustahil dilakukan.

Pengembangan dan Pengujian Rancangan Strategik

Pengembangan rancangan komunikasi strategik dalam mencegah pelanggaran netralitas ASN pada Pilkada, yaitu:

1. Memberikan pemahaman dan penjelasan kepada masyarakat dan *stakeholder* Pilkada mengenai pengawasan Pilkada dan ketentuan Peraturan perundang-undangan dan/atau potensi kerawanan terjadinya pelanggaran Pilkada.
2. Mengajak masyarakat dan *stakeholder* Pilkada untuk berpartisipasi secara aktif dalam mengawasi Pilkada.
3. Pengembangan media sosialisasi yang berupa pertemuan tatap muka antara Bawaslu Jabar (komunikator) dan berbagai *stakeholder* Pilkada (komunikant) di masing-masing Kabupaten / Kota yang menyelenggarakan Pilkada Tahun 2015.

- Sosialisasi pengawasan partisipatif Pilkada tahun 2015 bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Kepala Desa di lingkungan pemerintah Kabupaten /Kota yang menyelenggarakan Pilkada. Dari kegiatan tersebut diharapkan ada kesadaran dari PNS dan Kepala Desa akan pentingnya menjaga netralitas.

Implementasi Strategi

Sebagai bagian dari bentuk tindakan pencegahan, yang dilakukan Bawaslu Jabar adalah melaksanakan kegiatan sosialisasi pengawasan partisipatif terhadap multi stakeholder. Pencegahan pelanggaran netralitas ASN Pada Pilkada 2015 dengan saluran komunikasi melalui pertemuan tatap muka antara Bawaslu Jabar (komunikator) dan *stakeholder* Pilkada (komunikan), tidak hanya dilakukan pada ASN semata, melainkan juga kepada kelompok masyarakat secara umum.

Evaluasi Strategi

Dari hasil evaluasi terhadap pelaksanaan strategi komunikasi Bawaslu Jabar, diketahui:

- Respon positif terhadap kegiatan sebagai upaya meningkatkan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemilu dan Pemilihan.
- Adanya keinginan dari ASN untuk mengetahui konsep penataan dan penguatan birokrasi dari pasangan calon Kepala Daerah.
- Munculnya komitmen dan statemen dari pasangan calon Kepala Daerah untuk mengedepankan profesionalitas dalam penataan birokrasi di jajaran ASN.
- Pelibatan media cetak dan elektronik dan penggunaan teknologi dalam optimalisasi pengawasan partisipatif dan pencegahan pelanggaran netralitas ASN.
- Sosialisasi yang lebih massif terhadap pengawasan dan pencegahan pelanggaran netralitas ASN.

Tabel Strategi Komunikasi Bawaslu Jabar pada Pilkada 2015

Tahapan	Kegiatan
Analisis	Menelaah sinkronisasi antara <i>stakeholder</i> dengan regulasi Memetakan sikap dan perilaku ASN Mengidentifikasi medium (saluran komunikasi)
Rancangan Strategik	Menentukan tujuan komunikasi Memperluas jaringan komunikasi Menentukan sasaran komunikasi Mengakomodasi kepentingan <i>stakeholder</i> Memilih medium (saluran komunikasi)
Pengembangan dan Pengujian Rancangan Strategik	Mengembangkan media sosialisasi Melakukan <i>fous group discussion</i> Melakukan ujicoba rancangan komunikasi
Implementasi Strategi	Memberikan pemahaman dan penjelasan kepada <i>stakeholder</i> Mengajak <i>stakeholder</i> untuk berpartisipasi Menyosialisasikan pengawasan partisipatif
Evaluasi Strategi	Menelaah kembali setiap tahapan Mengamati perkembangan dari pelaksanaan sosialisasi Menerima berbagai masukan terkait sosialisasi pengawasan partisipatif

Sumber: Hasil Penelitian, 2017

Penelitian ini telah menunjukkan, komunikasi sebagai pertukaran informasi dan dialog merupakan bagian penting dari semua proses dasar pilkada. Aktivitas komunikasi ini merupakan bagian dari pembangunan dan dari pemerintahan yang baik (*good governance*), kehidupan masyarakat yang berdayaguna dan dinamis. Tak satu pun dari proses pilkada ini dapat terjadi tanpa komunikasi antara dan di antara semua sektor masyarakat.

Dukungan untuk komunikasi harus menjadi elemen kunci dalam pengembangan dan perencanaan pilkada khususnya, pemilu umumnya. Peran komunikasi harus lebih jelas diidentifikasi dalam analisis dan perencanaan pilkada oleh pemerintah dan lembaga pemilu seperti Bawaslu dan KPU, mulai dari tingkat pusat sampai ke proyek pengelolaan di tingkat lokal. Saat ini komunikasi sering dianggap biasa atau terbengkalai, akibatnya sumber daya komunikasi yang diperlukan terlalu sedikit dan para ahli komunikasi yang dibutuhkan pun sangat sedikit dilibatkan. Tetapi jika lebih banyak perhatian diberikan pada komunikasi, maka proses dan hasil pilkada akan menjadi inisiatif sektoral yang lebih baik dan akan lebih efektif, dan kapasitas masyarakat serta pemerintah untuk menanggapi tantangan pembangunan pun akan meningkat.

Dukungan terhadap aktivitas komunikasi ini perlu diberikan mengingat penyebaran kebebasan politik dan teknologi komunikasi baru dalam dua dekade terakhir ini meningkat. Selain itu kuantitas, kecepatan dan aksesibilitas komunikasi meningkat pesat di seluruh dunia: rumah media baru berkembang, perkembangan Internet telah memperkenalkan lompatan kuantum informasi dan komunikasi yang mungkin terjadi, dan permintaan akan ponsel jauh melampaui harapan, termasuk di antara orang-orang yang relatif miskin di negara-negara berkembang.

Komunikasi Strategis lebih dari sekedar menyebarkan informasi namun juga ajakan aktif dari perspektif para

pemangku kepentingan. Komunikasi strategis memastikan terjadinya komunikasi timbal-balik, membahas faktor manusia seperti budaya, perilaku, dan politik, serta membantu membangun konsensus dan kemitraan mengenai agenda pilkada.

Baik faktor internal maupun eksternal yang mempengaruhi komunikasi manusia harus dipertimbangkan. Faktor internal terdiri dari fitur manusia seperti norma dan nilai, sikap dan perilaku, emosi dan kepercayaan, budaya dan hubungan sosial. Faktor eksternal meliputi materi seperti media cetak atau media penyiaran, teknologi informasi dan komunikasi, komunikasi antarpribadi atau kelompok, atau medium lainnya yang dapat menyampaikan materi pilkada ke khalayak sasaran.

Dengan demikian, strategi yaitu mengadopsi pendekatan yang didasarkan pada bukti yang baik, memiliki visi yang mendasar, menetapkan prioritas, sasaran dan arahan dan menetapkan taktik utama untuk mencapai hal ini. Menjadi strategis berarti menetapkan tujuan dan mengidentifikasi cara untuk mencapainya. Pada gilirannya, strategi komunikasi untuk pilkada berkelanjutan begitu istimewa karena adanya kompleksitas seperti kesepakatan rancangan strategik dengan sains, ekonomi, hukum, politik dan manusia.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Secara umum, untuk menjaga netralitas aparatur sipil Negara (ASN) di wilayah Jawa Barat dalam Pemilu Serentak Tahun 2024, pihak Badan Pengawasan Pemilihan Umum (Bawaslu) Jabar melakukan strategi komunikasi berdasarkan model *P-Process*. Secara khusus, strategi komunikasi model *P-Process* yang dilakukan oleh Bawaslu Jabar ini meliputi tahapan:

1. *Analisis*, seperti menelaah sinkronisasi antara *stakeholder* dengan regulasi, memetakan sikap dan perilaku ASN, dan mengidentifikasi medium (saluran komunikasi).
2. Rancangan *strategic*, seperti menentukan tujuan komunikasi, memperluas jaringan komunikasi, menentukan sasaran komunikasi, mengakomodasi kepentingan *stakeholder* dan memilih medium (saluran komunikasi).
3. Pengembangan dan pengujian rancangan *strategik*, seperti mengembangkan media sosialisasi, melakukan *fous group discussion*, dan melakukan uji coba rancangan komunikasi.
4. Implementasi strategi, seperti memberikan pemahaman dan penjelasan kepada *stakeholder*, mengajak *stakeholder* untuk berpartisipasi, dan mensosialisasikan pengawasan partisipatif.
5. Evaluasi strategi, seperti menelaah kembali setiap tahapan, mengamati perkembangan dari pelaksanaan sosialisasi, dan menerima berbagai masukan terkait sosialisasi pengawasan partisipatif.

Bahwa berdasarkan hasil penelitian dan kajian terhadap penerapan strategi komunikasi publik dengan metode P-Proces yang dilakukan oleh Bawaslu Provinsi Jawa Barat sebagai bentuk optimalisasi tugas dan fungsi pencegahan pelanggaran netralitas aparatur sipil negara, terdapat rekomendasi sebagai berikut:

1. Strategi komunikasi yang telah dilaksanakan oleh Bawaslu Jabar hendaknya diikti oleh kajian empiric lainnya seperti mengukur efektivitas sosialisasi pengawasan partisipatif, tingkat kesadaran ASN, terpaan media terhadap sikap dan/atau perilaku para *stakeholder*.
2. Pihak Bawaslu Jabar hendaknya mendorong para Bawaslu Kabupaten /Kota agar secara aktif melakukan tindakan-tindakan atau langkah-langkah persuasif untuk menjaga netralitas ASN di wilayahnya masing-masing.

DAFTAR PUSTAKA

- Bawaslu Jabar, 2015. *Laporan Pelaksanaan Sosialisasi Pengawasan Partisipatif Bagi PNS dan Kepala Desa di Kabupaten Cianjur*. Bandung: Bawaslu Jabar.
- Cangara, Hafied. 2016. *Komunikasi Politik: Konsep, Teori, dan Strategi*. Edisi Revisi 2016. Jakarta: Rajawali Pers
- Fleet, Dave. 2007. *Strategic Communications Planning*. San Fransisco: Creative Commons Attribution.
- Koto, Harminus. 2017. *Tesis*. Strategi Komunikasi BAWASLU JABAR dalam Menjaga Natralitas Aparatur Sipil Negara pada Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2015. Program Pascasarjana, Universitas Pasundan, Bandung.
- Michael Quinn Patton.2002. *Qualitative Research and Evaluation Methods, 3rdEdition*. Thousand Oaks, California: Sage Publications, Inc.
- Miles, Mathew B, Michael Huberman & Johnny Saldana. 2014. *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: UI Press
- Moleong, Lexsi J. 2013. *Penelitian Kualitatif*. Bandung: Rosdakarya.
- Mulyana, Deddy. 2006. *Metodologi Penelitian Kualitatif, Paradigma Baru Ilmu Komunikasi dan Ilmu Sosial Lainnya*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- _____. 2007. *Ilmu Komunikasi: Suatu Pengantar*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Ojenike B, Adedokun SO, Odunsi AO, & Ojenike JO. 2014. *Challenges of Communication Strategies for Sustainable National Development in Nigeria*. Academic Journal. Journal of Media and Communication Studies. Vol.6.(3), pp. 43-47, March, 2014.
- O'Sullivan, G.A., Yonkler, J.A., Morgan, W., and Merritt. 2003. *A Field Guide to Designing a Health Communication Strategy: A Resource for Health Communication Professionals*. Population Communication Services, Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health Programs.
- Smith, Ronald D. 2005. *Stategic Planing for Public.Relations*. London : Lawrence Erlbaum Associates Publishers.
- Sugiyono. 2017. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung : Alfabeta
- Tweneboa-Kodua, Arthur & Camilla Merrild, Lazeena Muna, Mira Mitra, Nafisa Binte Shafique, Nawshad Ahmed, Ohidur Rashid, Shirin Hussain, Syeedul Hoque Milky, Tamanna Taher, Tasmia Bashar, Zafrin J. Chowdhury. 2008. *Writing A Communication Strategy for Development Programmes: A Guideline for Programme Managers and Communication Officers*. United Nations Children's Fund (UNICEF). Bangladesh.

Konntak Penulis:

0812851955455

Harminus.koto@yahoo.co.id