

Kata Pengantar:

Rahmat Bagja, SH. LL. M (Ketua Bawaslu)
Dr. Gunawan Suswanto (Sekjen Bawaslu)



Netralitas ASN Problematika dan Studi Kontemporer

Editor:

Ferdinand Eskol Tiar Sirait

**Netralitas ASN:
Problematika dan Studi
Kontemporer**

SAMBUTAN

Segala puji dan syukur kita ucapkan kepada Tuhan yang Maha Kuasa karena atas izin-Nya sehingga Bunga Rampai Netralitas ASN dengan judul **“Netralitas ASN: Problematika dan Studi Kontemporer”** ini dapat diselesaikan. Bunga Rampai ini adalah hasil penjabaran dari proyek perubahan Pelatihan Kepemimpinan Nasional (PKN) Tingkat I Angkatan LI di Lembaga Administrasi Negara (LAN) Tahun 2022 yang dilaksanakan oleh **Drs. Ferdinand Eskol Tiar Sirait, M.H., M.E., M.Si** selaku Deputi Bidang Administrasi Badan Pengawas Pemilihan Umum.

Bunga rampai ini merupakan paparan dari peserta Diklat untuk melihat bagaimana permasalahan netralitas ASN dalam pemilihan umum di Indonesia. Permasalahan ini didasari oleh adanya *gap* antara pelaksanaan pengawasan netralitas ASN dalam pemilu yang sudah dilakukan saat ini yang masih belum sepenuhnya terlaksana dengan baik. Oleh karena itu, peserta Diklat menciptakan proyek perubahan dengan berfokus pada Digitalisasi dan Optimalisasi Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pemilu.

Ada beberapa kondisi saat ini yang menjadi dasar terciptanya proyek perubahan ini, yaitu: (i) Belum optimalnya proses pencegahan untuk ASN bersifat netral dalam pilihan politik, (ii) Belum optimalnya iklim *whole of government* dalam proses penyelenggaraan pengawasan dan penindakan kasus netralitas ASN, (iii) Belum optimalnya iklim *whole of government* dalam proses penyelenggaraan pengawasan dan penindakan kasus netralitas ASN, (iv) Minimnya rujukan terkiat dengan netralitas ASN, dan (v) Belum adanya materi dalam pedidikan dan pelatihan terikat dengan bagaimana seorang ASN harus netral.

Proyek perubahan ini dirasa sangat tepat karena bebarengan dengan dimulainya tahapan pemilu serentak 2024. Untuk itu, peserta memiliki beberapa terobosan agar proyek perubahan ini dapat berjalan dengan lancar. Beberapa terobosan tersebut adalah: (i) Melakukan kajian terkait dengan proses pencegahan yang efektif terkiat dengan netralitas ASN, (ii) Mempertemukan dan membuat MoU dengan K/L terkait dalam mewujudkan iklim *whole of government*, (iii) Membuat satu sistem khusus virtual interaktif yang didalamnya terdapat informasi *Geographic Information System* (GIS) terkait dengan jumlah pelaporan dan pelanggaran yang diproses di setiap daerah, (iv) Membuat model

pengecegan dan pengawasan netralitas ASN dengan basis Big Data, (v) Membuat perpustakaan digital dan buku terkiat dengan netralitas ASN, (vi) Membuat modul pelatihan diklat untuk proses pendidikan bagi ASN terkait netralitas ASN, bekerjasama dengan lembaga penyelenggara diklat, dan (vii) Membuat platform *Open Journal System* (OJS) untuk menjangir dan menerima masukan terkiat dengan netralitas ASN dari kalangan luas secara ilmiah.

Manfaat dari proyek perubahan berfokus pada 2 pihak yaitu bagi stakeholder dan internal Bawaslu. Bagi stakeholder yaitu: (i) ASN tidak lagi bermain dalam ranah politik praktis dan bebas dari intervensi politik baik lokal maupun nasional dan (ii) Kemandirian birokrat ASN dalam tata kelola pemerintahan sesuai dengan tugas serta fungsinya. Untuk lingkup internal Bawaslu yaitu: (i) Memperkuat posisi Bawaslu dalam fungsi pengawasan netralitas ASN, dan (ii) Mengoptimalkan pengawasan ASN dalam pemilu dengan melibatkan stakeholders yang mempunyai peran kuat kebersamai fungsi pengawasan di semua level pengawasan.

Sementara itu, output nyata yang diharapkan dari proyek perubahan ini adalah terbentuknya sistem informasi berbasis website virtual interaktif yang didalamnya memuat informasi *Geographic Information System* (GIS) terkait dengan jumlah pelaporan dan pelanggaran yang diproses di setiap daerah, dan informasi interaktif lainnya dengan diintegrasikan perpustakaan digital serta *Open Journal Sytem* (OJS).

Terakhir, kami menyampaikan terima kasih kepada peserta Diklat yang telah menciptakan terobosan ini. Besar harapan kami agar proyek perubahan ini dapat diaplikasikan secara nyata untuk pengawasan netralitas ASN didalam pemilu agar terciptanya pemilu yang demokratis yang langsung, bebas, rahasia, serta jujur dan adil.

Ketua Bawaslu RI
Rahmat Bagja

SAMBUTAN

Puji dan syukur kita panjatkan kehadirat Allah SWT atas berkat rahmat dan karunia-Nya kepada kita semua sehingga buku **Bunga Rampai Netralitas ASN: Problematika dan Studi Kontemporer** dapat selesai dengan baik. Buku **Bunga Rampai Netralitas ASN: Problematika dan Studi Kontemporer** merupakan hasil proyek perubahan Pelatihan Kepemimpinan Nasional (PKN) Tingkat I Angkatan LI di Lembaga Administrasi Negara (LAN) tahun 2022 yang dibuat oleh Drs. Ferdinand Eskol Tiar Sirait, M.H., M.E., M.Si selaku Deputy Bidang Administrasi Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu).

Buku Bunga Rampai Netralitas ASN: Problematika dan Studi Kontemporer berisikan sejumlah artikel ilmiah yang menyoroti persoalan netralitas ASN dalam pemilihan umum. Buku Bunga Rampai Netralitas ASN: Problematika dan Studi Kontemporer dibuat sebagai respon dari banyaknya bentuk pelanggaran Pemilu yang dijumpai di Indonesia. Namun, problematika netralitas ASN menjadi salah satu masalah yang kerap terjadi dalam penyelenggaraan Pemilu di Indonesia. Angka kasus pelanggaran pun cenderung mengalami peningkatan saat pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Terbukti dengan terus adanya laporan dan temuan oleh Bawaslu terkait pelanggaran ASN saat menjelang Pemilu, baik Pemilu nasional maupun daerah. Persoalan tersebut dapat dikaji dari sisi hukum, sosial, politik dan historis. Pendekatan studi tersebut dapat menjadi pisau analisis dalam mendalami problematika pelanggaran netralitas ASN.

Buku ini sekaligus menjadi bentuk kontribusi Bawaslu dalam membuat kajian bermanfaat yang dapat digunakan sebagai rujukan dalam merumuskan kebijakan terkait pemilihan, baik bagi internal lembaga maupun *stakeholder* terkait. Selain itu, buku bunga rampai ini diharapkan akan dapat bermanfaat bagi masyarakat secara luas karena dapat menjadi referensi pengetahuan dalam mempelajari dan mengkaji studi pemilihan. Buku ini juga diharapkan akan menjadi rujukan bagi para peneliti ataupun penulis yang umumnya berfokus pada pemilihan dan netralitas ASN pada khususnya. Oleh karena itu, pembuatan buku bunga rampai sebagai produk dari proyek perubahan PKN ini menjadi hal yang sangat penting untuk dilakukan.

Buku Bunga Rampai Netralitas ASN: Problematika dan Studi Kontemporer ini menyajikan artikel-artikel yang berangkat dari kajian hukum, sosial, politik dan historis. Terdapat enam artikel dalam Buku Bunga Rampai Netralitas ASN: Problematika dan Studi Kontemporer. Pertama, Problem Etik Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Dalam Pemilu: Perspektif Etika Komunikasi Politik. Kedua, artikel berjudul Netralitas ASN Sebagai Hak Politik dan Kaitannya Dengan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik, bagian ini mencoba untuk menjelaskan posisi ASN dalam Pemilu dan bagaimana hubungan antara netralitas ASN dengan tata kelola pemerintahan yang baik terjalin. Ketiga, artikel berjudul Politik dan Birokrasi Dalam Pemerintahan yang membahas peran birokrasi dalam kekuasaan politik serta demokrasi dan birokrasi. Keempat, artikel berjudul Mekanisme Pencegahan dan Penindakan Netralitas ASN, pada bagian ini dijelaskan terkait dengan sejarah dan perkembangan asas netralitas ASN serta pencegahan dan penindakan pelanggaran netralitas ASN. Kelima, artikel berjudul Suburnya Patologi Birokrasi Diskursus Problematika Netralitas ASN yang membahas netralitas ASN dalam potret Pemilu dan bagaimana urgensi dari netralitas ASN birokrasi. Keenam, artikel berjudul Perluakah Pengaturan Ulang Regulasi Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Penyelenggaraan Pilkada?, pada bagian ini dijelaskan sejarah regulasi kepegawaian/netralitas ASN, regulasi netralitas ASN Pasca Reformasi, dan apakah perlu dilakukan pengaturan ulang regulasi netralitas ASN di Indonesia.

Sekali lagi kami berharap dengan adanya Buku Bunga Rampai Netralitas ASN: Problematika dan Studi Kontemporer akan dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi masyarakat pada umumnya ataupun peneliti serta bagi pemerintah selaku pengambil kebijakan. Kami juga ucapkan terima kasih kepada pihak-pihak dan penulis yang telah berkontribusi besar dalam penulisan Buku Bunga Rampai Netralitas ASN: Problematika dan Studi Kontemporer ini, tanpa adanya peran serta, dukungan dan semangat dari penulis, pastilah buku ini tidak dapat selesai dengan baik.

Sekretaris Jenderal Bawaslu RI
Gunawan Suswantoro

BAB 1

Problem Etik Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Dalam Pemilu: Perspektif Etika Komunikasi Politik

Ferdinand Eskol Tiar Sirait

Badan Pengawas Pemilihan Umum

Latar Belakang

Tulisan ini ingin mengeksplorasi bagaimana posisi etik Aparatur Sipil Negara (ASN) di Indonesia dalam pemilihan umum. Walaupun reformasi birokrasi gencar dilaksanakan sebagai budaya baru dalam meningkatkan profesionalitas, sejauh ini belum ada alat ukur yang menjustifikasi tingkat keprofesionalan ASN atau netralitas ASN dalam pemilu. Jabatan kepala daerah merupakan jabatan politis yang diperoleh lewat mekanisme pemilihan umum, dimana kepala daerah sebelumnya merupakan kandidat politik yang bertarung dan memperoleh suara terbanyak diantara pasangan kandidat lainnya. Dalam konteks pemilihan kepala daerah di Indonesia, syarat menjadi kandidat calon kepala daerah adalah wakil dari partai politik atau gabungan partai politik dan jalur perseorangan (independen) yang memenuhi syarat sebagaimana regulasi yang sudah ditetapkan sebelumnya. Walaupun calon independen diperbolehkan untuk ikut pilkada namun sampai dengan saat ini kepala daerah yang terpilih jauh lebih banyak yang berasal dari partai politik. Oleh karena itu pejabat politik seperti kepala daerah di Indonesia dapat dikatakan lebih banyak merupakan aktor politik yang berasal dari partai politik.

ASN merupakan motor penggerak birokrasi dan berperan ASN sangat penting dalam kemajuan demokrasi. Perkembangan dan pengaruh global dalam peningkatan profesionalitas birokrasi membuat subjek utama dalam reformasi birokrasi adalah ASN, yang menjalankan tugas tidak saja menjalankan perintah yang ditetapkan atasan melainkan berorientasi pada pemenuhan kebutuhan masyarakat demokratis (Hamid Tome, 2012). Keberhasilan reformasi birokrasi salah satunya dimaknai dengan peningkatan profesionalitas ASN dalam melaksanakan fungsinya terutama dalam aspek pemenuhan pelayanan atas masyarakat yang menjadi tanggung jawab negara. Peran ASN ini diwujudkan dalam kebijakan

pelayanan publik yang akan menjadi kunci keberhasilan pembangunan secara berkelanjutan. Hal ini akan terwujud apabila aktor pelayanannya bertindak profesional.

Namun demikian sistem birokrasi dan pemerintahan di Indonesia yang kebanyakan dipimpin oleh pejabat politik membuat kedudukan ASN berpotensi terlibat dalam politik praktis. Saya menduga struktur kekuasaan dalam organisasi birokrasi dikendalikan oleh aktor politik karena organisasi tersebut dipimpin oleh pejabat yang berasal dari partai politik yang mendapatkan kekuasaannya lewat mekanisme politik seperti pemilihan umum. Hal ini akan berdampak adanya kepentingan-kepentingan dari partai politik pengusung kekuasaan dalam mengintervensi organisasi birokrasi pemerintahan masih sangat nyata (Martini, 2010). Salah satu aspek yang penting agar birokrasi tampil profesional adalah dengan menjaga jarak dengan kekuatan-kekuatan politik. Namun ini bukanlah hal mudah karena birokrasi justru dipimpin oleh pemimpin politik (Hamid, 2011). Secara praktis, permasalahan politisasi birokrasi dapat terlihat jika terjadi adanya keterkaitan politis antara PNS dengan kepala daerah terpilih melalui penempatan jabatan yang tidak berdasar kompetensi, namun lebih karena faktor marriage sistem bukan merit sistem (Sudrajat & Mulya Karsona, 2016).

Netralitas merupakan salah satu asas yang sangat penting untuk diterapkan dalam upaya mewujudkan ASN yang profesional. Netralitas ASN berkaitan dengan *impartiality*, di mana seorang pegawai ASN harus bersikap adil, obyektif, tidak bias, bebas pengaruh, bebas intervensi, bebas dari konflik kepentingan, dan tidak berpihak pada siapapun. Netralitas ASN tidak hanya terkait dengan kegiatan politik, namun juga dalam penyelenggaraan pelayanan publik, pembuatan kebijakan, dan manajemen ASN. Ketidaknetralan ASN berdampak pada profesionalisme pegawai ASN yang berpengaruh secara signifikan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan. Selain itu, pelanggaran asas netralitas juga dapat mendorong ASN terlibat dalam praktik korupsi (Mokhsen, Dwiputrianti, & Muhammad, 2018). Untuk menegakkan netralitas ASN, pemerintah telah membentuk sejumlah peraturan perundang-undangan, antara lain: Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang

Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (UU Pilkada) beserta perubahannya, Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil, dan PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Relasi kuasa yang terjadi pada struktur birokrasi antara pejabat politik seperti kepala daerah dengan ASN yang menjadi bawahannya membuat potensi pelanggaran etik semakin besar. Kami menduga Aktor politik yang menjadi kepala daerah di level provinsi, kabupaten, dan kota akan menggunakan pengaruhnya untuk mempengaruhi dan mengajak ASN terlibat dalam kampanye dan dukungan politik praktis lainnya.

Gambar 1. Berita Pelibatan PNS Dalam Kampanye Oleh Kandidat Politik

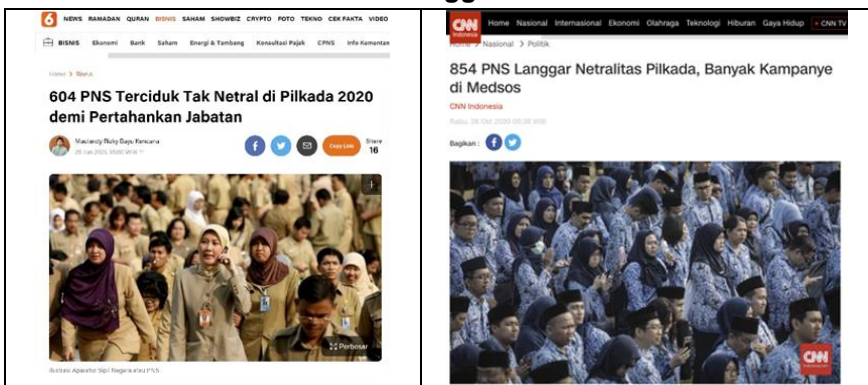


Kedudukan kepala daerah sebagai pejabat pembina kepegawaian yang memiliki kewenangan besar dalam pembinaan kepegawaian seperti mengangkat dan memberhentikan ASN dalam jabatan berpotensi menciptakan dilema etis dan pelanggaran etis. Regulasi masa jabatan kepala daerah di Indonesia maksimal 2 (dua) periode sehingga kepala daerah petahana yang berkeinginan maju untuk periode berikutnya patut diduga akan menggunakan kewenangannya yang besar dalam pembinaan kepegawaian untuk mengajak ASN untuk terlibat dalam proses politik pemilu kepala daerah (pilkada). Oleh karena itu kandidat politik petahana

melakukan strategi politik dengan mengajak ASN untuk terlibat aktif dalam memberikan dukungan karena sistem pemilu Indonesia mensyaratkan suara terbanyak untuk kemenangan kandidat. Kondisi ini membuat kandidat politik yang berkontestasi dan ASN sangat mungkin melakukan pelanggaran etik. Kondisi birokrasi yang dipimpin oleh pejabat politik akan membentuk pola relational antara aktor politik dan agen. Hubungan keduanya berdampak terhadap ketidakcakapan ASN dalam menjalankan fungsi dan kewenangannya serta ketidak netralan ASN. Aktor politik dan ASN selanjutnya akan memproduksi pengaruhnya dalam pasar politik memilih lewat kebijakan yang menguntungkan posisi politik mereka. Perilaku ini berdampak dengan pelanggaran etis.

Dalam konteks pemilu, politisasi birokrasi akan terlihat dengan pemberian dukungan kepada aktor politik. dukungan ini bisa terjadi sebelum tahapan pemilu dilakukan atau pada masa tahapan pemilu. Selama kurun waktu yang panjang dalam sejarah pelaksanaan pilkada langsung di Indonesia sejumlah peristiwa politisasi birokrasi telah terjadi. Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), melaporkan sepanjang kampanye Pilkada 2020 terdapat 604 PNS yang melanggar aturan netralitas dan direkomendasikan dikenai sanksi oleh kepala daerah¹. Selanjutnya dikatakan bahwa pelanggaran ini terjadi disebabkan keinginan mendapatkan atau mempertahankan jabatan dan proyek.

Gambar 2. Berita Pelanggaran Netralitas ASN



¹ <https://www.liputan6.com/bisnis/read/4591896/604-pns-terciduk-tak-netral-di-pilkada-2020-demi-pertahankan-jabatan>

Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) yang merupakan lembaga independen yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu di Indonesia, mencatat ada 854 pegawai negeri sipil (PNS) atau aparatur sipil negara melanggar netralitas selama pelaksanaan Pilkada Serentak 2020², dan yang terbanyak kampanye di media sosial. Pelanggaran netralitas ASN ini terdiri dari temuan Bawaslu sebanyak 790, laporan masyarakat sebanyak 64 kasus, dan sebanyak 87 kasus bukan termasuk pelanggaran netralitas ASN. Pelanggaran terhadap netralitas ASN tidak saja terjadi pada saat perhelatan pilkada, ASN juga ditemukan melakukan pelanggaran pada saat pemilihan umum presiden (pilpres). ASN ditemukan terlibat dalam praktek pelanggaran dalam konteks penggunaan hoax dan hate speech (Faedulloh & Duadji, 2019).

Berdasarkan hasil kajian bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), bentuk pelanggaran netralitas ASN sering terjadi dalam pemilihan kepala daerah dan/atau pemilihan umum. Misalnya seorang petahana yang maju dalam kontestasi pemilihan kepala daerah, melalui ASN yang berada di lingkungan kerjanya secara sengaja membuat kegiatan yang bersumber dari anggaran negara/daerah untuk kepentingan pejabat petahana seperti sosialisasi dan/atau bagi sembako dalam rangka menarik simpati rakyat yang menguntungkan pihak petahana. Contoh lainnya, kampanye terselubung dengan sengaja memasang baliho atau banner (Perdana, 2019).

Tulisan ini bertujuan untuk melihat potensi pelanggaran etis ASN dalam konteks netralitas ASN. Sebagai sebuah instrumen utama dalam birokrasi, kandidat politik akan berupaya untuk mengajak ASN untuk ikut serta dalam praktek politik praktis terutama dalam pemilu. ASN diyakini akan mampu membantu aktor politik mempengaruhi pilihan politik masyarakat lewat ajakan dan program kerja yang dilaksanakannya. Tulisan ini akan meninjau posisi etik terhadap ajakan kandidat berfokus dalam konteks dialog yang terjadi. Selain itu banyaknya kejadian ASN yang ikut berkampanye dan menyebarkan hoax ujian kebencian menjadi fokus pada penelitian ini. Tulisan ini akan menjawab 4 (empat buah) buah pertanyaan. Pertama, bagaimana perkembangan moral netralitas ASN; kedua, bagaimana menilai atau mengevaluasi posisi etis tindakan politisasi

² <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201027162030-32-563375/854-pns-langgar-netralitas-pilkada-banyak-kampanye-di-medsos>

birokrasi dalam konteks dialog?; ketiga, bagaimana problem etik dalam konteks kampanye?; dan keempat, bagaimana posisi etis aktor kampanye hoax dan ujaran kebencian?.

Metodologi

Penelitian ini menggunakan metode penelitian Kualitatif dengan pendekatan interpretatif untuk mengumpulkan bahan terkait permasalahan etis dalam netralitas PNS ini. Sumber data penelitian ini berasal dari bahan pustaka yang berkaitan dengan tema penelitian. Pengumpulan data dengan menghimpun literatur, buku, jurnal, dokumen atau sumber data lain yang bertautan dengan penelitian. Selanjutnya dilakukan cross check data dari sumber utama maupun komparasi dengan sumber lain untuk menguji validitas data.

Literature Review

Merit Sistem dan Netralitas ASN

Seperti banyak istilah abstrak, merit itu kompleks dan ambigu. Makna merit lebih merupakan rangkaian perasaan yang saling terkait, tumpang tindih dan terkadang kontradiktif yang melibatkan kebajikan, kelayakan, rasionalitas, dan keahlian. Sebagai kata benda, merit mengidentifikasi karakteristik “baik” yang ada dalam diri seseorang. Dari perspektif ini, merit terdiri dari karakteristik pribadi yang pantas dipuji, disetujui dan/atau pujian spiritual untuk perbuatan baik.

Sebagai kata kerja atau kata sifat, merit mirip dengan “layak”. Dalam kosakata Prancis “merite” dan Latin “meritum” berarti pantas mendapatkan, sedangkan dalam kosakata Yunani “meiresthai” artinya menerima sebagai bagian seseorang. Orang yang berjasa layak mendapatkan penghargaan atau kehormatan karena perbuatan baik, pengorbanan diri, integritas, keberanian atau kinerja yang luar biasa. Untuk pantas atau pantas mendapatkan sesuatu berasal dari konsep keadilan atau kewajaran. Masyarakat Amerika cenderung percaya adil untuk dihargai atau dihukum untuk tindakan individu. Keadilan atau prestasi dapat dihasilkan dari konsep perlakuan yang sama. Setiap orang berhak mendapatkan “bagian yang adil”, dengan keadilan yang hanya berasal dari kemanusiaan seseorang. Merit juga bisa berarti layak mendapat bantuan karena situasi yang tidak setara. Karena kemiskinan, penderitaan, atau keadaan tragis, seseorang dapat dipercaya pantas atau

pantas mendapatkan bantuan. Yang lain membedakan kebutuhan dan prestasi - terbukti dengan bantuan keuangan pendidikan yang dikategorikan sebagai berdasarkan kebutuhan atau berdasarkan prestasi. Beberapa orang mengatakan bahwa kondisi yang tidak setara itu sendiri layak atau memerlukan bantuan, sementara yang lain percaya bahwa kebaikan hanya diperoleh jika kondisi yang tidak setara berada di luar kendali individu.

Kebaikan juga dapat menjadi indikator apakah sesuatu "masuk akal" atau logis atau rasional, seperti dalam manfaat suatu kasus atau argumen atau proposal. Dari perspektif ini, manfaat sebuah ide didasarkan pada logika internal atau rasionalitas dalam beberapa sistem nilai dan aturan linguistik (Sen, 2000). Perspektif ini menemukan ekspresi dalam manajemen ilmiah di mana "satu cara terbaik" adalah "secara logis" cara yang paling efisien untuk mencapai tujuan manajerial. Argumen rasional "memiliki manfaat." Dalam manajemen sumber daya manusia, prestasi cenderung berarti memiliki keterampilan teknis. Mempekerjakan berdasarkan prestasi berarti pemilihan berdasarkan kepemilikan keterampilan dan kemampuan pengetahuan individu tertentu yang diidentifikasi sebagai kebutuhan untuk klasifikasi pekerjaan tertentu. Konsep sistem merit ini dibingkai dalam hukum AS (Legal Information Institute, US Code). Kesimpulannya, merit atau jasa dapat berarti berbudi luhur, layak atau terampil. Sementara seseorang dapat "berjasa" baik penghargaan atau hukuman untuk tindakan baik atau buruk, tindakan berjasa dipahami sebagai berbudi luhur. Konstruksi yang tumpang tindih tentang "layak", "berbudi luhur" dan "terampil" ini terkadang menyatu dalam pemahaman dan penggunaan kontemporer. Makalah ini tidak membahas konsep merit berdasarkan kondisi yang tidak setara, tetapi lebih berfokus pada merit yang diterapkan pada pekerjaan publik seperti ASN.

Merit pertama sekali dipernalkan di Amerika Serikat, merupakan pusat dari konsep Administrasi Publik modern. Dalam administrasi publik Amerika, keyakinan bahwa keputusan perekrutan harus dibuat semata-mata berdasarkan kualifikasi individu adalah prinsip dasar bagi para sarjana dan praktisi (Anderson, 2013). Praktik ini, sering disebut sebagai sistem merit atau perekrutan berdasarkan prestasi, memungkinkan kita untuk percaya bahwa pada akhir proses, kandidat yang paling memenuhi syarat akan menerima pekerjaan itu (Light, 2006). Konsep merit ini

membangkitkan keadilan, efisiensi dan efektivitas dalam model seleksi ASN dalam jabatan. Berbagai pengertian merit seperti merit sebagai kebajikan, merit sebagai kelayakan, rasionalitas dan keterampilan. Ini diikuti dengan eksplorasi evolusi konsep dari waktu ke waktu, dimulai pertama dengan kebajikan, kemudian sebagai pengetahuan dan keterampilan individu, dan baru-baru ini sebagai kontribusi organisasi. Argumennya adalah bahwa konsep merit sebagai kemampuan teknis telah digabungkan dengan konsep lama merit sebagai kebajikan, ke titik di mana merit sekarang dibuat oleh organisasi yang menghitung kontribusi individu untuk kesuksesan organisasi. Karena penggabungan itu, mereka yang berkontribusi pada keberhasilan organisasi dianggap tidak hanya lebih kompeten, tetapi juga manusia yang lebih baik dan lebih layak untuk organisasi.

Dalam konteks Indonesia, konsep netralitas ASN awalnya ditujukan untuk mendukung konsep manajemen ASN menuju ASN kelas dunia sebagaimana tuntutan reformasi birokrasi di tubuh pemerintahan. Merit sistem merupakan konsep penting dalam UU 5/2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Penerapan merit sistem sebagai salah satu implementasi UU 5/2014 bertujuan mewujudkan ASN profesional melayani masyarakat. Selain itu sebagai aparatur yang turut menyelenggarakan tugas negara, di bidang pemerintahan dan pembangunan prinsip profesional, jujur, dan adil merupakan prinsip yang harus dimiliki oleh ASN. Dengan menerapkan sistem merit yang terintegrasi dalam seluruh tahapan manajemen SDM, UU ASN meletakkan beberapa perubahan dasar yaitu. Pertama, perubahan dari pendekatan personel administration yang hanya berupa pencatatan administratif kepegawaian kepada human resource management yang menganggap aparatur negara adalah SDM dan sebagai aset negara yang harus dikelola, dihargai, dan dikembangkan dengan baik. Kedua, perubahan dari pendekatan closed career system yang sangat berorientasi kepada senioritas dan kepangkatan, kepada open career system yang mengedepankan kompetisi dan kompetensi ASN dalam promosi dan pengisian jabatan, dan Ketiga meningkatkan perlindungan aparatur sipil negara dari intervensi politik (Prasodjo & Rudita, 2014). Oleh karena itu UU ASN menegaskan dan mengamankan netralitas ASN yang bebas dari kepentingan politik. Komisi Aparatur Sipil Negara menjelaskan bahwa netralitas merupakan salah satu asas yang sangat penting untuk diterapkan dalam upaya mewujudkan ASN yang

professional, sehingga konsep ini berkaitan dengan 4 hal, meliputi: kegiatan politik, penyelenggaraan pelayanan publik, pembuatan kebijakan, dan manajemen ASN (Putra, 2019).

Keterlibatan ASN Dalam Pemilu

Dalam pemilu setidaknya-tidaknya ada 2 (dua) bentuk keterlibatan PNS dalam politik praktis yang mengganggu independensi dan netralitasnya yaitu: pertama, PNS secara terang-terangan ataupun sembunyi-sembunyi menjadi pendukung (tim sukses) calon kepala daerah dalam pilkada. Kedua, PNS ikut berkampanye mendukung kandidat politik. Salah satu bentuk keterlibatan PNS dalam politik praktis tanpa menjadi anggota/atau pengurus partai politik adalah ketika PNS menjadi pendukung/tim sukses salah satu calon dalam pilkada. Hal ini dilakukan baik secara terang-terangan atau sembunyi-sembunyi. Tidak ada larangan untuk menjadi pendukung salah satu calon dalam pemilu, karena mendukung salah satu calon adalah transformasi dari hak asasi setiap warga Negara untuk menentukan pilihan dalam pemilu. Namun, keterlibatan dalam politik praktis menjadi masalah karena dilakukan secara berlebihan, yaitu dilakukan justru ketika PNS yang bersangkutan menjalankan tugasnya sebagai abdi masyarakat. Dalam pemilihan langsung kepala daerah, PNS di daerah tersebut telah terkotak-kotak ke dalam kelompok dukungan masing-masing calon kepala daerah. Hal ini tidak terlepas dari siapa akan mendapatkan jabatan apa, ketika calon yang didukung nantinya terpilih. Perombakan secara besar-besaran di lingkungan jabatan struktural ketika kepala daerah baru terpilih adalah pemandangan biasa yang terjadi di berbagai daerah. Permasalahan ini menjadi semakin pelik ketika perombakan dilakukan tidak didasarkan pada kompetensi/kinerja melainkan lebih menekankan pada kedekatan politik.

Dalam UU 5/2014 juga memuat kewenangan Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) yang diberikan kepada kepala daerah dan menteri. Dalam konteks Indonesia, kepala daerah merupakan jabatan politis yang didapatkan lewat mekanisme pemilihan umum. Sedangkan menteri merupakan jabatan politis yang kewenangan penunjukan dan pengangkatannya berada pada Presiden yang dipilih lewat mekanisme pemilihan umum. Dalam pelaksanaannya seringkali penempatan ASN dalam jabatan tidak menggunakan sistem merit karena kewenangan kepala daerah sebagai PPK menciptakan subjektivitas. Kewenangan

kepala daerah yang begitu besar dalam menentukan wajah SDM aparatur pemerintahan daerah dimana sebelum UU ASN berlaku, Gubernur/Bupati/Walikota selaku Pejabat Pembina Kepegawaian berwenang mengangkat, memindahkan, dan memberhentikan PNS di daerahnya. Kewenangan besar ini kemudian tidak dibatasi oleh persyaratan yang jelas untuk mengedepankan kompetensi/ kinerja dalam pengisian jabatan, sehingga pengisian jabatan oleh kepala daerah lebih mengedepankan kedekatan politik dari pada kompetensi/kinerja yang bersangkutan. Inilah yang mengakibatkan orientasi seorang PNS untuk lebih pada membangun kedekatan politik dengan penguasa dari pada membangun kompetensi dan kinerja untuk menjamin kariernya. PNS lebih ber- orientasi untuk memberikan pelayanan kepada atasan dari pada kepada masyarakat. Dalam konteks ini maka amanat Undang- Undang agar pegawai harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan hanyalah angan-angan belaka. Jika ditarik ke pusat, permasalahan ini tidak jauh berbeda karena kewenangan besar PPK diemban oleh Menteri/Kepala Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK). Maka tidak heran jika pejabat-pejabat di instansi pusat juga lebih berorientasi untuk melayani atau memuaskan Menterinya dari pada melayani masyarakat dengan sepenuh hati. Pejabat-pejabat tersebut cenderung cari muka dari pada bekerja secara profesional, karena sekali lagi kariernya lebih ditentukan oleh kedekatannya kepada penguasa dari pada kompetensi/kinerjanya.

Karena penerapan dalam pengangkatan jabatan seringkali mengabaikan sistem merit berdampak terhadap netralitas ASN. Pengisian dan pengangkatan jabatan publik tidak lagi berdasarkan prestasi sebagai kemampuan atau keterampilan teknis. Konsepsi yang berbeda tentang prestasi dan bagaimana penerapan prestasi telah dipolitisasi berdampak potensi netralitas yang dalam pekerjaan publik (Portillo, Bearfield, & Humphrey, 2019). ASN terlibat dalam politik praktis dan mendukung kandidat politik yang bertanding dalam pemilu. Harapannya tentu saja agak dapat mempertahankan atau mendapatkan jabatan sebagai bagian imbal balik terhadap dukungan.

Keterlibatan ASN dalam kampanye mendukung salah satu kandidat politik juga ditemukan. ASN melakukan dukungan kepada kandidat dengan berkampanye baik terlibat langsung dalam kampanye tatap muka maupun lewat media sosial. Selain itu polarisasi yang terjadi dalam pemilu

di Indonesia yang diawali pada pilpres 2014, berdampak pada masifnya berita hoax dan ujaran kebencian dalam setiap perhelatan pemilu. Sejumlah ASN ditemukan ikut berkampanye dengan ikut menyebarkan hoax dan ujaran kebencian. Hoax yang dilakukan oknum ASN adalah anomali. Bila mencermati beberapa fenomena pelanggaran ASN dalam penyebaran hoax dan hate speech yang terjadi akhir-akhir ini, cukup banyak terjadi, beragam profesi dan tersebar di beberapa tempat. Semua aktivitas tersebut disampaikan melalui platform media sosial. (Faedlulloh & Duadji, 2019). Fakta memprihatinkan keterlibatan ASN dalam kampanye penyebaran hoax dan ujaran kebencian menunjukkan problem yang sangat serius dalam netralitas ASN.

Tindakan Etis Dan Dilema Moral

Etika berkaitan dengan pertimbangan baik-buruk atau benar-salah. Pilihan tindakan atau perilaku etis didasarkan pada berbagai alasan. Motivasi seseorang untuk bertindak etis berbeda-beda. Tindakan etis seseorang dapat dilihat dari perkembangan moralnya (Kohlberg, 1981). Kohlberg mendasarkan teorinya pada serangkaian dilema moral yang disajikan kepada subjek studinya. Teori Kohlberg dibagi menjadi tiga tahapan utama yaitu *preconventional*, *conventional*, dan *post-conventional*. Dimana pada setiap tingkat perkembangan moral, terdapat dua tahap. Kohlberg percaya tidak semua orang maju ke tahap tertinggi perkembangan moral dan percaya bahwa hanya sebagian kecil orang yang pernah mencapai tahap pasca-konvensional (sekitar 10 hingga 15%). Satu analisis menemukan bahwa sementara tahap satu hingga empat dapat dilihat sebagai universal pada populasi di seluruh dunia, tahap kelima dan keenam tahap yang sangat langka di semua populasi.

Gambar 3. Tahapan Perkembangan Moral Kohlberg's



Kohlberg's stages of moral development

Stage 6: I do it because it is the right thing to do

Stage 5: I do it because of a social contract we have with each other

Stage 4: I do it because it is the law, and I respect the law

Stage 3: I do it so you like me

Stage 2: I do it so I get something out of it

Stage 1: I do it so I don't get in trouble

www.sidewaysthoughts.com

Preconventional merupakan tahapan pertama dari 3 (tiga) tahapan utama dimana pada tahapan ini perilaku moral didasarkan pada kekuatan otoritas eksternal. Dalam tahapan pertama ini terdapat tahapan *fear of punishment* dimana moral dipahami sebagai ketaatan kepada hukum, peraturan, dan penguasa. Perilaku terutama diarahkan untuk menghindari hukuman. Bertindak adil dipahami dalam kerangka tidak melanggar peraturan dan hukum. Orientasi masih bersifat egosentris, kepentingan diri menjadi titik pusatnya. Belum melihat atau memperhatikan kepentingan orang lain. Selanjutnya tahapan *desire for reward* dimana moral berfungsi agar keuntungan diri terjamin dan membiarkan orang lain melakukan hal yang sama. Etika diartikan sebagai menepati janji yang sudah dibuat dalam kerangka kontrak atau perjanjian. Bertindak adil berarti mentaati peraturan karena dengan demikian keuntungan pribadi terjamin (Haryatmoko, 2016).

Pada tahapan kedua adalah tahapan conventional dimana perilaku moral muncul bukan oleh kekuatan eksternal tetapi oleh nilai-nilai yang diputuskan oleh kelompok sosial, budaya, dan sebagainya. Dalam tahapan kedua ini ada peer approval dimana motivasi perilaku etis agar bisa diterima oleh komunitas dan loyalty to the system dimana motivasi

tindakan etis karena menghormati aturan dan hukum. Pada level ini terjadi pergeseran dari yang semula loyalitas pada kelompok ke sistem.

Tahapan ketiga adalah tahapan post-conventional dimana perilaku moral lahir dari otonomi, kepentingan diri dan aturan-aturan sistematis. Dalam tahapan ini ada 2 tahapan yaitu social utility dan justice. Dalam social utility etika dipahami sebagai usaha untuk menjaga nilai-nilai, menjamin hak-hak dasar dan perjanjian yang sesuai dengan hukum dalam masyarakat, bahkan meskipun harus bertentangan dengan kelompok. Yang menjadi dasar adalah perasaan tanggungjawab atas kewajiban terhadap hukum demi kepentingan umum. Orang menyadari ada nilai-nilai yang melampaui kepentingan diri dan kelompok. Sedangkan dalam tahapan justice, etika dimengerti sebagai etika universal, yakni prinsip keadilan: kesamaan hak dan hormat kepada martabat manusia. Prinsip ini tidak hanya berlaku sebagai nilai moral, tetapi juga pedoman dalam mengambil setiap keputusan. Manusia adalah tujuan, bukan sarana.

Etika individual dan publik mempunyai kesamaan berupa visi dan tujuan tindakan. Perbedaannya, pada etika etika individual, visi dan tindakan mempunyai hubungan langsung. Apa yang menjadi visi dan keyakinan seseorang, bisa langsung dilakukan tanpa melalui mediasi dan persetujuan orang lain. Sementara dalam etika publik, hubungan antara visi dan tindakan tidak langsung, karena menyangkut tindakan kolektif dan berkaitan dengan struktur sosial. Pada etika publik, dibutuhkan persetujuan melalui mediasi agar sebanyak mungkin anggota kelompok menyetujui titik tolak dalam bertindak bersama.

Dalam konteks penelitian ini peran aktor politik lewat tindakan komunikasi politiknya sehingga membentuk persepsi kecurangan pemilu pada pemilihnya masing-masing merupakan pelanggaran etis. Aktor politik sebagai kontestan politik sesungguhnya mempunyai kesempatan untuk tidak menggunakan penggunaan berita hoax dan ujaran kebencian untuk menyerang lawan politiknya. Aktor politik seharusnya dari awal sudah melarang atau mengendalikan tim kampanye atau pemilihnya untuk tidak melakukan tindakan tersebut karena penggunaan berita hoax dan ujaran kebencian akan berdampak sosial seperti polarisasi politik atau fragmentasi masyarakat yang juga dapat berdampak terhadap tindakan anarkis.

Pembahasan

Perkembangan Moral Netralitas ASN: Pandangan Kohlberg

Etika berkaitan dengan pertimbangan baik-buruk atau benar-salah. Pilihan tindakan atau perilaku etis manusia didasarkan pada berbagai alasan dan motivasi seseorang untuk bertindak etis berbeda-beda. Tindakan etis seseorang dapat dilihat dari perkembangan moralnya (Kohlberg, 1981). Kohlberg mendasarkan teorinya pada serangkaian dilema moral yang disajikan kepada subjek studinya. Teori Kohlberg dibagi menjadi tiga tahapan utama yaitu *preconventional*, *conventional*, dan *post-conventional*. Dimana pada setiap tingkat perkembangan moral, terdapat dua tahap. Kohlberg percaya tidak semua orang maju ke tahap tertinggi perkembangan moral dan percaya bahwa hanya sebagian kecil orang yang pernah mencapai tahap pasca-konvensional (sekitar 10 hingga 15%).

Mengacu pada pandangan Kohlberg, kondisi netralitas ASN dalam pemilu di Indonesia dapat dikategorikan masih dalam tahapan *preconventional* atau tahapan awal dari perkembangan moral etik. *Preconventional* merupakan tahapan pertama dari 3 (tiga) tahapan utama dimana pada tahapan ini perilaku moral didasarkan pada kekuatan otoritas eksternal. Dalam tahapan pertama ini terdapat tahapan *fear of punishment* dimana moral dipahami sebagai ketaatan kepada hukum, peraturan, dan penguasa. Dalam konteks organisasi birokrasi di mana jabatan tertinggi dalam struktur kekuasaan didapatkan lewat mekanisme politik, potensi terjadinya pelanggaran etis sangat besar. Aktor politik yang berkuasa akan menjalankan tujuan politiknya lewat kekuasaan yang dimilikinya. Sebagai penguasa tentu saja posisi bawahan menjadi rentan. Bawahan akan mengikuti perintah atasan sebagaimana lazimnya perilaku tersebut telah terinternalisasi dalam perilaku birokrasi. Hubungan ini membuat semua bawahan wajib tunduk kepada struktur kekuasaan dalam birokrasi. Orientasi masih bersifat egosentris, kepentingan diri aktor politik dan kepentingan partai politik menjadi titik pusatnya. Aktor politik yang menjadi pejabat politik akan memproduksi dan mereproduksi kapital politiknya lewat kekuasaan yang dimilikinya. Sejumlah hukum positif telah dibuat untuk mengatur bagaimana agar relasi kuasa antara pejabat politik dan ASN tidak terdistorsi menjadi hubungan politis.

Perilaku ASN dalam tahapan ini terutama diarahkan untuk menghindari hukuman dari atasan atau hal yang berkaitan dengan posisi jabatan ASN.

Bertindak adil dipahami dalam kerangka tidak melanggar peraturan dan hukum yang dibuat oleh pejabat politik, sehingga ASN merasa bahwa mengikuti perintah atasan merupakan bentuk loyalitas. Tahapan ini belum melihat atau memperhatikan kepentingan ASN. Banyak pasal yang sudah mengtur bagaimana posisi ASN agar bersikap netral dan menjalankan tugasnya dengan profesional. Dalam tahapan ini pelanggaran etis terjadi karena kekuatan dari eksternal birokrasi, yaitu partai politik dan aktor politik yang sejatinya berada di luar organisasi, menarik PNS dalam relasi kuasa untuk mendukungnya dalam pemilu.

Butuh waktu yang panjang dan pemahaman yang lebih baik kepada aktor politik dan ASN agar netralitas ASN sampai pada tahapan kedua dan ketiga dalam konteks pandangan Kohlberg. Pada kedua, yaitu tahapan conventional dimana perilaku moral muncul bukan oleh kekuatan eksternal tetapi oleh nilai-nilai yang diputuskan oleh kelompok sosial, budaya, dan sebagainya. Dalam tahapan kedua ini motivasi perilaku etis agar bisa diterima oleh komunitas karena menghormati aturan dan hukum. Pada level ini terjadi pergeseran dari yang semula loyalitas pada kelompok ke sistem. Sedangkan tahapan ketiga, yaitu tahapan post-conventional dimana perilaku moral lahir dari otonomi, kepentingan diri dan aturan-aturan sistematis.

Dalam pandangan Kohlberg, etika mencapai titik terbaiknya ketika etika dipahami sebagai usaha untuk menjaga nilai-nilai, menjamin hak-hak dasar dan perjanjian yang sesuai dengan hukum dalam masyarakat, bahkan meskipun harus bertentangan dengan kelompok. Yang menjadi dasar adalah perasaan tanggungjawab atas kewajiban terhadap hukum demi kepentingan umum. Selain itu etika dimengerti sebagai etika universal, yakni prinsip keadilan: kesamaan hak dan hormat kepada martabat manusia. Prinsip ini tidak hanya berlaku sebagai nilai moral, tetapi juga pedoman dalam mengambil setiap keputusan dimana manusia adalah tujuan, bukan sarana.

Dalam konteks penelitian ini perilaku pejabat politik lewat ajakannya kepada ASN untuk memberikan dukungan dalam pemilu dapat dikategorikan sebagai tindakan komunikasi politik yang melanggar etis. Aktor politik sebagai kontestan seharusnya tidak menggunakan relasi kuasa kepada bawahannya karena berdampak kepada profesionalitas ASN dalam menjalankan peran dan fungsi sebagai pelayan masyarakat.

Menilai Posisi Etis Politisasi Birokrasi

Salah satu dampak dari implementasi birokrasi dimana pejabat politik yang mendapatkan jabatan publik lewat mekanisme politik adalah terjadinya politisasi birokrasi. Berdasarkan hasil kajian bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), bentuk pelanggaran netralitas ASN sering terjadi dalam pemilihan kepala daerah dan/atau pemilihan umum (Perdana, 2019). Hal ini terjadi karena pemimpin organisasi tersebut dipimpin oleh aktor politik. Dengan demikian pemimpin politik tersebut patut diduga akan menggunakan kekuasaannya untuk mengajak bawahannya masuk ke dalam ranah politik praktis yang mendukung kepentingan politiknya. Tidak ada permasalahan etis apapun apabila dalam pola relasi kekuasaan yang digunakan bertujuan untuk kemajuan masyarakat. Permasalahan politisasi birokrasi biasanya terjadi pada saat pemilu. Pejabat politik seperti kepala daerah yang akan maju kembali akan melakukan berbagai strategi politik untuk mempertahankan kekuasaannya. Regulasi yang mengatur batas jabatan kepala daerah hanya maksimal 2 (dua) periode menjadikan kepala daerah yang berstatus petahan menggunakan posisinya sebagai petahana untuk menjanjikan kedudukan atau jabatan kepada ASN yang mau mendukungnya.

Kondisi ini berpengaruh terhadap kualitas kinerja ASN dan berpotensi terjadi konflik kepentingan yang memunculkan permasalahan etis. Sebagai aparatur negara yang bertugas melayani masyarakat, idealnya ASN diharapkan memiliki profesionalitas dalam menjalankan peran dan fungsinya. Birokrasi harus tetap berjalan dengan baik siapapun yang menjadi pemimpinnya. Namun menjadi sulit terwujud karena relasi kuasa yang punya motif kesepakatan politik yang tidak ideal berpotensi menciptakan kondisi birokrasi yang tidak netral dan sarat kepentingan politik. Pihak yang berpotensi melakukan politisasi pada ASN dapat berasal dari internal ataupun eksternal yaitu berasal dari atasan ataupun pihak lain yang dapat mempengaruhi seorang ASN. Pejabat politik seperti kepala daerah dan menteri memiliki kewenangan besar untuk melakukan pengangkatan, pemberhentian, dan mutasi kepada ASN karena mereka mempunyai kewenangan sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). Kewenangan ini semakin meneguhkan bahwa janji politik kepala daerah kepada ASN dapat diwujudkan pasca pemilu. PPK berwenang melakukan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian ASN. Hal inilah yang kemudian menjadi awal dari persoalan dalam pembentukan karakter

seorang ASN, sehingga tujuan dari ASN yang memiliki independensi, objektivitas dan transparan dalam pelayanan publik menjadi sulit atau bahkan tidak dapat tercapai (Sudrajat & Hartini, 2018).

Posisi etis dalam tindakan politisasi birokrasi lewat janji untuk mempertahankan ataupun mendapatkan jabatan pada tulisan ini berfokus pada sikap aktor kepada aktor lain. Tindakan ini dilihat dari dialog yang terjadi antara aktor politik dan ASN karena janji aktor politik kepada ASN dapat dikonstruksikan dalam bentuk terjadinya peristiwa dialog. Buber (1947) dalam antropologi filosofis, ilmu tentang manusia, menjelaskan inti dari filsafat dialog adalah antara pribadi dan pribadi. Pandangan ini menekankan bahwa sesuatu yang penting serta mendasar dapat terjadi antara masing-masing individu dan sangat signifikan bagi ruang kolektif yang mengikat mereka, dalam konteks ini adalah birokrasi. Dialog atau hubungan yang terjadi tentang aku-kamu. Dialog muncul ketika satu orang utuh bertemu dengan orang lain yang utuh, sebuah pertemuan di mana setiap individu memberikan seluruh dirinya kepada yang lain dan tidak menutupi apapun (Gordon, 2011). Buber (1947) menjelaskan kehidupan dialog bukanlah hak istimewa aktivitas intelektual seperti dialektika karena tidak berlandaskan atas nilai kemanusiaan. Tidak ada yang posisi relasi kuasa disini, yang terjadi merupakan positioning memberi diri mereka sendiri dan mereka yang menahan diri.

Untuk memahami konsepsi Buber tentang mendengarkan, seseorang perlu memeriksa konsep ini dalam konteks filosofi dialognya (Gordon, 2011). Lebih khusus lagi, pendapatnya adalah bahwa memeriksa dengan cermat gagasan Buber untuk memahami konsepsinya tentang mendengarkan. Analisis Gordon menunjukkan bahwa, dalam model Buber, mendengarkan melibatkan semacam perhatian aktif terhadap kata-kata atau tindakan orang lain, melibatkan mereka seolah-olah itu ditujukan secara khusus kepada kita. Diskusi Gordon tentang dialog dan mendengarkan juga menunjukkan bahwa hubungan antara berbicara dan mendengarkan adalah hubungan timbal balik dan saling ketergantungan dan mendengarkan memainkan peran penting dalam memulai banyak dialog dengan menciptakan ruang di mana dua orang dapat merangkul satu sama lain sebagai individu yang lengkap.

Ajakan aktor politik kepada ASN disebut etis apabila dialog yang terjadi mengedepankan kebaikan. Kebaikan dimaknai dengan keinginan bersama untuk menjadikan kehidupan masyarakat semakin baik,

misalnya peningkatan kesejahteraan. Dalam konteks politik seringkali dialog ajakan aktor politik lebih kepada penggunaan kekuasaan yang dimiliki. Aktor politik menjadikan ASN sebagai bawahan sehingga ruang dialog yang terjadi menjadi satu arah, sementara dalam perspektif dialogis tindakan dialog bukan menempatkan ASN sebagai objek tetapi sebagai subjek yang memiliki kedudukan yang setara (Czubaroff, 2000). Dialog antara pejabat politik seperti kepala daerah dan menteri kepada PNS berupa ajakan untuk mendukung dalam pemilu yang disertai dengan iming-iming jabatan jelas merupakan pelanggaran etis.

Problem Etik Dalam Kampanye

Pada bagian ini akan melihat 3 (tiga) model hubungan antara kandidat dan pemilih dalam kampanye yang berpotensi menjadi pelanggaran etik. Dalam ulasan ini kita dapat melihat pola-pola hubungan yang menjadikan kandidat politik dan ASN yang mendukung kandidat politik melakukan pelanggaran etik karena ketidakpahaman menjaga etika dalam kontestasi politik. karena keterlibatannya dalam hal dukungan kepada salah satu kandidat politik maka ASN dapat dikatakan menjadi aktor politik. Kontestasi politik merupakan arena dimana aktor politik mendapatkan legitimasi kekuasaan (Dawood, 2015), dimana salah satu bentuknya adalah pemilihan umum (pemilu) (Chou, 2014). Pemilu di tiap negara diselenggarakan oleh sebuah komite atau badan independen yang mekanisme pemilihan serta pengangkatan keanggotaannya dilakukan dengan model penunjukan atau seleksi (Singh, 2021). Tugas utama komisi penyelenggara pemilihan umum adalah membuat arena kontestasi politik berlangsung fair dan netral. Untuk konteks pemilu di Indonesia, pemilu dilaksanakan dengan berpegang pada asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Asas ini merupakan pemaknaan terhadap kontestasi yang netral serta tidak berpihak kepada salah satu atau peserta pemilu dan menghormati pilihan politik pemilih dalam pemilu.

Salah satu elemen penting dalam pemilihan umum adalah pemilihan atau electioneering (Beerbohm, 2016). Pemilihan merupakan fungsi utama dari kampanye yaitu menyampaikan visi dan misi kandidat kepada pemilih. interaksi komunikasi yang terjadi antara aktor politik dan pemilih menjadi sentral pada tahapan kampanye ini. Idealnya, pemilih akan menggunakan kampanye kandidat sebagai salah satu sarana untuk menilai apakah kandidat politik tersebut akan dipilih atau tidak. Kampanye ini mendasari

praktik pemilu dalam transaksi normatif antara kandidat dan pemilih (Beerbohm, 2016).

Beerbohm (2016) menjelaskan ciri-ciri dan potensi pelanggaran etik kandidat dalam pemilihan yaitu *the suspended model*, *the combat model*, dan *the forensic model* sebagai bagian dari *three models of the stump*. Inti dari pelanggaran etik dari pemilihan ini adalah kebohongan yang terjadi. *Pertama*, pelanggaran etis dalam *the suspended model*, Beerbohm menjelaskan pemilihan sebagai kompleksitas hubungan antara kandidat politik dan pemilih. Terdapat pertukaran informasi, dan pemaknaan pesan antara kandidat dan pemilih. Dalam kampanye politik, idealnya kandidat politik akan berkata jujur dan konteks yang proporsional. Kandidat dapat berjanji untuk berdiri pada suatu posisi politik, atau menjanjikan sebuah kebijakan yang dapat mempengaruhi keputusan akhir pemilih. Model ini menganggap praktik kampanye dalam sistem demokrasi tidak mampu mengkomunikasikan konsep-konsep yang memiliki kaitan dengan kebenaran atau kejujuran (Beerbohm, 2015, p. 3).

Dalam konteks ini, audiens atau pemilih yang mendengarkan kampanye kandidat bisa saja sudah menyadari bahwa kandidat politik tidak akan pernah berkata jujur, atau dengan kata lain kandidat politik menyampaikan kebohongan dalam kampanyenya. Posisi ini menjadikan apapun kebohongan yang disampaikan kandidat tidak dapat dikatakan kebohongan karena audiens dari awal sudah mengetahuinya. Sebaliknya dari sisi kandidat politik, kebohongan yang diucapkan dalam kampanye sama sekali tidak merubah pandangannya terhadap audiens. Kedua pihak membiarkan kampanye politik atau pidato politik tidak berpegang teguh pada norma kejujuran, dan kedua pihak tidak memperdulikan unsur epistemik dalam sebuah pidato. Sebenarnya ekspektasi audiens tidak akan pernah relevan kalau belum terbukti secara empirik. Kita tidak akan pernah bisa memastikan pola pikir setiap individu dalam sebuah proses pemilihan. Ketika terdapat situasi pemilih yang tidak peduli terhadap kejujuran kandidat, kandidat lah yang bersalah, bukan pemilih. Seluruh tanggung jawab epistemik berada di tangan kandidat saat menyampaikan pidato mereka, dan diasumsikan kandidat sudah terbiasa berbicara tanpa memperdulikan konteks, kebenaran, dan kejujuran. Singkatnya, kandidat politik melakukan pelanggaran etis terhadap kebohongannya walaupun audiens sudah menyadari sejak awal.

Kedua, pelanggaran etis pada *the combat model* yang berkaitan dengan karakter kampanye yang kompetitif antar kontestan politik. Akan terdapat satu pemenang yang mendapatkan segalanya, dan sisanya tidak mendapatkan apapun. Jenis-jenis pidato yang menyesatkan, terlalu menjanjikan, dan tidak beralasan diperbolehkan sebagai bagian dari praktik kampanye. Pernyataan tersebut membuktikan bahwa model ini tidak mementingkan unsur epistemik dari kampanye. Setiap kandidat akan menggunakan cara apapun untuk meyakinkan pemilih, bahwa mereka adalah kandidat yang terbaik dari kandidat lainnya. Kompetisi antar kandidat juga dapat memperlihatkan pertukaran kebohongan. Asumsi model ini adalah seorang kandidat yang tidak terlalu berpegang teguh pada norma kejujuran, dapat bertindak lebih baik dibanding kandidat yang berpegang teguh. Kandidat akan mampu memainkan situasi, saat mereka mengetahui bahwa lawannya lebih mengikuti aturan dibanding mereka. Argumen Beerbohm pada model ini, setiap kandidat tidak akan pernah mengetahui intensi kandidat lainnya pada saat proses kampanye. Tidak akan pernah ada persetujuan resmi antara kandidat mengenai siapa yang akan mengikuti dan tidak mengikuti norma kejujuran. Namun, terdapat perbedaan utama antara *combat model* dan *suspended model*. Model ini masih dapat memberikan ruang bagi pidato yang menyertakan argumen dengan konteks proporsional. Selama argumen dapat memenangkan seorang kandidat, hal tersebut akan menjadi senjata utama mereka dalam sebuah kontestasi politik.

Ketiga, pelanggaran etis pada *the forensic model*, kandidat akan berusaha memberikan bukti-bukti untuk memperkuat klaim yang sudah mereka buat. Audiens berada dalam kondisi tidak memiliki alat untuk menilai bukti yang disampaikan kandidat. Dalam model ini, pidato dari kandidat adalah bukti kebenaran bagi audiens. Audiens pada model ini diasumsikan mengetahui bahwa bukti yang disampaikan kandidat bisa saja dibesar-besarkan, menyesatkan, atau bukti palsu. Namun, walaupun audiens mengetahui bahwa bukti-bukti tersebut tidak dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya, mereka tidak akan menyangkal janji utama (janji yang disampaikan) dari kandidat. Hal tersebut menjelaskan bahwa audiens bisa saja menerima janji politik kandidat, namun tidak memiliki alasan untuk menerimanya. Model ini akan membuat audiens melihat janji politik kandidat sebagai bahan pertimbangan keputusan akhir pilihan mereka (walaupun janji tersebut nampak kosong).

Kandidat bisa saja menyampaikan janji politiknya terhadap audiens. Namun, audiens bisa juga tidak melihat janji tersebut sebagai tolak ukur utama penilaian mereka terhadap kandidat. Audiens bisa menggunakan rekam jejak kandidat untuk menjadi alat penilaian kandidat. Audiens dapat menggunakan rekam jejak tersebut sebagai prediktor kebijakan yang akan dibuat oleh calon-calon legislatif. Tidak terdapat tanggung jawab epistemik yang jelas pada model ini. Kandidat akan memiliki kecenderungan untuk terus berusaha memperkuat klaimnya dengan menggunakan cara apapun (bahkan dengan memperhatikan hal-hal apa saja yang audiens inginkan).

Posisi Etis Aktor Kampanye Hoax dan Ujaran Kebencian

Sebagai bagian dari filsafat politik, perjuangan etika komunikasi tidak lepas dari tujuan etika politik yaitu “hidup baik bersama dan untuk orang lain agar semakin memperluas lingkup kebebasan dan menciptakan isu yang adil (“The Routledge Companion to Social Media and Politics,” 2014) (P. Ricoeur, 1991). Setiap orang harus mampu menerapkan standar etika dan hukum moral universal.

Tindakan komunikasi politik aktor politik lewat penyebaran berita hoax dan ujaran kebencian untuk membangun opini publik merupakan pelanggaran etis. ASN yang menyebarkan berita hoax dan ujaran kebencian sebenarnya merupakan aktor politik karena melakukan tindakan politik. Dalam pandangan Imanuel Kant, kemampuan khas manusia adalah adanya perasaan hati nurani. Semua manusia mempunyai perasaan benar dan salah, hukum moral universal seperti seperti yang dipahami oleh hati manusia oleh hati nurani harus dibiasakan oleh semua makhluk rasional. Imperatif moral yang terkandung dalam diri manusia bersifat pasti, tanpa ada syarat, pengecualian, dan keringanan. Dalam konteks ini sebuah kebohongan, selalu tidak etis, apapun alasan dan konsekuensinya. Selanjutnya dilihat dalam perspektif politik, pandangan Kant ini menekankan pentingnya nilai-nilai yang dipandang penting bagi pertumbuhan sistem politik dan pemerintahan. Perilaku komunikasi dipandang etis jika mendukung prinsip-prinsip tersebut. Nilai-nilai ini dapat digunakan sebagai kriteria untuk mengevaluasi etika, cara, dan tujuan komunikasi dalam sistem tersebut. Komunikasi harus membentuk perwujudan nilai ini. Taktik atau strategi komunikasi yang menghambat, bisa dinilai tidak etis.

Ujaran kebencian dan hoax merupakan bagian dari narasi politik yang digunakan dalam kampanye politik (Sirait, 2019). Narasi merupakan bagian dari konsep retorika (Dwivedi, Skov Nielsen, & Walsh, 2018). Paradigma narasi melihat penonton sebagai peserta dalam pengalaman mendongeng dan banyak sarjana komunikasi berpendapat bahwa cerita seseorang akan efektif ketika mereka menarik bagi pendengar. Narasi yang disampaikan oleh pembicara berperan dalam memutuskan sejauh mana orang lain akan memengaruhi kita (West & Turner, 2018) . Pendekatan ini didasarkan pada prinsip bahwa manusia adalah hewan yang bercerita. Selanjutnya, logika naratif lebih disukai daripada logika tradisional yang digunakan dalam argumen. Logika naratif, atau logika alasan yang baik, menunjukkan bahwa orang menilai kredibilitas pembicara dengan apakah cerita mereka cocok (memiliki koherensi) dan benar. Lewat narasi yang disampaikan dalam retorika menjelaskan bahwa narasi yang disampaikan berperan dalam memutuskan sejauh mana orang lain akan memengaruhi kita (West & Turner, 2018).

Mengacu kepada tulisan Lasswell (1948) tentang cara untuk menggambarkan suatu tindakan komunikasi membawa perkembangan dalam penggunaan narasi dalam bidang komunikasi politik. Penelusuran pada masa pasca perang dunia II narasi digunakan pada propaganda dan pembentukan opini publik. Istilah propaganda lahir dari pemikiran Lasswell yang memandang propaganda merupakan strategi yang dapat membantu memenangkan peperangan (H. D. Lasswell & Blumenstock, 1939). Dalam pandangannya propaganda berfungsi dengan 4 (empat) cara yaitu: memobilisasi kebencian; menjaga aliansi; membuat kerjasama dengan mereka yang berada pada posisi netral; serta membuat kerangka bahwa musuh merupakan pihak yang jahat. Pemikiran tentang propaganda memengaruhi ide mengenai persuasi yang sebelumnya dikenal sebagai salah satu tujuan dari retorika.

Narasi hoax dan ujaran kebencian yang di produksi dan didistribusikan oleh ASN pada saat Pemilu diwarnai aspek emosi yang besar, hal ini bisa dilihat dengan narasi kampanye dibuat dengan memobilisasi kebencian layaknya propaganda. Narasi seperti yang diproduksi menunjukkan bagaimana narasi tersebut dibuat untuk menyulut kebencian dan membentuk polarisasi pemilih. Padahal sebagai seorang birokrat berbagai regulasi sudah menjadi panduan untuk menjaga netralitas ASN. Tindakan

ASN ini bukan saja melakukan pelanggaran etis tetapi juga melawan hukum.

Penutup

Netralitas memiliki peranan penting dalam menjaga profesionalisme kerja ASN untuk menjalankan tugas dan fungsi pelayanan publik. Politisasi birokrasi oleh pihak tertentu akan berimplikasi terhadap kualitas pelayanan yang akan diberikan kepada masyarakat. Pembentuk produk hukum diharapkan mampu membuat sebuah regulasi dalam rangka pengetatan akses pemangku jabatan publik untuk menyalahgunakan kewenangan, serta memberikan akses pengawasan yang ketat dari para pihak termasuk internal ASN untuk dapat melaporkan segala bentuk intervensi. Perlu dilakukan penyusunan ulang terkait format kinerja antara pejabat yang berfungsi membuat dan merumuskan kebijakan dengan level pelaksana kebijakan, untuk memperkecil potensi penyalahgunaan kewenangan.

Untuk membangun aparatur sipil negara profesional dalam pemerintahan masa depan, maka sudah saatnya pemerintah melakukan pendekatan human resource management berbasis merit secara utuh dan konsisten dalam menyusun setiap kebijakan dan manajemen ASN. Setiap pengisian jabatan ASN harus dibersihkan dari unsur-unsur non merit termasuk didalamnya unsur politik yang begitu kental mengganggu kinerja pegawai.

Perlindungan ASN dari intervensi politik dilakukan dengan 2 (dua) cara yaitu: pertama menciptakan check & balance terhadap kewenangan pejabat politik dan pejabat karier tertinggi dalam mengangkat, memindahkan, dan memberhentikan pegawai; dan kedua membatasi keterlibatan PNS dalam politik praktis terutama dalam pemilihan umum dengan kewajiban mundur dari status PNS-nya ketika mencalonkan diri dalam jabatan elected official. Namun, tugas pemerintah tidak berhenti sampai disitu, karena UU ASN hanya merupakan langkah awal dalam perjalanan panjang yang harus dilalui pemerintah dalam melakukan perubahan sistem birokrasi. Oleh karenanya penting untuk membumikan perubahan-perubahan agar lebih operasional. UU hanyalah salah satu cara dalam melakukan perubahan, karena perubahan sesungguhnya harus dibarengi dengan perubahan pola pikir dan pola budaya aparatur negara yang nota bene belum memiliki kultur sebagai pemberi layanan.

Pemerintah tentu tidak sanggup melakukan tugas ini sendirian, diperlukan kerja sama yang solid.

Referensi

- Anderson, J. F. (2013). The gospel according to merit: From virtue to rationality to production. *International Journal of Organization Theory and Behavior*, 16(4), 449–464. <https://doi.org/10.1108/IJOTB-16-04-2013-B001>
- Berbohm, E. (2016). The ethics of electioneering. *Journal of Political Philosophy*, 24(4), 381–405. <https://doi.org/10.1111/jopp.12082>
- Buber, M. (1947). *Between Man and Man*. Routledge & Kegan Paul.
- Chou, H. Y. (2014). Effects of endorser types in political endorsement advertising. *International Journal of Advertising*, 33(2). <https://doi.org/10.2501/IJA-33-2-391-414>
- Czubaroff, J. (2000). Dialogical rhetoric: An application of Martin Buber's philosophy of dialogue. *Quarterly Journal of Speech*, 86(2), 168–189. <https://doi.org/10.1080/00335630009384288>
- Dawood, Y. (2015). Campaign finance and American democracy. *Annual Review of Political Science*, 18, 329–348. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-010814-104523>
- Dwivedi, D., Skov Nielsen, H., & Walsh, R. (2018). *Narratology and ideology : negotiating context, form, and theory in postcolonial narratives*. Retrieved from <https://www.worldcat.org/title/narratology-and-ideology-negotiating-context-form-and-theory-in-postcolonial-narratives/oclc/1082387265?referer=br&ht=edition>
- Faedlulloh, D., & Duadji, N. (2019). Birokrasi dan Hoax: Studi Upaya Menjaga Netralitas Aparatur Sipil Negara di Era Post-Truth. *Jurnal Borneo Administrator*, 15(3), 313–332. <https://doi.org/10.24258/jba.v15i3.566>
- Gordon, M. (2011). Listening as embracing the other: Martin buber's philosophy of dialogue. *Educational Theory*, 61(2), 207–219. <https://doi.org/10.1111/j.1741-5446.2011.00400.x>
- Hamid, A. (2011). Politisasi Birokrasi dalam Pilkada Banten 2006. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, 97–110.
- Hamid Tome, A. (2012). Reformasi Birokrasi Dalam Rangka Mewujudkan Good Governance Ditinjau Dari Peraturan Menteri Pemberdayaan

- Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2010. *Law Journal Sam Ratulangi University*, XX(3), 132–147. Retrieved from http://repo.unsrat.ac.id/cgi/search/simple?q=abdul+hamid+tome&action_search=Search&_action_search=Search&_order=bytitle&basic_srctype=ALL&_satisfyall=ALL
- Kohlberg, L. (1981). Essays on moral development, vol. 1: The philosophy of moral development. Moral stages and the idea of justice. In *Essays on Moral Development* (Vol. 1).
- Lasswell, H. (1948). The structure and function of communication in society. *New York*.
- Lasswell, H. D., & Blumenstock, D. (1939). *World Revolutionary Propaganda*. Alfred A. Knopf, Inc.
- Light, P. C. (2006). The tides of reform revisited: Patterns in making government work, 1945-2002. *Public Administration Review*, 66(1), 6–19. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00551.x>
- Martini, R. (2010). Politisasi Birokrasi Di Indonesia. *Politika*, 1(1), 67–74.
- Mokhsen, N., Dwiputrianti, S., & Muhammad, S. (2018). *Urgensi Penegakan Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN)*.
- 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>
- Portillo, S., Bearfield, D., & Humphrey, N. (2019). The Myth of Bureaucratic Neutrality: Institutionalized Inequity in Local Government Hiring. *Review of Public Personnel Administration*, 1–16. <https://doi.org/10.1177/0734371X19828431>
- Prasodjo, E., & Rudita, L. (2014). Undang-Undang Aparatur Sipil Negara : Membangun Profesionalisme Aparatur Sipil Negara. *Kebijakan Dan Manajemen PNS*, 8(1), 13–31.
- Putra, H. S. (2019). *Jurnal Analisis Kebijakan | Vol. 3 No. 1 Tahun 2019*. 3(1).
- Sen, A. (2000). Merit And Justice. In K. Arrow, S. Bowles, & S. Durlauf (Eds.), *Meritocracy and Economic Inequality*. New Jersey: Princeton University Press.
- Singh, M. N. (2021). Election Commission, Electoral Democracy and Constitutionalization of Elections in India. *Indian Journal of Public Administration*, 67(2), 165–176.

- <https://doi.org/10.1177/00195561211022579>
- Sirait, F. E. T. (2019). Ujaran Kebencian, Hoax dan Perilaku Memilih (studi kasus pada Pemilihan Presiden 2019 di Indonesia). *Jurnal Penelitian Politik LIPI*, 2.
- Sudrajat, T., & Hartini, S. (2018). Rekonstruksi Hukum Atas Pola Penanganan Pelanggaran Asas Netralitas Pegawai Negeri Sipil. *Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*, 29(3), 445. <https://doi.org/10.22146/jmh.26233>
- Sudrajat, T., & Mulya Karsona, A. (2016). Menyoal Makna Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. *Jurnal Media Hukum*, 23(1), 87–94. <https://doi.org/10.18196/jmh.2015.0070.87-94>
- The Routledge Companion to Social Media and Politics. (2014). In *Routledge Taylor & Francis Group*. <https://doi.org/10.4324/9781315771854>
- West, R. L., & Turner, L. H. (2018). *Introducing Communication Theory. Analysis and Application*. (Sixth Edit). New York: McGraw-Hill Education.

BAB 2

Politisasi Birokasi: Antara Legasi dan Regulasi

Dana Pratiwi

Badan Pengawas Pemilihan Umum

Email: danapратиwi.bawaslu@gmail.com

PENDAHULUAN

Calon Anggota Legislatif (Caleg) Partai Gerindra sekaligus Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) DKI Jakarta Mohammad Arief dilaporkan telah membagikan atribut kampanye dalam acara pertemuan guru-guru SMP N 127 Jakarta Barat pada tahun 2018 (Wahyuningrum dalam Kompas.com, 2018 diakses pada 19 Juli 2022). Melansir Kompas.com (2018), modus yang dilakukan Arief yakni membagikan tas bingkisan yang berisi sekotak sarung dan stiker dengan wajah Arief dan partainya serta foto pasangan calon presiden dan wakil presiden Pemilihan Umum (Pemilu) 2019, yakni Prabowo Subianto dan Sandiaga Uno. Kendati para guru di sekolah tersebut tak mengetahui isi bingkisan tersebut, namun Kepala Sekolah SMP N 127 Jakarta Barat diduga justru terlibat dalam kegiatan kampanye terselubung tersebut (Nailufar dalam Kompas.com, 2018 diakses pada 19 Juli 2022). Sekolah yang seharusnya menjadi institusi pendidikan yang bebas dari praktik politik praktis justru dijadikan tempat mobilisasi pemilih dalam pemilu.

Kasus lainnya yakni adanya sejumlah ASN di Kota Tangerang Selatan yang diduga berafiliasi dengan partai politik (Astuti, 2020 dalam MediaIndonesia.com diakses pada 21 Juli 2022). Kota Tangerang Selatan menjadi salah satu daerah dengan tingkat kompetisi antar peserta Pilkada yang sengit karena statusnya sebagai penopang Ibu Kota Jakarta dan secara historis kental politik dinasti (Astuti, 2020 dalam MediaIndonesia.com diakses pada 21 Juli 2022). Kasus tersebut hanyalah salah satu kasus dari sekian banyak laporan atau temuan pelanggaran Pemilu yang mencederai netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN). Data Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) Pemilu 2019 menunjukkan pada aspek netralitas ASN terdapat 93 Kabupaten/Kota atau setara 18,1 persen terkategori rawan tinggi. Sementara itu sebanyak 421 kabupaten/kota

atau sebesar 81,9 % berada pada kategori rawan sedang (Bawaslu Republik Indonesia, 2019). Data tersebut menunjukkan bahwa hampir disemua wilayah kabupaten/kota tidak terbebas dari praktik pelanggaran netralitas ASN saat pelaksanaan pemilu. Hal serupa juga terjadi pada pelaksanaan Pilkada.

Laporan IKP menyebutkan bahwa tercatat dari 261 kabupaten/kota yang melaksanakan pilkada 2020, sebanyak 56 kabupaten/kota terkategori rawan tinggi. Sebanyak 205 kabupaten/kota terkategori rawan sedang (Bawaslu, 2020). Data tersebut turut menunjukkan bahwa pada semua wilayah kabupaten/kota terjadi pelanggaran netralitas ASN saat pelaksanaan Pilkada. Bahkan Anggota Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Rahmat Bagja kala itu mengungkapkan bahwa temuan/pelaporan pelanggaran ASN lebih banyak terjadi di Pilkada karena relasi kepala daerah dengan pejabatan di lingkungan pemda lebih dekat sehingga dapat menjadikan ASN sebagai mesin politik untuk mendulang suara dalam kontestasi elektoral (Kartika dalam Republika.co.id, 2021 diakses pada 19 Juli 2022).

Problematisasi pelanggaran netralitas ASN ini merupakan masalah klasik yang terjadi di Indonesia. Aspinall dan Berenschot (2019) dalam bukunya berjudul *Democracy for Sale: Pemilihan Umum, Klientalisme dan Negara di Indonesia* turut membahas bahwa praktik klientalisme sejak era Orde Baru telah ada dalam tubuh birokrasi Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang ditunjukkan dengan dukungan suara yang dimobilisasi oleh para pejabatnya untuk mendukung rezim yang berkuasa.

Ironisnya, praktik ini terus berlangsung hingga era reformasi. Patronase seperti membudaya dalam kehidupan politik di Indonesia. Tak mengherankan jika Aspinall dan Berenschot (2019) menyebut demokrasi patronase - demokrasi yang di mana para politisi menfaatkan patronase atau bentuk pertukaran materi dengan klien guna mendapat suara di pemilu - merupakan bentuk demokrasi yang berlangsung di Indonesia saat ini. Praktik demokrasi patronase inilah yang turut dapat mempengaruhi netralitas ASN di Indonesia.

Hasil studi Gunanto (2020) menyebutkan bahwa tujuan politisasi birokrasi di Indonesia yakni untuk melanggengkan kekuasaan. Hal tersebut dapat dilihat dengan adanya praktik penggunaan fasilitas negara, mobilisasi PNS, kompensasi jabatan, rekrutmen pegawai negeri baru, komersialisasi jabatan, dan pencopotan sekretaris daerah (Gunanto,

2020). Hal ini sejalan dengan konsepsi klientalisme pada praktik penawaran imbalan secara material dengan motif kekuasaan politik. Kendati kewajiban ASN harus netral dari politik praktis telah diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang ASN, nyatanya payung hukum tersebut pun tak mampu mencegah terjadinya praktik pelanggaran netralitas ASN. Adapun regulasi lainnya yang turut mengatur perihal netralitas ASN yakni Peraturan Pemerintah (PP) no. 94 tentang Disiplin PNS dan Perbawaslu No. 6 tahun 2018. tentang Pengawasan Netralitas Pegawai ASN, Anggota TNI, dan Anggota Kepolisian RI, Sanksi ancaman berupa pemecatan nampak belum mampu menimbulkan efek jera. Berkaca pada problematika tersebut, menjadi penting mengetahui faktor yang melatarbelakangi masih terjadinya politisasi birokrasi sehingga menyebabkan para ASN tidak netral dalam politik.

PARADOKS KONSEPSI NETRALITAS ASN

Dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang ASN dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan “asas netralitas” adalah setiap Pegawai ASN dilarang berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak boleh memihak kepada kepentingan siapapun. Indikator yang dapat digunakan untuk mengukur netralitas yakni tidak terlibat dan tidak memihak (Sarnawa, 2018). Tidak terlibat artinya PNS tidak menjadi tim sukses pada kampanye kandidat dengan menggunakan atribut partai dan atribut seragam PNS. Sedangkan tidak memihak artinya tidak membantu kandidat dalam membuat keputusan atau kegiatan yang mengarah pada dukungan kepada salah satu calon peserta pemilu/pilkada.

Terdapat sejumlah tantangan yang di hadapi dalam implementasi netralitas ASN. Adanya kekerasan simbolik, yakni legitimasi kekuasaan dan keharusan PNS mematuhi peraturan dengan ancaman terhadap posisi/jabatan mereka memaksa para abdi negara untuk tunduk pada elit yang berkuasa (Muttaqin, Idris dan Ilham, 2021). Minimnya pengawasan pada media sosial saat pilkada sebagaimana saat pemilihan pada pandemi tahun 2020 turut menghambat implementasi netralitas PNS (Muttaqin, Idris and Ilham, 2021). Akibatnya, pelanggaran netralitas ASN masih kerap dilakukan oleh sejumlah oknum birokrasi.

Gunanto (2020) menyebutkan bentuk politisasi birokrasi yakni seperti penyalahgunaan fasilitas negara guna kepentingan proses politik oknum

untuk pemilu, mobilisasi suara pegawai negeri dalam pemilu atau pilkada dan kompensasi jabatan. Dapat dimaknai bahwa ketiga komponen tersebut sangat berpengaruh dalam proses politik kandidat peserta pemilu atau pilkada, khususnya bagi calon incumbent. Pemanfaatan fasilitas negara untuk kampanye dapat menekan ongkos politik kandidat peserta pemilu. Selain itu, mobilisasi suara ASN juga mudah dilakukan oleh kandidat incumbent dengan cukup menjanjikan pemberian jabatan. Dan yang tak kalah penting lainnya, praktik pemberian kompensasi jabatan yakni dengan memasukkan aktor politik baru dalam tubuh birokrasi sehingga dapat mengintervensi kebijakan. Dalam hal ini, politik kantor dalam internal birokrasi tak terhindarkan sehingga dapat mengancam prinsip profesionalisme dan netralitas dalam birokrasi.

Riwanto (2019) menjelaskan bahwa faktor yang mempengaruhi netralitas ASN dapat dilihat dari dua perspektif, yakni dari sisi kepala daerah incumbent (Eksternal) dan ASN (Internal). Dari sisi kepala daerah incumbent, ada tiga faktor yang mendorong ASN tidak netral. Pertama, besarnya ongkos politik untuk ikut serta dalam pilkada langsung tidak sebanding dengan gaji yang mereka peroleh sebagai kepala daerah sehingga memanfaatkan APBD dan ASN untuk pencalonannya pada pilkada. Kedua, ASN memiliki jaringan sampai level desa yang mana hal ini diperlukan oleh kepala daerah. Ketiga, petahana memiliki afiliasi dengan *local gangster* untuk menekan ASN agar memilih mereka. Sementara itu dari perspektif ASN ada tiga faktor yang mempengaruhi netralitas mereka dalam Pilkada. Pertama, budaya patron-klien dalam internal birokrasi. Kedua, belum optimalnya penerapan regulasi netralitas ASN di politik. Ketiga, ASN terpicat dengan janji manis petahana apa bila memberikan dukungan suaranya. Kedua perspektif ini memperlihatkan bahwa baik kandidat peserta pemilu dan ASN sama-sama memiliki motif kepentingan dan pengaruh sistem politik yang berdampak pada profesionalitas kerja keduanya.

Dalam konsepsi perspektif Weberian (Beetham, 1987 dalam Tamma, 2018), karakteristik organisasi birokrasi dilihat sebagai hierarki, dimana setiap staff merupakan orang yang berkompeten, memiliki jenjang karir dengan sistem penggantian berdasarkan standar kerja dan jenjang (Continuity), serta menerapkan sistem merit atau profesionalitas. Hal tersebut jelas bertolak belakang dengan realitas praktik birokrasi pada negara-negara dengan indeks demokrasi yang rendah, seperti Indonesia.

Menurut data The Economist Intelligence Unit (EIU) dalam laporan Indeks Demokrasi Dunia 2021, Indonesia menduduki peringkat ke 52 di dunia dengan skor 6,71 yang terakotogi sebagai negara demokrasi yang cacat (*flawed democracy*) (Rizaty, 2022 dalam katadata.com diakses pada 22 Juli 2022).

Dalam laporan tersebut dijelaskan bahwa pada negara dengan demokrasi yang cacat secara umum telah memiliki sistem pemilu yang bebas, adil, serta adanya kebebasan sipil, tetapi didalamnya masih memiliki masalah pada kebebasan pers, budaya politik antikritik, partisipasi politik masyarakat yang lemah dan kinerja pemerintah yang belum optimal. Belum optimalnya kinerja pemerintah ini sejalan dengan belum maksimalnya penerapan sistem merit pada birokrasi Indonesia. Adanya benturan asas netralitas dan asas profesionalitas atau sistem merit dalam praktik birokrasi di Indonesia saat ini menunjukkan bahwa upaya penerapan dua aspek menghadapi persoalan, baik secara regulasi maupun dalam realisasinya. Adanya pertukaran keuntungan antara birokrat dengan kandidat peserta pemilu menegaskan bahwa Indonesia bukanlah bentuk birokrasi profesional Weberian, bahkan cenderung Marxian yang mana birokrasi menjadi bagian dari dinamika politik dan arena perebutan kekuasaan (Tamma, 2018)

CELAH REGULASI

Masih adanya celah regulasi dalam pengaturan netralitas ASN. Dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang ASN disebutkan bahwa pemberian sanksi terhadap pelanggaran ASN dalam hal ini baik PNS maupun Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). Di sisi lain, PPK diduduki oleh kepala daerah, yang notabene merupakan anggota partai politik atau berafiliasi dengan partai. Hal tersebut menjadi ancaman bagi posisi ASN, terlebih dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang ASN disebutkan PPK mempunyai kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai ASN dan pembinaan Manajemen ASN di instansi pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan wewenang besar PPK tersebut membuat para ASN rentan dipolitisasi (Sarnawa, 2018; Sutrisno, 2019).

Menurut Sutrisno (2019), terdapat ambiguitas dalam regulasi yang mengatur netralitas ASN. Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang ASN Pasal 2 huruf f menyebutkan bahwa manajemen ASN berdasarkan asas netralitas, dalam arti tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Namun, pada Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang ASN Pasal 1 angka 2 bahwa ASN memiliki hak untuk memilih. Di sisi lain, dalam menentukan pilihan politik tentu akan ada preferensi dukungan terhadap suatu calon kandidat.

Sutrisno (2019) turut mengungkapkan bahwa terdapat kerancuan dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi 22 Juli 2015, Nomor : B/2355/M.PANRB/07/2015 tentang Netralitas ASN dan larangan penggunaan aset pemerintah dalam Pemilihan Kepala Daerah secara serentak. Dalam peraturan tersebut terdapat ketentuan yang multi tafsir karena disebutkan bahwa setiap ASN dilarang memberi dukungan kepada kandidat dengan cara terlibat dalam kegiatan kampanye. Menurutnya hal tersebut dapat ditafsirkan menjadi ASN dapat ikut kampanye selama tidak memberikan dukungan dengan alasan menghadiri kampanye untuk mengetahui visi-misi kandidat. Sejalan dengan pemikiran tersebut, menurut Tamma (2018) bahwa prinsip netralitas ASN hanya sebatas mampu mencegah mereka untuk terlibat dalam kampanye atau mobilisasi dukungan saja.

Meskipun terdapat celah regulasi, sebenarnya bila ditarik secara historis terdapat upaya penguatan kebijakan demi menjaga netralitas ASN. Menurut Sarnawa (2018), prinsip netralitas ASN di Indonesia mengalami pergeseran dari masa ke masa. Mengacu pada Peraturan Presiden No. 2 tahun 1959 dan Surat Edaran Presiden No.2 tahun 1959 ASN dilarang menjadi anggota partai. Pada era Orde Baru pun melalui Peraturan Pemerintah No.6 tahun 1970 ASN dilarang berafiliasi dan menjadi anggota partai. Hanya saja rezim otoritarianisme Soeharto melakukan kooptasi terhadap birokrasi pemerintah sehingga dalam praktiknya ASN menjadi mesin suara bagi rezim yang berkuasa. Pergeseran peraturan baru terimplementasi pada era Reformasi dimana ASN tidak hanya dilarang menjadi anggota partai, melainkan juga dilarang terlibat dalam pemilihan legislatif dan eksekutif (Sarnawa, 2018). Meskipun secara normatif legal formal telah diatur, namun dalam implementasinya ditemukan praktik pelanggaran netralitas ASN hingga saat ini.

Larasati and Musfirah (2021) menyebutkan faktor hubungan personal kian mendorong ketidaknetralan ASN. Hubungan personal tersebut berdampak pada profesionalitas ASN. Sebab, praktik pemberian jabatan yang tidak berdasarkan kompetensi berimplikasi pada iklim kerja yang bias serta tidak profesional (Larasati and Musfirah, 2021). Kerentanan politisasi birokrasi ini lazim ditemui di negara-negara post otoritarianisme. Bahkan di Amerika Serikat saja yang secara demokrasi telah dewasa pun sempat ada upaya politisasi pegawai sipil menjelang berakhirnya masa jabatan Presiden Donald Trump (Mitnick, 2021 dalam TheConversation.com diakses pada 1 Agustus 2022). Kala itu Trump menjelang dua minggu pemungutan suara justru menandatangani perintah eksekutif yang mengancam akan mengembalikan Amerika Serikat ke sistem “rampasan” yang mana sebagian besar pegawai pemerintah federal akan dipecat bila tidak loyal dengan presiden. Hal tersebut menunjukkan betapa rentannya posisi ASN sehingga perlu adanya perlindungan terhadap karir mereka agar tidak mendapat ancaman politik dari rezim yang berkuasa.

Maraknya praktik pelanggaran netralitas ASN ini menimbulkan perdebatan bahkan muncul rekomendasi untuk menghapus hak politik ASN, sebagaimana hasil studi (Riwanto, 2019). Akan tetapi, rekomendasi tersebut tentu membutuhkan kajian lebih lanjut karena penghapusan hak politik ASN belum tentu dapat mencegah praktik politisasi birokrasi. Alih-alih melakukan penghapusan hak politik ASN, tentu diperlukan penguatan regulasi yang bersifat preventif dan tidak multi tafsir agar prinsip netralitas ASN dapat benar-benar diwujudkan.

LEGASI PATRONASE-KLIENTALISME DALAM BIROKRASI

Praktik klientalisme bukanlah fenomena baru dalam konstelasi politik Indonesia. Praktik klientalisme ini telah terjadi di Indonesia sejak era Orde Lama, Orde Baru dan berlanjut hingga saat ini (Aspinall and Berenschot, 2019; Hadiz, 2022). Aspinall dan Berenschot (2019) membagi karakteristik klientalisme ke dalam tiga periode, era Orde Lama, Orde Baru dan reformasi sampai saat ini. Pada era Orde Lama atau zaman demokrasi parlementer tahun 1950-1957, karakteristik klientalisme di Indonesia berbasis partai. Pada masa itu, terdapat empat partai besar yakni Partai Nasional Indonesia (PNI), Nahdlatul Ulama (NU), Masyumi dan Partai

Komunis Indonesia (PKI). Adapun bentuk klientalisme berbasis partai tersebut dapat dilihat pada tingkat lokal dan nasional. Pada tingkat lokal, tokoh-tokoh terkemuka dari PNI dan NU merupakan tuan tanah yang memiliki klien seperti petani penggarap, penyewa bagi hasil dan buruh tani. PNI juga diketahui memiliki relasi dekat dengan pamong praja atau PNS. Sementara ditingkat nasional, partai politik di parlemen memiliki kontrol terhadap kementerian-kementerian di kabinet dan menjadikannya sebagai sumber patronase. Bentuk patronase tersebut seperti adanya dukungan pada posisi tertentu, akses keuangan pemerintah, kesepakatan bisnis dan privilege lainnya.

Runtuhnya rezim Orde Lama dibawah kepemimpinan Soekarno menjadi penanda berakhirnya klientalisme berbasis partai. Sistem kepartaian tidak lagi bertahan seiring dengan menguatnya sentralisasi kekuasaan oleh presiden Suharto. Aspinall dan Berenschot (2019) menyebutkan bahwa pada era Orde Baru justru negara meminggirkan kehidupan partai politik dan membangun rezim korporatisme negara. Dengan rezim seperti itu, lahirlah bentuk klientalisme terpusat yang bersifat lebih tertutup dengan penerima keuntungan yakni para pejabat negara atau elite-elite pengusaha. Bentuk patronase pun bukan berupa pembayaran kas kecil atau barang-barang, melainkan posisi birokrasi dan peluang ekonomi yang memberikan keuntungan besar. Ironisnya, sistem klientalisme terpusat ini kemudian berdampak terhadap pembangunan kehidupan politik pada era pasca Orde Baru. Menurut Aspinall dan Berenschot (2019) para PNS menjadi terbiasa dengan praktik hukum dan kebijakan yang impersonal dan pertimbangan politik untuk kepentingan pribadi. Manipulasi hukum dan regulasi ini bukan karena factor eksternal, melainkan berasal dari dalam birokrasi itu sendiri dengan peran dari pejabat senior.

Pemanfaatan PNS guna mendulang suara rezim Orde Baru juga bukan menjadi sebuah rahasia pada masa itu. Aspinall dan Berenschot (2019) mengatakan bahwa sistem rezim Orde Baru yang dijalankan oleh presiden Suharto berdampak pada praktik patronase hingga level akar rumput atau masyarakat. Meskipun era Orde Baru telah berakhir, nyatanya tidak serta merta meruntuhkan praktik demokrasi patronase. Realitas yang ada bahwa kebangkitan partai-partai lama dan lahirnya partai-partai baru nyatanya urung membawa perubahan.

Aspinall dan Berenschot (2019) menyebut bahwa fenomena yang terjadi pasca era Orde Baru justru mengingatkan kita pada praktik klientalisme berbasis partai di era Orde Lama. Para politisi tingkat nasional menggunakan barang-barang patronase untuk memperkuat dan membangun jejaring partai. Para politisi memanfaatkan akses kekuasaan negara untuk memperkaya diri sendiri dan mengarahkan sumber daya yang mereka peroleh untuk kepentingan partai mereka guna melanggengkan kekuasaan pada pemilihan umum. Massa atau para pendukung menjadi klien bagi partai yang nantinya akan memberikan balas budi kepada mereka. Problematika birokrat dalam kekuasaan politik ini menurut Hadiz (2022) justru pasca Orde Baru kemudian tampil menjadi politikus lokal baru. Menariknya para birokrat lokal ini bersifat independen, dalam arti tidak menjadikan Golkar sebagai kendaraan politik mereka padahal secara historis mereka memiliki kedekatan satu sama lain (Hadiz, 2022). Hal ini lah yang kemudian membuat kita dapat menyaksikan para birokrat yang dahulunya di era Orde Baru memiliki relasi patron-klien justru tampil tersebar di partai-partai lainnya.

Sejalan dengan Aspinall dan Berenschot (2019), Setiyono (2007 dalam Gunanto, 2020) membuat tipologi politisasi birokrasi di Indonesia. Tipologi tersebut mengacu pada pengalaman historis birokrasi di Indonesia sejak merdeka hingga era Orde Baru. Pertama, politisasi birokrasi secara terbuka. Tipe ini terjadi pada era demokrasi parlementer dengan ditunjukkan adanya perebutan partai politik untuk menjabat posisi di kementerian. Kedua, politisasi birokrasi setengah terbuka. Tipe ini terjadi pada era demokrasi terpimpin. Disebut setengah terbuka karena praktik politisasi birokrasi hanya diperuntukkan untuk golongan yang mewakili Nasionalis, Agama dan Komunis (Nasakom). Ketiga, politisasi birokrasi secara tertutup. Praktik politisasi birokrasi ini terjadi pada era Orde Baru yang dibuktikan dengan kewajiban pegawai dari tingkat pusat hingga desa untuk menjadi anggota Golkar. Dari praktik-praktik politisasi birokrasi tersebut menghasilkan relasi patronase-klientalisme yang sebenarnya masih dapat dilihat pada saat ini.

Melihat histori praktik patronase-klientalisme menunjukkan adanya pengulangan fenomena yang mengindikasikan seperti adanya legasi budaya politik patron-klien dalam model sistem birokrasi di Indonesia. Tidak mengherankan bila hal ini kemudian berimplikasi terhadap upaya penegakan netralitas ASN. Mas'ud and Andrews (2008 dalam Riwanto,

2019) menyebutkan bahwa model birokrasi daerah di Indonesia seperti hierarki antara “Bapak” dan “Anak” atau berbentuk relasi patron-klien yang mana hal ini menjadi faktor lainnya yang mendorong ketidak netralan ASN. Pada relasi seperti, sang “Bapak” akan memberikan perintah terhadap “Anak” dengan janji iming-iming berupa materi bila melakukan perintahnya. Model birokrasi yang seperti itu turut dijumpai pada era Orde Baru. Hal inilah barang kali yang membuat desentralisasi kekuasaan yang sejatinya menjadi bentuk reformasi politik pasca rezim otoritarianisme era Orde Baru tidak berfungsi sebagaimana mestinya. Pada akhirnya para birokrat era Orde Baru cenderung menguasai panggung politik lokal (Hadiz, 2022). Model patronase yang seperti ini terus terjadi hingga saat ini dan cenderung kuat mempengaruhi netralitas ASN (Tamma, 2018).

Menurut Aspinall dan Berenschot (2019) reformasi pemilihan umum dari pemilihan tidak langsung menjadi pemilihan langsung memang berhasil membuat para politisi, khususnya politisi daerah, memanfaatkan bentuk-bentuk patronase untuk membangun partai mereka. Akan tetapi, reformasi pemilihan umum justru mendorong mereka untuk lebih fokus pada kepentingan pribadi, yakni dengan membangun jejaring non partai. Relasi sistem pemilihan umum dan klientalisme menurut Hicken (2007 dalam Aspinall dan Berenschot, 2019) bahwa sistem pemilu yang berpusat pada calon pada akhirnya sering mendorong pemimpin partai untuk membiarkan atau menganjurkan kepada para kandidatnya untuk menyusun kekuatan jaring personal dengan mengarahkan atau menjanjikan proyek-proyek kecil atau sumbangan kepada konstituennya. Dengan kata lain, praktik politisasi birokrasi masih berkelindan seiring dengan upaya mewujudkan sistem merit dalam tubuh birokrasi Indonesia.

KESIMPULAN

Politisasi birokrasi seperti menjadi persoalan klasik yang tak kunjung usai. Akibatnya, pelanggaran netralitas ASN menjadi momok mana kala perhelatan pemilu dan pilkada akan diselenggarakan. Persoalan tersebut tidak terlepas dari adanya legasi budaya patronase-klientalisme dalam internal birokrasi serta adanya celah regulasi. Praktik patronase-klientalisme dalam internal birokrasi menjadi seperti legasi karena bila ditarik secara historis, fenomena ini telah lama terjadi dan polanya pun

terulang kembali pada saat ini. Hal ini menyebabkan netralitas ASN rentan menghadapi tekanan menjelang perhelatan pemilu dan pilkada. Kondisi ini kian diperparah dengan belum optimalnya regulasi yang dapat mencegah praktik politisasi birokrasi. Terbukti dengan masih adanya celah regulasi dalam pengaturan netralitas ASN. Celah regulasi ini menjadi ruang adanya praktik pelanggaran netralitas ASN. Regulasi yang ada saat ini juga belum implementatif sehingga belum ada efek jera bagi ASN yang melakukan pelanggaran asas netralitas. Kedua faktor ini saling mempengaruhi satu sama lain. Oleh karena itu, diperlukan penguatan regulasi yang melindungi ASN dan perbaikan sistem birokrasi dengan menerapkan sistem merit guna memutus praktik patron-klien dalam institusi di Indonesia. Produk hukum yang dibuat harus mampu mencegah penyalahgunaan wewenang dan pengawasan terhadap ASN (Perdana, 2019). Dengan begitu, diharapkan penerapan prinsip netralitas dan profesionalitas ASN benar-benar terwujud.

DAFTAR PUSTAKA

- Aspinall, E. and Berenschot, W. (2019) *Democracy for Sale: Pemilihan Umum, Klientelisme, dan Negara di Indonesia (Edisi Terjemahan Indonesia)*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Astuti, I. (2020) 'ASN Tangsel Berseliweran ke Parpol di Tengah Pilkada', *mediaindonesia.com*.
- Bawaslu Republik Indonesia (2019) *Laporan Indeks Kerawanan Pemilu 2019*. Jakarta. Available at: [https://bawaslu.go.id/sites/default/files/publikasi/RINGKASAN EKSEKUTIF IKP 2019.pdf](https://bawaslu.go.id/sites/default/files/publikasi/RINGKASAN_EKSEKUTIF_IKP_2019.pdf).
- Beetham, D. (1987) *Bureaucracy*. Milton Keynes: Open University Press.
- Gunanto, D. (2020) 'Politisasi Birokrasi Dalam Pelaksanaan Pilkada di Indonesia', *Independen (Jurnal Politik Indonesia Global)*, 1(2), pp. 87–94. doi: 10.24853/independen.1.2.87-94.
- Hadiz, V. R. (2022) *Lokalisasi Kekuasaan Di Indonesia Pasca Otoritarianisme (Edisi Terjemahan)*. Jakarta.
- Kampanye, M. T. (2020) *Pemutakhiran Indeks Kerawanan Pemilu (Ikp) Pilkada 2020*. Jakarta.
- Kartika, M. (2021) 'Pelanggaran Netralitas ASN Banyak di Pilkada daripada Pemilu', *Republika.co.id*, 21 September. Available at:

- <https://www.republika.co.id/berita/qzs0w7487/pelanggaran-netralitas-asn-banyak-di-pilkada-daripada-pemilu>.
- Larasati, A. S. and Musfirah, M. (2021) 'Analisis Penyelenggaraan Etika Administrasi dalam Netralitas ASN Pada Pilkada 2020', *Dinamika Governance : Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, 11(1), pp. 103–116. doi: 10.33005/jdg.v11i1.2512.
- Mas'ud, M. and Andrews, C. Mac (2008) *Perbandingan Sistem Politik*. Gadjah Mada University Press.
- Mitnick, B. M. (2021) 'Trump wasn't the first president to try to politicize the civil service', *TheConversation.com*, January. Available at: <https://theconversation.com/trump-wasnt-the-first-president-to-try-to-politicize-the-civil-service-which-remains-at-risk-of-returning-to-jacksons-spoils-system-145518>.
- Muttaqin, M. Z., Idris, U. and Ilham, I. (2021) 'TANTANGAN IMPLEMENTASI NETRALITAS PNS (Kajian Kekerasan Simbolik dalam Pilkada)', *JWP (Jurnal Wacana Politik)*, 6(1), p. 1. doi: 10.24198/jwp.v6i1.32065.
- Nailufar, N. N. (2018) 'No Title', *Kompas.com*. Available at: <https://megapolitan.kompas.com/read/2018/10/17/09391191/kepala-smp-negeri-di-jakbar-diduga-terlibat-kampanye-caleg-ini-kata>.
- 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), pp. 109–128. doi: 10.22212/jnh.v10i1.1177.
- Riwanto, A. (2019) 'The Construction of Law Neutrality of State Civil Apparatus in the Simultaneous Local Election in Indonesia', *Yuridika*, 34(2), p. 237. doi: 10.20473/ydk.v34i2.7926.
- Rizaty, M. A. (2022) 'Indeks Demokrasi Dunia 2021, Indonesia Masih Dinilai Lemah', *katadata.com*. Available at: <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/02/14/indeks-demokrasi-dunia-2021-indonesia-masih-dinilai-lemah>.
- Sarnawa, B. (2018) 'Legal Friction of State Civil Apparatus Neutrality in Indonesia', *Indonesian Comparative Law Review*, 1(1). doi: 10.18196/iclr.1105.
- Sutrisno, S. (2019) 'Prinsip Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah', *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 26(3), pp. 521–543. doi: 10.20885/iustum.vol26.iss3.art5.

- Tamma, S. (2018) 'Paradox of Bureaucracy Neutrality in The Indonesia Regional Election', *Palita: Journal of Social-Religion Research*, 1(2), pp. 95–112. doi: 10.24256/pal.v1i2.69.
- Wahyuningrum, R. (2018) 'Diduga Terlibat Kampanye Caleg Gerindra, Kepala SMPN 127 Diperiksa', *Kompas.com*. Available at: <https://megapolitan.kompas.com/read/2018/10/18/19594101/diduga-terlibat-kampanye-caleg-gerindra-kepala-smpn-127-diperiksa>.

BAB 3

NETRALITAS ASN SEBAGAI HAK POLITIK DAN KAITANNYA DENGAN TATA KELOLA PEMERINTAHAN YANG BAIK

Rizky Dwi Kusuma

Badan Pengawas Pemilihan Umum

Email: rizkykusuma@bawaslu.go.id

Untuk dapat mencapai tujuan dan sasaran organisasi, pastilah dibutuhkan SDM (Sumber Daya Manusia) yang kompeten, berkualitas, dan profesional. Jika nilai-nilai tersebut dimiliki oleh seorang individu, maka akan dapat menciptakan perencanaan dan pengelolaan organisasi yang baik pula demi kepentingan organisasi (Nurprojo, 2014). SDM sebagai individu maupun kelompok produktif merupakan unsur penting untuk dapat menjalankan organisasi, mengingat diantara unsur lain seperti modal, pasar, dan teknologi, manusia berkedudukan sebagai penggerak unsur lainnya (Sefullah, Fahmal, & Sampara, 2020). Pada intinya, SDM adalah penggerak, pemikir, sekaligus perencana guna merealisasikan tujuan organisasi.

Pada birokrasi pemerintahan, jika mengacu pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, pegawai ASN merupakan SDM penggerak pemerintahan. Pegawai ASN merupakan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintahan dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dan disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pegawai ASN sebagai SDM yang menjalankan roda pemerintahan sekaligus penentu keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan melalui tindakan nyata pengabdian dan juga pelayanan kepada masyarakat dituntut untuk dapat mewujudkan masyarakat yang makmur dan sejahtera sesuai harapan bangsa Indonesia. Oleh karenanya, terdapat tiga peranan penting yang harus diemban oleh ASN sebagai pegawai pemerintahan, yaitu melaksanakan peraturan perundang-undangan, memberikan pelayanan kepada publik atau masyarakat, serta menjalankan pemerintahan (Akny, 2014). Untuk menjalankan peranan tersebut, ASN haruslah menerapkan asas-asas yang pada Pasal 2 UU Nomor 5 Tahun 2014 dijelaskan bahwa:

“Penyelenggara kebijakan dan manajemen Aparatur Sipil Negara berdasarkan pada asas kepastian hukum, profesionalitas, proporsionalitas, keterpaduan, delegasi, netralitas, akuntabilitas, efektif dan efisien, keterbukaan, nondiskriminatif, persatuan dan kesatuan, keadilan dan kesetaraan serta kesejahteraan”.

Dari asas-asas tersebut, netralitas menjadi salah satu asas yang harus ada pada diri masing-masing ASN disetiap langkah dan tindakan dalam menggunakan kewenangan yang dimilikinya, termasuk netralitas dari pengaruh perpolitikan yang dapat mempengaruhi profesionalitas dan kinerja birokrat. Esensi adanya netralitas ASN merupakan sebuah integritas moral, komitmen, dan juga tanggungjawab terhadap pelayanan publik, tidak melakukan pelanggaran berupa konflik kepentingan dalam menjalankan tugas serta tidak menyalahgunakan kewenangan, kekuasaan, jabatan dan status yang dimilikinya. Jika mengacu pada peraturan perundang-undangan, netralitas ASN di ranah politik dapat dilihat dari larangan ASN untuk menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik. Netralitas juga merupakan perilaku tidak memihak, atau tidak terlibat yang ditunjukkan birokrat pemerintahan dalam masa kampanye kandidat, baik kandidat presiden dan wakil presiden ataupun kandidat kepala daerah dan lembaga legislatif. Ketidakberpihakan tersebut meliputi ketidak ikut sertaan menjadi tim sukses dan peserta kampanye selama masa kampanye berlangsung, baik itu menggunakan atribut partai maupun atribut ASN, serta tidak memihak pada salah satu calon ataupun mengadakan kegiatan yang dapat menguntungkan salah satu kandidat. Selain harus memperhatikan batasan untuk tidak ikut serta dan terlibat dalam proses kampanye, ASN juga tidak diperbolehkan mencalonkan dirinya dalam pesta demokrasi tersebut, kecuali menyatakan pengunduran diri sebagai pegawai ASN. Meskipun seorang ASN masih memiliki hak menjadi pemilih, namun batasan-batasan yang telah disebutkan sebelumnya masih menjadi hambatan bagi ASN sebagai warga negara untuk menggunakan hak politiknya dalam bentuk berserikat, berkumpul, dan juga mengeluarkan pendapat.

Kedudukan ASN yang berada pada persimpangan jalan antara menjaga netralitas guna terwujudnya tata kelola pemerintah yang baik dengan kedudukan mereka sebagai warga negara dengan hak politik yang melekat pada dirinya sampai saat ini masih sering menimbulkan kebingungan dan perdebatan serta rawan terpengaruh oleh kepentingan

politik (Pradono, 2019). Di satu sisi, netralitas ASN menjadi dasar bagi birokrasi untuk dapat melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*), sebagaimana yang disebutkan dalam UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, terdapat Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), yaitu: 1) Kepastian hukum; 2) Ketidak berpihakan; 3) Kemanfaatan; 4) Tidak menyalahgunakan wewenang; 5) Kecermatan; 6) Kepentingan umum; 7) Pelayanan yang baik; dan juga 8) Keterbukaan. Ketidak berpihakan ini mencerminkan netralitas yang mengharuskan ASN untuk tetap bersikap profesional dan tidak memihak pada siapapun di ranah politik. Di lain sisi, kedudukan seorang ASN juga sebagai bagian dari WN yang tidak dapat dilupakan bahkan dihilangkan, karena sudah disebutkan secara jelas di dalam Peraturan Perundang-Undangan bahwa pegawai ASN (PNS dan PPPK) merupakan seorang WNI, sehingga ASN berhak menggunakan hak politik yang merupakan hak konstitusional setiap warga negara dengan berlandaskan nilai-nilai demokrasi.

Hak politik yang dimaksud dapat digunakan dalam penyelenggaraan pemilihan umum, di mana Pemilu ini bertujuan untuk memiliki pemimpin dan membentuk lembaga pemerintahan guna mendukung berjalannya prinsip demokrasi itu sendiri. Lembaga negara yang dimaksud meliputi: 1) Adanya partai politik; 2) Adanya pemerintahan dan dewan perwakilan yang memiliki tanggung jawab yang dipilih melalui Pemilu oleh rakyat; 3) Adanya kebebasan pers dan media massa; serta 4) Merdekanya sistem peradilan guna menjunjung HAM sekaligus mempertahankan peradilan. Dengan demikian, Pemilu menjadi instrumen penting untuk menjalankan dan mewujudkan demokrasi suatu negara, dan juga menjadi alat untuk menjaring para pemimpin dan wakil rakyat yang akan menduduki posisi tertentu di pemerintahan untuk menjalankan negara tersebut sekaligus menjadi sarana untuk menyalurkan aspirasi dan hak rakyat. Sehingga, dapat ditarik hubungan antara demokrasi dan pemilu, di mana tujuan dari demokrasi dapat terwujud melalui pembentukan lembaga-lembaga negara, yang mana pembentukan lembaga negara tersebut dapat dilakukan melalui Pemilihan Umum (Pemilu), sehingga keduanya memiliki hubungan yang saling terkait. Lebih lanjut, prinsip demokrasi dalam suatu negara dengan keberadaan hak politik rakyatnya juga merupakan hal yang saling terkait dan memberikan pengaruh satu sama lain. Tanpa adanya rakyat dan hak politik yang melekat pada dirinya, tidaklah mungkin Pemilu

yang merupakan prinsip demokrasi dapat terlaksana. Namun, seperti yang disebutkan pada bagian-bagian sebelumnya, tidak semua warga negara Indonesia dapat menggunakan hak politik mereka secara utuh, yang dimaksud dalam hal ini yaitu seorang ASN harus tetap menjunjung dan menerapkan asas netralitas guna mewujudkan negara dengan tata kelola pemerintahan yang baik. Untuk itu, tulisan ini coba melihat apa saja hak politik yang dimiliki oleh ASN dalam Pemilu dan bagaimana keterkaitan antara netralitas ASN dengan tata kelola pemerintahan yang baik.

Hak Politik ASN dalam Pemilu

Mengacu pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, Pemilihan Umum atau yang biasa disebut sebagai Pemilu merupakan sebuah sarana bagi rakyat untuk menjalankan kedaulatan dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam sebuah kerangka NKRI yang berlandaskan dasar negara Pancasila dan konstitusi UUD 1945. Oleh Rahmat Hollyson (2015) Pemilu diartikan sebagai ajang pemilihan calon pemimpin, baik itu pemimpin negara yaitu presiden dan wakil presiden ataupun kepala daerah sampai dengan kepala desa (Pahlawan, 2020). Pemilu juga dapat dijadikan wadah bagi warga negara untuk dapat menyalurkan suara politik mereka sebagai wujud pelaksanaan hak asasi sekaligus sebagai sarana untuk menegakkan dan mempertegas kedudukan rakyat sebagai pemegang kedaulatan di sebuah sistem demokrasi (Furqon, 2020). Dengan begitu, keberadaan Pemilu harus benar-benar dapat memberikan kebebasan kepada setiap warga negara untuk memilih pemimpin sesuai dengan pilihan mereka melalui proses pemilihan yang bersih tanpa adanya kecurangan dan perilaku tercela lainnya yang dapat menodai pesta demokrasi tersebut.

Suara yang diberikan oleh warga negara untuk memilih kandidat dalam Pemilu termasuk bagian dari hak politik warga negara. Istilah hak politik ini berarti sebuah hak yang identik melekat pada setiap warga negara di sebuah negara yang menganut prinsip demokrasi. Secara teori, hak politik berarti hak yang dimiliki dan melekat pada setiap individu guna memperoleh dan merebut kekuasaan, kedudukan serta kekayaan yang berguna bagi diri mereka (Bawamenewi, 2019). Hak politik diberikan kepada setiap warga negara bukan tanpa alasan, karena pada dasarnya hak tersebut telah diatur sebagaimana yang tertuang di dalam UUD 1945

yaitu setiap warga negara berhak untuk menyampaikan pendapat mereka, baik secara lisan maupun tulisan. Hak tersebut juga merupakan sebuah cara agar masyarakat dapat menyalurkan pendapat dan aspirasi mereka, sekaligus sebagai alat pembatas kekuasaan pemerintah sehingga tidak sampai melanggar hak rakyat, serta memberikan kesempatan kepada warga negara untuk dapat ikut serta dalam pemerintahan. Bentuk hak politik warga negara Indonesia ada bermacam-macam, mulai dari hak untuk memilih dan dipilih, hak ikut serta dalam kegiatan pemerintahan, hak berserikat, berkumpul dan menyampaikan pendapat, hak diangkat menjadi pejabat pemerintahan, hak mendirikan partai politik, sampai dengan hak untuk menyampaikan pandangan dan pikiran politik. Hak politik warga negara saat ini merupakan suatu hak dasar yang sekali lagi harus ada pada diri setiap individu. Penegasan konstitusi terkait hak politik warga negara tertuang dalam Undang-Undang tentang HAM Pasal 43 ayat 1, yang bunyinya:

“Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam Pemilu berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan”.

Ayat tersebut menjelaskan bahwasanya hak memilih dan dipilih pada lingkup pemilihan umum di Indonesia merupakan hak asasi setiap warga negara, sehingga sudah menjadi kewajiban negara untuk menjaminkannya. Penyimpangan atas hak politik tersebut dapat dikatakan sebagai bentuk perlawanan kepada konstitusi. Tetapi, perlu diingat dan dipahami bahwasanya implementasi hak memilih dan dipilih dalam Pemilu juga harus berdasar pada Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku di Indonesia. Pengaturan terkait dengan mekanisme implementasi hak politik memilih dan dipilih dalam Pemilu adalah perwujudan prinsip negara demokrasi dengan berlandaskan hukum yang dianut Indonesia.

Jika ditinjau dari sisi hak asasi manusia (HAM), maka hak asasi warga negara dapat terbagi menjadi 2 bentuk, yaitu hak WN yang tidak dapat dibatasi dan hak WN dapat dibatasi. Pembagian hak ini merupakan kewenangan yang dimiliki negara untuk membatasi warga negara agar tidak sewenang-wenang dalam menggunakan kebebasan mereka terutama dalam hal implementasinya. Untuk hak tidak dapat dibatasi, berarti hak yang sifatnya mutlak dimiliki oleh seseorang sehingga tidak dapat dibatasi penerapannya oleh negara dalam keadaan apapun.

Sedangkan hak dapat dibatasi memiliki pengertian bahwa pelaksanaan hak tersebut dapat dikenai pembatasan oleh Peraturan Perundangan dengan mempertimbangkan hal-hal tertentu. Hak yang dibatasi ini tertuang dalam UUD 1945 Pasal 28I Ayat 1, yang mana dalam implementasi kebebasan tersebut harus tetap menaati pembatasan yang dilakukan oleh negara (Pasal 28J Ayat 2). Hal tersebut didasarkan oleh pertimbangan bahwa kebebasan yang dimiliki warga negara tidak diarahkan untuk mengganggu hak asasi orang lain atau dengan penjelasan lain bahwa pembatasan yang dilakukan bertujuan untuk menjamin adanya pengakuan dan juga penghormatan bagi hak dan kebebasan orang lain (Sudrajat & Mulya Karsona, 2016).

Dengan begitu, hak untuk dipilih dalam Pemilu bagi ASN pada dasarnya tetap diberikan dan dapat dimiliki oleh setiap individu, tetapi hak tersebut dibuat dengan adanya pembatasan melalui syarat-syarat tertentu yang harus dipenuhi, karena jika mengacu kepada UUD 1945, hak untuk dipilih bukanlah hak yang tidak dapat dibatasi melainkan termasuk kepada hak yang dibatasi dengan syarat-syarat tertentu guna menjamin tidak terjadinya pelanggaran terhadap hak-hak yang dimiliki oleh orang lain. Selain itu, adanya pembatasan hak untuk dipilih pada proses Pemilu bagi ASN dan pembatasan terhadap pencalonan kandidat memiliki tujuan agar rangkaian proses pemilihan umum di Indonesia dapat terlaksana dengan baik dan sesuai dengan asas Pemilu untuk kemudian dapat menciptakan pemimpin negara, kepala daerah, dan wakil rakyat yang berkualitas, kompeten, profesional, dan berintegritas.

Pembatasan hak dipilih dalam Pemilu bagi ASN dapat dilihat di beberapa peraturan perundang-undangan, yaitu pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Pasal 182 tentang Pemilihan Umum, dimana untuk mencalonkan diri sebagai anggota DPD seseorang haruslah mengundurkan diri dari jabatan-jabatan yang mereka emban, termasuk mengundurkan diri sebagai ASN. Pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Pasal 59 Ayat 5a bahwasannya calon perseorangan yang ingin mendaftar menjadi kepala daerah haruslah menunjukkan surat pernyataan telah mengundurkan diri dari jabatan negeri bagi calon yang berasal dari pegawai negeri sipil, anggota TNI dan Polri. Begitupun di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara pada Pasal 119, bahwasannya pejabatan pimpinan tinggi madya dan pratama yang akan mencalonkan diri sebagai kepala daerah berkewajiban menyatakan

pengunduran diri sebagai PNS secara tertulis terhitung sejak mendaftar sebagai calon, sedangkan pada Pasal 123 Ayat 3 disebutkan bahwa pegawai ASN dalam hal ini PNS yang mencalonkan atau dicalonkan menjadi Presiden atau Wakil Presiden; ketua, wakil dan anggota DPR/DPD; gubernur dan wakil gubernur; ataupun bupati/wali kota dan wakil bupati/wali kota wajib untuk menyatakan pengunduran diri sebagai PNS secara tertulis terhitung sejak mendaftarkan diri sebagai calon.

Sedangkan untuk hak memilih, pada dasarnya juga tidak termasuk ke dalam hak-hak dasar yang tidak dapat dibatasi atau bukanlah hak absolut, seperti yang tertuang di dalam *International Covenant on Civil and Political Right* (ICCPR) yang diratifikasi dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik yang di dalamnya disebutkan bahwa meskipun hak memilih dalam Pemilu merupakan salah satu wujud dari pemenuhan hak asasi manusia, tetapi hak tersebut bukanlah *underogable right*, dengan kata lain, digunakan atau tidak digunakannya hak memilih oleh masing-masing individu tidaklah menimbulkan konsekuensi hukum, hanya saja secara politis dan sosiologis mereka telah kehilangan kontribusi dan campur tangan dalam menentukan arah kebijakan dan keputusan penting guna mencapai tujuan dari negara (Jamaluddin, 2021). Meskipun ASN memiliki kebebasan untuk menggunakan hak pilih mereka, namun sikap netral ASN dalam Pemilu harus tetap diterapkan, mengingat salah satu peran mereka yaitu memberikan pelayanan kepada masyarakat sehingga perlu diminimalisir hal-hal yang dapat menimbulkan perbedaan, keretakan, dan perselisihan di internal ASN. Keberpihakan dan keterikatan pada hal-hal, orang atau golongan tertentu berpotensi besar mengganggu kinerja, profesionalitas, dan kualitas pelayanan bahkan menodai keberlangsungan demokrasi.

Dengan demikian, hak memilih dan dipilih dalam Pemilu bagi ASN merupakan hak yang telah, sedang dan akan selalu melekat pada diri masing-masing individu. ASN tetap dapat menggunakan hak pilih untuk memilih pemimpin, kepala daerah dan wakil rakyat sesuai dengan pilihan dan hati nurani mereka. Para ASN juga memiliki pilihan untuk tidak memilih para kandidat jika dirasa kandidat tersebut tidak sesuai dengan keinginan mereka. Hanya saja mereka tidak diperbolehkan untuk menunjukkan keberpihakan dan tidak diperkenankan membeda-bedakan perlakuan kepada masyarakat hanya karena perbedaan pilihan politik (Pradono,

2019). ASN juga tetap dapat mencalonkan atau dicalonkan menjadi kandidat pemimpin, kepala daerah dan wakil rakyat, namun harus mematuhi pembatasan yang berlaku melalui pemenuhan syarat-syarat tertentu, di mana pembatasan ini bukanlah untuk mengurangi atau menghilangkan hak-hak politik mereka tetapi untuk menjamin penyelenggaraan Pemilu yang luberjurdil guna menghasilkan pimpinan, kepala daerah dan wakil rakyat yang terbaik.

Hubungan Netralitas ASN dengan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik

Birokrasi merupakan suatu hal yang penting terutama karena kehadiran dari birokrasi tersebut merupakan suatu konsekuensi yang harus dihadapi oleh sebuah negara yang harus menyediakan dan memenuhi kebutuhan (barang dan jasa) rakyatnya. Oleh Wright (1992) birokrasi sering kali diartikan sebagai institusi ataupun lembaga yang menjalankan fungsi serta tanggung jawab negara (Rohayatin, 2021). Birokrasi bertujuan untuk mengatur atau mengorganisir banyak orang di dalam suatu negara yang mana wewenang tersebut diberikan agar negara dapat menjalankan peraturan perundang-undangan yang mereka miliki. Birokrasi juga diartikan sebagai sebuah sistem pengorganisasian suatu negara yang begitu kompleks sehingga membutuhkan pengendalian operasional dan manajemen pemerintahan yang baik. Oleh karena itu, birokrasi tidak lepas dan berkaitan erat dengan manajemen atau tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), dimana *good governance* ini menjadi landasan bagi pelaksanaan dan tata kerja birokrasi.

Dengan demikian, untuk membentuk dan menciptakan tata kelola yang baik dalam pemerintahan, tentu saja dipengaruhi oleh keinginan dan juga sikap yang ditunjukkan oleh para birokrat atau pemegang kekuasaan ataupun alat kelengkapan negara lainnya. Hal ini disebabkan oleh karena tugas dan juga wewenang yang mereka miliki berpotensi menimbulkan penyalahgunaan wewenang bahkan menentang hukum, sehingga keinginan melakukan perubahan ke arah yang lebih baik sangatlah penting. Tuntutan adanya penerapan *good governance* sendiri muncul dikarenakan oleh penyimpangan yang terjadi dalam demokratisasi, yang kemudian mendorong kesadaran masyarakat atau warga negara untuk

menciptakan suatu sistem baru yang dapat mengawasi berjalannya pemerintahan untuk mencapai tujuan negara. Prinsip-prinsip dari tata kelola pemerintahan yang baik salah satunya dikemukakan oleh *United Nation Development Programme* atau UNDP yang terdiri atas: 1) Adanya partisipasi; 2) Transparansi; 3) Akuntabilitas; 4) Aturan Hukum; 5) Berkeadilan; 6) daya Tanggap; 7) Berorientasi kepada kesepakatan; 8) Bervisi strategis; serta 9) Efektifitas dan efisiensi (Sulfiani, 2021). Sedangkan di dalam aturan yang ada di Indonesia yaitu UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, terdapat Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), yaitu: 1) Kepastian hukum; 2) Ketidak berpihakan; 3) Kemanfaatan; 4) Tidak menyalahgunakan wewenang; 5) Kecermatan; 6) Kepentingan umum; 7) Pelayanan yang baik; dan juga 8) Keterbukaan. Prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik inilah yang setidaknya harus diaplikasikan atau diterapkan oleh negara guna membentuk birokrasi yang baik pula. Oleh karena itu, jelas terlihat bahwasannya prinsip *good governance* ini memiliki hubungan erat dengan birokrasi, karena selain sebagai pondasi untuk menjalankan birokrasi tetapi sekaligus sebagai penunjuk arah agar birokrasi yang dijalankan sesuai dengan tujuan dan meminimalisir adanya penyalahgunaan wewenang oleh para birokrat pemegang kekuasaan.

Seperti yang telah disampaikan sebelumnya bahwa untuk menjalankan birokrasi, birokrat memegang peranan penting dalam menentukan keberlangsungan birokrasi, birokrat dalam hal ini merupakan ASN yang menjalankan tugas-tugas di dalam pemerintahan. Sehingga salah satu prinsip tata kelola pemerintahan yang baik agar para birokrat tidak menyalahgunakan wewenangnya dan dapat menjalankan tugasnya dengan profesional untuk mencapai tujuan negara yaitu prinsip ketidakberpihakan atau biasa disebut dengan netralitas. Selain itu, mengingat posisi pejabat birokrasi yang strategis dalam lingkup politik, maka netralitas mereka menjadi hal yang sangat penting. Tanggung jawab dan kewajiban dalam menjalankan netralitas juga tidak dapat dilepaskan dari kedudukan mereka sebagai *higher civil service*, dimana mereka memiliki kewajiban untuk tetap netral dan tidak berpihak pada hal-hal, orang atau kelompok dan kepentingan tertentu agar tugas-tugas yang mereka emban dapat dilaksanakan secara profesional tanpa adanya campung tangan dan tekanan dari berbagai pihak. Praktik netralitas ASN di Indonesia juga tidak terlepas dari paham konstitusionalisme yang dianut

oleh Indonesia, dimana keberadaan birokrasi dan orang-orang didalamnya merupakan bagian dari negara yang berkewajiban menjalankan konstitusi tanpa adanya keberpihakan kepada kalangan tertentu di masyarakat. Dengan kata lain, konstitusi yang baik yaitu konstitusi yang tidak memihak atau netral, sehingga para birokrat yang menjalankan birokrasi haruslah menerapkan netralitas dalam setiap langkah pengambilan kebijakan dan penggunaan kewenangan. Dengan begitu, netralitas ASN untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik menjadi penting dan urgen, dimana ASN yang merupakan pelaksana birokrasi pemerintahan di Indonesia harus melaksanakan semua tugas dengan menerapkan prinsip-prinsip *good governance* termasuk prinsip netralitas.

Hubungan antara netralitas ASN dan tata kelola pemerintahan yang baik tidak dapat dipisahkan karena merupakan sebuah kewajiban bagi seorang ASN, sehingga konsep dari netralitas ASN terutama dalam lingkup Pemilu di Indonesia memiliki arti bahwa ASN sedang menjalankan perintah dan kewajiban hukum yang diserahkan kepada masing-masing individu. Kewajiban ini bukanlah kewajiban yang sifatnya sementara bahkan semu, melainkan kewajiban yang dalam implementasi kinerjanya mengarah kepada pemberian pelayanan yang baik kepada masyarakat. Dengan adanya pemberian layanan yang baik, objektif dan tidak memihak dari ASN maka akan terpenuhi pula hak-hak masyarakat dan dengan ketidak berpihakan pada praktik-praktik politik praktis yang ada, maka ASN menjadi semakin profesional dalam memberikan pelayanan dan menghilangkan diskriminasi dalam pemberian layanan.

Daftar Pustaka

- Akny, A. B. (2014). Mewujudkan Good Governance melalui Reformasi Birokrasi di bidang SDM Aparatur untuk Peningkatan Kesejahteraan Pegawai. *Jurnal Jejaring Administrasi Publik*, 6(1), 12.
- Bawamenewi, A. (2019). *Implementasi Hak Politik Warga Negara*. 13(3), 14. <https://doi.org/10.46576/wdw.v0i61.434>
- Furqon, E. (2020). Kedudukan Komisi Aparatur Sipil Negara dalam Menjaga Netralitas Aparatur Sipil Negara pada Pemilihan Umum 2019 Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum (Studi Kasus pada Pemilu 2019 di Provinsi Banten). *Ajudikasi : Jurnal Ilmu Hukum*, 4(1), 15–28. <https://doi.org/10.30656/ajudikasi.v4i1.2157>

- Jamaluddin, J. (2021). Aparatur Sipil Negara dalam Perspektif Hukum Pemilu: Studi Antara Netralitas dan Hak Pilih. *Matriks Jurnal Sosial Sains*, 3(1), 36–48. <https://doi.org/10.36418/matriks.v3i1.78>
- Nurprojo, I. S. (2014). Merit Sistem dan Politik Birokrasi di Era Otonomi Daerah. *Civil Service: Jurnal Kebijakan dan Manajemen ASN*, 8(1), 8.
- Pahlawan, M. R. (2020). Netralitas Pegawai Negeri Sipil pada Pelaksanaan Pemilihan Umum. *Jurnal Surya Kencana Satu : Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan*, 10(2), 214. <https://doi.org/10.32493/jdmhkdmmhk.v10i2.5468>
- Pradono, N. S. (2019). Aparatur Sipil Negara dalam Pemilu 2019, Bisa Netralkah? *Jurnal Analisis Kebijakan*, 3(1). Retrieved from <http://jak.lan.go.id/index.php/jurnalpusaka/article/view/52>
- Rohayatin, T. (2021). *Birokrasi Pemerintahan*. Deepublish.
- Sefullah, A., Fahmal, A. M., & Sampara, S. (2020). *Implementasi Sistem Merit Dalam Manajemen Aparatur Sipil Negara Kementerian Agama Sulawesi Selatan*. 2(1), 11.
- Sudrajat, T., & Mulya Karsona, A. (2016). Menyoal Makna Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. *Jurnal Media Hukum*, 23(1), 87–94. <https://doi.org/10.18196/jmh.2015.0070.87-94>
- Sulfiani, A. N. (2021). Penerapan Prinsip-Prinsip Good Governance dalam Pelayanan BPJS Kesehatan di Kota Palopo. *Jurnal Administrasi Publik*, 17(1), 95–116. <https://doi.org/10.52316/jap.v17i1.59>

BAB 4

POLITIK DAN BIROKRASI DALAM PEMERINTAHAN

Muhammad Habibi

Badan Pengawas Pemilihan Umum

Pendahuluan

Pemilu merupakan instrumen demokrasi untuk membentuk pemerintahan, disinilah proses mendapatkan pemimpin dan pemerintahan disahkan. Dalam struktur politik demokrasi, perjuangan dan pelaksanaan kekuasaan dilakukan dengan aturan main tertentu yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan (Etzioni dan Halevy, 2011).

Di Indonesia, semua kepala pemerintahan diperoleh dengan metode pemilihan, mulai dari Kepala Pemerintahan di tingkat Nasional sampai Kepala Pemerintahan di tingkat desa, yang masyarakatnya sangat berpartisipasi untuk memilih secara langsung. Ketika Pemilu selesai, siklus pemerintahan dijalankan oleh sistem birokrasi yang dipimpin oleh pejabat politik pemenang pemilu. Dengan demikian pejabat politik dan birokrasi dipandang sebagai satu kesatuan, birokrasi tidak akan berjalan tanpa politik, sehingga pejabat politik akan sia-sia tanpa birokrasi, karena tidak ada yang menjalankan janji kampanye pemilu pejabat politik.

Janji kampanye hanya bisa terwujud bila sistem birokrasi diinterpretasikan ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) untuk tingkat Provinsi, Kota atau Kabupaten. Dalam RPJMN dan RPJMD kebijakan dikumpulkan oleh pimpinan pemerintahan (Presiden dan Kepala Daerah), sedangkan birokrasi adalah pelaksana kebijakan tersebut. Sebagaimana disebutkan oleh Rockman (1992), jika kita membahas tentang birokrasi dan kekuasaan, kata “birokrasi” mengacu pada eksekutif sebagai organ pemerintahan.

Birokrasi akhirnya memiliki tiga hal utama: *Pertama*, birokrasi sebagai bentuk organisasi bersama. Weber menjelaskan definisi ini, dan kemudian birokrasi ditujukan kepada organisasi pemerintah dan swasta. *Kedua*, birokrasi merupakan salah satu bentuk organ administrasi publik atau swasta. Kita sering menggunakan kata ini untuk merujuk pada bagian-bagian administrasi negara, seperti organisasi departemen, garis fungsi di dalam departemen atau lembaga pemerintah lainnya. Dari pemahaman

tersebut, masalah yang dibahas adalah koordinasi, pengawasan dan otonomi, tugas birokrasi adalah membuat dan melaksanakan kebijakan. Dengan demikian kata “birokrasi” terdiri dari biro-biro yang saling berinteraksi.

Ketiga, birokrasi adalah orang-orang yang duduk di pemerintahan secara permanen (PNS). Kelompok orang ini dapat dilihat dari berbagai sudut. Jika yang dilihat adalah kelompok pertama, maka mengacu pada kelompok elit administrasi, jika yang dilihat oleh kelompok kedua diberikan perhatian kepada pegawai negeri. Dari level paling bawah ini, urusan kelembagaan (kepejabat) dimana frekuensi kekuasaan dilakukan ketika pegawai negeri bertemu dengan penduduk, norma-norma di dalam lembaga merupakan legitimasi dan penampilan negara. Dengan pemilihan ASN dalam tulisan ini, penulis menggunakan perspektif ketiga dari Rockman.

Peran Birokrasi dalam Kekuasaan Politik

Berbeda dengan Weber yang mengartikan birokrasi dapat ditemukan pada beberapa organisasi, Smith (1988, hlm. 9) membatasi definisi birokrasi sebagai komponen pemerintahan administratif dari sistem politik (negara bagian, bangsa, kota, wilayah, dll) dan implementasi kebijakan publik.

Sebagai fenomena politik, birokrasi sebagaimana didefinisikan oleh John Stuart Mill adalah kegiatan untuk mengorganisir kekuasaan. Di samping Mill. Penulis lain juga menganalisis birokrasi sebagai kekuatan politik seperti Hegel, Marx, Mosca, Michels, Weber dan Laski. Sebagai contoh, Harold Laski mengkategorikan kata “birokrasi” dalam *Encyclopedia of the Social Sciences* dengan makna negatif: “Birokrasi adalah istilah yang biasanya diterapkan pada suatu sistem pemerintahan yang kontrolnya sepenuhnya berada di tangan pejabat sehingga kekuasaan mereka membahayakan kebebasan. warga negara biasa” (Hill, 1992.p, 2).

Max Weber dalam jurnal *Economic and Society* menulis bahwa birokrasi telah menjadi hal penting dalam kekuasaan politik dengan mengkaji fenomena sosial sebagai berikut:

1. Sebagai instrumen dalam menjalin hubungan otoritas dalam organisasi rasional, birokrasi dulu dan sekarang menjadi alat kekuasaan pertama bagi seseorang untuk mengontrol aparturnya;

2. Posisi kekuasaan yang dapat membangun birokrasi selalu menjadi lebih besar, sehingga dalam kondisi normal sulit dikalahkan;
3. Dalam negara modern, pemerintah sangat membutuhkan birokrasi, dan tidak dapat dihindari untuk menghindari birokrasi, baik dalam bentuk parlementer maupun monarki;
4. Mencermati pertumbuhan birokrasi negara dan peningkatan perannya dalam kekuasaan, bagaimana agar pelaksanaan kekuasaan terawasi dengan baik dan efektif.

Berdasarkan fenomena sosial yang dikemukakan oleh Weber, bagaimana Indonesia mengelola birokrasinya, seperti yang diterapkan dalam aturan berikut, akan dibahas di bawah ini.

Birokrasi modern memiliki sifat yang berlawanan dengan demokrasi (1996.p, 189), sebagaimana diakui oleh Katz dan Kahn, bahwa politik secara alami harus mengandung karakter demokrasi. Artinya, birokrasi secara alamiah harus dipisahkan dari politik, tidak bisa saling mengintervensi. Terpisah dari politik berarti arena birokrasi memiliki lapisan perak dengan politik. Kinerja kerja ASN diawasi oleh pejabat birokrat bukan oleh pejabat politik. Jadi, ketika seorang ASN naik jabatan, ditentukan oleh pejabat birokrat bukan oleh Presiden atau Bupati. Namun berdasarkan aturan kepengurusan ASN, sesuai Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 7 Tahun 2011 tentang Kepegawaian Pegawai Negeri Sipil, Pejabat Pembina Kepegawaian berwenang menetapkan kepangkatan, mutasi dan pemberhentian ASN serta pengawasan kepengurusannya di instansi pemerintah. Pasal 1 ayat 17).

Siapakah PPK seperti yang disebutkan di atas? Menurut UU, Presiden memiliki kewenangan tertinggi dalam pengawasan ASN dan berhak mengangkat, memindahkan, dan memberhentikan pegawai negeri sipil. Presiden dapat mendelegasikan kewenangannya kepada menteri, pimpinan lembaga pada lembaga pemerintah non-kementerian, sekretaris jenderal pada sekretaris lembaga negara dan lembaga non-struktural, gubernur, dan bupati/walikota. Menurut peneliti, dari berbagai penerima kewenangan, yang paling rentan terhadap pelanggaran netralitas ASN adalah gubernur dan bupati/walikota. Hal ini diperkuat oleh BKN, bahwa dari 990 kasus pelanggaran netralitas yang dilakukan ASN sebanyak 99,5% pelanggar netralitas ASN sejak Januari 2018 hingga Maret 2019 merupakan pegawai di instansi daerah (<https://nasional.kontan.co.id/news/bkn-995-pelanggar-netralitas-asn->

[berstatus-pegawai-instansi-daerah](#), diakses pada , pukul 19:05).

Kejadian di atas menunjukkan bahwa Kepala Daerah yang diusung oleh partai politik menggunakan kewenangannya untuk mengintervensi birokrasi untuk meminta dukungan politik kepada aparat birokrasi yang berada di bawah kedudukannya, sehingga tidak menutup kemungkinan terjadinya hubungan patron-klien. (Liddle, 1996). Artinya, ketika Kepala Daerah meminta dukungan dari aparaturnya, maka ketika dukungan diberikan aparatur akan “diganjar” dengan kenaikan pangkat misalnya.

Wilson dan Goodnow membuat dikotomi antara politik dan administrasi (Darwin, 1996). Politik berkaitan dengan pembuatan kebijakan, sedangkan administrasi berkaitan dengan implementasi kebijakan. Sebagai lembaga pelaksana, sistem dan prosedur birokrasi harus dikembangkan secara efisien antara lain dengan struktur birokrasi yang hierarkis, aturan yang impersonal, dan sistem pengembangan karir yang dapat menjamin berkembangnya profesionalisme aparaturnya. Tujuan dari pengembangan konsep ini adalah untuk memastikan efektivitas pemerintahan yang dikembangkan secara demokratis. Artinya mekanisme politik yang demokratis harus didukung oleh birokrasi yang profesional agar semua kebijakan politik yang diputuskan dapat dilaksanakan secara efisien. Jika PPK adalah Kepala Daerah, bagaimana seorang pejabat politik bisa menjamin profesionalisme aparaturnya?

Demorasi dan Birokrasi

Katz dan Kahn mengakui bahwa politik harus memiliki karakter demokratis dan birokrasi otoriter (Darwin, 1996). Demokrasi bersifat kerakyatan, artinya keputusan yang diambil memperhatikan suara banyak orang, misalnya tuntutan demonstran di jalanan, juga untuk menduduki pimpinan partai politik tidak memerlukan pendidikan dan keahlian khusus. Selama dia mendapat dukungan terbesar dari rakyat, posisi politiknya sah. Sedangkan birokrasi bersifat hierarkis, artinya antara atasan dan bawahan memiliki hubungan kontraktual, yaitu individu mau mengorbankan kebebasannya dengan patuh pada organisasi karena imbalan berupa gaji dan status yang sudah ditetapkan. Dalam birokrasi netral ketaatan seorang bawahan kepada atasan berdasarkan mandat formal atasan, bukan karena tradisi atau kharisma yang dimilikinya. Dengan demikian, bawahan dapat menolak tugas yang harus dilaksanakan di luar tanggung jawabnya.

Nilai dominan dalam politik adalah keadilan. Dengan demikian,

kesetaraan hak dan pengambilan keputusan yang berpartisipasi harus diprioritaskan. Keputusan atau kebijakan yang diambil oleh politisi harus sesuai dengan tuntutan rakyat, dan politisi harus mempertanggungjawabkan semua kebijakan yang diambil kepada rakyat karena mereka adalah pejabat terpilih (*elected official of the people*). Untuk dapat melaksanakan tugas pemerintahan sehari-hari, pegawai negeri sipil dituntut memiliki pengetahuan, keterampilan, dan kemampuan (KSA) untuk menghasilkan barang dan jasa pemerintah. Pegawai negeri hanya akan menjadi modal manusia hanya jika telah mengalami pengembangan sumber daya manusia yang terencana dan berjenjang melalui pendidikan, *on the job training*, sekolah staf, dan mutasi atau pengalihan tugas ke berbagai bidang pemerintahan (Darwin, 1996).

Sebagai tangan pemerintah, aparat birokrasi harus menyadari bahwa dirinya bukanlah pegawai pemerintah yang berkuasa tetapi pegawai negara, dua status yang berbeda namun melekat yang harus melekat pada pegawai negeri. Begitu juga politisi, dia hanyalah pejabat sementara yang menduduki jabatan politik karena dipilih oleh rakyat. Untuk itu, harus disadari bahwa ia menggunakan birokrasi untuk melaksanakan kebijakan yang digarisikannya, tetapi birokrasi bukanlah milik pribadinya sehingga ia dapat menggunakannya sesuka hati.

Asal usul politisi dan aparat birokrasi memang berbeda, jabatan politik diperoleh melalui proses pemilihan dengan demikian mendapat dukungan, sedangkan jabatan birokrasi diperoleh karena diangkat sehingga orang tersebut memiliki kekuasaan birokrasi, keahlian dan jabatan kelembagaan, bukan mandat pemilih. (Gruber, 1987). Dengan demikian, sangat penting untuk memisahkan arena birokrasi dan arena politik, menempatkan Kepala Daerah sebagai PPK merupakan tindakan untuk masuknya politik ke dalam birokrasi.

Birokrasi adalah lembaga yang secara permanen melayani masyarakat, sedangkan politisi adalah wakil partai yang tentunya memiliki beban moral untuk melayani kepentingan rakyatnya. Jangan sampai birokrasi dirusak oleh orang-orang yang datang kemudian mengambil alih kekuasaan hanya untuk sementara.

Perbedaan antara demokrasi dan birokrasi sebagaimana tercantum secara singkat pada tabel di bawah ini:

Sudut pandang	Demokrasi	Birokrasi
Karakter yang	Populis	Hirarkis

dimiliki		
Nilai dominan	Keadilan	Efisiensi
Dasar	a.) Nilai kesetaraan dan peran b.) Pengambilan keputusan bersifat partisipatif	Perbedaan status dan peran
Posisi	Kebijakan politisi berdasarkan tuntutan rakyat dan bertanggung jawab kepada rakyat	Aliran keputusan dan perintah mengalir dari atas (pemimpin) - bawah (bawahan) dan aliran akuntabilitas mengalir dari arah yang berlawanan

Sumber: diolah dari Darwin, 1996: 189

Dari matriks di atas terlihat bahwa karakternya berlawanan, tetapi keduanya harus hadir dalam pemerintahan modern. Untuk itu, agar relasi keduanya tetap terjaga di arenanya masing-masing, maka aturan tidak boleh membiarkan "politik" masuk ke arena birokrasi. Indonesia melalui perangkat aturannya justru mengundang politik untuk mempengaruhi birokrasi, maka tidak heran jika aturan tersebut tidak diubah maka masalah netralitas ASN akan terus muncul di setiap pemilu, karena bagaimanapun ASN adalah objek sekaligus subjek dalam reformasi birokrasi (Putranto, 2009).

Hubungan birokrasi dan demokrasi dalam bentuk matriks juga dikemukakan oleh Carifio (Turner dan Hulme, 1997) di bawah ini:

Distribusi Tenaga di Masyarakat	Distribusi Kekuatan di Pemerintah	
Demokrasi Otoritarianisme	Eksekutif Ascendant	Sublasi Eksekutif
	Birokrasi Kontrol Rezim Politik Demokratis	Birokrasi Mendominasi Rezim Politik Demokrat
	Subordinasi Birokrasi Kepada Rezim Politik Otoritarian	Rezim Politik Otoritarian Berbagi Kekuasaan dengan Birokrasi

Sumber: Carifio, 1992 dimodifikasi oleh Turner dan Hulme (1997)

Turner dan Hulme (1997: 95-95) menjelaskan matriks sebagai berikut:

“Di sel 1 kita memiliki 'interaksi yang diharapkan secara hukum dari kepemimpinan politik dan birokrasi dalam demokrasi', di mana rezim politik mempertahankan kendali atas apa yang dilakukan birokrasi. Sel 2 menggambarkan 'demokrasi yang didominasi birokrasi' di mana birokrasi idealnya partisipatif dan non-hierarkis, berhadapan langsung dengan kelompok kepentingan publik yang mewakili minoritas ras, gender dan kelas. Sel 3 meskipun subordinasi birokrasi di bawah kepemimpinan otoriter. Sel terakhir 4 khususnya umum dalam rezim militer yang menjamin kesediaan partisipasi birokrasi dalam pemerintahan.”

Ketika kita menganalisis hubungan antara demokrasi dan birokrasi dengan menggunakan matriks dari Carrifio di atas, Indonesia berada di sel 1 karena aturan yang mengontrol birokrasi. Politik memang demokratis seperti pemilu yang kompetitif yang melibatkan berbagai partai politik (Tohari, 2013) namun birokrasi masih diintervensi oleh politik.

Demokrasi di Indonesia masih dalam tahap demokrasi prosedural atau demokrasi formal. Demokrasi inilah yang akan mengabaikan kondisi struktural dan melanggengkan dominasi kekuasaan elit lokal (Tohari, 2013). Demokrasi prosedural dapat dijelaskan dalam dua kondisi, pertama, demokrasi adalah hal yang hampir teknis, artinya tidak ada hubungan antara demokrasi dengan masalah ekonomi dan kesejahteraan.

Untuk pandangan ini, demokrasi dan ekonomi tidak bisa dicampuradukkan, masing-masing memiliki masalah yang berbeda. Demokrasi semacam ini sering disebut demokrasi liberal yaitu demokrasi yang segala perangkatnya bersumber dari ideologi liberal. Demokrasi akan berjalan dengan baik jika institusi dan prosedurnya dikembangkan dengan baik, dan semua orang menjalankannya dengan baik. Demokrasi semacam ini tidak mempersoalkan mengapa ketika terjadi pergantian kekuasaan selalu ada kelompok yang menikmati kekuasaan dengan kesejahteraan yang baik, tetapi di sisi lain ada kelompok yang tidak menikmati kekuasaan dengan tingkat kesejahteraan yang rendah. Pandangan demokrasi ini menganut pemenuhan hak sipil dan politik, sedangkan pemenuhan hak ekonomi, sosial dan budaya tidak dianggap penting. Pemenangnya adalah mereka yang menguasai lebih banyak sumber daya, jadi demokrasi jenis ini adalah demokrasi pemenang.

Kedua, aktor-aktor demokrasi merupakan unsur utama bagi Demokrasi dan demokrasi. Para aktor ini memperjuangkan nilai dan praktik demokrasi. Menurut Moore sebagaimana dikutip oleh Tohari (2013),

demokrasi akan terwujud ketika ada kelompok borjuis atau kelas menengah yang memadai dan memiliki kesadaran akan pentingnya demokrasi. Untuk pernyataannya, Moore terkenal dengan slogan no borjuasi no demokrasi. Dengan demikian, demokrasi ditentukan oleh berapa banyak orang yang hidup dan “percaya” pada demokrasi dan mengamalkannya dengan baik dan tertib, apakah rakyat sejahtera atau tidak, adalah hal yang harus diperhatikan nantinya.

Perspektif ketiga adalah harapan dari penulis bahwa demokrasi substantif hadir di Indonesia, demokrasi bukan sekedar rutinitas pemilu yang kompetitif, hak-hak sipil politik dan Perwujudan institusi politik. Namun demokrasi juga memenuhi persyaratan struktural yang meliputi modal (kesejahteraan) ekonomi, sosial dan budaya bagi siapa saja dan juga setiap orang dapat memasuki arena kontestasi politik. Bagi penganut demokrasi jenis ini, selain hak-hak politik dan sipil, jaminan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya merupakan syarat demokrasi. Seberapa besar pemenuhan hak tersebut akan menentukan tingkat kesejahteraan masyarakat. Tanpa jaminan atas hak-hak ini, demokrasi akan terjebak dalam oligarki borjuasi.

Demokrasi prosedural yang memupuk dan memupuk penguatan elite lokal, semakin kuat bila didukung oleh aturan seperti yang terjadi di Indonesia saat ini. Keturunan dari keluarga tertentu yang menjabat sebagai Kepala Daerah menguasai beberapa daerah. Ada kecamatan yang hampir 20 tahun dikuasai oleh keluarga tertentu, hal ini berpotensi mendominasi birokrasi, dan bupati menurut aturannya adalah Pejabat Pembina Kepegawaian.

Kesimpulan

Kondisi politik boleh saja berubah sesuai dengan polarisasi dukungan terhadap partai, namun kondisi ini tidak boleh mengganggu birokrasi yang membutuhkan pergantian terstruktur dan mengutamakan keahlian. Lagi pula, untuk terciptanya pemerintahan yang demokratis diperlukan birokrasi yang kuat, birokrasi adalah tangan pemerintah tetapi bukan milik pemerintah, melainkan milik negara. Sebagaimana keberadaan negara yang abadi, dengan orang yang memerintah dapat berubah, demikian pula birokrasi.

Aturan yang menyebutkan bahwa Kepala Daerah adalah Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) berpotensi disalahgunakan, sehingga sulit untuk menetralkan ASN dari politik. Sebaiknya PPK adalah Sekda yang

juga pejabat birokrasi.

Menerjemahkan netralitas seharusnya tidak menghilangkan preferensi politik ASN, sehingga pembatasan saat ini harus ditinjau. Pelarangan ASN untuk Pilkada Serentak ke depan membuat ASN menjadi pemilih yang memilih tanpa pertimbangan dan membatasi ASN untuk memperoleh informasi politik.

BAB 5

MEKANISME PENCEGAHAN DAN PENINDAKAN NETRALITAS ASN

Latoiful Manan

Badan Pengawas Pemilihan Umum

Asas Netralitas ASN

Aparatur Sipil Negara atau yang biasa disebut ASN merupakan profesi bagi PNS dan PPPK yang bekerja di instansi pemerintah (UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, 2014). Dalam menjalankan tugas fungsinya, ASN harus berdasarkan pada asas netralitas. Asas netralitas adalah bentuk ketidak berpihakan ASN dari segala bentuk pengaruh manapun dan siapapun (UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, 2014).

Asas netralitas pada ASN termaktub dalam **UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN**. Asas netralitas menjadi salah satu dari 13 asas yang menjadi dasar dalam penyelenggaraan kebijakan dan manajemen bagi ASN (UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, 2014). Selain diatur dalam UU Nomor 5 Tahun 2014, netralitas ASN juga diatur dalam peraturan lain seperti 1) (**UU Nomor 7 Tahun 2017** Tentang Pemilihan Umum, 2017); 2) (**UU Nomor 6 Tahun 2020** Tentang Perubahan Ketiga atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, 2020); 3) (**PP Nomor 37 Tahun 2004** Tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik, 2004); 4) (**PP Nomor 94 Tahun 2021** tentang Disiplin PNS, 2021); 5) (**PP No. 42 Tahun 2004** Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik PNS, 2004); 6) (**Peraturan Bawaslu Nomor 6 Tahun 2018** Tentang Pengawasan Netralitas Pegawai ASN, Anggota TNI, dan Anggota POLRI, 2018); 7) (**SE KASN No. B/2900/KASN/11/2017** Tentang Pengawasan Netralitas Pegawai ASN Pada Pelaksanaan Pilkada Serentak Tahun 2018, 2018); 8) **SKB Menpan RB, Mendagri, BKN, KASN, Bawaslu** Tentang Pedoman Pengawasan

Netralitas Pegawai ASN Dalam Penyelenggaraan Daerah Serentak Tahun 2020.

Pada **UU Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum** pasal 181 berbunyi “Peserta pemilu untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan”. Dilanjutkan pada pasal 182 bahwa “perseorangan” yang dimaksud dapat sebagai peserta pemilu ketika telah memenuhi berbagai kualifikasi. Bagi ASN, sesuai pasal 182 huruf (k) yang bersangkutan harus “mengundurkan diri sebagai ... Aparatur Sipil Negara, ...”. Senada dengan pasal 181 dan 182, pada pasal 240 ayat (1) huruf (k), ASN yang mencalonkan diri sebagai anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota harus mengundurkan diri sebagai ASN. Selanjutnya pada pasal 280 ayat (2) huruf (f) menyatakan bahwa penyelenggara dan/atau tim kampanye pada acara kampanye, ASN tidak boleh ikut serta. Pengaturan lanjutan diatur pada pasal 280 ayat (3), pasal 282, pasal 283 ayat (1) dan (2). Ancaman hukuman juga diberlakukan jika ASN melanggar maka akan dikenakan pidana kurungan paling lama 1 tahun dan denda maksimal Rp. 12.000.000,00 sesuai dengan pasal 494.

UU Nomor 6 Tahun 2020 juga menyebutkan bahwa ASN yang akan menjadi peserta pemilu pada bursa Pilkada harus menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai PNS (Pasal 7 ayat 2). Kemudian pada pasal 70 ayat (1), pada saat kampanye paslon tidak boleh melibatkan ASN. Dengan demikian, pada UU yang mengatur mengenai Pemilu dan Pilkada jelas bahwa ASN yang ingin menjadi peserta harus mengundurkan diri sebagai ASN. Di kedua UU tersebut juga mengatur terkait pembatasan ASN dalam kegiatan tahapan kampanye baik Pemilu maupun Pilkada dengan peran sebagai pelaksana dan/atau tim kampanye.

Selanjutnya pada **PP No. 37 Tahun 2004** Bab II terkait dengan Larangan dan Kewajiban menyebutkan PNS dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus parpol (Pasal 2 ayat 1). Jika melanggar pasal 2 ayat (1), konsekuensinya PNS tersebut harus diberhentikan dari PNS. PNS yang ingin tergabung kedalam parpol wajib mengundurkan diri sebagai PNS sesuai dengan pasal 3 ayat (1).

Peraturan lain yang mempertegas ASN harus netral yaitu pada **PP Nomor 53 Tahun 2010**. Pada bagian larangan, terdapat penegasan

kenetralan ASN yaitu pada pasal 4 ayat (12, 13, 14, dan 15). Secara keseluruhan isi pasal 4 yaitu mengenai larangan seorang ASN untuk tidak mendukung Capres/Cawapres dan Caleg dalam kegiatan kampanye dengan berbagai cara seperti a) ikut menjadi panitia dan peserta kampanye; b) ikut mengarahkan PNS lain untuk menjadi pendukung; c) memanfaatkan fasilitas negara untuk kampanye; d) membuat keputusan yang menguntungkan atau merugikan Capres/Cawapres dan Caleg. Jika ASN ternyata melanggar ketentuan yang sudah diatur di PP tersebut maka dapat dijatuhi hukuman yang juga diatur di dalam PP Nomor 53 Tahun 2010. Hukuman dibagi kedalam tiga tingkatan yaitu a) ringan; b) sedang; dan c) berat. Untuk pelanggaran netralitas ASN akan dijatuhi hukuman mulai dari tingkatan sedang.

Terkait dengan kode etik dan pembinaan jiwa korps PNS diatur dalam **PP Nomor 42 Tahun 2004**. PP ini lebih mengatur terkait dengan moral dan nilai dasar PNS. Aspek kenetralan PNS diatur dalam pasal 6 tentang nilai dasar PNS. Dan khusus pada pasal 6 huruf (h) berisi profesionalisme, netralitas, dan bermoral tinggi, yang sangat erat kaitannya dengan kenetralan PNS. Bila terjadi pelanggaran maka ASN tersebut dapat diberikan sanksi moral oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK).

Pada PerBawaslu Nomor 6 Tahun 2018, spektrum objek pengawasan netralitas diperbesar tidak hanya ASN namun juga TNI dan Polri. Pada peraturan ini disebutkan bahwa pencegahan, pengawasan dan pembinaan menjadi tanggung jawab instansi masing-masing dengan pengawasannya dilakukan bersama Bawaslu. Selain itu, pengawasan yang dilakukan Bawaslu terhadap pelanggaran netralitas ASN yaitu mencakup 1) keputusan yang merugikan atau menguntungkan peserta pemilu selama masa kampanye; dan 2) aktivitas yang condong kearah keberpihakan kepada peserta pemilu pada saat tahapan pemilu.

SE KASN No. B/2900/KASN/11/2017 berisi ketegasan KASN yang memiliki tugas fungsi menjaga netralitas ASN. SE KASN tersebut berisi himbuan dan peringatan terkait dengan temuan dan laporan yang diterima KASN terkait dengan pelanggaran netralitas ASN selama perhelatan Pilkada 2018.

Dengan banyaknya pengaturan terkait dengan asas netralitas ASN maka diharapkan ASN dapat menjalankannya sesuai dengan peraturan yang berlaku. Semakin banyak aturan diharapkan mampu meminimalisir kasus pelanggaran netralitas ASN pada saat Pemilu dan Pilkada.

Netralitas ASN sendiri menjadi salah satu aspek yang sangat erat kaitannya dengan kebebasan berserikat sesuai dengan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Karena menjadi aspek yang penting, pemerintah bersama DPR menggunakan kewenangannya untuk menerapkan pembatasan aktivitas ASN agar tidak melakukan penyelewengan terkait dengan tugas dan fungsi ASN melalui beragam pengaturan.

Jika mengutip (Perdana, 2019), pengaturan netralitas ASN di Indonesia terdiri dari 4 fase yaitu 1) Tahun 1945-1965 (Awal Kemerdekaan dan Rezim Orde Lama); 2) Tahun 1965-1998 (Rezim Orde Baru); 3) Tahun 1998-2014 (Reformasi); 4) Rezim UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN.

Pada **fase pertama** yaitu masa awal kemerdekaan (1945-1965), pembinaan kepada PNS bukan menjadi prioritas karena masih dalam fase revolusi fisik. Minimnya pembinaan kepada PNS pada saat itu menimbulkan sikap saling curiga dan mencari kesalahan antar PNS sehingga sulit untuk bekerja sama. Kecurigaan antar PNS tersebut dikarenakan perbedaan basis partai atau golongan. Sedangkan partai politik pada zaman itu sangat gencar memengaruhi PNS agar mau masuk menjadi anggota partai politik karena PNS dinilai mempunyai jabatan atau pengaruh pada masyarakat luas. Hal ini berdampak pada loyalitas PNS menjadi ganda, loyalitas terhadap partai dan pemerintah. Sebagai langkah mengatasi hal tersebut maka dikeluarkan Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 tentang Larangan Keanggotaan Partai Politik bagi Pejabat Negara Warga Negara Republik Indonesia.

Pada **fase kedua** yaitu pada masa Orde Baru (1966-1998) justru kebalikan dari masa awal kemerdekaan, pemerintah Orde Baru meyakini bahwa kebebasan berserikat dan berkumpul dalam partai politik bagi PNS diperlukan dan diberikan kebebasan. Langkah tersebut didasari atas UUD Pasal 27 ayat (1) yang menyebutkan bahwa seluruh warga negara kedudukannya sama di dalam hukum dan pemerintahan, serta Pasal 28

yang terkait dengan kemerdekaan berserikat dan berkumpul. Langkah lanjutan yang dilakukan oleh Orde Baru yaitu menetapkan UU Nomor 2 Tahun 1970 tentang Pencabutan Perpres Nomor 2 Tahun 1959. Pencabutan tersebut dilakukan karena dianggap bukan bagian dari hati nurani rakyat.

Pada masa Orde Baru juga terbentuk wadah perkumpulan PNS yang disebut Korps Pegawai Republik Indonesia (Korpri) berdasarkan Keppres Nomor 82 Tahun 1970. Pembentukan Korpri sendiri bertujuan sebagai wadah persatuan PNS sekaligus sebagai pemurnian peran PNS sebagai aparatur pemerintah, abdi negara dan abdi masyarakat. Peraturan-peraturan lain yang muncul setelah pencabutan Perpres Nomor 2 Tahun 1959 semakin menguatkan PNS untuk berkiprah di partai politik. Beberapa peraturan yang ditetapkan yaitu Perpres Nomor 26 Tahun 1970 tentang Keanggotaan PNS Dalam Partai Politik dan Golongan Karya, PP Nomor 20 Tahun 1975 tentang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian PNS, UU Nomor 3 Tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golongan Karya.

Walaupun PNS pada masa Orde Baru dibebaskan memilih dan berafiliasi dengan partai politik manapun sesuai dengan UU Nomor 3 Tahun 1985 namun kenyataannya intimidasi juga kerap ditemui PNS yang tidak berafiliasi dengan Golongan Karya. Berbagai intimidasi yang dialami oleh PNS yaitu kesulitan secara prosedural ketika mengajukan permohonan, sulit mendapatkan posisi terbaik dalam jenjang karier dan bahkan dimutasi ke daerah yang tidak sesuai harapan PNS. Kebijakan ini dianggap merugikan masyarakat, PNS yang dianggap sebagai motor penggerak arah kebijakan nasional malah tersandera oleh kebijakan atasan. Kebijakan terkait kebebasan PNS berafiliasi dengan partai politik seharusnya diperuntukkan untuk kepentingan negara dan pemerintahan namun sayangnya disalahgunakan untuk mengakomodasi kelompok atau parpol tertentu.

Fase ketiga dalam pengaturan netralitas ASN pada masa Reformasi (1998-2013). Pada masa ini ASN diatur untuk kembali bersikap netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat tidak diskriminatif. Pengaturan tentang ASN pada masa reformasi ditetapkan dalam UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok

Kepegawaian. Selanjutnya pada masa Reformasi juga ditetapkan PP Nomor 37 Tahun 2004 tentang Larangan PNS menjadi anggota partai politik sebagai bentuk penegasan terkait netralitas ASN.

Fase terakhir yaitu fase UU Nomor 5 Tahun 2014. UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara merupakan pengganti dari UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Para peraturan tersebut, ASN dituntut untuk profesional dalam rangka optimalisasi pelayanan publik menuju *good governance*. Pada fase terakhir ini, netralitas ASN semakin dikedepankan dan berorientasi strategis.

Sebenarnya ruang lingkup netralitas ASN tidak hanya terbatas pada aspek politik melainkan dengan penyelenggaraan pelayanan kepada publik, pembuatan dan menjalankan kebijakan dan manajemen ASN (Perdana, 2019). ASN yang tidak menjaga netralitas tentunya akan berpengaruh pada penyelenggaraan publik yang tidak efektif. ASN sebagai bagian dari birokrasi harus menjaga netralitasnya walaupun ada sebagian pihak seperti Francis Rourke yang mengatakan bahwa netralitas birokrasi adalah hampir tidak mungkin. Keberpihakan birokrasi bukan kepada politik atau golongan tertentu mungkin menjadi langkah strategis agar birokrasi lebih steril dari ketidaknetralan.

Siti Zuhro (2016) dalam (Muhammad, 2018) menganggap bahwa birokrasi haruslah mementingkan netralitasnya karena:

1. Menyehatkan iklim demokrasi, memisahkan antara birokrasi dan politik
2. Menciptakan iklim pluralisme birokrasi, kebijakan yang dihasilkan adalah kompetisi aktor
3. Membangkitkan terciptanya *good governance* di Indonesia.

Selain itu, Siti Zuhro (2008) dalam (Muhammad, 2018) mengungkapkan bahwa pelaksanaan otonomi daerah dan kemajuan perekonomian daerah akan terwujud jika netralitas birokrasi tercipta. Oleh karena itu perlu pola dan standar kerja yang mengarah pada profesionalitas.

Pencegahan Dan Penindakan Pelanggaran Netralitas ASN

ASN sebenarnya dalam posisi yang dilematis karena sangat dekat dengan berbagai kepentingan politik. Pejabat Pembina Kepegawaian

(PPK) yang berwenang untuk mengangkat, menempatkan, memindahkan dan memberhentikan ASN merupakan pejabat politik. Oleh karena itu, langkah gerak ASN sangat dipengaruhi oleh pejabat PPK terlebih lagi jika ingin menduduki karir tertentu, anggapan ini masih banyak diamini oleh kebanyakan ASN.

Walaupun sudah jelas di UU ASN, Peraturan Pemerintah, Surat Edaran dan Peraturan lain menyebutkan bahwa ASN harus netral dan tidak berpihak namun tetap saja masih banyak terdapat kasus pelanggaran netralitas ASN. Menurut data KASN, tahun 2018 tercatat terdapat 491 pengaduan pelanggaran netralitas ASN. Pada tahun 2019 tidak jauh berbeda yaitu terdapat 412 jumlah pengaduan netralitas ASN. Dan pada tahun 2020 terdapat 250 pengaduan netralitas ASN (Laporan KASN 2021).

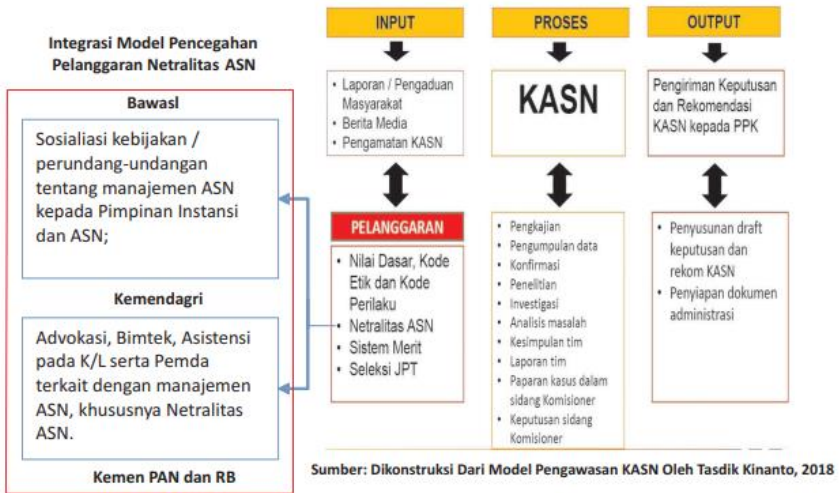
Masih tingginya angka pelanggaran netralitas ASN di Indonesia tentunya dipengaruhi oleh berbagai faktor, yaitu; 1) sanksi dinilai lemah dan tidak tegas; 2) keberpihakan ASN terhadap peserta pemilu masih dianggap wajar; 3) ASN tidak memiliki integritas untuk bersikap netral; 4) pimpinan melakukan intervensi kepada ASN dibawahnya; 5) kurang memahami regulasi terkait pelanggaran netralitas ASN; 6) sengaja untuk mendapatkan keuntungan dari keberpihakan terhadap peserta pemilu (jabatan, proyek, materi dll); 7) memiliki hubungan keluarga atau kerabat dengan peserta pemilu (Menpan.go.id)

Pencegahan Pelanggaran

Sebagai sebuah entitas yang jumlahnya banyak dan tersebar di seluruh Indonesia, ASN diawasi oleh lembaga negara bernama Komisi ASN (KASN). KASN merupakan lembaga nonstruktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik untuk melahirkan ASN yang profesional dan *perform*, memberikan pelayanan secara adil dan netral serta menjadi perekat dan pemersatu bangsa. KASN erat kaitannya dengan monitoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan dan manajemen ASN untuk menjamin perwujudan Sistem Merit serta pengawasan terhadap penerapan asas serta kode etik dan kode perilaku ASN termasuk netralitas ASN.

KASN akan terlibat langsung dalam melakukan monitoring dan evaluasi pada saat tahapan Pemilu sudah berjalan. Terdapat dua metode

pengecahan dengan mengintegrasikan model pencegahan pelanggaran netralitas ASN melalui 1) Sosialisasi Kebijakan dan 2) Advokasi, Bimtek, Asistensi (*Kajian Naskah Akademik Penyusunan Pedoman Pelaksanaan Kebijakan dan Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara*, 2018). Integrasi model pencegahan dapat dilihat pada gambar 1.



Gambar 1. Integrasi Bentuk Pencegahan Pelanggaran Netralitas ASN

Kegiatan sosialisasi kebijakan yang dilakukan oleh KASN perlu dilakukan secara berkesinambungan bahkan tidak hanya pada saat menjelang Pemilu dan Pilkada. Sosialisasi kebijakan ditujukan kepada Pimpinan Instansi dan para ASN yang tersebar di seluruh Indonesia. Substansi dari sosialisasi kebijakan sendiri yaitu mengenai model manajemen ASN yang mengarah pada profesionalitas dalam memberikan pelayanan dan perekat-pemersatu bangsa.

Berikutnya kegiatan Advokasi, Bimtek, Asistensi yang ditujukan kepada Kementerian/Lembaga serta Pemda. Substansi dari kegiatan tersebut terkait dengan manajemen ASN yang fokusnya yaitu netralitas ASN. Keberagaman pemahaman terkait dengan netralitas di kalangan ASN terutama di daerah menyebabkan kegiatan advokasi, bimtek dan asistensi netralitas ASN sangat diperlukan.

Selain KASN, Kementerian PAN Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (MenPAN RB) juga melakukan upaya pencegahan terhadap pelanggaran netralitas ASN. Pencegahan yang dilakukan MenPAN RB yaitu:

1. Melakukan MoU bersama Kementerian Dalam Negeri, Bawaslu, KASN dan juga BKN serta menghadirkan Kementerian Polhukam dan KPU sebagai saksi.
2. Menetapkan surat edaran tentang pelaksanaan netralitas dan penegakkan disiplin serta sanksi bagi ASN pada penyelenggaraan Pilkada
3. Menetapkan surat edaran tentang ketentuan bagi ASN yang suami/istrinya menjadi calon kepala daerah, calon wakil kepala daerah, calon legislatif, calon presiden dan calon wakil presiden
4. Kerja sama antar institusi seperti Kementerian Dalam Negeri, Bawaslu dan Pemerintah Daerah untuk mengoptimalkan

Selanjutnya, Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) juga melakukan pencegahan pelanggaran netralitas ASN yaitu

1. Memperkuat koordinasi dengan wilayah pemerintah daerah yang termasuk kedalam lingkup bidang tugas Kemendagri.
2. Memperkuat arus informasi terkait pengaturan netralitas ASN melalui surat edaran yang ada. Selanjutnya melakukan pengawasan pemberian hukuman ketika ada ASN yang melanggar netralitas ASN.
3. Melakukan sosialisasi terkait netralitas ASN kepada ASN beserta keluarga. Fokus substansi yaitu a) memberikan informasi; b) meningkatkan pemahaman; c) mendorong optimalisasi praktik netralitas ASN; d) mereduksi pelanggaran ASN; e) menjaga kontinyu netralitas ASN.

Sebagai lembaga pengawasan pada pelaksanaan Pemilu dan Pilkada, Bawaslu juga melakukan berbagai pencegahan pelanggaran netralitas ASN. Salah satunya yaitu dengan melakukan sosialisasi kepada perangkat daerah di berbagai wilayah Indonesia. Berbagai substansi yang menjadi pokok sosialisasi yaitu a) ASN harus bersikap netral; b) Sanksi akan diberikan kepada ASN yang tidak netral; dan c) Bentuk model pencegahan pelanggaran netralitas ASN.

Penindakan Pelanggaran

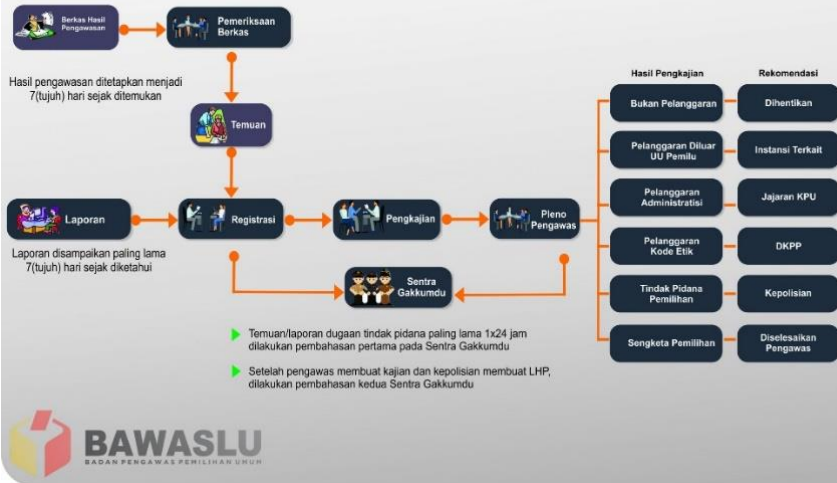
Jika menemui pelanggaran netralitas ASN, seluruh masyarakat dapat memberikan aduan kepada Bawaslu maupun KASN selaku lembaga negara yang membuka layanan pengaduan pelanggaran netralitas ASN.

Bawaslu melalui PerBawaslu Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pengawasan Netralitas PNS, Anggota TNI dan Anggota Polri Bab III mengatur mengenai Tindak Lanjut Pengawasan. Penanganan dugaan pelanggaran netralitas PNS, TNI dan Polri berasal dari dua unsur yaitu **temuan** dan **laporan** pada setiap tahapan Pemilu dan Pilkada. Penanganan yang dilakukan Bawaslu tentunya akan sesuai dengan Peraturan Bawaslu mengenai penanganan temuan dan laporan pelanggaran.

Setelah pengawas pemilu mendapatkan temuan atau laporan maka akan dilanjutkan dengan **registrasi**. Setelah teregistrasi kemudian dilakukan **pengkajian** jika dugaan pelanggaran diduga bersifat administratif atau masuk ke Sentra Gakkumdu jika pelanggaran masuk ke ranah pidana. Draft kajian akan diplenokan di **pleno pengawas** terlebih dahulu yang kemudian akan **menghasilkan hasil pengkajian**. Hasil pengkajian berupa **rekomendasi** yang nantinya akan diserahkan kepada KASN. Alur detail penanganan pelanggaran dapat dilihat pada Gambar. 2 tentang alur penanganan pelanggaran pemilihan. Kemudian KASN akan menindaklanjuti hasil pengkajian dan rekomendasi dari Bawaslu sesuai dengan Gambar 3. Tentang sistem pengawasan netralitas ASN.

ALUR PENANGANAN PELANGGARAN PEMILIHAN

Berdasarkan Peraturan Bawaslu No.14 tahun 2017 Tentang Penanganan Laporan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota



Gambar 2. Alur Penanganan Pelanggaran Pemilihan

Sumber: <https://rembang.bawaslu.go.id/alur-penanganan-pelanggaran-pemilihan/>



Gambar 3. Sistem Pengawasan Netralitas ASN oleh KASN Saat Ini

Sumber: <https://docplayer.info/134861954-Pengawasan-netralitas-aparatur-sipil-negara.html>

KASN dapat menerima laporan pelanggaran netralitas ASN dari instansi manapun (Kementerian/Lembaga/Daerah) dan masyarakat. KASN juga menyediakan website pelaporan melalui kanal berikut <https://lapor.kasn.go.id/>. Kemudian laporan tersebut akan dianalisis untuk menentukan apakah ada indikasi pelanggaran atau tidak. Jika tidak maka kasus akan dihentikan namun jika ada indikasi pelanggaran maka akan dilanjutkan dengan penyelidikan kasus. Jika hasil penyelidikan ASN tersebut tidak terbukti melanggar maka kasus akan dihentikan namun jika terbukti melanggar maka KASN akan memberikan rekomendasi yang nantinya akan diserahkan kepada PPK instansi asal ASN.

Referensi

- Kajian Naskah Akademik Penyusunan Pedoman Pelaksanaan Kebijakan dan Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara*. (2018). CV. Selaras Media Kreasindo. Diambil dari <https://ppid.lan.go.id/wp-content/uploads/2019/08/PKP2A-III-Penyusunan-Pedoman-Pelaksanaan-Kebijakan-dan-Pengawasan-Netralitas-ASN.pdf>
- Muhammad, S. (2018). *Pengawasan netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN)*. Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem - Komisi Aparatur Sipil Negara (PPS - KASN).
- Peraturan Bawaslu Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pengawasan Netralitas Pegawai ASN, Anggota TNI, dan Anggota POLRI*. , Pub. L. No. 6 (2018).
- Perdana, G. (2019). Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi. *Negara Hukum: Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan*, 10(1), 109–128. <https://doi.org/10.22212/jnh.v10i1.1177>
- PP No. 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik PNS*. , Pub. L. No. 42 (2004).
- PP Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik*. , Pub. L. No. 37 (2004).
- PP Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin PNS*. , Pub. L. No. 94 (2021).
- SE KASN No. B/2900/KASN/11/2017 Tentang Pengawasan Netralitas Pegawai ASN Pada Pelaksanaan Pilkada Serentak Tahun 2018*. , (2018).

UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. , Pub. L. No. 5, § <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/38580/uu-no-5-tahun-2014> (2014).

UU Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang. , Pub. L. No. 6 (2020).

UU Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. , Pub. L. No. 7 (2017).

BAB 6

SUBURNYA PATOLOGI BIROKRASI DISKURSUS PROBLEMATIKA NETRALITAS ASN

Hendy Setiawan

Universitas Gadjah Mada

Email: hendysetiawan2020@mail.ugm.ac.id

Istilah patologi birokrasi khususnya dalam ilmu politik dan pemerintahan telah menjadi bahan diskursus yang menarik untuk dianalisis dan dipahami. Namun kata “Patologi Birokrasi” di sisi lain menjadi istilah yang jarang dimengerti oleh masyarakat awam lebih-lebih mereka yang tidak pernah belajar ilmu politik pemerintahan. Secara sederhana istilah patologi birokrasi dapat diurai maknanya untuk mempermudah kita memahami apa itu patologi birokrasi.

Patologi dapat diartikan sebagai sebuah ilmu yang mempelajari tentang penyakit. Sementara birokrasi berasal dari kata beauraccy atau biro yang artinya meja-meja pelayanan. Jadi patologi birokrasi dapat dimaknai sebagai penyakit dalam sebuah birokrasi. Melalui artikel ini penulis ingin memaparkan kesuburan patologi birokrasi di Indonesia tetapi tidak membahas persoalan patologi birokrasi yang terlalu mainstream.

Sebut saja misalnya KKN (Korupsi, Kolusi, Nepotisme). Masalah ini memang menjadi bagian dari patologi birokrasi yang ada di Indonesia, namun penulis mencoba untuk membawa cara pikir kita semua agar jika berbicara patologi birokrasi tidak hanya terpaku pada persoalan KKN semata. Ada patologi-patologi lain yang justru subur dan tumbuh dengan baik tanpa sepengetahuan kita, namun kita tidak menyadari apa patologi birokrasi di luar persoalan KKN.

Salah satu bentuk daripada patologi birokrasi ini justru menyangkut bagian dari sistem birokrasi itu sendiri yakni “Netralitas Aparatur Sipil Negara” atau dikenal juga dengan “Netralitas Birokrasi”. Tentu persoalan tersebut memunculkan pertanyaan mendasar bagi kita semua, mengapa birokrasi ataupun aparatur sipil negara harus bersifat netral? Selanjutnya pertanyaannya kemudian jika sebuah birokrasi tidak netral apa implikasinya bagi yang bersangkutan atau bagi birokrasi itu sendiri?

Netralitas ASN dalam Potret Pemilihan Umum

Pemandangan pelanggaran netralitas oleh ASN dalam setiap penyelenggaraan pemilihan umum baik itu pemilihan eksekutif, legislatif tentu tidak bisa disangkal. Harus kita akui bahwa pelanggaran netralitas ASN telah mewarnai suburnya patologi birokrasi yang ada di Indonesia. Bahkan sudah diperingatkan oleh lembaga-lembaga yang memiliki otoritas pengawasan dan penjagaan terhadap netralitas ASN namun nampaknya regulasi ataupun institusi yang dibentuk tidak membuat mereka takut.

Misalnya saja KASN (Komisi Aparatur Sipil Negara) yakni sebuah lembaga yang mengawasi netralitas ASN begitu pula lembaga ombudsman RI yang menerima aduan jika ada laporan dugaan pelanggaran netralitas ASN dalam pemilu. Tingginya pelanggaran netralitas ASN memunculkan pertanyaan besar yakni apakah lembaga pengawasannya tidak bekerja dengan baik atau regulasinya yang tidak memiliki kekuatan hukum.

Terlepas dari itu semua maka pelanggaran netralitas telah menjadi sebuah budaya dan kebiasaan yang terus berulang dan berulang. Kalau kita lihat dari laman www.kasn.go.id maka dari tahun 2015 sampai tahun 2018 terjadi peningkatan aduan terkait pelanggaran netralitas ASN. Jumlah aduan di tahun 2015 adalah 29 meningkat menjadi 55 di tahun berikutnya dan menurun 2 digit pada 2017 menjadi 52 dan mengalami peningkatan signifikan di 2018 menjadi 491.

Tentu peningkatan jumlah aduan juga dipengaruhi oleh jumlah daerah yang menggelar pemilihan umum. Bahkan data terbaru dari KASN menyatakan jika sampai dengan pada 15 Juni 2020 telah ada 369 orang ASN yang dinyatakan melanggar netralitas ASN. Tentu ini sangat disayangkan apalagi 33% pelanggaran ini dilakukan oleh Pimpinan Tinggi di Daerah. Sungguh persoalan netralitas telah mewarnai wajah patologi birokrasi Indonesia yang semakin hari kian mengkhawatirkan.

Urgensi Netralitas ASN Birokrasi

Tentu sebagian kita bertanya-tanya mengapa ASN birokrasi harus menjunjung tinggi asas ketidak-berpihakan (netralitas). Sebagai ASN tentu netralitas menjadi sebuah keharusan yang wajib dipatuhi karena hal tersebut sangat berkaitan dengan nasib diri dan karier seorang ASN. Netralitas sebetulnya merupakan sebuah warning bagi ASN agar keudukannya (karier) tidak terancam dan mampu membawa dirinya

dalam situasi aman dan kondusif. ASN sebetulnya merupakan pegawai yang secara struktural berada di bawah jabatan politik sehingga netralitas menjadi pilihan yang aman.

Jika kita cermati sebetulnya kedudukan menjadi ASN merupakan kedudukan yang sangat dilematis jika diperhadapkan dengan jabatan politik. Di satu sisi pelanggaran netralitas akan bisa menguntungkan kariernya namun di sisi lain juga akan menghancurkan kariernya sebagai ASN. Dikatakan dilematis karena menjadi ASN diberikan opsi yang sulit memilih sehingga netralitas menjadi jalan tengah agar ASN tidak terombang-ambing kariernya dan tetap bisa bekerja secara profesional.

ASN dalam teori ilmu pemerintahan sebetulnya menjadi pelaksana kebijakan pemerintah sehingga tidak boleh seorang ASN menjadi alat politik bagi pejabat politik untuk mendapatkan kekuasaannya. Sebagai bagian dari sumber daya birokrasi ASN harus mampu mengendalikan kewajibannya agar tidak terperangkap oleh jebakan politik.

Ada beberapa alasan mengapa netralitas menjadi pilihan dan jalan tengah bagi ASN. Pertama, berkaitan dengan persoalan karier (masa kerja). ASN tidak bisa dipersamakan dengan jabatan politik. Karier seorang ASN sangat panjang sementara karier jabatan politik hanya lima tahunan dan akan dipilih kembali melalui pemilihan umum. Jika ASN tidak netral atau memihak salah satu pasangan calon dalam pemilu maka ketika yang didukung tidak terpilih maka kariernya akan terancam. Bisa dimutasi di sebuah tempat terpencil, atau bahkan dicopot dari statusnya sebagai ASN.

Namun jika yang diusungnya terpilih sebagai pemimpin yang menduduki jabatan politik maka seorang ASN bisa di tempatkan dalam jabatan yang strategis. Seorang jabatan politik memiliki kewenangan untuk menata sistem birokrasi yang ada baik itu merombak seluruh pegawai-pegawainya atau tetap mempertahankannya. Oleh karena itu netralitas menjadi tameng untuk melindungi kariernya secara sederhana.

Kedua, berkaitan dengan power atau kekuasaan yang melekat. Secara logika kewenangan yang dimiliki oleh jabatan politik lebih power dibandingkan yang dimiliki oleh ASN. Seorang pejabat politik memiliki kendali dan kontrol untuk memutasi, memecat, atau mendiklatkan seorang ASN. Adanya tingkat kewenangan pejabat politik yang lebih besar dibandingkan dengan ASN ini menjadi warning agar ASN tidak mencoba bermain-main dengan api bila ingin aman posisinya. Tentu setiap ASN

memiliki harapan untuk bisa bekerja dengan baik tanpa dihambat oleh kekuatan politik lainnya yang bisa membuat kinerjanya terganggu.

Ketiga, berkaitan dengan aspek profesionalitas dan asas kepatuhan hukum. Menjunjung tinggi aspek netralitas menjadi hal yang wajib dilakukan oleh seorang ASN. Setiap negara dan pemerintahannya tentu memiliki regulasi atau aturan yang membuat sebuah tatanan menjadi lebih baik. Seperti halnya dalam persoalan ASN juga nampaknya netralitas telah memiliki landasan hukum yang mengikat. ASN wajib bekerja secara profesional sesuai dengan tanggung-jawabnya serta harus tunduk pada aturan yang telah dibuat oleh pemerintah.

Dibentuknya regulasi ASN) dengan UU No 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) menunjukkan jika lembaga KASN memiliki kewenangan untuk mengawasi dan menjaga ASN agar tetap menjunjung tinggi asas netralitas. Seorang ASN tidak boleh terlibat politik praktis karena hal tersebut akan mengganggu kinerja birokrasi sebagai implementasi kebijakan pemerintah.

Terakhir berkaitan dengan persoalan ASN sebagai services function (fungsi pelayanan kepada masyarakat). Lahirnya paradigma ASN sebagai abdi pelayan masyarakat tentu harus dilakukan dengan sepenuh hati. Tidak boleh sorang pelayan masyarakat dalam hal ini mencampurkan politik praktis dengan pelayanan. Hal tersebut tentu akan mengganggu kinerjanya sehingga akan mengerdilkan bahkan menggeser fungsi pelayanan seorang ASN. Ini mesti harus dihindari oleh ASN karena kalau sudah terlibat politik praktis maka mereka akan menjadi alat politik dan kewajibanya tidak dapat dilaksanakan dengan baik.

BAB 7

Perluakah Pengaturan Ulang Regulasi Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Penyelenggaraan Pilkada?

Irvanus Destavino

Badan Pengawas Pemilihan Umum RI

Email: irvanus.destav@bawaslu.go.id

Netralitas ASN adalah asas yang menjadi bagian yang melekat dalam diri ASN dalam mengemban tugas sebagai salah satu unsur penting dalam birokrasi pemerintahan. Ada beberapa regulasi yang mengatur tentang Netralitas ASN baik pengaturan netralitas ASN terkait dengan Pemilihan Umum atau pemilihan maupun peraturan yang dikeluarkan oleh Lembaga kementerian dan non-kementerian. Untuk regulasi lebih lanjut terkait dengan pengaturan netralitas ASN dalam pemilihan dikeluarkan oleh Bawaslu. Bawaslu merupakan Lembaga yang mempunyai fungsi pencegahan, pengawasan, dan penegakan hukum terhadap temuan pelanggaran netralitas ASN.

Dilihat dari teori dasar tentang konsep birokrasi sebagaimana yang dikemukakan oleh pembuat undang-undang dalam wujud peraturan perundang-undangan mengenai pengertian rasional tentang birokrasi dalam arti tidak berpihak, sebenarnya ada perdebatan konsepsi netralitas. Birokrasi terkait dengan kekuatan kekuasaan di luar dirinya telah ada sejak lama. Berdasarkan konsep yang dikemukakan W. G. H. Hegel, birokrasi mempunyai peran sebagai penghubung antara negara dengan warganya. Pada sisi rakyat terkandung kepentingan khusus dengan membawa salah satunya kepentingan profesi dan pengusaha, sementara itu negara membawa kepentingan umum. Maka dalam konsepsinya birokrasi harus memosisikan dirinya di tengah – tengah dua kepentingan (Permana, Septiandani, Sukarna, & Sukimin, 2022). Namun posisi seperti ini cenderung membuat birokrasi dalam posisi yang sulit karena tanggung jawab menjembatani kepentingan kedua belah pihak yang pada prakteknya kadang saling bertentangan.

ASN berada diposisi yang sulit dikarenakan dapat dimanfaatkan sebagai suatu alat kepentingan dalam bidang politik. Pada satu sisi mereka adalah pegawai yang dilantik, ditempatkan, dimutasi dan

dipurnatugaskan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (selanjutnya disebut PPK) yang pada beberapa kasus terafiliasi dengan aktor-aktor yang mempunyai kepentingan politik. Dengan demikian karir kerja ASN kerap dikaitkan dengan unsur kepentingan politik para PPK. Di lain sisi, para ASN diwajibkan mengambil sikap netral demi menjaga profesionalitas dalam mengemban tugasnya sebagai bagian tata kelola pemerintahan dan dalam pelayanan publik (Adi Lestari, 2020).

Kasus keikutsertaan oknum ASN dalam berbagai kegiatan kampanye dan sosialisasi yang bertujuan untuk memenangkan petahana peserta Pilkada di berbagai daerah juga mencerminkan bahwa peraturan perundang-undangan yang ada netralitas ASN belum ditegakkan untuk mengantisipasi pelanggaran pada birokrasi. Larangan tersebut sudah pasti diketahui dan dibaca, namun tidak disertai dengan penegakan sanksi untuk menciptakan zona bagi yang bersih bagi ASN agar tidak terlibat dalam politik praktis di Pilkada (Perdana, 2019). Diakui atau tidak, banyak ASN yang menggunakan kesempatan dalam Pilkada untuk memperbaiki posisi dan memperoleh keuntungan baik dalam birokrasi maupun di luarnya. ASN dan petahana sama-sama mempunyai kecenderungan untuk berasosiasi dalam mencapai kemenangan Pemilihan.

Keberpihakan dari Aparatur Sipil Negara (ASN) ini dapat menyebabkan keuntungan suara bagi salah satu pasang calon. Salah satu implikasi keberpihakan ASN yakni ketidakadilan atau ketidaksetaraan perlakuan ASN dalam proses menjalankan tugas di birokrasi yang cenderung memberikan perlakuan khusus kepada salah satu pihak dan memberikan kesulitan kepada pihak di sisi lain (Ajiprasetyo & Sarnawa, 2021).

Selanjutnya, Jika kita pahami lebih dalam terkait regulasi Aparatur Sipil Negara (ASN) pada keikutsertaan dalam kampanye pemilihan presiden maupun pemilihan kepala daerah, penerapan regulasi dalam penegakkan hukum pada ASN yang ikut serta atau berusaha mengajukan diri menjadi kepala daerah atau wakil pun akan menghadapi berbagai permasalahan, karena regulasi pada undang-undang ASN maupun pada pengawas pemilu dalam mengawasi jalannya pilkada tersebut (Utomo, 2021).

Salah satu tujuan dilakukannya pengawasan dan pencegahan kepada ASN untuk terus mempertahankan netralitasnya dalam Pilkada adalah adanya indikasi tentang ketidaknetralan ASN kepada salah satu pasangan calon. Walaupun fakta di lapangan masih banyak temuan ASN secara terbuka memperlihatkan ketidaknetralannya kepada pasangan calon

tertentu dalam Pemilihan kepala daerah (Yusuf Saepi, 2020 pada sultrademo.co).

kerumitan juga menjadi tantangan dalam penyelesaian perkara aturan pemilu dalam ranah netralitas Aparatur Sipil Negara. Sepintas fenomena ini tampak wajar, tetapi bila didalami, berbagai penerapan peraturan terkait penyelesaian dan penegakan perkara netralitas ASN mempunyai tingkat kesulitan yang spesifik. Terutama pada proses pembuktian, profesionalitas pengawas pemilu & birokrasi penagakannya yg diatur pada banyak sekali undang-undang (Utomo, 2021).

Sebagaimana yang telah ada saat ini, beragamnya pengaturan netralitas ASN dalam Pilkada mulai dari undang-undang, peraturan pemerintah, hingga surat edaran yang dikeluarkan oleh beberapa kementerian/lembaga pada penyelenggaraan Pilkada, membuat sebuah kesan aturan terkait netralitas ASN sumbernya sangat banyak, oleh karena itu tujuan dari penelitian ini yaitu untuk mengatur ulang (reposisi) regulasi terkait dengan netralitas ASN dalam penyelenggaraan Pilkada, sehingga diperoleh bentuk peraturan yang ideal dan memenuhi asas kepastian hukum. Tujuan penelitian ini untuk mengkaji pengaturan netralitas ASN dalam Pilkada yang berlaku saat ini dan mengkaji bentuk ideal pengaturan netralitas ASN dalam Pilkada ditinjau dari kajian pada UU Pilkada dan aturan turunan lainnya serta teori tujuan hukum

Sejarah Regulasi tentang Kepegawaian/Netralitas ASN

Pengaturan mengenai netralitas ASN sudah ada sejak masa pemerintahan Presiden Soekarno. Pada orde lama tersebut netralitas ASN diatur dengan regulasi Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil dan Pejabat Negeri dalam Partai Politik. Kemudian Pemerintah menindaklanjuti Peraturan Presiden ini dengan menerbitkan SE Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1959 tentang Larangan Keanggotaan Partai Politik bagi Pejabat Negeri yang menjalankan Kewajiban Negara di Luar Jabatan yang Dipangkunya (Hartini, 2009 dalam Sarnawa, 2018).

Hingga tahun 1960, berbagai regulasi yang mengatur terkait kepegawaian terbit dalam bentuk peraturan pemerintah. Menyebabkan pemerintah mengalami kesulitan dalam penggunaan dasar hukum yang sesuai dan tepat dalam menangani permasalahan terkait kepegawaian. Hal ini yang menjadi latar belakang pemerintah menyusun dan menerbitkan Undang-Undang No. 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan

Pokok Kepegawaian.

Undang-Undang No. 18 Tahun 1961 dibentuk memberikan kepastian hukum mengenai status dan posisi PNS sebagai bagian dari revolusi yang berdasarkan proklamasi. Disamping mengatur mengenai ASN, UU ini juga mengatur mengenai Angkatan Perang, Kepolisian Negara, dan Pegawai Badan Usaha Milik Negara. Pasal 10 ayat (4) menyebutkan bahwa suatu golongan pegawai karena sifat tugas dan jabatannya dilarang mendaftar menjadi anggota partai politik.

Pada prakteknya, PNS mengalami clustering karena situasi politik dan pemerintahan ketika itu. Papol berusaha memberikan pengaruh dan menggunakan pejabat PNS yang mempunyai posisi di birokrasi untuk memperkuat hegemoni mereka. Papol tersebut membangun massa pendukung di setiap departemen pemerintahan. Dengan demikian jelas bahwa intervensi partai politik dalam birokrasi sangat besar. Pegawai Negeri Sipil yang seharusnya mengabdikan pada negara dan pemerintahan akan tetapi pada prakteknya justru menjadi loyalis partai politik (Thoha, 2010 dalam Sarnawa, 2018).

Pada masa pemerintahan Orde Baru, Pemerintah menerbitkan Permendagri No. 12 Tahun 1968 dengan aturan yang secara substansi masih sama dengan aturan pemerintah Orde Lama. Kemudian pada tahun 1970, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 1970 yang mewajibkan setiap Pegawai Pemerintah mendaftar dalam Korp Karyawan Departemen Dalam Negeri menjadi cikal bakal terbentuknya KORPRI yang saat ini menjadi wadah pembinaan bagi Pegawai Pemerintah (Sarnawa, 2018).

Pada tahun 1998, terjadi reformasi yang bersifat fundamental bagi birokrasi di Indonesia. Selain terjadi peralihan rezim dari Orde Baru kepada Orde Reformasi juga terjadi berbagai perubahan regulasi yang mengubah wajah birokrasi. Pada era di periode awal reformasi, regulasi terkait netralitas PNS diatur pada Undang Undang Kepegawaian dan Undang Undang Pemilihan Umum. Pada tahun 1999, diterbitkanlah Undang Undang Nomor 43 tahun 1999. Undang undang ini sangat penting untuk diterbitkan karena terjadinya pergeseran fungsi pembangunan dan pemerintahan dari pusat ke daerah (Effendi, t.t.). Selama kepemimpinan Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto, wajah pemerintahan dan birokrasi Indonesia cenderung bersifat sentralistik dan otoritarian. Kendali pembangunan dan pemerintahan berada di tangan pemerintah pusat (Solihah, 2016).

Regulasi Netralitas ASN Pasca Reformasi

Pada tahun 2014 pemerintah menerbitkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Regulasi ini menjabarkan dengan lebih detail dan rigid mengenai netralitas Aparatur Sipil Negara sebagai salah satu bagian birokrasi. Selanjutnya, untuk penamaan pegawai negeri bukan lagi PNS melainkan ASN yang terdiri dari PNS dan PPPK (pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja) Pasal 9 ayat (2) dari Undang-undang ASN menyebutkan bahwa pegawai ASN tidak boleh terpapar pada pengaruh dan bebas dari campur tangan semua golongan dan parpol. Dengan diterbitkannya Undang-undang ASN yang mengatur dasar netralitas tersebut dapat memberikan efek positif yakni ASN yang bebas dari intervensi politik. Dimana ASN dalam dunia birokrasi acapkali dijadikan alat politik.

Berdasarkan Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, netralitas mempunyai arti bebas dari pengaruh dan campur tangan dari berbagai golongan dan parpol. Demi mempertahankan ASN yang netral dari pengaruh parpol dan untuk menjamin, kekompakan, keutuhan dan persatuan ASN, serta dapat memfokuskan segala perhatian, pikiran, dan tenaga pada tugas-tugas yang diemban, maka ASN tidak diperbolehkan mendaftar sebagai anggota dan/atau pengurus partai politik (Dharmaningtyas, 2020)

Pasal-pasal yang ada dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 2014 mempertegas regulasi yang telah ada sebelumnya yakni Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil yakni PNS dilarang terjun keranah perpolitikan karena sudah diatur tentang keterlibatan ASN dalam proses kampanye untuk mendukung kepada calon kepala daerah, baik dengan memakai atribut kampanye maupun ikut serta dalam melakukan kampanye pada kegiatan kampanye calon kepala daerah (Budiono, 2019).

Pada prinsipnya Undang-undang Pilkada yakni pada perubahan dan pentapan terakhir Undang-undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 lahir untuk memberikan kepastian penyelenggaraan Pemilihan kepala daerah berjalan secara demokratis sebagaimana amanat Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Pemilihan Kepala daerah yang sesuai dengan amanat konstitusi tersebut dapat diwujudkan apabila suara rakyat dihormati sebagai penentu bagi keterpilihan kepala daerah

(Permana dkk., 2022).

Terkait netralitas ASN, di dalam Pasal 7 Undang-undang Pilkada telah dijelaskan bahwa jika ada anggota ASN mempunyai keinginan untuk berkompetisi dalam pilkada, maka PNS tersebut wajib berhenti sebagai ASN terhitung dari tanggal mendaftarkan sebagai calon kepala daerah. Sebenarnya permasalahan netralitas ASN yang dalam hal ini adalah ASN merupakan hal yang terpisahkan dalam usaha menciptakan pemilihan kepala daerah yang merepresentasikan suara rakyat. Adapun ketentuan yang mewajibkan seorang ASN harus mengundurkan diri apabila hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah termaktub dalam ketentuan Pasal 7 ayat (2) huruf e UU Pilkada.

Selain aturan pengunduran diri PNS yang ingin berkontestasi dalam pemilihan kepala daerah, UU Pilkada juga mengatur mengenai larangan bagi petahana untuk melibatkan ASN dalam kegiatan pilkada. Pasal 70 ayat (1) huruf b UU Pilkada dinyatakan bahwa pasangan calon kepala daerah dilarang melibatkan ASN, anggota Polri, dan anggota TNI dalam kegiatan kampanye, serta Pasal 70 ayat (3) mewajibkan bagi incumbent untuk cuti selama masa kampanye, ketentuan tersebut diatur bertujuan salah satunya untuk menjaga netralitas ASN. Ada pula dalam ketentuan Pasal 71 ayat (1) dinyatakan pejabat negara, pejabat daerah, pejabat ASN, anggota TNI/Polri, kepala desa dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon, ketentuan tersebut juga berkaitan dengan netralitas ASN.

Komisi Aparatur Sipil Negara merupakan Lembaga yang bertugas menjaga netralitas ASN, mengawasi pembinaan karir bagi ASN, dan membuat dan melaporkan hasil supervise dan penilaian penerapan regulasi tata Kelola ASN. Bentuk nyata KASN menjalankan tugas dalam mengawal netralitas ASN adalah KASN mengeluarkan Surat Edaran No B.2900/KASN/11/2017 tanggal 10 November 2017 tentang Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara. UU 5/2014, PP 42/2004 dan PP 53 Tahun 2010 menjadi acuan pelaksanaan tugas tersebut. Surat Edaran ini esensinya dibuat sebagai bentuk tindak lanjut KASN dalam menciptakan ASN yang bebas dari politik praktis, netral, dan professional.

KASN mempunyai tugas mengawal netralitas ASN, melakukan pengawasan atas pembinaan profesionalisme seorang ASN, dan menyampaikan laporan hasil pengawasan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan tata kelola ASN. Surat Edaran No B.2900/KASN/11/2017 tanggal 10 November 2017 tentang Pengawasan Netralitas Pegawai

Aparatur Sipil Negara pada Pilkada Serentak 2018 ini merupakan bentuk konkret pelaksanaan tugas KASN dalam menjaga netralitas ASN. Rujukan dalam pelaksanaan tugas tersebut mengacu pada UU 5/2014, PP 42/2004 dan PP 53 Tahun 2010. SE ini pada prinsipnya hadir sebagai bentuk upaya lanjutan dalam rangka mewujudkan ASN yang profesional, netral, dan bebas dari intervensi politik.

SE KASN B.2900/KASN/11/2017 memuat penjelasan mengenai ketentuan-ketentuan apa saja yang berkaitan dengan netralitas ASN dan bagaimana menilai suatu tindakan ASN masuk kedalam kategori pelanggaran netralitas ASN (Permana dkk., 2022). SE ini juga memuat imbauan bagi seluruh ketua atau pimpinan lembaga negara untuk turut mengawasi dan menghimbau seluruh ASN di lingkungan kerja lembaga masing-masing untuk menjaga netralitasnya dan juga menghimbau kepada seluruh ketua atau pimpinan lembaga negara untuk menindak tegas apabila ada tindakan dari ASN yang ada di lingkungan kerjanya yang melanggar ketentuan netralitas ASN di masa Pilkada.

Perluakah Pengaturan Ulang Regulasi Netralitas ASN

Salah satu aspek yang sangat penting dalam penegakan netralitas ASN ini adalah aspek Pengawasan. Sistem pengawasan ASN yang efektif sangat dibutuhkan untuk memastikan pegawai ASN dalam melaksanakan tugasnya mematuhi peraturan-perundang-undangan yang terkait netralitas ASN, guna menciptakan birokrasi yang profesional dan akuntabel. Adapun tugas KASN, menurut Pasal 31 UU ASN, adalah menjaga netralitas pegawai ASN, melakukan pengawasan atas pembinaan profesi ASN dan melaporkan pelaksanaan tugas kepada Presiden (Sari, 2021).

Menurut hasil survei bidang pengkajian dan pengembangan sistem KASN pada tahun 2018, terdapat beberapa faktor penyebab terjadinya pelanggaran netralitas ASN. Faktor-faktor tersebut antara lain: pemberian sanksi masih lemah, ketidaknetralan ASN yang masih dianggap lumrah, kurangnya integritas ASN untuk bersikap netral, adanya intervensi dari pimpinan, kurangnya pemahaman regulasi tentang netralitas ASN, adanya motif untuk mendapatkan atau mempertahankan jabatan, materi, atau proyek, serta adanya hubungan kekeluargaan atau kekerabatan dengan calon (Dharmaningtias, 2020).

Pengaturan mengenai Netralitas ASN dalam logika pembuat kebijakan tentu sudah pasti memperhatikan landasan dan politik hukum. Politik

hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi hukum yang dibentuk.

Mahfud MD menyimpulkan bahwa politik hukum adalah “legal policy” atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Dengan kata lain, politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan di cabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara (Nugraha, Simarmata, & Sembiring, 2019). Berdasarkan uraian dari berbagai regulasi yang mengatur mengenai netralitas ASN diatas, dapat kita lihat bahwa politik hukum pembentuk UU dan pemerintah yang memilih untuk membentuk berbagai regulasi tersebut adalah dalam rangka menjaga integritas, profesionalitas dan netralitas ASN demi terwujudnya Pilkada yang demokratis sebagaimana amanat Pasal 18 ayat (4) UUD UUD NRI 1945. Pembentuk UU dan pemerintah menyadari betul bahwa Pilkada yang demokratis tidak berdiri dengan sendirinya. Untuk dapat menjelma sebagai sebuah pemilihan yang demokratis, Pilkada membutuhkan pilar-pilar yang harus menopangnya. Dalam konteks ini, integritas, profesionalitas dan netralitas ASN merupakan satu dari sekian pilar penting yang mutlak dibutuhkan untuk mewujudkan Pilkada yang demokratis.

Terkait pengawasan pelanggaran hukum terkait netralitas pihak ASN, Bawaslu mendapat mandat mengawasi. Perbawaslu Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara, Anggota Tentara Nasional Indonesia, dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan acuan dalam menjalankan tugas pengawasan. Tugas Bawaslu ini pun mendapat bantuan dari pihak pengawas *Ad Hoc* (sementara) seperti Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN, dan pengawas TPS.

Dengan adanya Perbawaslu netralitas ASN, Bawaslu mempunyai kewenangan secara aktif melakukan pencegahan dengan memberikan sosialisasi dan Pendidikan mengenai pentingnya asas netralitas bagi ASN. Tentunya dengan menekankan bahwa ASN merupakan bagian terdepan dan terpenting dalam membangun birokrasi yang bersih. Disamping itu Bawaslu juga harus terus berperan aktif mengawasi setiap perilaku ASN yang mengarah pada keberpihakan kepada salah satu pasangan calon kepala daerah, terutama pasangan calon petahana.

Kepatuhan ASN untuk menjaga netralitas dalam lingkungan politik khususnya dalam Pemilihan Kepala daerah berdasarkan berbagai kasus dan laporan, sangat ditentukan oleh keterlibatan dan tendensi dari kepala daerah masing-masing dalam melibatkan ASN tersebut sebagai salah satu sumber suara. Perintah dari PPK atau kepala daerah lebih dipatuhi oleh ASN dari pada regulasi yang mengatur netralitas ASN. Berbagai alasan menjadi penyebabnya, salah satunya adalah perintah dari PPK lebih berakibat secara langsung.

Perbawaslu No. 4 Tahun 2018 tentang Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara, Anggota Tentara Nasional Indonesia, dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan salah satu dari sekian peraturan yang ada di Indonesia yang mengatur netralitas ASN. Meskipun demikian berbagai pelanggaran netralitas ASN terkait ajang pemilihan kepala daerah terus terjadi dalam berbagai wilayah di Indonesia. Regulasi-regulasi terkait juga seharusnya mampu memberikan efek jera bagi ASN-ASN yang nakal dalam proses Pemilihan Kepala Daerah.

Konklusinya, selain melihat posisi regulasi dalam penegakan hukum netralitas ASN, para stakeholder terutama Bawaslu dan masyarakat harus benar-benar ikut terlibat dalam memastikan jalannya penegakan hukum bagi ASN yang tidak netral dalam Pemilihan Kepala Daerah.

Referensi

- Adi Lestari, A. A. (2020). Pengaturan Birokrasi Aparatur Sipil Negara Yang Netral Dan Bebas Dari Intervensi Politik. *Kertha Semaya : Journal Ilmu Hukum*, 8(12), 1918. Doi: 10.24843/Ks.2020.V08.I12.P09
- Ajiprasetyo, M. K., & Sarnawa, B. (2021). Fungsi Pengawasan Asas Netralitas Terhadap Asn Di Daerah Istimewa Yogyakarta Oleh Badan Pengawas Pemilu Diy. *Media Of Law And Sharia*, 1(4). Doi: 10.18196/Ms.V1i4.9496
- Budiono, B. (2019). Asas Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pemilukada (Studi Penerapan Pasal 2 Huruf F Uu Ri Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Netralitas Asn Di Kabupaten Tulungagung). *Mizan, Jurnal Ilmu Hukum*, 8(2), 129. Doi: 10.32503/Mizan.V8i2.680
- Dharmaningtias, D. S. (2020). Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pilkada. *Pusat Penelitian Badan Keahlian Dpr Ri*, Vol. Xii, 6.
- Gunanto, D. (2020). *Politisasi Birokrasi Dalam Pelaksanaan Pilkada Di Indonesia*. 8.

- Nugraha, H. S., Simarmata, D., & Sembiring, I. S. (2019). Politik Hukum Pengaturan Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2018. *Justisi Jurnal Ilmu Hukum*, 3(1). Doi: 10.36805/Jjih.V3i1.504
- 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. Doi: 10.22212/Jnh.V10i1.1177
- Permana, B. I., Septiandani, D., Sukarna, K., & Sukimin, S. (2022). *Reposisi Pengaturan Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Penyelenggaraan Pilkada*. 5(1), 15.
- Sari, D. M. (2021). Regulasi Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020. *Kemudi: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 5(02), 259–272. Doi: 10.31629/Kemudi.V5i02.2806
- Sarnawa, B. (2018). Pergeseran Aturan Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Umum. *Jurnal Media Hukum*, 25(2). Doi: 10.18196/Jmh.2018.0113.181-189
- Solihah, R. (2016). Pola Relasi Bisnis Dan Politik Di Indonesia Masa Reformasi: Kasus Rent Seeking. *Jurnal Wacana Politik*, 1(1). Doi: 10.24198/Jwp.V1i1.10546
- Utomo, S. P. (2021). Implementasi Undang-Undang Asn Dalam Tahapan Pilkada Kabupaten Tuban Tahun 2020. *Indonesian Journal Of Law And Islamic Law (Ijlil)*, 3(2), 78–103. Doi: 10.35719/Ijl.V3i2.153
- Yusuf Saepi, A. (2020, Desember 9). Netralitas Asn Dalam Perspektif Hukum Menjelang Pilkada 2020. *Sultrademo.Co*. Diambil Dari <https://Sultrademo.Co/Netralitas-Asn-Dalam-Perspektif-Hukum-Jelang-Pilkada-2020/>