

NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DALAM PILKADA

25

Dewi Sendhikasari Dharmaningtias

Abstrak

Pelanggaran asas netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) masih banyak terjadi menjelang Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) serentak yang akan diselenggarakan pada 9 Desember 2020. Tulisan ini hendak mengkaji tentang pelanggaran netralitas ASN dalam Pilkada serentak dan penyebabnya. Penyebab ketidaknetralan ASN antara lain sanksi yang lemah, anggapan lumrah untuk bersikap tidak netral, kurangnya integritas ASN, adanya intervensi dari pimpinan, kurangnya pemahaman regulasi tentang netralitas ASN, motif mendapatkan atau mempertahankan jabatan/materi/proyek, dan adanya hubungan kekerabatan. Ketidaknetralan ASN berdampak pada profesionalisme pegawai ASN yang secara signifikan berpengaruh terhadap penyelenggaraan pelayanan publik dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan. Wacana mengenai hak pilih ASN untuk dihilangkan dalam Pilkada serentak dapat menjadi bahan pertimbangan pemerintah untuk mengantisipasi permasalahan netralitas ASN. DPR RI diharapkan dapat mendorong pemerintah untuk meningkatkan pengawasan terhadap netralitas ASN. Selain itu, DPR RI diharapkan dapat melanjutkan revisi terhadap paket undang-undang politik seperti pemilu, pilkada, dan parpol, serta revisi undang-undang ASN dengan memperkuat pengaturan mengenai netralitas ASN.

Pendahuluan

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) secara serentak tahun ini akan diselenggarakan pada 9 Desember 2020. Namun berbagai permasalahan masih ditemukan, salah satunya terkait netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN). Telah banyak diketahui bahwa pelanggaran netralitas ASN dalam pemilihan umum terutama Pilkada bukanlah hal yang baru karena sudah sering terjadi. Dalam Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) Pilkada tahun 2020,

ketidaknetralan ASN berada pada peringkat teratas, yakni sejumlah 167 kabupaten/kota dari 270 daerah. Hal ini menjadi isu strategis atas keberpihakan ASN dalam mendukung dan memfasilitasi peserta pilkada (nasional.kompas.com, 5 Maret 2020). Sementara itu Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) telah mencatat sejumlah kasus pelanggaran terkait netralitas ASN.

Beberapa kasus pelanggaran netralitas ASN dalam Pilkada antara



lain 10 kasus dugaan pelanggaran netralitas ASN di Jawa Barat. Pelanggaran yang terjadi berupa melakukan pendekatan atau mendaftarkan diri pada salah satu partai politik, menghadiri silaturahmi atau menguntungkan bakal calon, dan melakukan deklarasi atau sosialisasi sebagai Bakal Calon Kepala Daerah pada baliho (ayobandung.com, 18 Juli 2020). Selain itu, terdapat 17 kasus dugaan keterlibatan ASN dalam politik praktis di Mamuju. Hal itu membuat Mamuju menjadi daerah dengan kasus dugaan keterlibatan ASN tertinggi se-Indonesia (liputan6.com, 7 September 2020). Dengan masih banyaknya kasus pelanggaran netralitas ASN yang terjadi dalam Pilkada tentunya menimbulkan kekhawatiran karena dapat berdampak pada profesionalisme kinerja ASN dalam penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu, tulisan ini hendak mengkaji secara singkat tentang pelanggaran netralitas ASN dalam Pilkada dan penyebabnya.

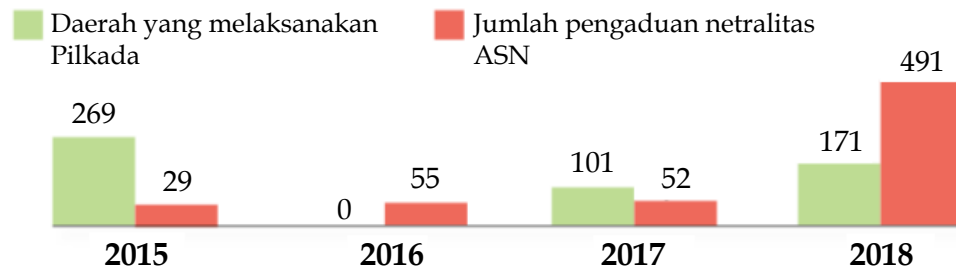
Pelanggaran Netralitas ASN

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, dan 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.

Namun demikian, berdasarkan data terakhir pilkada serentak pada tahun 2015, 2017, dan 2018, terdapat peningkatan pelanggaran netralitas ASN yang relatif tinggi pada tahun 2018, yaitu sebanyak 491 aduan terkait netralitas politik yang dapat dilihat pada Gambar 1. Untuk diketahui bahwa tahun 2016 tidak ada Pilkada serentak, namun masih tercatat pengaduan terkait netralitas ASN. Adapun jenis pelanggaran yang paling banyak dilaporkan terkait dengan pelanggaran asas netralitas adalah keterlibatan ASN dalam penyelenggaraan kampanye. Pelanggaran ini antara lain berupa pembuatan advertorial untuk membangun citra salah satu pasangan calon, pelaksanaan program yang menguntungkan salah satu pasangan calon, serta pengerahan massa untuk berkampanye dan pemberian dukungan dana untuk kampanye (Mokhsen, Dwiputrianti, dan Muhammad, 2018).

Gambar 1. Pengaduan atas Pelanggaran Asas Netralitas ASN terkait Pilkada 2015-2018



Sumber: Diolah oleh Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem, KASN (Dari Bidang Pengaduan dan Penyelidikan KASN & portal berita online, 2018)

Sementara itu sampai dengan 19 Agustus 2020, KASN telah mencatat 490 kasus pelanggaran netralitas ASN dalam Pilkada serentak tahun 2020. Sebanyak 372 orang telah diberikan rekomendasi penjatuhan sanksi pelanggaran netralitas oleh KASN. Namun, pemberian sanksi dari PPK baru dilakukan kepada 194 ASN atau 52,2 persen total pelanggar. Oleh karena itu, KASN mendesak kepala daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) untuk menindak tegas ASN yang terbukti tidak netral saat Pilkada. KASN juga telah melaporkan kinerja PPK kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, sehingga sanksi akan diadukan kepada Presiden (medcom.id, 30 Agustus 2020). Terlebih lagi hampir 80% daerah yang akan melaksanakan Pilkada pada tahun 2020 akan diikuti oleh calon dari petahana. Hal ini memperbesar kemungkinan terjadinya pelanggaran netralitas ASN di daerah (menpan.go.id, 6 Februari 2020).

Bawaslu sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, salah satunya bertugas mengawasi netralitas ASN, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan anggota

Kepolisian Republik Indonesia. Bawaslu bekerjasama dengan KASN sebagai lembaga negara yang independen juga berfungsi mengawasi pelaksanaan norma dasar, kode etik, dan kode perilaku ASN dan berwenang memutuskan ada tidaknya suatu pelanggaran yang dilakukan pegawai ASN serta memberikan rekomendasi kepada PPK terkait untuk menindaklanjutinya. Terkait rekomendasi KASN yang tidak ditindaklanjuti PPK, dikarenakan KASN hanya berwenang dalam rekomendasi, sedangkan kepala daerah sebagai PPK yang berhak memberikan sanksi terhadap ASN. Sedangkan, kepala daerah terutama petahana yang merupakan pejabat politik seringkali mempunyai kepentingan dalam Pilkada, dan tidak ada sanksi tegas bagi PPK yang tidak menjalankan rekomendasi dari KASN tersebut. Selain itu, pengawasan dari masyarakat juga penting dilakukan dengan melibatkan partisipasi masyarakat melalui saluran pengaduan dengan memanfaatkan *platform digital* seperti media sosial yang banyak diminati masyarakat saat ini.

Penyebab Ketidaknetralan ASN

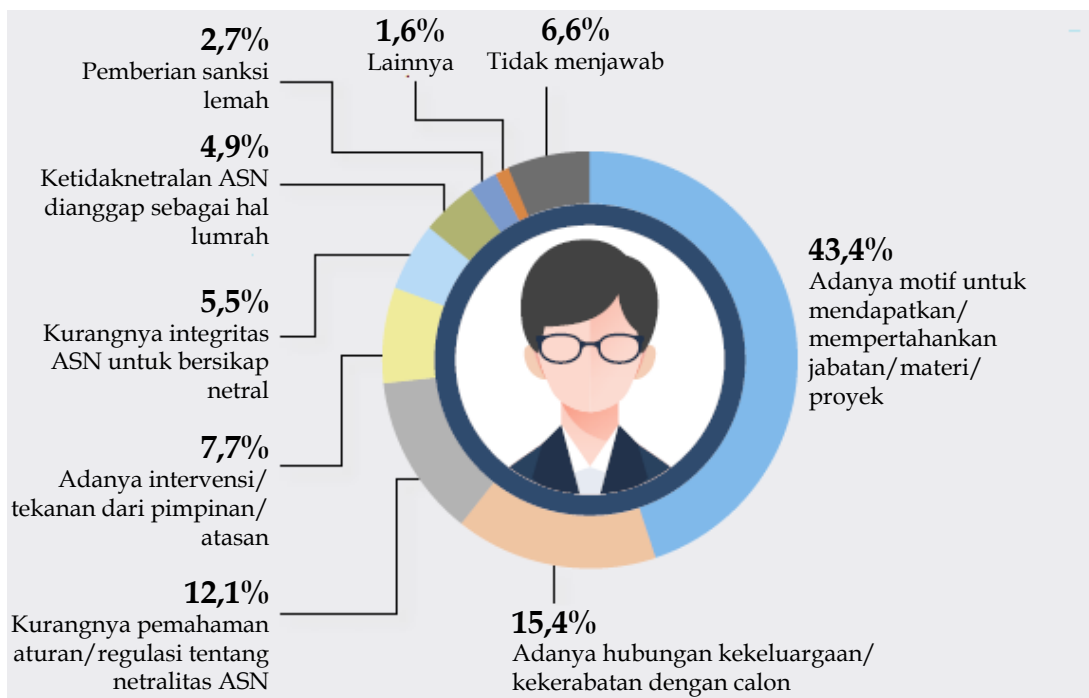
Menurut hasil survei bidang pengkajian dan pengembangan sistem

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 (menpan.go.id, 10 Agustus 2020). Persentase faktor-faktor tersebut dapat dilihat pada Gambar 2 (Mokhsen, Dwiputrianti, dan Muhammad, 2018).

Selain itu, menurut Direktur Eksekutif Perkumpulan Pemilu dan Demokrasi (Perludem), Titi Anggraini, netralitas ASN akan semakin memburuk jika ditambah

dengan persoalan politik kekerabatan di partai politik setiap daerah. Oleh karena itu, perlu dibuat suatu peraturan yang mereformasi kelembagaan partai politik agar parpol tidak lagi mengutamakan sistem politik kekerabatan dalam rekrutmen politik, selain juga perlunya merevisi regulasi pemilihan umum (validnews.id, 10 Agustus 2020). Sementara itu, Komisi II DPR RI mewacanakan posisi ASN setara dengan TNI/Polri dalam Pilkada serentak, yaitu hak pilih ASN diusulkan untuk dihilangkan. Menurut Wakil Ketua Komisi II DPR RI, Saan Mustopa, ASN sering dimanfaatkan calon kepala daerah petahana yang memanfaatkan posisi ASN demi mendapatkan suara atau dukungan dari birokrasi sehingga membuat netralitas selama pilkada di tubuh ASN sulit terwujud (m.medcom.id, 31 Agustus 2020).

Gambar 2. Penyebab Terjadinya Pelanggaran Netralitas ASN



Sumber: Hasil Survei Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem, KASN 2018.

Ketidaknetralan ASN dalam Pilkada menjadi suatu keniscayaan apabila sistem politik dan birokrasi di Indonesia tidak diperbaiki. Terlebih lagi bagi ASN di daerah yang lemah terhadap kekuasaan politik, terutama intervensi politik oleh petahana yang mencalonkan diri dalam Pilkada. Hal ini tidak dapat dilepaskan dari kedudukan kepala daerah sebagai PPK yang memiliki kewenangan dan kekuasaan yang dapat mempengaruhi posisi ASN di birokrasi. Oleh karena itu, pemerintah perlu meninjau kembali UU Pemilu terkait PPK dan mengangkat PPK dari pejabat karier tertinggi, yaitu sekretaris daerah. Selain itu, permasalahan netralitas birokrasi juga disebabkan oleh struktur birokrasi yang hirarkis. Dalam kenyataannya, birokrasi sering digunakan sebagai mesin politik untuk memobilisasi dukungan kepada rezim penguasa untuk melanggengkan kekuasaannya. Pemerintah juga perlu meningkatkan sistem merit dalam manajemen ASN. Hal ini untuk meminimalisasi terjadinya KKN dalam pengangkatan jabatan seperti promosi dan mutasi pegawai ASN.

Penutup

Maraknya kasus pelanggaran netralitas ASN menunjukkan bahwa politisasi birokrasi masih lekat dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan, terutama menjelang Pemilu dan Pilkada. Kedudukan ASN sebagai mesin penggerak birokrasi dapat berubah menjadi mesin politik bagi penguasa. Hal ini tentu saja tidak terlepas dari sistem regulasi yang menempatkan kepala daerah sebagai PPK yang berpengaruh besar terhadap perilaku dan kedudukan ASN. Hal ini juga dapat berdampak pada profesionalisme kerja ASN dalam penyelenggaraan pemerintahan. Adapun wacana Komisi II DPR RI

terhadap hak pilih ASN untuk dihilangkan dalam Pilkada dapat menjadi bahan pertimbangan pemerintah untuk mengantisipasi permasalahan netralitas ASN. DPR RI melalui fungsi pengawasan dapat mendorong pemerintah untuk meningkatkan pengawasan terhadap netralitas ASN. Sedangkan melalui fungsi legislasi, DPR RI juga diharapkan dapat melanjutkan revisi terhadap paket undang-undang politik seperti pemilu, pilkada, dan parpol, serta revisi UU ASN dengan memperkuat pengaturan mengenai netralitas ASN.

Referensi

- Ananda, Putra, "DPR Wacanakan Hak Pilih ASN di Pilkada Dihilangkan", 31 Agustus 2020, <https://m.medcom.id/pilkada/news-pilkada/gNQGzqqk-dpr-wacanakan-hak-pilih-asn-di-pilkada-dihilangkan?p=all>, diakses 1 September 2020.
- Fathurrahman, Faqih. "Netralitas ASN Tentukan Kesuksesan Pilkada", 10 Agustus 2020, <https://www.validnews.id/Netralitas-ASN-Tentukan-Kesuksesan-Pilkada-cZg>, diakses 31 Agustus 2020.
- Hayati, Neni Nur, "Netralitas ASN dalam Pilkada 2020", 5 Maret 2020, <https://nasional.kompas.com/read/2020/03/05/17402941/netralitas-asn-dalam-pilkada-2020?page=all>, diakses 2 September 2020.
- "KASN Melaksanakan *Focus Group Discussion* Penanganan Pelanggaran Netralitas ASN Menjelang Pilkada Serentak 2020", 6 Februari 2020, <https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/berita-daerah/kasn-melaksanakan-focus-group-discussion-penanganan-pelanggaran-netralitas-asn>

menjelang-pilkada-serentak-2020, diakses 31 Agustus 2020.

“Menteri Tjahjo: Siapapun yang Bersaing dalam Pemilu, profesionalisme ASN harus dijaga”, 10 Agustus 2020, <https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/menteri-tjahjo-siapapun-yang-bersaing-dalam-pemilu-profesionalisme-asn-harus-dijaga>, diakses 1 September 2020.

Mokhsen, Nuraida., Septiana Dwiputrianti., dan Syaugi Muhammad. 2018. “Urgensi Penegakan Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN)”. *KASN: Policy Brief*, Vol. 1 No. 1.

Prabowo, Kautsar Widya, “KASN Tagih Sanksi untuk ASN Tak Netral” 30 Agustus 2020, <https://www.medcom.id/nasional/politik/ybDldx0b-kasn-tagih-sanksi-untuk-asn-tak-netral>, diakses 1 September 2020.

Ranawati, Nur Khansa, “BawaSlu Ungkap Pelanggaran Netralitas Pilkada Jabar, ASN tertinggi”, 18 Juli 2020, <https://ayobandung.com/read/2020/07/18/107869/bawaslu-ungkap-pelanggaran-netralitas-pilkada-jabar-asn-tertinggi>, diakses 7 September 2020.

Umar, Abdul Rajab, “Kasus Pelanggaran Netralitas ASN dalam Pilkada di Mamuju Tertinggi di Indonesia”, 7 September 2020, <https://www.liputan6.com/regional/read/4349418/kasus-pelanggaran-netralitas-asn-dalam-pilkada-di-mamuju-tertinggi-di-indonesia>, diakses 8 September 2020.



Dewi Sendhikasari Dharmaningtias
dewi.sendhikasari@dpr.go.id

Dewi Sendhikasari Dharmaningtias, S.IP., MPA., menyelesaikan pendidikan S1 Jurusan Ilmu Pemerintahan STPM "APMD" Yogyakarta pada tahun 2007 dan pendidikan S2 Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada Yogyakarta pada tahun 2009. Saat ini menjabat sebagai Peneliti Muda bidang Politik Dalam Negeri pada Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR-RI. Beberapa karya tulis ilmiah yang telah dipublikasikan melalui jurnal dan buku antara lain: "Partisipasi Masyarakat dalam Pemilu dan Kesiapannya Menghadapi Pemilu Serentak" (2015), "Evaluasi Terhadap Pemekaran Daerah dan Potensi Penggabungan Daerah" (2016), dan "Pembagian Kewenangan Pemerintahan dalam Pengelolaan Energi Nasional" (2016).

Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
<http://puslit.dpr.go.id>
ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.