

PERAN STRATEGIS KEPALA DAERAH DAN NETRALITAS ASN DALAM PILKADA

1

Rais Agil Bahtiar

Abstrak

Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) selalu menjadi isu dan pemberitaan yang banyak mendapat sorotan publik khususnya pada saat penyelenggaraan pemilu, baik Pemilu Presiden, Pemilu Legislatif, maupun Pemilu Kepala Daerah. Untuk mengawal Pemilu Serentak 2024, pemerintah menerbitkan Surat Keputusan Bersama (SKB) tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Netralitas ASN. Tulisan ini mengkaji peran strategis kepala daerah dan netralitas ASN dalam Pilkada. Penegakan netralitas ASN rentan akan intervensi dari kepentingan politik, hal ini didasari oleh kewenangan kepala daerah sebagai pejabat pembina kepegawaian (PPK) yang berstatus sebagai pejabat politik yang dapat mengangkat, menempatkan, memindahkan dan memberhentikan status kepegawaian ASN. Kepala daerah memiliki posisi strategis dalam menegakkan netralitas ASN sebagai pemegang bola terakhir yang memberikan tindakan kepada ASN yang melakukan pelanggaran. Komisi II DPR RI melalui fungsi pengawasan perlu mendorong pemerintah dalam sosialisasi SKB tentang netralitas ASN serta turut memastikan tidak adanya tekanan politik dari pimpinan yang menuntut keberpihakan politik ASN dalam birokrasi.

Pendahuluan

Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) selalu menjadi isu dan pemberitaan yang banyak mendapat sorotan publik khususnya pada saat penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu), baik Pemilu Presiden (Pilpres), Pemilu Legislatif (Pileg), maupun Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Fakta pelanggaran netralitas ASN dapat terlihat dari beberapa kasus yang terjadi seperti keterlibatan dalam kegiatan kampanye, menggunakan

fasilitas negara terkait tugas jabatan, membuat keputusan atau tindakan yang memihak konstituennya, serta mengadakan kegiatan yang mengarah pada keberpihakan terhadap pasangan calon peserta Pemilu. Untuk menjamin netralitas ASN terutama pada penyelenggaraan Pemilu Serentak 2024, pemerintah menerbitkan Surat Keputusan Bersama (SKB) tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam



Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Pemilihan pada 22 September 2022. SKB tersebut ditandatangani oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (MenPANRB), Menteri Dalam Negeri (Mendagri), Pelaksana Tugas (PLT) Kepala Badan Kepegawaian Negara (BKN), Ketua Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) dan Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu).

SKB tersebut menggarisbawahi pentingnya netralitas politik ASN sebagai satu instrumen penting dalam menjadikan proses pemilu yang adil dan terbuka menyongsong tahun politik di 2024. Adapun ruang lingkup SKB tersebut meliputi: upaya pembinaan dan pengawasan netralitas Pegawai ASN pada instansi pemerintah; bentuk pelanggaran dan penjatuhan sanksi atas pelanggaran netralitas Pegawai ASN; pembentukan Satuan Tugas Pembinaan dan Pengawasan Netralitas Pegawai ASN dilengkapi dengan uraian tugas dan fungsi masing-masing pihak; tata cara penanganan atas laporan dugaan pelanggaran netralitas Pegawai ASN dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum; serta monitoring dan evaluasi pelaksanaan Keputusan Bersama (bkn.go.id, 22 September 2022).

Sementara itu, terkait pelanggaran netralitas ASN tersebut, terutama banyak terjadi pada penyelenggaraan Pilkada. Berdasarkan data KASN, pada Pilkada 2020 lalu masih terdapat 917 pelanggaran netralitas ASN yang terdiri dari 484 kasus memberikan dukungan kepada salah satu pasangan calon di media sosial, 150 kasus menghadiri sosialisasi partai politik, 103 kasus melakukan

pendekatan ke parpol, 110 kasus mendukung salah satu paslon, dan 70 kepala desa mendukung salah satu paslon (bawaslu.go.id, 28 September 2022). Hal ini tentu saja memerlukan perhatian serius terutama dari kepala daerah yang berperan sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) di daerah. Oleh karena itu, tulisan ini hendak mengkaji peran strategis kepala daerah dan netralitas ASN dalam Pilkada.

Netralitas ASN di Daerah dalam Kontestasi Politik

Penyelenggaraan Pemilu serentak di seluruh wilayah Indonesia berkaitan erat dengan kewajiban netralitas para ASN. Hal tersebut telah diatur dalam ketentuan Pasal 12 UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yang menitikberatkan pada peranan ASN selaku pelaksana kebijakan yang terbebas dari pengaruh politik sekaligus berbagai aktivitas yang dapat menimbulkan kerugian negara (korupsi, kolusi, dan nepotisme). Selain itu, ketentuan netralitas ASN dalam suatu aktivitas pemilihan umum secara lebih rinci juga telah tercantum melalui Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil terutama Pasal 4 angka 12 hingga angka 15. Diantara hal-hal yang diatur dalam pasal tersebut adalah larangan pemberian dukungan terhadap calon petahana baik dalam bentuk keikutsertaan kampanye, penggunaan fasilitas jabatan, dan pembuatan keputusan bias.

Sejak tahun 2015 hingga tahun 2021, KASN telah menerima lebih dari 3.000 pengaduan pelanggaran netralitas ASN, mulai dari mengikuti kampanye dan mengampunye

peserta kontestasi politik di media sosial, mengadakan kegiatan yang mengarah pada keberpihakan pada salah satu kontestan politik, hingga membuat keputusan yang menguntungkan atau merugikan salah satu kontestan politik (kompas.com, 15 Oktober 2022).

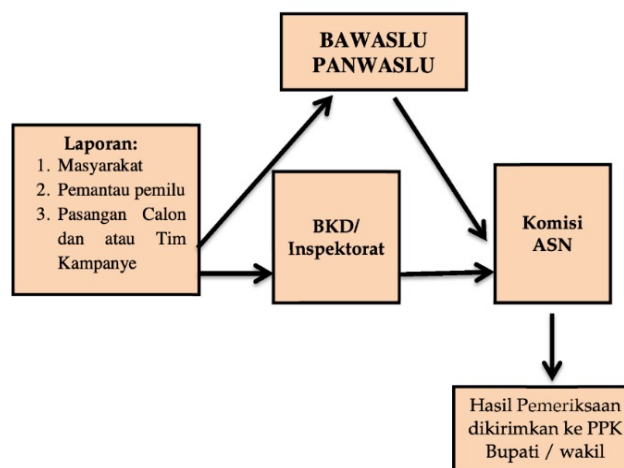
Birokrasi sebagai pelaksana kebijakan yang merupakan produk politik memerlukan etos netralitas sebagai alat untuk mengkritik terhadap indikasi adanya pelanggaran politik terbuka di lingkup administrasi publik. Meskipun begitu, pembatasan ruang gerak pada ASN terhadap proses penyelenggaraan politik tidak mengintervensi seorang ASN dalam menggunakan hak politiknya untuk memilih dan dipilih berdasarkan mekanisme politik.

Penegakan netralitas pada ASN rentan akan intervensi dari kepentingan politik, hal ini didasari oleh kewenangan kepala daerah sebagai PPK yang berstatus sebagai pejabat politik yang dapat mengangkat, menempatkan, memindahkan dan memberhentikan status kepegawaian ASN tersebut. Pilkada dapat memicu pemanfaatan

birokrasi untuk kepentingan politik dalam Pilkada. Di berbagai daerah, calon kepala daerah petahana hampir selalu memobilisasi ASN untuk memenangkan dirinya. Seharusnya birokrasi dibebaskan dari pengaruh dan keterjalinan ikatan politik dengan kekuatan-kekuatan politik, sehingga pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat bersifat netral, tidak memihak, dan obyektif.

Peran Strategis Kepala Daerah dalam Penegakan Netralitas

Pegawai ASN diangkat, ditempatkan, dipindahkan dan diberhentikan oleh PPK yang dalam hal ini adalah kepala daerah yang juga berstatus sebagai pejabat politik. Kondisi seperti ini membuat karier ASN sering dikaitkan dengan kepentingan politik PPK. Sementara itu, ASN juga harus tetap bersikap netral untuk menjaga profesionalitasnya dalam menjalankan tugasnya baik sebagai pelayan publik, pelaksana kebijakan dan pemegang kekuasaan dan kewenangan dalam pengelolaan anggaran dan sumber daya di dalam birokrasi.



Gambar 1. Bagan Alur Tindak Lanjut Pelanggaran Netralitas ASN

Sumber: Sutrisno, 2020.

Hal ini mengakibatkan ASN rentan dimanfaatkan oleh pejabat politik untuk dapat tetap mempertahankan/mendapatkan kewenangan dan kekuasaannya. Posisi dilematis ASN ini mengakibatkan terjadinya pelanggaran asas netralitas.

Saat ini, proses tindak lanjut pelanggaran netralitas ASN menempatkan PPK sebagai ujung tombaknya. Dengan kata lain, merupakan otoritas PPK untuk menindaklanjuti rekomendasi atas KASN mengenai pelanggaran netralitas yang dilaporkan oleh Bawaslu maupun BKD.

Bawaslu dan BKD/Inspektorat pada setiap Lembaga berperan sebagai penerima pengaduan pelanggaran baik dari masyarakat, pemantau pemilu, maupun Paslon lain. Kemudian, pengaduan pelanggaran dilaporkan kepada KASN yang setelah itu memberikan rekomendasi tersebut kepada PPK.

Sementara itu, saat ini ada 271 kepala daerah yang masa jabatannya habis menjelang Pemilu 2024 dan diganti dengan pejabat kepala daerah (katadata.co.id, 12 Mei 2022). Pejabat kepala daerah adalah seseorang yang dipilih oleh pemerintah, untuk melaksanakan tugas gubernur, bupati atau wali kota yang masa jabatannya berakhir sebelum 2024. Biasanya, pejabat kepala daerah hanya bertugas dalam hitungan pekan atau bulan. Namun, karena kesepakatan Pilkada serentak 2024, kali ini pejabat bisa bertugas selama dua tahun atau bahkan lebih.

Hal tersebut menjadi menarik mengingat banyaknya posisi kepala daerah yang digantikan sementara. Apalagi dengan terbitnya Surat Edaran Kemendagri No. 821/5492/SJ tentang Persetujuan dalam Aspek

Kepegawaian Perangkat Daerah kepada Pelaksana Tugas (Plt), Penjabat (Pj), dan Penjabat Sementara (Pjs) Kepala Daerah (KDH). Dalam surat edaran tersebut, kewenangan yang meliputi persetujuan melakukan pemberhentian, pemberhentian sementara, dan penjatuhan sanksi bagi ASN yang melanggar disiplin atau tindak lanjut proses hukum sesuai peraturan perundang-undangan didelegasikan kepada pejabat kepala daerah (tribunnews.com, 22 September 2022).

Dengan surat edaran tersebut, kewenangan pejabat kepala negara dalam mengawal netralitas ASN semakin besar. Apabila digunakan secara benar, kewenangan tersebut dapat digunakan dalam konteks pemberian sanksi yang adil kepada pelaku pelanggaran. Apabila disalahgunakan, pejabat kepala daerah bisa memindahkan ASN di bawahnya, mereka dapat mengatur posisi pejabat strategis untuk kepentingan Pemilu 2024. Menjadi penting bagi pemerintah, dalam hal ini Kemendagri dengan persetujuan presiden untuk memilih pejabat berdasarkan sistem merit secara transparan serta dengan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis yang jelas.

Seperti diketahui, peran pejabat di daerah sangat dominan dalam memengaruhi pilihan masyarakat, melalui program-program sosial di daerah. peran pengawasan yang efektif sangat diperlukan untuk mengatasi permasalahan netralitas ASN. Pengawasan juga harus diiringi dengan penegakan hukum bagi ASN yang terbukti tidak dapat menjaga netralitasnya dalam Pemilu dan Pilkada karena kondisi di lapangan menunjukkan bahwa beberapa

laporan/rekomendasi dari Bawaslu dan KASN tidak ditindaklanjuti oleh PPK dengan pemberian sanksi kepada pegawai (Prayudi dkk, 2022). Hal ini memerlukan penguatan dalam mekanisme penegakan hukum dalam hal netralitas ASN, atau minimal penguatan komunikasi dari PPK terhadap Bawaslu, BKD serta Inspektorat sebagai pengawas di lapangan dan penerima langsung aduan masyarakat untuk membangun kontrol atas proses penegakan netralitas.

Penutup

Netralitas ASN selalu menjadi isu yang terus muncul menjelang kontestasi politik. ASN harus tetap pada kedudukan profesional dan tidak memihak pada kontestan politik yang akan bertanding dalam Pemilu. Banyaknya laporan mengenai pelanggaran netralitas ASN hingga tahun 2021 menunjukkan bahwa kasus pelanggaran netralitas ASN berpotensi akan terjadi lagi terutama menjelang penyelenggaraan Pemilu. Meskipun sejatinya ASN memang memiliki hak pilih dalam setiap pesta demokrasi yang berlangsung, ASN sebagai pelaksana kebijakan memerlukan etos netralitas sebagai alat untuk mengkritik terhadap indikasi adanya pelanggaran politik terbuka di lingkup administrasi publik.

Penegakan netralitas ASN di daerah bergantung pada komunikasi dan koordinasi antara Bawaslu, BKD, KASN, dan Kepala Daerah. Kepala daerah memiliki posisi strategis dalam menegakkan netralitas ASN sebagai pemegang bola terakhir yang memberikan tindakan maupun sanksi kepada ASN yang melakukan pelanggaran. Komisi II DPR RI melalui fungsi pengawasan dapat terus

mengawal sosialisasi SKB tentang netralitas ASN baik di pusat maupun daerah. Selain itu, Komisi II DPR RI juga dapat turut memastikan tidak adanya tekanan politik dari kepala daerah yang menuntut keberpihakan politik ASN dalam birokrasi dengan mendorong kepala daerah untuk menjalankan fungsi pembinaan dan penegakan disiplin kepada ASN di daerah.

Referensi

“BKN Turut Berkomitmen dalam SKB Pembinaan dan Pengawasan Netralitas ASN”, 22 September 2022, <https://www.bkn.go.id/bkn-turut-berkomitmen-dalam-skb-pembinaan-dan-pengawasan-netralitas-asn/>, diakses 17 Oktober 2022.

“Netralitas Politik ASN dan Momentum Penegakan Etika Pemerintahan”, 15 Oktober 2022, <https://nasional.kompas.com/read/2022/10/15/10021621/netralitas-politik-asn-dan-momentum-penegakan-etika-pemerintahan>, diakses 19 Oktober 2022.

“Penjelasan Surat Edaran Kemendagri Nomor 821/5492/SJ Terhadap Plt, Pj, Maupun Pjs Kepala Daerah”, 24 September 2022, <https://medan.tribunnews.com/2022/09/24/penjelasan-surat-edaran-kemendagri-nomor-8215492sj-terhadap-plt-pj-maupun-pjs-kepala-daerah>, diakses 18 Oktober 2022.

Prayudi, dkk. Hasil Pengumpulan Data Rencana Pemilu 2024 di Tengah Kompleksitas Penyelenggaraannya, 2022, belum diterbitkan.

“Puadi Prediksi Pelanggaran Netralitas ASN pada Pemilu 2024 Masih Marak”, 28 September 2022, <https://bawaslu.go.id/id/berita/puadi-prediksi-pelanggaran-netralitas-asn-pada-pemilu-2024-masih-marak>, diakses 25 Oktober 2022.

Sutrisno. 2020. “Prinsip Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Kepala Daerah”. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Vol. 26 No. 3, pp.521-543.

“271 Kepala Daerah Akan Lengser Sebelum Pilkada 2024”, 12 Mei 2022, <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/05/12/271-kepala-daerah-akan-lengser-sebelum-pilkada-2024/>, diakses 17 Oktober 2022.



Rais Agil Bahtiar
rais.bahtiar@dpr.go.id

Rais Agil Bahtiar, S.S., M.Si., menyelesaikan pendidikan S1 Program Studi Sastra Inggris, Fakultas Ilmu Budaya Universitas Gadjah Mada pada tahun 2015 dan melanjutkan pendidikan S2 Magister Administrasi Publik Universitas Jenderal Soedirman pada tahun 2018. Saat ini menjabat sebagai Analis Legislatif Ahli Pertama di Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI. Beberapa karya tulis ilmiah yang dipublikasikan melalui jurnal dan buku, antara lain: "Implementasi Program Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) (Studi di Kecamatan Purwokerto Utara, Purwokerto Selatan, Purwokerto Timur dan Purwokerto Barat)" (2018); "Partisipasi Masyarakat dan Perannya dalam Membangun Pariwisata" (2019); "Potensi, Peran Pemerintah, dan Tantangan dalam Pengembangan E-Commerce di Indonesia" (2020).

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.