

MAKALAH

**NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DALAM
PELAKSANAAN PILKADA SERENTAK TAHUN 2020
UNTUK MEWUJUDKAN *GOOD GOVERNANCE***

Diajukan sebagai Unsur Pengembangan Profesi Jabatan Fungsional
Perancang Peraturan Perundang-undangan

Ibnu Hakam Musais, S.H.

NIP 19930106 201801 1 001

Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Pertama

BIRO HUKUM

SEKRETARIAT JENDERAL

KEMENTERIAN KELAUTAN DAN PERIKANAN

TAHUN 2020

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan atas kehadiran Allah SWT, karena berkat rahmat dan karunia-Nya sehingga penyusunan makalah ini telah dapat diselesaikan. Makalah ini merupakan salah satu unsur pengembangan profesi dalam penilaian angka kredit jabatan fungsional perancang peraturan perundang-undangan, guna mendapatkan nilai yang sebaik-baiknya pada tahun 2020.

Selesainya penyusunan makalah ini tentunya tidak terlepas dari bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis sampaikan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya kepada yang terhormat:

1. Ibu Dr. Tini Martini, S.H., M.Soc.Sci., selaku Kepala Biro Hukum, Sekretariat Jenderal, Kementerian Kelautan dan Perikanan. Sungguh besar rasa hormat penulis kepada beliau karena telah memberikan banyak arahan dan semangat dalam keseharian penulis untuk terus mengembangkan diri sebagai perancang peraturan perundang-undangan di Biro Hukum, Kementerian Kelautan dan Perikanan. Penulis banyak belajar untuk terus mengembangkan ketelitian serta pemahaman terhadap kehati-hatian dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang tentunya akan berdampak luas bagi masyarakat dari beliau yang sangat tekun dan teliti dalam memimpin kami di Biro Hukum, Kementerian Kelautan dan Perikanan.
2. Ibu Haryani Nugrohowati, S.H., M.H., selaku Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Madya, yang telah memberikan banyak kesempatan kepada penulis untuk turut terlibat dalam setiap kesempatan perancangan, sehingga penulis dapat memperoleh berbagai pengalaman.
3. Bapak/Ibu Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Muda di bagian Perundang-undangan I, yang telah banyak memberikan kesempatan kepada penulis untuk turut-serta dalam diskusi pembentukan peraturan perundang-undangan maupun penugasan lain di Biro Hukum, Kementerian Kelautan dan Perikanan.

4. Orang tua dan keluarga tercinta, yang selalu memberikan dukungan moril maupun materiil kepada penulis dalam mengemban amanah sebagai ASN di Kementerian Kelautan dan Perikanan.
5. Bapak/Ibu Perancang Peraturan Perundang-undangan dan sesama ASN di Biro Hukum Kementerian Kelautan dan Perikanan, yang mau untuk saling berdiskusi, tukar pikiran, dan saling memberikan informasi guna terselesaikannya makalah ini.
6. Serta kerabat-kerabat dekat dan rekan-rekan seperjuangan lainnya yang selalu penulis banggakan.

Akhir kata, semoga Allah SWT memberikan balasan atas kebaikan yang telah diberikan kepada penulis. Penulis menyadari makalah ini masih jauh dari sempurna. Oleh karena itu, kritik dan saran yang bersifat konstruktif sangat diharapkan oleh penulis guna kesempurnaan pada penulisan makalah maupun karya ilmiah lainnya. Penulis berharap semoga makalah ini dapat bermanfaat bagi semua pihak secara umum, khususnya untuk penulis pribadi. Aamiin ya robbal alamin.

Jakarta, Desember 2020

Ibnu Hakam Musais, S.H.

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	i
Daftar Isi.....	iii
 BAB 1 PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Rumusan Masalah.....	7
 BAB 2 URGENSI NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA UNTUK MEWUJUDKAN <i>GOOD GOVERNANCE</i>	
2.1. Keterkaitan Birokrasi untuk Mewujudkan <i>Good Governance</i>	8
2.2. Urgensi Netralitas ASN sebagai Pondasi Terwujudnya <i>Good Governance</i>	11
 BAB 3 IMPLEMENTASI NETRALITAS ASN DALAM MENYONGSONG PILKADA SERENTAK TAHUN 2020	
3.1. Tantangan Netralitas ASN dalam Pilkada Serentak Tahun 2020.....	14
3.2. Implementasi Netralitas ASN dalam Pilkada Serentak Tahun 2020.....	21
 BAB 4 PENUTUP	
4.1. Kesimpulan.....	30
4.2. Saran.....	31
 DAFTAR PUSTAKA	

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Negara administratif modern memiliki konsepsi bahwa pemerintah dan seluruh jajarannya merupakan abdi masyarakat untuk memberikan berbagai jenis pelayanan kepada seluruh warga negara. Dalam melaksanakan peran tersebut, pemerintah melakukan pembagian tugas-tugas kepengemrintahan berdasarkan prinsip fungsionalisasi. Hal ini mengakibatkan sebuah instansi pemerintah berperan sebagai penanggung jawab atas terselenggaranya fungsi pelayanan publik tertentu.¹ Pelayanan yang diselenggarakan oleh birokrasi tersebut sangatlah penting dalam menyelenggarakan kebijakan-kebijakan negara dan memenuhi kebutuhan masyarakat.

Secara historis, birokrasi telah memiliki sejarah panjang sebagai organisasi negara dalam sistem masyarakat modern, menurut Peter M. Blau, “*As a system of organization works, the bureaucracy has a long history of its existence primarily associated with the history of the development of life and civilization in thousands of years ago. Along with the development of society and social context has produce diversity concepts and descriptions associated with the bureaucracy.*”² Eksistensi birokrasi telah ada mengikuti perkembangan kehidupan dan peradaban manusia semenjak ribuan tahun yang lalu. Seiring dengan perkembangan masyarakat dan konteks sosial telah menghasilkan konsep-konsep keanekaragaman dan deskripsi terkait dengan birokrasi.

Menurut *United Nation Development Programme* (UNDP), pemerintahan menyelenggarakan antara lain kewenangan politik, ekonomi, dan administrasi untuk mengelola urusan-urusan bangsa. *Economic Governance* mencakup proses pembuatan keputusan yang mempengaruhi langsung atau tidak langsung aktivitas ekonomi negara yang bersangkutan atau berhubungan dengan ekonomi lainnya

¹ Fritz Morstein Marx, *The Administration State: An Introduction to Bureaucracy*, (London: University of Chicago Press, 1957), hlm. 20-28.

² Peter M. Blau and Marshall W. Meyer, *Bureaucracy in Modern Society*, (New York: Random House USA Inc, 1988), hlm. 79.

yang berimplikasi terhadap *equity, poverty, dan equality of life*. *Political Governance* menunjukkan pada proses pembuatan keputusan dan implementasi kebijakan suatu negara yang terlegitimasi dan otoritatif. *Administrative governance* sebagai sistem implementasi kebijakan yang melaksanakan sektor publik secara efisien, efektif, tidak memihak, akuntabel dan terbuka.³ Terkait penyelenggaraan pemerintah ini, birokrasi merupakan aktor pelaksana dari penyelenggaraan administrasi pemerintahan untuk melayani kepentingan publik.

Peran birokrasi sangat krusial untuk melaksanakan tujuan pemerintahan, hal ini sebagaimana disampaikan Muchlis Hamdi bahwa setidaknya peran birokrasi antara lain: *Pertama*, sebagai penyedia pelayanan kepada masyarakat. Dengan peranan ini, birokrasi dihadapkan pada keharusan untuk dapat mendorong terwujudnya kehidupan masyarakat yang lebih layak dan lebih bermartabat. *Kedua*, sebagai fungsi pengaturan. Melalui peranan ini, birokrasi banyak terlibat dengan pengarahan atau pembatasan perilaku masyarakat. *Ketiga*, sebagai pemberdayaan masyarakat. Peranan ini sesungguhnya merupakan peranan strategis birokrasi untuk memungkinkan masyarakat sebagai warga negara. Peranan ini biasanya dikaitkan pula dengan peranan yang dihubungkan dengan fungsi pembangunan pada umumnya. *Keempat*, sebagai pendidik masyarakat.⁴ Peran-peran bagi kepentingan umum inilah yang menunjukkan posisi krusial birokrasi dalam sistem penyelenggaraan negara.

Dalam melaksanakan peran birokrasi tersebut, ternyata birokrasi juga mengalami tantangan dalam pelaksanaan. Pemerintah sangat berpengaruh dalam menjawab berbagai tantangan yang muncul akibat penerapan birokratisasi itu sendiri. Hal ini dikarenakan pemerintah sebagai pilar utama penyelenggara negara memang menghadapi kompleksitas global yang sedemikian rumit, sehingga harus mampu secara cermat mengakomodasi berbagai perubahan. Birokrat, dalam hal ini juga berada pada posisi sebagai perumus dan penentu daya kebijakan, serta sebagai

³ Paulus Effenfi Lotolung, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan* (Jakarta: Salemba Humanika, 2013), hlm. 143.

⁴ Muchlis Hamdi, *Bunga Rampai Pemerintahan*, (Jakarta: Yarsif Watampone, 2002), hlm. 83.

pelaksana peraturan perundang-undangan.⁵ Kebutuhan masyarakat yang meningkat sangat pesat, disertai dengan lambatnya aturan-aturan hukum yang mengatur seringkali menyebabkan permasalahan dalam suatu pelaksanaan birokrasi. Tantangan yang dihadapi oleh birokrasi pemerintah pun semakin besar, baik dalam bentuk, jenis, maupun intensitasnya seiring dengan semakin kompleksnya kehidupan berbangsa dan bernegara.⁶

Salah satu tantangan yang harus dilakukan oleh birokrasi adalah melaksanakan dan mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*). Konsep *good governance* yang sering menjadi rujukan umum berbagai negara yaitu dari *United Nation* (Perserikatan Bangsa-Bangsa) yang menyatakan ada delapan karakteristik dari *good governance* antara lain:⁷

- a. *participation*;
- b. *rule of law*;
- c. *transparency*;
- d. *responsiveness*;
- e. *consensus oriented*;
- f. *equality and inclusiveness*;
- g. *effectiveness and efficiency*; dan
- h. *accountability*.

Secara normatif, prinsip pemerintahan yang baik itu sendiri telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang pada intinya menyatakan bahwa asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) antara lain:⁸

- a. kepastian hukum;
- b. kemanfaatan;
- c. ketidakberpihakan;
- d. kecermatan;
- e. tidak menyalahgunakan kewenangan;
- f. keterbukaan;
- g. kepentingan umum; dan
- h. pelayanan yang baik.

⁵ Poltak Sinambela, *Reformasi Pelayanan Publik*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2006), hlm. 66.

⁶ Sondang P. Siagian, *Patologi Birokrasi: Analisis, Identifikasi, dan Terapinya*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994), hlm. 35-41.

⁷ United Nation, *What is Good Governance?*, www.unescap.org/resources/what-good-governance, diunduh 18 Januari 2020, hlm. 3.

⁸ Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Dari kedua rujukan tersebut, terdapat asas yang memiliki pemaknaan berdekatan yaitu *equality* dan ketidakberpihakan. Asas ini menjadi dasar bahwa penyelenggaraan pemerintahan haruslah mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif. Dengan kata lain memberikan pelayanan yang sama kepada seluruh warga negara sesuai dengan porsinya.

Dalam pengaturan lain, asas yang mengatur terkait ketidakberpihakan tersebut juga ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2015 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Dalam undang-undang ini, ASN merupakan profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.⁹ Salah satu asas yang menjadi dasar dalam penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN yaitu asas netralitas. Asas ini memiliki penjelasan yaitu tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun¹⁰ Untuk itu, dapat diketahui bahwa asas ketidakberpihakan dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan memiliki peristilahan yang lain, namun pemaknaan yang sama dalam Undang-Undang ASN yaitu asas netralitas. Asas tersebut merupakan salah satu pondasi bagi birokrasi untuk dapat melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*).

ASN sebagai pelaksana birokrasi pemerintahan haruslah menerapkan asas netralitas dalam setiap tindakan melaksanakan kewenangannya. Tidak terkecuali netralitasnya dari pengaruh perpolitikan yang dapat mengganggu kinerja birokrasi. Namun, dalam Undang-Undang ASN, pengaturan mengenai netralitas politik hanya menyatakan bahwa ASN dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik. Bahkan secara tegas memberhentikan Pegawai Negeri Sipil (PNS) secara tidak hormat jika menjadi anggota partai politik.¹¹ Hal ini dalam upaya menjaga netralitas ASN dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan ASN, serta dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaga pada

⁹ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

¹⁰ Penjelasan Pasal 2 huruf f Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

¹¹ Pasal 87 ayat (4) huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

tugas yang dibebankan. Sedangkan dalam hal keikutsertaan politik, ASN masih diberikan jaminan secara konstitusional untuk ikut serta dalam pemilihan umum dengan adanya batasan-batasan tertentu. Hal ini tentu berbeda dengan Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Kepolisian Republik Indonesia (Polri) yang tidak memiliki hak pilih dalam kontestasi politik tersebut.

Pemilihan umum merupakan elemen penting dalam konstitusi sebagai pengejawantahan kedaulatan yang berada di tangan rakyat, yang berarti negara menganut asas kedaulatan rakyat atau prinsip demokrasi.¹² Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar. Salah satu wujud nyatanya yaitu dalam hal pemilu, baik untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), maupun untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat yang dilaksanakan menurut undang-undang. Begitu pun dalam hal pemilihan kepala daerah (pilkada), juga dapat dilaksanakan secara langsung oleh rakyat.¹³ Mekanisme pilkada di Indonesia pun terus berkembang hingga pada puncaknya tercipta gagasan pilkada serentak. Adapun sampai dengan saat ini, telah dilaksanakan beberapa kali pilkada serentak, yaitu pertama pada 9 Desember 2015, kedua pada 15 Februari 2017, dan ketiga pada 27 Juni 2018. Untuk pilkada selanjutnya pun telah dijadwalkan pelaksanaannya pada tanggal 9 Desember 2020.¹⁴

Pilkada serentak tahun 2020 akan dilaksanakan di 270 daerah di Indonesia, yang terdiri atas 9 provinsi, 37 kota, dan 224 kabupaten. Terdapat setidaknya 715 pasangan calon yang turut melaksanakan kontestasi politik tersebut, dengan rincian 24 pasangan merupakan calon gubernur dan wakil gubernur, 260 pasangan merupakan calon wali kota dan wakil wali kota, serta 691 pasangan merupakan

¹² Abdul Bari Azed dan Makmur Amir, *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2013), hlm. 11.

¹³ Soedarsono, *Mahkamah Konstitusi Sebagai Pengawal Demokrasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), hlm. 124.

¹⁴ Budi Setiawanto, "Tujuh Gelombang Pilkada Serentak 2015 hingga 2028", <https://www.antaranews.com/berita/480618/tujuh-gelombang-pilkada-serentak-2015-hingga-2028>, diakses pada 1 Maret 2020.

calon bupati dan wakil bupati. Meskipun semangat pesta demokrasi sudah cukup baik, namun masih terdapat setidaknya 25 kabupaten/kota yang hanya terdapat calon tunggal. Berkenaan dengan hal tersebut, netralitas ASN dalam pelaksanaan pilkada sering kali menjadi perbincangan hangat. Hal ini bukan merupakan suatu kebetulan, mengingat setiap kali pelaksanaan pemilu ataupun pilkada, ASN seringkali disorot karena maraknya pelanggaran yang dilakukan dengan mendukung salah satu pasangan calon baik secara terang-terangan ataupun terselubung, suatu hal yang seharusnya tidak dilakukan oleh seorang abdi negara.

Miftah Thoha menegaskan bahwa dibutuhkan netralitas birokrasi sebagai sebuah sistem mengingat birokrasi tidak akan berubah dalam memberikan pelayanan kepada siapa pun yang menjadi pimpinan di pemerintahan, termasuk khususnya dalam pilkada. Dengan demikian, ASN akan terus melaksanakan tugas dan fungsinya meskipun terjadi pergeseran kepemimpinan. Pada titik ini, netralitas lebih melekat pada peraturan dan konstitusi yang ada.¹⁵ Hal tersebut sebagaimana disampaikan Sukri Tamma, *“Civil servants as the policy implements, have position becomes very crucial related to the community lives. Importance of neutrality in Indonesian bureaucracy, even becomes a fundamental part of the bureaucratic reform scenario. Its goal is to stabilize professional bureaucracy which means a neutral bureaucracy from political interest of politicians.”*¹⁶ Sebagai pelaksana kebijakan, posisi ASN menjadi sangat penting terkait dengan kehidupan masyarakat. Pentingnya netralitas birokrasi dalam mewujudkan *good governance*, bahkan menjadi bagian mendasar dari skenario reformasi birokrasi. Tujuannya adalah untuk menstabilkan birokrasi profesional yang berarti birokrasi netral dari kepentingan politik praktis dari para politisi tersebut.

Berdasarkan uraian tersebut, tantangan ASN dalam menghadapi kontestasi politik yaitu pilkada serentak tahun 2020, yang dilaksanakan pada tanggal 9 Desember 2020 ini tentunya menarik untuk diulas lebih dalam. Terlebih dalam situasi pandemi Covid-19 ini, pemerintah mengambil pilihan untuk terus

¹⁵ Miftah Thoha, *Birokrasi Dan Politik Di Indonesia* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), hlm. 33.

¹⁶ Sukri Tamma, *“Paradox of Bureaucracy Neutrality in The Indonesia Regional Election”*, *Journal of Social-Religi Research*, Oktober 2016, Vol.1, No.2, hlm. 111.

melaksanakan pilkada guna memastikan kelancaran estafet kepemimpinan di daerah. Bahkan Presiden telah menetapkan tanggal pemilihan pilkada serentak yaitu 9 Desember 2020 sebagai hari libur nasional melalui Keputusan Presiden Nomor 22 Tahun 2020 tentang Hari Pemungutan Suara Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2020 sebagai Hari Libur Nasional.

1.2. Rumusan Masalah

1. Mengapa ASN sebagai unsur birokrasi harus menerapkan netralitas untuk mewujudkan prinsip *good governance*?
2. Bagaimanakah tantangan dan implementasi netralitas ASN dalam menyongsong pilkada serentak tahun 2020?

BAB 2

URGENSI NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA UNTUK MEWUJUDKAN *GOOD GOVERNANCE*

2.1. Keterkaitan Birokrasi untuk Mewujudkan *Good Governance*

Secara etimologis atau asal katanya, kata "birokrasi" berasal dari kata "biro", sebagaimana dijelaskan oleh Asuman Altay:¹⁷

The word "bureaucracy" is derived from the word "bureau", which was used from the beginning of the 18th century in Western Europe to refer the office, ie, workplace, where the officials worked. In French language, the word is defined as "baize" which means the cover of the table. The term bureaucracy came into use near before the French Revolution in 1789 which later spread to many more countries. Ideally, bureaucracy characterized by hierarchical authority relationships, defined the subject competence ball impersonal rules, recruitment by competence, and has fixed income.

Peristilahan birokrasi ternyata telah digunakan sejak awal abad ke-18 di Eropa Barat untuk merujuk kantor, yaitu, tempat kerja, di mana para pejabat bekerja. Dalam bahasa Perancis, kata didefinisikan sebagai "baize" yang berarti penutup meja.

Peristilahan birokrasi mulai digunakan sebelum Revolusi Perancis tahun 1789 yang kemudian menyebar ke banyak negara. Idealnya, birokrasi ditandai dengan hubungan otoritas hierarkis, aturan intrapersonal, perekrutan berdasarkan kompetensi, dan memiliki penghasilan tetap. Sedangkan secara terminologi, istilah birokrasi dikenalkan oleh Vincent de Gourmay yang menyatakan:¹⁸

"Since it introduction bureaucracy has tended to attach with a negative connotation. It seems as a contradiction of the term 'laissez faire' which also introduce to build image of freedom of action and efficiency. In this context the term "bureaucracy" is associated with the routine, associated with behavior and inefficiency."

Jadi pada mulanya malah birokrasi memiliki makna yang cenderung berkonotasi negatif. Hal ini tentunya berkontradiksi idengan stilah '*laissez faire*' yang

¹⁷ Asuman Altay, "The Efficiency of Bureaucracy on the Public Sector," *Society Journal* 14, No. 2, May, 2013, hlm. 34.

¹⁸ O. Tierean and G.Braticu, "The Evolution of the Concept of Bureaucracy," *Bulletin of the Transilvania University of Brasov* 2, No. 51, 2009, hlm. 245.

diperkenalkan membangun citra kebebasan bertindak dan efisiensi. Dalam konteks ini, dulu istilah ‘birokrasi’ malah dikaitkan dengan rutinitas perilaku dan inefisiensi.

Namun dalam negara administrasi modern saat ini, birokrasi dimaksudkan untuk mengorganisir secara teratur suatu pekerjaan yang harus dilakukan oleh banyak orang. Wewenang tersebut diberikan kepada suatu pemerintahan negara dalam rangka melaksanakan berbagai peraturan perundang-undangan. Hal ini menyebabkan birokrasi, khususnya ASN bekerja berdasarkan pendekatan legalistik.¹⁹

Nazaruddin Sjamsuddin menyatakan bahwa birokrasi memiliki kelebihan dibandingkan pola organisasi lainnya. Ketepatan, kecepatan, kejelasan dan pengetahuan tentang kearsipan, kontinuitas, penyimpangan, kesatuan, subordinasi yang ketat, pengurangan fiksi, biaya material, dan personal, semuanya merupakan prinsip-prinsip optimum yang menjadi pegangan organisasi birokratis.²⁰ Berdasarkan perkembangan birokrasi dalam berbagai struktur pemerintahan di dunia menurut Etziona Halevy, “*Thus, bureucracy developed, because its rationality and technical superiority made it the most appropriate tool for dealing with the tasks and problems of complex, modern society.*”²¹ Meskipun begitu, ternyata sejarah perkembangan birokrasi di berbagai negara di dunia menunjukkan bahwa birokrasi diciptakan lebih untuk menanggapi kebutuhan akan pengendalian, bukan semata-mata sebagai akibat dari kompleksitas fungsional masyarakat modern. Bahkan, tidak dapat dipungkiri seringkali terdengar keluhan mengenai sikap birokrat yang justru ingin dilayani, bukan melayani masyarakat.²² Hal ini membuktikan bahwa birokrasi tidak selalu dapat bekerja secara profesional dalam menerapkan prinsip-prinsip *good governance*, sehingga mungkin berpotensi untuk menyimpang misalkan tidak netral dalam melaksanakan tugas.

¹⁹ Poltak Sinambela, *Reformasi Pelayanan Publik...op.cit.*, hlm. 65.

²⁰ Nazaruddin Sjamsuddin dan Alfian, *Profil Budaya Politik Indonesia* (Jakarta: Pustaka Grafiti Utama, 1991), hlm. 224.

²¹ Eva Etzioni – Havelly, *Bureaucracy and Democracy*, (London: Routledge & Kegan Paul, London, 1985), hlm. 31.

²² Mohtar Mas’oed, *Politik, Birokrasi, dan Pembangunan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1997), hlm. 71-72.

Birokrasi berkaitan erat dengan keinginan untuk membangun *good governance* sehingga birokrasi itu sendiri tentunya tidak dapat dilepaskan dari *good governance*. Menurut Sedarmayanti hal ini dikarenakan adanya tuntutan gencar yang dilakukan oleh masyarakat kepada pemerintah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang baik adalah sejalan dengan meningkatnya tingkat pengetahuan dan pendidikan masyarakat, selain adanya pengaruh globalisasi.²³

Mewujudkan pemerintahan yang baik tentunya tidak dapat dilepaskan dari ciri negara hukum modern yaitu adanya jaminan terhadap masyarakat dari tindakan-tindakan pemerintahan yang terdiri atas pengawasan terhadap kegiatan administrasi negara dan peradilan yang menyelesaikan sengketa antara pemerintah dan warga masyarakat. Dalam melaksanakan pemerintahan negara perlu ada faktor pengawasann baik pengawasan yang dilakukan secara eksternal maupun internal. Pengawasan merupakan suatu lembaga/institusi penting dalam suatu kegiatan agar tujuan dari kegiatan dapat terwujud dan apabila terdapat kendala-kendala yang dapat menghambat proses kegiatan tersebut dapat dihindarkan.²⁴ Birokrasi dalam menyelenggarakan *good governance* merupakan prasyarat agar dapat mencapai negara hukum modern tersebut.

Menurut Sadijijono, dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik itu, sangat dipengaruhi oleh sikap dan keinginan para pemegang kekuasaan atau lembaga pemerintahan (*ambt*) atau alat perlengkapan negara. Dikarenakan tugas dan wewenang pejabat administrasi tersebut walaupun secara teoritik bersifat netral, akantetapi dalam pelaksanaannya sangat potensial untuk penyalahgunaan wewenang (*detournement du puvoir*), sewenang-wenang (*abuse de droit*), dan bahkan digunakan bertentangan dengan hukum (*onrechtmatige overheiddaad*).²⁵ Sadu Wasistiono mengemukakan bahwa tuntutan adanya *good governance* timbul karena adanya penyimpangan dalam penyelenggaraan demokratisasi sehingga mendorong kesadaran warga negara untuk menciptakan sistem atau paradigma baru

²³ Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*, (Bandung: Mandar Maju, 2003), hlm. 4.

²⁴ Safri Nugraha dkk, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hlm. 390.

²⁵ Sadijijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, (Yogyakarta: LaksBangPRESSindo, 2008), hlm. 151.

untuk mengawasi jalanya pemerintahan agar tidak melenceng dari tujuan semula. Tuntutan untuk mewujudkan administrasi negara yang mampu mendukung kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan dapat diwujudkan dengan mempraktekan *good governance*.²⁶ Ghambir Bhatta²⁷ sebagaimana dikutip Sedarmayanti mengungkapkan “unsur-unsur utama *governance* yaitu akuntabilitas (*accountability*), transparansi (*transparency*), keterbukaan (*openess*), dan aturan hukum (*rule of law*) ditambah dengan kompetensi manajemen (*management competence*) dan hak-hak asasi manusia (*human right*). Tidak jauh berbeda, Ganie Rahman²⁸, menyebutkan ada empat unsur utama yaitu *accountability*, adanya kerangka hukum (*rule of law*), informasi, dan transparansi.

Berdasarkan penjelasan di atas terlihat jelas bahwa birokrasi dalam pemerintahan memiliki keterkaitan dengan prinsip *good governance*. Prinsip pemerintahan yang baik merupakan pondasi dalam pelaksanaan setiap tindakan dan kerja dari birokrasi. Selain itu, prinsip-prinsip tersebut juga menjadi upaya untuk mengarahkan birokrasi tetap sesuai dengan tujuan dan kewenangannya, sehingga terhindar dari penyalahgunaan kewenangan. Terkait dengan kajian makalah ini, prinsip yang menjadi landasan utama adalah prinsip ketidakberpihakan atau netralitas dari birokrasi terhadap setiap pihak yang berhak mendapatkan pelayanan.

2.2. Urgensi Netralitas ASN sebagai Pondasi Terwujudnya *Good Governance*

John Rawls menjabarkan konsep netralitas dalam konteks negara negara, pada prinsipnya diskusi netralitas terkait dengan kehidupan masyarakat yang diatur secara konstitusional, “*It tends associated with the basic principles of government general structure and political process: the legislative, executive and judicial branches; the scope of majority rule and people. In this meaning, there are basic*

²⁶ Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Fokus Media, 2003), hlm. 28.

²⁷ Sedarmayanti, *Good Governance ...op.cit.*, hlm. 43

²⁸ Meuthia Ganie Rahman, “*Good Governance, Prinsip, Komponen, dan Penerapannya*” dalam *Hak Asasi Manusia (Penyelenggaraan Negara Yang Baik)*, Penerbit Komnas HAM, Jakarta, 2000.

*rights and freedoms are equal citizenship, which must be respected such as the right to vote and to participate in politics, freedom of conscience, freedom of thought and association, as well as the protection of the rule of law.*²⁹ Netralitas cenderung terkait dengan prinsip-prinsip dasar struktur umum pemerintahan dan proses politik: legislatif, eksekutif, dan yudikatif, lingkup kekuasaan mayoritas dan masyarakat. Dalam arti ini, ada hak-hak dasar dan kebebasan kewarganegaraan yang sama, yang harus dihormati seperti hak untuk memilih dan untuk berpartisipasi dalam politik, kebebasan hati nurani, kebebasan berpikir dan asosiasi, serta perlindungan hukum.

Salah satu prasyarat legitimasi kekuasaan negara adalah apabila melalui birokrasi pemerintahan, negara dapat mewujudkan kesejahteraan umum bagi seluruh rakyat. Kewenangan aparatur negara untuk membebaskan kewajiban tertentu kepada rakyat dinilai absah hanya apabila mayoritas rakyat dapat merasakan peningkatan kesejahteraan yang merata. Dengan begitu, pejabat birokrasi pemerintah harus memiliki komitmen yang bukan didasarkan pada amanat yang diberikan atau dibayar oleh negara. Dasar komitmen tersebut merupakan tanggapan bagi pemenuhan kebutuhan pokok dan kesejahteraan warga negara pada umumnya.³⁰ Berkaitan dengan posisi strategis birokrasi dalam politik, maka netralitas birokrasi itu sendiri menjadi hal yang sangat krusial. Tanggung jawab netralitas birokrasi tidak dapat dilepaskan dari posisinya sebagai *higher civil service*. Jika birokrasi bertindak dalam kepentingan publik, hal itu harus diserap oleh kesadaran baik secara legal maupun status sosial tersebut secara sistemik.³¹

Secara substansial harus dibangun pemahaman untuk mewujudkan pelayanan publik (*public service*) yang sesuai dengan koridor tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Pemahaman demikian secara tematik merupakan alasan *fundamental* dari kehendak publik untuk menyusun perangkat hukum dalam rangka membangun pelayan-pelayan publik (*public servant*) yang

²⁹ John Rawls, *Political Liberalism, Expanded*, (New York: Columbia University Press, 2005), hlm. 34.

³⁰ Ali Maschan Moesa, *Etika Birokrasi dalam Perspektif Good Governance*, (Surabaya: Jengala Pustaka Utama, 2013), hlm. 90-91.

³¹ Joseph Lapalombara, *Bureaucracy and Political Development*, (New Jersey: Princeton University Press, 1963), hlm. 16.

mengedepankan prinsip-prinsip demokrasi, transparansi, akuntabilitas, responsibilitas, dengan paradigma baru (*the new paradigm*) berubahnya birokrasi dari *pangreh* menjadi *abdi* alias pelayan masyarakat.³² Terkait dengan lembaga penyelenggara pelayanan publik ke depan, nampaknya sangat dibutuhkan adanya “reformasi birokrasi”. Sebagaimana dikemukakan oleh Mauk³³ “*We need to change the culture of public administration organizations, ... slowness turn to quickness, top-down approach to a bottom-up philosophy, beauraucracy turn to neighborhoods, bigness to smallness.*”

Praktik netralitas birokrasi di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari paham konstitusionalisme yang dianut di Indonesia. Menurut Ian Jennings, keberadaan birokrasi sebagai bagian dari negara harus berada dalam posisi untuk menjalankan konstitusi tanpa memihak kalangan tertentu dalam masyarakat, “*Existence of bureaucracy as part of the state should be in a position to run a constitution without favoring certain circles in the society. Huge influence on the essence of constitution existence means that there should be no one is discriminated based the constitution. It then interpreted as a good constitution, therefore the constitution must be neutral.*”³⁴ Kemudian diartikan sebagai konstitusi yang baik adalah konstitusi yang netral. Untuk itu birokrasi sebagai pelaksana dari konstitusi juga harus mengikuti netralitas dalam setiap melaksanakan kewenangannya.

Berdasarkan konsep dan praktik yang diuraikan di atas, terlihat urgensi ASN harus menerapkan netralitas dalam mewujudkan prinsip *good governance*. ASN sebagai pelaksana birokrasi pemerintahan di Indonesia diharuskan melandaskan seluruh penyelenggaraan berdasarkan pemerintahan yang baik. Sedangkan netralitas merupakan salah satu prinsip dasar dalam *good governance* yang harus dipegang tegus oleh setiap ASN dalam pemberian pelayanan publik.

³² Agus Widiyarta, 2012, “Pelayanan Kesehatan Dari Perspektif Participatory Governance (Studi Kasus Tentang Partisipasi Masyarakat dalam Pelayanan Dasar Kesehatan Di Kota Surabaya)”, *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Administrasi, Malang, Universitas Brawijaya, hlm. 4.

³³ Thomas Mauk, 1999, “The Death of Bureaucracy”, *Public Management Journal*, Vol. 81 No. 7, Juli-August., hlm. 141.

³⁴ Ian Jennings, *Against State Neutrality Raz, Rawls, and Philosophical Perfectionism* (Saarbrücken: Südwestdeutscher Verlag für Hochschulschriften, 2011), hlm. 76.

BAB 3
IMPLEMENTASI NETRALITAS ASN DALAM MENYONSONG
PILKADA SERENTAK TAHUN 2020

3.1. Tantangan Netralitas ASN dalam Pilkada Serentak Tahun 2020

Berkembangnya konsepsi pemikiran dan pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia telah menegaskan adanya suatu kedaulatan yang berada di tangan rakyat.³⁵ Dengan adanya pengakuan hak asasi manusia, maka muncul kebebasan yang juga menjadi ciri khas dari budaya demokrasi. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Robert A. Dahl yang menilai bahwa demokrasi menitikberatkan pada aspek kebebasan politik sebagaimana dibaginya menjadi lima kriteria, antara lain:³⁶

Pertama, partisipasi yang efektif. Sebelum sebuah kebijakan dibuat oleh negara, rakyat harus mempunyai kesempatan untuk memberikan pandangan-pandangan mereka secara efektif.

Kedua, persamaan suara. Setiap rakyat harus mempunyai kesempatan yang sama dan efektif untuk memberikan suara dan seluruh suara harus dihitung sama.

Ketiga, pemahaman yang mencerahkan. Setiap rakyat harus diberikan kesempatan mempelajari kebijakan-kebijakan alternatif yang relevan.

Keempat, pengawasan agenda. Berbagai kebijakan negara selalu terbuka untuk diubah jika rakyat menginginkannya.

Kelima, pencakupan orang dewasa. Dalam hal ini, semua atau paling tidak sebagian besar orang dewasa yang menjadi penduduk tetap seharusnya memiliki hak kewarganegaraan penuh yang ditunjukkan oleh empat kriteria sebelumnya.

Ciri-ciri negara yang menganut paham demokrasi ditandai dengan adanya penyelenggaraan pemilu di satu sisi, dan di sisi lain juga tumbuh dan berkembangnya partai politik sebagai wadah bagi masyarakat untuk mengartikulasikan keinginannya. Demokrasi juga biasa diartikan sebagai perwakilan, pemerintah yang dipilih secara bebas mewakili rakyat. Demokrasi dapat pula didefinisikan tidak hanya seperti pemerintahan oleh rakyat tetapi juga

³⁵ Subandi Al Marsudi, *Pancasila dan UUD 1945 Dalam Paradigma Reformasi*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2001), hlm. 81.

³⁶ Robert A. Dahl, *Perihal Demokrasi Menjelajahi Teori dan Praktik Demokrasi Secara Singkat*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001), hlm. 52-53.

dalam formulasi yang terkenal dari Abraham Lincoln, yaitu pemerintahan untuk rakyat – bahwa demokrasi sebagai pemerintahan sesuai dengan pilihan rakyat.³⁷

Robert A. Dahl menunjukkan bahwa demokrasi dapat terjadi apabila terdapat jaminan terhadap delapan hal, yaitu:³⁸

1. Kebebasan untuk membuat dan bergabung dalam organisasi;
2. Kebebasan untuk berekspresi;
3. Hak untuk memilih;
4. Sifat memenuhi syarat untuk jabatan pemerintahan;
5. Hak terhadap pemimpin-pemimpin politik bersaing untuk pendukung dan suara;
6. Sumber-sumber alternatif terhadap informasi;
7. Pemilu yang bebas dan jujur; dan
8. Institusi-institusi untuk pembuatan kebijakan-kebijakan pemerintah yang tergantung pada suara pemilih dan pernyataan-pernyataan pilihan yang lain.

Salah satu indikator demokrasi yang disebutkan oleh Dahl yaitu adanya 'pemilu yang bebas dan jujur'. Dapat dikatakan bahwa partisipasi politik rakyat berkaitan dengan demokrasi suatu negara, sebagaimana pemilihan wakil rakyat dilaksanakan secara langsung oleh warganya. Partisipasi politik itu merupakan ukuran kualitas demokrasi suatu negara yang dapat dilihat secara normatif, yakni pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.³⁹

Bagi sejumlah negara yang menerapkan sistem demokrasi, pemilu dianggap sebagai lambang sekaligus tolak ukur utamanya.⁴⁰ Pemilu merupakan mekanisme utama yang harus ada dalam tahapan penyelenggaraan negara dan pembentukan pemerintahan. Pemilu sebagai salah satu bentuk pesta demokrasi dapat dikatakan sebagai bentuk paling nyata dari kedaulatan yang berada di tangan rakyat, serta wujud nyata partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan negara. Oleh

³⁷ Arend Lijphart, *Democracies Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* dalam Satya Arinanto, *Politik Hukum 1: Kumpulan Bahan Bacaan Perkuliahan Politik Hukum*, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2001), hlm. 25.

³⁸ Robert A. Dahl, *Polyarcy: Participation and Opposition*, (New Haven: Yale University Press, 1971). Lihat juga John D. May. "Defining Democracy, a Bid for Coherence and Consensus.", *Political Studies* 26, No. 1, March 1978, hlm. 1-14., dalam *ibid.*, hlm. 26.

³⁹ Adi Sujatno dan Asep Suhendar, *Konsep Ideal Kepemimpinan Nasional Nusantara Menjawab Tantangan Global Kebijakan, Strategi & Upaya*, (Jakarta: Lemhannas RI, 2013), hlm. 35.

⁴⁰ Dhororudin Mashad, *Korupsi Politik, Pemilu, dan Legitimasi Pasca Orde Baru*, (Jakarta: Pustaka Cidesindo, 1999), hlm. 1.

karena itu, sistem dan penyelenggaraan pemilu selalu menjadi perhatian utama. Melalui penataan sistem dan kualitas penyelenggaraan pemilu, maka konsepsi pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat diharapkan dapat terwujud.⁴¹

Dalam konteks pemilu, karena pentingnya untuk menjaga netralitas birokrasi, pemerintah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai negeri Sipil juga mengatur mengenai hal tersebut. Dalam Pasal 4 ayat (15) dinyatakan bahwa setiap PNS dilarang “memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, melalui:

- a. terlibat dalam kegiatan kampanye di calon dukungan untuk Kepala Daerah / Wakil Kepala Daerah;
- b. menggunakan fasilitas yang terkait dengan posisi dalam kegiatan kampanye;
- c. membuat keputusan dan / atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu calon selama masa kampanye; dan/atau
- d. melakukan kegiatan yang mengarahkan terhadap kandidat yang berpartisipasi dalam pemilu sebelum, selama, dan setelah kampanye meliputi pertemuan, ajakan, banding, atau penyediaan barang untuk pegawai negeri sipil di lingkungan kerja, anggota keluarga, dan masyarakat".

Dengan demikian, netralitas ASN dalam pemilu, sebenarnya tidak menyebabkan hilangnya hak politik baik untuk menjalankan sebagai calon atau untuk memilih. Netralitas ASN lebih mungkin untuk keterlibatan terbatas birokrasi dalam mensosialisasikan atau mengkampanyekan calon atau partai politik tertentu. Ini dimaksudkan untuk membuat ASN masih bisa memisahkan posisinya sebagai ASN yang memiliki posisi penting sebagai petugas administrasi negara. Mengingat ASN menjalani tugas untuk melayani kebutuhan masyarakat dalam hubungan dengan pihak-pihak tertentu termasuk dalam pemilihan atau pilkada, sehingga berpotensi untuk mempengaruhi atau bahkan lebih menekan masyarakat untuk mengikuti arah dukungan. Selain itu, tentunya terdapat kekhawatiran juga melarang untuk mendukung bagi pihak lawan. Untuk itu, ASN harus meletakkan netralitasnya dengan benar. Dengan netralitas sebagaimana diatur dalam peraturan yang ada, ASN diupayakan untuk tidak mengambil keuntungan dari posisinya untuk memobilisasi dukungan bagi pihak-pihak tertentu. Ini akan ditafsirkan

⁴¹ Janedri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2012), hlm. 36.

sebagai nonnetralitas dalam pemilu karena dianggap berpotensi menguntungkan pihak-pihak tertentu.

Untuk itu, guna mencapai kualitas pilkada serentak 2020 yang demokratis, pelaksanaan pilkada harus memperhatikan beberapa aspek, antara lain penyusunan kerangka hukum, hak untuk memilih dan dipilih, badan penyelenggara pilkada, pendaftaran pemilih dan daftar pemilih, kampanye pilkada, akses ke media dan kebebasan berekspresi, pembiayaan dan pengeluaran, pemungutan suara, penghitungan dan rekapitulasi suara, pemantauan pilkada, kepatuhan terhadap hukum dan penegakan peraturan pilkada. Dalam manajemen pilkada, operasionalisasi standar itu terdapat dalam wilayah perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi. Aspek pembentukan kerangka hukum, pembentukan badan penyelenggara pilkada, dan penganggaran masuk dalam wilayah perencanaan; lalu aspek pendaftaran pemilih, pendaftaran peserta pilkada, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara masuk dalam wilayah pelaksanaan; sedangkan aspek akses media dan pemantauan masuk wilayah evaluasi.⁴²

Netralitas pegawai ASN merupakan suatu kewajiban yang harus dimiliki karena bersifat imperatif. Konsekuensi logisnya adalah adanya sanksi jika tidak dilakukan. Menurut Sri Hartanti, setidaknya kualifikasi jenis-jenis kegiatan politik terbagi menjadi tujuh jenis pelanggaran netralitas dari ASN. *Pertama*, keikutsertaan pegawai ASN dalam pelaksanaan kampanye. *Kedua*, pegawai ASN menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut ASN. *Ketiga*, sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan ASN dilingkungan kerjanya. *Keempat*, sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara. *Kelima*, membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu calon pasangan selama kampanye. *Keenam*, mengadakan kegiatan yang mengarah pada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu, baik yang berupa pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, dan pemberian barang kepada ASN di lingkungan kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat. *Ketujuh*, menjadi anggota panitia pemilihan kecamatan, panitia pemungutan suara, dan kelompok

⁴² Topo Santoso, dkk. *Penegakan Hukum Pemilu* (Jakarta: Perludem, 2006), hlm. 63-64.

penyelenggara pemungutan suara dalam kegiatan pemilu tanpa izin dari atasan langsung.⁴³

Agenda pilkada secara langsung di berbagai daerah telah menunjukkan pentingnya perhatian terhadap netralitas birokrasi. Dugaan masih kuatnya intervensi kekuasaan terhadap birokrasi merupakan konsekuensi dari posisi petahana yang menominasikan dirinya kembali pada kurun waktu pilkada berikutnya. Bahkan, dapat dimungkinkan pula para calon yang bukan petahana turut mempengaruhi birokrat. Meskipun dituntut sikap netral dan profesional dari aparatur sipil negara dalam menjalankan tugas-tugasnya, tetapi masih saja terdapat penetrasi politik yang dapat mempengaruhi netralitas birokrasi.⁴⁴ Menurut Miftah Thoha, selama ini hubungan antara atasan dan bawahan lebih menyerupai hubungan antara penguasa dan pelaksana. Model *executive ascendancy* ini menyebabkan peran dan fungsi birokrasi sangat tergantung pada kekuasaan yang melekat pada jabatan politik pembuat kebijakan publik.⁴⁵ Permasalahan dari model *executive ascendancy* berkaitan dengan tantangan perwujudan *democratic governance* yang masih menjadi tantangan Indonesia sejak memasuki era reformasi. Adapun paradigma *democratic governance* terdiri atas:

Pertama, cara pandang baru terhadap pengelolaan tata pemerintahan maupun relasi antara negara, masyarakat, dan pasar.

Kedua, dinamika empiris dan wacana akademis pengelolaan negara berhadapan dengan masyarakat dan pasar, dalam konteks globalisasi, demokratisasi, dan desentralisasi.

Ketiga, isu *governance reform* yang berkaitan dengan konsep *good governance* maupun *reinventing governance* yang menjadi bahan perdebatan di Indonesia.⁴⁶

Netralitas ASN dalam pilkada serentak tidak dapat ditawar. Dengan koordinasi yang intensif dengan beberapa lembaga, termasuk juga Bawaslu, Komisi

⁴³ Sri Hartini, Setiajeng Kadarsih, dan Tedi Sudrajat, "Kebijakan Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilu", *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 1 No. 3 Tahun 2014, Bandung: Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, hlm. 550.

⁴⁴ Prayudi, *Posisi Birokrasi dalam Persaingan Politik Pemilu*, (Jakarta: P3DI Sekjen DPR RI, 2013), hlm. 1-2.

⁴⁵ Miftah Thoha, "Reformasi Birokrasi yang Tidak Utuh", *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Edisi No. 29, Tahun 2009, hlm. 53.

⁴⁶ Gregorius Sahdan, "Tantangan dan Peluang Democratic Governance Pasca Pemilu 2004", *Analisis CSIS*, Vol. 33, No. 1, Maret 2004, hlm. 33.

Aparatur Sipil Negara merumuskan langkah pencegahan dan pengawasan terhadap aparatur sipil negara dalam penyelenggaraan pilkada. Berdasarkan pengamatan dan hasil evaluasi Komisi Aparatur Sipil Negara, para ASN yang dilibatkan oleh kampanye untuk memenangkan pilkada dijanjikan oleh petahana untuk mendapatkan jaminan karir.⁴⁷

Menurut Purba, ada beberapa faktor yang menyebabkan aparatur sipil negara dilibatkan dalam pilkada oleh beberapa pihak, antara lain:⁴⁸

1. Birokrasi seringkali mudah dimanfaatkan sebagai personifikasi negara. Dengan melibatkan birokrasi ataupun para birokrat dalam pilkada, baik menjadi tim sukses atau peserta kampanye, mereka dapat mengatasmamakan institusi negara untuk merayu atau bahkan mengintimidasi warga. Dengan membandingkan pada era orde baru, ketika kepatuhan warga cenderung mengikuti apa yang diperintahkan oleh birokrat, menunjukkan masih adanya upaya untuk melanggengkan tren itu.
2. Birokrasi dianggap perlu dimanfaatkan karena memegang akses informasi di daerah. Akan sulit jika birokrasi tidak dilibatkan dalam percaturan politik daerah karena birokrasi memiliki sekumpulan data mengenai besaran pemilih, basis masa partai, pemilih pemula, kelompok golput, yang tentunya akan sangat bermanfaat oleh calon peserta pilkada, terutama petahana.
3. Keahlian teknis birokrat juga merupakan alasan mereka dilibatkan dalam kontestasi politik daerah, terutama dalam formulasi dan implementasi kebijakan.
4. Adanya *vasted-interest* seperti kepentingan birokrat untuk menjaga dan meningkatkan posisi jabatan yang justru menjadi daya tarik tersendiri bagi birokrat untuk berpolitik dalam pelaksanaan pilkada. Biasanya, hal ini dimanfaatkan oleh para petahana untuk menjanjikan para birokrat yang memiliki hasrat tersebut.
5. Masih kuatnya budaya patronase yang menyebabkan PNS yang loyal akan membela atasannya yang menjadi kandidat dalam pilkada. Selain itu, ada juga kepentingan dari jaringan bisnis dan politik dari *shadow government in bureaucracy*.

Melalui otoritas politiknya, kepala daerah dapat mempengaruhi birokrasi agar terjadi proses yang lancar atau justru terhambat. Aset birokrasi tidak hanya penting dalam konteks penganggaran pilkada, tetapi juga terkait dengan sumber

⁴⁷ Korpri Online, "Haram Hukumnya Aparatur Sipil Berpolitik", <https://korpri.id/berita/990/haram-hukumnya-aparatur-sipil-berpolitik>, diakses pada 11 April 2019.

⁴⁸ H.Purba, L. A., *Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*. (Jakarta: Universitas Indonesia, 2010), hlm. 135-136.

daya data dan aparatur pelaksanaannya di lapangan. Seperti contohnya, dalam kaitannya tentang kepemilikan aset data kependudukan yang dimilikinya, melalui kelembagaan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil. Hal ini sangat penting perihal verifikasi pemilih yang akan dilakukan oleh KPU di daerah untuk meminimalisir pemilih ganda. Pemetaan dukungan dan sekaligus basis pemilih masing-masing kandidat yang dimiliki oleh birokrasi, sangat rawan untuk dimainkan terutama oleh petahana.⁴⁹

Komisi Aparatur Sipil Negara memberikan rekomendasi strategi untuk mengatasi berbagai persoalan yang mungkin timbul terkait dengan netralitas ASN dalam pilkada serentak tahun 2020 itu sendiri, antara lain:⁵⁰

- a. Kebijakan, terdiri atas:
 1. peninjauan kembali kedudukan kepala daerah sebagai pejabat pembina kepegawaian;
 2. mengevaluasi sistem pilkada yang selama ini berjalan, mengingat pilkada berbayar mahal tentunya berpotensi mengakibatkan politik transaksional yang dilakukan oleh kandidat politik dengan masyarakat selama masa pilkada;
 3. melakukan pengisian jabatan berdasarkan sistem merit untuk menghilangkan praktik pengisian jabatan berbasis primordial yang cenderung pada aspek kekeluargaan, kekerabatan, maupun alamamater;
 4. menargetkan setiap instansi pemerintah dapat mencapai kategori 3 (baik) dan 4 (sangat baik) dalam penerapan sistem merit;
 5. membuat peraturan tentang netralitas ASN pada aspek pelayanan publik dan pengambilan keputusan manajemen ASN;
 6. melakukan kerja sama dengan berbagai kementerian dan lembaga pemerintah yang berkepentingan dalam masalah netralitas ASN; dan
 7. penguatan kewenangan KASN dalam mengawasi penegakan netralitas ASN.
- b. Sosialisasi
 1. pembuatan buku pedoman netralitas ASN;
 2. instansi pemerintah menyebarkan berbagai media sosialisasi yang berisi konsep netralitas ASN ke pegawainya; dan
 3. melakukan pendekatan ke media massa untuk menyampaikan informasi tentang pentingnya masyarakat untuk berpartisipasi turut-serta mengawasi pelayannya yang dilakukan ASN.

⁴⁹ Eka Suaib, *Problematika Pemutakhiran Data Pemilih di Indonesia*, (Depok: Koekoesan, 2010), hlm. 115.

⁵⁰ Komisi Aparatur Sipil Negara, "Strategi Pengawasan Penegakan Netralitas (*Impartiality*) Aparatur Sipil Negara 2019, *Policy Brief*, Vol. 2, No. 4, Desember 2019, hlm. 4.

- c. Monitoring dan Evaluasi
 1. membangun saluran pengaduan berbasis media sosial agar masyarakat lebih efisien waktu maupun biaya dalam mengawasi ASN;
 2. meningkatkan kapasitas inspektorat di setiap kementerian maupun lembaga pemerintah;
 3. melakukan kerja sama dengan kalangan masyarakat sipil yang memiliki *concern* terhadap persoalan netralitas ASN; dan
 4. melakukan kajian evaluasi di setiap instansi pemerintah tentang sejauhmana pegawai SAN di lingkungan instansinya melaksanakan asas netralitas.

Dari rekomendasi strategi tersebut, memang masih dibutuhkan upaya lebih mendalam bagi pemerintah dalam memberikan pemahaman kepada para ASN, terlebih jumlah ASN di berbagai wilayah di Indonesia begitu banyak. Meskipun begitu, tetap saja untuk menciptakan *good governance* hal ini merupakan salah satu kunci keberhasilan, mengingat prinsip monoloyalitas ASN kepada negara untuk melayani masyarakat secara prima.

3.2. Implementasi Netralitas ASN Dalam Pilkada Serentak Tahun 2020

Persoalan netralitas ASN tidak hanya baru-baru ini menjadi perdebatan, melainkan sejak era Orde Baru pun sudah berulang kali menjadi sorotan publik. Birokrasi pemerintah digunakan sebagai alat politik utama dari partai pemerintah yang berkuasa mengurangi orientasinya terhadap pengabdian umum dan pelayanan publik. Birokrasi bukan lagi sebagai *public servant* yang melakukan *public service*, melainkan menjadi bagian utama dari penguasa dan kekuasaan politik. Sebernarnya dalam perundang-undangan di bidang politik maupun kepegawaian negeri pada saat itu tidak secara jelas dicantumkan pengaitan birokrasi pemerintah sebagai alat politik (*political tools*) dari partai pemerintah, baik dalam kelima Undang-Undang Politik, yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985 tentang Pemilihan Umum; Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1985 tentang Susunan dan Kedudukan MPR/DPR; Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1985 tentang partai Politik / Golkar; Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan; dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1985 tentang Referendum. Begitu pula dengan perundang-undangan kepegawaian negeri sipil, yaitu Undang-Undang Nomor 8

Tahun 1974 tentang Kepegawaian Negeri dan Keputusan-Keputusan Presiden mengenai KORPRI.

Akan tetapi, fakta sejarah yang ada membuktikan terdapat sebuah gerakan manipulasi riil politik yang memihak, sehingga menyebabkan suatu ketidakadilan politik. Pemerintah menggunakan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1985 tentang Partai Politik / Golkar yang menyebutkan bahwa "*Pegawai Negeri Sipil dapat menjadi anggota partai politik dan Golongan Karya dengan sepengetahuan atau izin tertulis dari pejabat yang berwenang.*" Nomenklatur sepengetahuan atau izin tertulis dari pejabat yang berwenang ini kemudian menyebabkan pegawai negeri sipil pada umumnya menerima kooptasi untuk bisa tetap berfungsi dalam kekaryaan dan tentunya untuk bisa tetap bertahan hidup. Hal ini merupakan salah satu bentuk nyata adanya sebuah manipulasi terhadap birokrasi dalam era Orde Baru.

Retorika politik rezim terhadap netralitas birokrasi, sebenarnya sebelum reformasi telah sering disampaikan kepada publik. Bahkan, pandangan birokrasi yang harus netral secara politik sudah disampaikan pula ketika masa pemerintahan Orde Baru. Para penguasa Orde Baru berpikiran agar birokrasi dapat bekerja lebih baik maka lembaga itu harus dihindarkan dari pengotak-kotakan dukungan politik. Pada masa itu pun kemudian diatur pegawai negeri harus memiliki monoloyalitas kepada pemerintah.⁵¹

Konsep monoloyalitas yang diperkenalkan oleh Jenderal Amir Machmud sebagai Menteri Dalam Negeri pada saat Orde Baru bertujuan untuk menghindarkan konflik apapun dalam birokrasi berdasarkan perbedaan ideologi. Untuk itu, pemerintah Orde Baru dengan inisiatifnya memperkuat *l'esprit de corps* dikalangan pegawai negeri. Meskipun konsep ini tidak secara tegas melarang pegawai negeri untuk menjadi anggota partai politik tertentu, saat itu konsep monoloyalitas tetap berdampak bagi psikologis pegawai negeri. Hal ini karena pegawai negeri yang diorganisir oleh Korpri secara tidak langsung menjadi anggota Golkar, apalagi Korpri itu merupakan salah satu pilar penyangga Golkar. Selain itu,

⁵¹ Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, (Jakarta: Kencana, 2010), hlm. 217.

untuk memantau keterkaitan pegawai negeri itu dengan afiliasi partai politiknya, diatur pula bahwa pegawai negeri harus mempunyai izin dari atasan mereka jika dirinya ingin menjadi anggota partai politik dan kelompok fungsional.⁵²

Pasca runtuhnya kekuasaan Soeharto dan rezim Orde Baru, masalah netralitas birokrasi dari politik juga masih menjadi persoalan pelik yang terus dibahas. Salah satu wujud perubahan yang cepat dilakukan pada era reformasi dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 sebagai perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Dalam undang-undang itu, untuk menjaga netralitasnya, pegawai negeri dilarang menjadi anggota dan aktif dalam partai tertentu. Pegawai negeri masih diberikan kebebasan untuk menggunakan hak pilihnya. Namun demikian, terdapat pembatasan seperti larangan penggunaan simbol-simbol dan fasilitas pegawai negeri dalam kegiatan perpolitikan, seperti dilarang mengikuti kampanye partai politik ketika masih menggunakan atribut pegawai negeri. Selain itu, dalam hal pegawai negeri hendak mengajukan diri menjadi calon juga diwajibkan mengundurkan diri dari jabatan struktural yang dimilikinya.⁵³

Di era reformasi pun, persoalan netralitas masih kontras terjadi di berbagai daerah. Untuk lebih memperjelas mengenai persoalan yang dihadapi secara nyata dan potensi dampak terhadap *good governance*, penulis akan memaparkan beberapa kasus di berbagai daerah yang mencuat sebagai gambaran, antara lain:

1. Pemilihan Bupati Pamekasan Tahun 2012

Praktik intervensi birokrasi terhadap kerja KPU di daerah oleh petahana pernah dilakukan pada tahun 2012. KPU Pamekasan saat itu dianggap tidak profesional dan bertindak partisan karena tidak meloloskan salah satu pasangan pilkada Kabupaten Pamekasan, yaitu Achmad Syafii dan Halil yang disebabkan karena adanya surat pernyataan Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil bahwa KTP Halil diterbitkan secara tidak profesional.

⁵² Endang Turmudi, *Perselingkuhan Kiai dan Kekuasaan*, (Yogyakarta: LKIS, 2004), hlm. 165-166.

⁵³ Ibid., hlm. 219.

Akibatnya, semua anggota KPU Pamekasan pada saat itu diberhentikan secara tetap oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu. Ketua dan anggota KPU Pamekasan dinilai tidak profesional, cacat hukum, berpihak, dan melanggar asas tertib dan kepastian hukum dalam penetapan calon peserta pilkada Kabupaten Pamekasan.⁵⁴

2. Pemilihan Gubernur Sulawesi Selatan Tahun 2013

Keikutsertaan aktif PNS dalam Pemilihan Gubernur Sulawesi Selatan Tahun 2013 pada saat itu ditemukan oleh Panwas setempat. Setidaknya lima pelanggaran pidana yang seluruhnya dilakukan oleh PNS. Kelima kasus pelanggaran yang dilakukan oleh PNS itu terjadi di lima kabupaten/kota, yaitu Tana Toraja, Luwu Utara, Sidenreng, Rappang, dan Makassar. PNS di berbagai daerah tersebut terbukti melakukan pelanggaran berupa keikutsertaannya dalam kampanye dua pasangan kandidat gubernur dan wakil gubernur. PNS yang terlibat mulai dari para lurah, camat, hingga pejabat eselon. Para PNS itu terbukti telah mengerahkan simpatisan agar mendukung salah satu pasangan kandidat.⁵⁵

3. Pemilihan Walikota Kendari pada Pilkada Serentak Tahun 2015

Pada pelaksanaan pilkada serentak yang pertama tahun 2015, sebanyak 56 PNS diduga melakukan pelanggaran netralitas.⁵⁶ Salah satu contohnya terjadi di Kendari, dengan adanya lima orang ASN yang terlibat dalam politik praktis pada pemilihan Walikota Kendari dengan turut mendeklarasikan dukungan terhadap calon tertentu, bahkan membagi-bagikan souvenir kepada para simpatisan⁵⁷. Berdasarkan catatan Komisi Aparatur Sipil Negara, pada pilkada

⁵⁴ Prayudi, *Posisi Birokrasi dalam...op.cit.*, hlm., 21.

⁵⁵ Ibid., hlm. 22.

⁵⁶ KemenpanRB, "PNS Pelanggar Netralitas dalam Proses Penetapan Hukuman", <https://www.menpan.go.id/berita-terkini/4676-pns-pelanggar-netralitas-dalam-proses-penetapan-hukuman>, diakses pada 15 April 2019.

⁵⁷ La Ode Pandi Sartiman, "Panwaslih Kota Kendari Temukan Keterlibatan ASN saat Deklarasi Paslon", <https://kabarkendari.com/panwaslih-kota-kendari-temukan-keterlibatan-asn-saat-deklarasi-paslon/>, diakses pada Kamis, 15 April 2019.

serentak 2015 ada tiga daerah yang pejabatnya diberhentikan dari jabatan struktural karena keikutsertaannya dalam politik praktis, yaitu di Kabupaten Luwu Utara, Konawe Selatan, dan Kepulauan Tidore.⁵⁸

4. Pemilihan Bupati Brebes pada Pilkada Serentak Tahun 2017

Pada pelaksanaan pilkada serentak tahun 2017, ternyata juga tidak luput dari keterlibatan ASN dalam berpolitik. Sebagaimana terjadi di Kabupaten Brebes, Jawa Tengah, Panwaslu menemukan seorang oknum pejabat di jajaran Pemkab Brebes yang terlibat kampanye salah satu pasangan calon bupati dan wakil bupati.⁵⁹

Pasca pengaturan mengenai netralitas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, diartikan bahwa setiap pegawai aparatur sipil negara tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Menurut Yamin, netralitas juga dapat diartikan dengan bersikap tidak memihak terhadap sesuatu apapun. Dalam hal ini, diartikan sebagai tidak terlibatnya aparatur sipil negara dalam pemilihan kepala daerah baik secara aktif maupun pasif.⁶⁰

Data menunjukkan bahwa ASN, meskipun telah dilarang dalam Undang-Undang ASN, tetap saja sulit menghilangkan politisasi birokrasi. Sebagai contohnya, pada pelaksanaan pilkada serentak tahun 2017, Bawaslu RI menemukan beberapa permasalahan di berbagai daerah di Indonesia, seperti di Aceh dengan intimidasi dan keterlibatan aparatur, di Banten dengan adanya ASN yang melakukan kampanye, di DKI Jakarta adanya anggota KPPS tim sukses, Sulawesi

⁵⁸ KemenpanRB, "Kampanye Terselubung, Modus Pelanggaran Pilkada Terbanyak", <https://www.menpan.go.id/berita-terkini/5736-kampanye-terselubung-modus-pelanggaran-pilkada-terbanyak>, diakses pada 15 April 2019.

⁵⁹ Fajar Eko Nugroho, "Ikut Kampanye Petahana, PNS di Brebes Terancam Penjara", <http://pilkada.liputan6.com/read/2855295/ikut-kampanye-petahana-pns-di-brebes-terancam-dipenjara>, diakses pada 15 April 2019.

⁶⁰ M. H. Yamin, *Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah di Kabupaten Takalar*, (Makassar: Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Unhas, 2013), hlm. 13.

Barat dengan 18 kasus ASN dan 7 KPPS tim pemenang calon, dan Papua dengan intimidasi ASN.⁶¹

Politisasi birokrasi memang tidak semudah itu dikikis, terlebih lagi pasca pilkada di berbagai daerah. Selama tahun 2016 saja, KASN mencatat ada 56 dari 731 instansi pemerintah yang pengisian jabatan pimpinan tinggi mendapat rekomendasi untuk dibatalkan/dicabut/ditunda. Hal ini karena adanya proses yang tidak benar. Siti Zuhro menilai bahwa birokrasi harus kuat agar perubahan politik tidak mengganggu jalannya birokrasi.⁶²

Padahal sebelumnya, Jumat, 24 Juli 2015, menjelang pelaksanaan pilkada serentak untuk yang pertama kalinya di Indonesia, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (MenPAN-RB) pada saat itu, Yuddy Chrisnandi, telah mengeluarkan surat edaran terkait netralitas ASN. Surat Edaran Menpan-RB Nomor B/2355/M.PANRB/07/2015 tentang Netralitas Aparatur Sipil Negara dan Larangan Penggunaan Aset Pemerintah dalam Pemilihan Kepala Daerah Serentak itu juga sebagai aturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Otonomi Daerah, serta Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Isi pokok dari surat edaran itu berkaitan dengan larangan bagi seluruh aparatur sipil negara untuk terlibat dalam kegiatan kampanye, tidak diperkenankan penggunaan fasilitas negara untuk kampanye, dan penegasan terkait dengan sanksi yang berlaku bagi yang melanggarnya. Sanksi tersebut sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara yaitu diberhentikan dengan tidak hormat.⁶³

⁶¹ Putera Negara, "Banyak PNS Tak Netral di Pilkada Serentak 2017", <http://news.okezone.com/read/2017/02/14/337/1618063/wah-banyak-pns-tak-netral-di-pilkada-serentak-2017>, diakses pada 15 April 2019.

⁶² KemenpanRB, "Kikis Politisasi Birokrasi, Aturan Seleksi Terbuka akan Direvisi", <https://www.menpan.go.id/berita-terkini/6046-kikis-politisasi-birokrasi-aturan-seleksi-terbuka-akan-direvisi>, diakses pada 15 April 2019.

⁶³ Fidel Ali Permana, "Pemerintah Terbitkan Edaran Larang PNS Ikut Politik Jelang Pilkada Serentak", <http://nasional.kompas.com/read/2015/07/24/2038497/Pemerintah.Terbitkan.Edaran.Larang.PNS.Ikut.Politik.Jelang.Pilkada.Serentak>, diakses pada 15 April 2019.

Yuddy Chrisnandi menegaskan pentingnya aturan mengenai etika aparatur sipil negara dalam netralitasnya selama pilkada, terutama pada masa kampanye. Aparatur sipil negara tidak boleh menjadi tim sukses dari kandidat manapun, tidak boleh ikut berkampanye, tidak boleh terlibat dalam kegiatan politik baik secara langsung ataupun tidak langsung yang menguntungkan ataupun merugikan kandidat tertentu. Bahkan, telah ditegaskan pula dalam peraturan perundang-undangan bahwa aparatur sipil negara tidak boleh mencalonkan diri menjadi pejabat negara, melainkan dengan syarat harus berhenti sebagai aparatur sipil negara.⁶⁴ Presiden Joko Widodo pun turut berkomentar terkait netralitas ASN dalam pelaksanaan pilkada serentak. Menurutnya, sikap netral dari PNS dapat membuat pelaksanaan pilkada kondusif, terlebih pada tahun 2015 akan diselenggarakan pilkada di 269 daerah. Sikap netral akan meminimalisir kemungkinan konflik dalam pilkada.⁶⁵

Meskipun demikian, sebagai manusia yang telah dijamin hak politiknya dalam konstitusi, ASN juga tetap diperbolehkan berpartisipasi dalam pilkada untuk memilih. Bahkan oleh Muhammad, Ketua Bawaslu pada saat itu, masih dapat menghadiri kampanye calon kepala daerah pada saat hari libur untuk mendengarkan visi misi. Namun, hal itu harus dilaksanakan tidak pada saat jam kerja dan tidak menggunakan atribut PNS karena status PNS itu melekat.⁶⁶ Komisi Aparatur Sipil Negara pun menyatakan bahwa hukuman bagi aparatur sipil negara pasca pengaturan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara, bukan sebatas teguran seperti masa sebelumnya, tetapi bisa berimbas pada pemecatan. Keterlibatan ASN dalam pilkada, ternyata tidak selalu didasarkan kehendak pribadi, melainkan ada pula yang diikutsertakan karena diancam.⁶⁷

⁶⁴ Icha Rastika, "Ancaman Sanksi Pencopotan Bagi PNS yang Tidak Netral dalam Pilkada", <http://nasional.kompas.com/read/2015/07/09/1622288/Ancaman.Sanksi.Pencopotan.bagi.PNS.yan.g.Tidak.Netral.dalam.Pilkada>, diakses pada 15 April 2019.

⁶⁵ Destrianita K, "Jokowi Tegaskan PNS Harus Netral Dalam Pilkada", <https://m.tempo.co/read/news/2015/11/12/078718132/jokowi-tegaskan-pns-harus-netral-dalam-pilkada>, diakses pada 15 April 2019.

⁶⁶ Wisnu Broto, "Bawaslu: PNS Harus Netral", <http://www.bawaslu.go.id/node/1441>, diakses pada 15 April 2019.

⁶⁷ Putu Merta Surya P, "PNS Berpolitik di Pilkada Siap-Siap Dipecat", <http://pilkada.liputan6.com/read/2331224/pns-berpolitik-di-pilkada-siap-siap-dipecat>, diakses pada 15 April 2019.

Berdasarkan catatan Bawaslu pada pelaksanaan pilkada tahun 2017, setidaknya terdapat 52 laporan hasil pengawasan ketidaknetralan ASN di 52 kabupaten/kota dari 101 daerah yang menyelenggarakan pilkada serentak pada tahun 2017.⁶⁸ Sedangkan pada tahun 2018 bahkan jumlah laporan meningkat pesat. Dari 171 daerah yang melaksanakan pilkada, terdapat setidaknya 491 laporan pengaduan pelanggaran netralitas ASN.⁶⁹ Bentuk pelanggaran yang seringkali dilakukan antara lain memakai anggaran pemerintah daerah untuk kampanye terselubung, terlibat langsung atau tidak langsung dalam kampanye pasangan calon, terlibat dalam memfasilitas pasangan calon dengan memberikan fasilitas seperti memasang baliho atau spanduk.

Untuk tahun 2020 sendiri, berdasarkan data yang disampaikan Bawaslu pada rapat dengar pendapat Komisi II DPR RI, Rabu, 18 November 2020, setidaknya terdapat 938 rekomendasi atas pelanggaran netralitas ASN pada pilkada serentak tahun 2020. Adapun dari data tersebut, 10 peringkat tertinggi dari jenis motif pelanggaran yang dilakukan ASN antara lain:⁷⁰

1. ASN memberikan dukungan melalui media sosial/massa, sebanyak 419 kasus;
2. ASN menghadiri/mengikuti acara silaturahmi/sosialisasi/bakti sosial bakan pasangan calon/parpol, sebanyak 136 kasus;
3. ASN melakukan pendekatan/mendaftarkan diri pada salah satu partai politik, sebanyak 103 kasus;
4. ASN mendukung salah satu bakal calon, sebanyak 87 kasus; dan
5. ASN mendeklarasikan diri sebagai bakal calon kepala daerah, sebanyak 45 kasus;
6. ASN sosialisasi bakal calon melalui alat peraga kampanye, sebanyak 39 kasus;
7. ASN berpihak dalam pemilihan, sebanyak 31 kasus;
8. ASN mempromosikan diri sendiri atau orang lain, sebanyak 28 kasus;
9. ASN mengajak atau mengintimidasi untuk mendukung salah satu calon, sebanyak 15 kasus; dan
10. ASN berfoto bersama pasangan calon dan mengikuti silaturahmi dengan pasangan calon, sebanyak 11 kasus.

Netralitas ASN menjadi sangat penting untuk menjaga kewibawaan lembaga atau instansi pemerintahan. Tanpa netralitas dari aparatur sipil negara,

⁶⁸ Komisi Aparatur Sipil Negara, "Urgensi Penegakan Netralitas ASN", *Policy Brief*, Vol. 1, No.1, Desember 2018, hlm. 2.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Bahan Paparan Bawaslu pada Rapat Dengar Pendapat Komisi II DPR, Rabu 18 November 2020, hlm. 32.

politik dalam pilkada akan kembali menjadi ajang pemburu rente bagi jabatan-jabatan tertentu. Urgensi netralitas ini dibuktikan dengan pengaturan pada tatanan peraturan perundang-undangan. Segenap ASN diharapkan dapat bersikap dan bertindak netral, profesional, dan melayani kepentingan publik secara lebih baik, tanpa harus membedakan latar belakang politik dari warga negara. Namun demikian, tidak dapat dipungkiri bahwa rotasi dan mutasi jabatan seorang PNS berkorelasi positif dengan pemimpin politik di daerah. Korelasi itu masih berkaitan dengan pola birokrasi kita yang masih berwatak aristokrasi, bukan meritokrasi sistem. Birokrasi yang aristokrasi cenderung melanggengkan kekuasaan berbasis kekayaan, keluarga, posisi kelas sosial, suku atau klan. Sedangkan pola birokrasi dengan sistem meritokrasi berlandaskan kemampuan, kepakaran, pendidikan dan pengalaman, sehingga mereka tidak perlu turut serta melakukan politik praktis dalam pelaksanaan pilkada.⁷¹

Berdasarkan hasil kajian Komisi Aparatur Sipil Negara, ketidaknetralan ASN akan berdampak terhadap berjalannya roda pemerintahan. Jika ASN tidak menjaga netralitasnya, hal-hal yang berpotensi terjadi yaitu:⁷²

1. kepentingan masyarakat terdistorsi;
2. pelayanan tidak optimal;
3. penempatan jabatan cenderung melihat keterlibatan dalam pilkada; dan
4. jabatan di birokrasi diisi oleh PNS yang kurang kompeten.

Untuk itu, ASN harus selalu menjaga netralitasnya dalam rangka reformasi birokrasi untuk tujuan terciptanya *good governance*. Stigmatisasi masyarakat terhadap ASN perlu ditanggapi dengan serius oleh pemangku kebijakan dengan menutup celah-celah yang berpotensi menciptakan kerugian bagi ASN itu sendiri. Citra baik dengan kinerja ASN yang profesional, netral, dan memberikan pelayanan prima perlu dijunjung tinggi, mulai dari tahap menahan diri dalam keterlibatan politik praktis yang secara tegas telah dilarang oleh peraturan perundang-undangan.

⁷¹ Alfred Tuname, "Netralitas Aparatur Sipil Negara dan Dilema Politik Pilkada", <http://www.floresa.co/2015/11/20/netralitas-aparatur-sipil-negara-dan-dilema-politik-pilkada/>, diakses pada 15 April 2019.

⁷² Komisi Aparatur Sipil Negara, "Netralitas ASN di Tengah Intervensi Politik", *Policy Brief*, Tahun 2017, hlm. 1.

BAB 4

PENUTUP

4.1. Kesimpulan

1. Penerapan asas netralitas oleh ASN dalam penyelenggaraan pemerintahan merupakan keniscayaan dalam rangka mewujudkan prinsip *good governance*. Asas netralitas atau ketidakberpihakan merupakan asas yang secara substansial terdapat dalam beberapa konsep dan pengaturan mengenai prinsip-prinsip pemerintahan yang baik. Hal ini menunjukkan bahwa asas ini merupakan asas yang penting untuk dilaksanakan dan diwujudkan oleh birokrasi karena berhubungan dengan keadilan terhadap pihak-pihak yang mendapatkan pelayanan dari ASN. Asas netralitas menjadi pondasi pelayan publik yang seimbang, proposional, dan setara kepada seluruh warga negara, tanpa adanya diskriminasi kepada kelompok tertentu. Mencampurkan birokrasi yang profesional dengan politik praktis akan mengakibatkan terjadinya politisasi birokrasi yang akan berdampak kinerja birokrasi. Selain itu juga akan menyebabkan birokrasi menjadi alat untuk menguntungkan kelompok tertentu. Netralitas bagi ASN secara umum bukan hanya dalam konteks pemilihan umum, namun juga terhadap seluruh urusan yang berhubungan dengan pelayanan terhadap masyarakat.
2. Berdasarkan konsep dan praktik yang diuraikan diatas, terlihat urgensi ASN harus menerapkan netralitas dalam mewujudkan prinsip *good governance*. Hal ini dikarenakan ASN sebagai pelaksana birokrasi pemerintahan di Indonesia diharuskan melandaskan seluruh penyelenggaraan berdasarkan pemerintahan yang baik. Sedangkan netralitas merupakan salah satu prinsip dasar dalam *good governance*.
3. Penegakan netralitas bagi PNS terus diupayakan oleh pemerintah, bahkan sejak era Orde Baru. Namun demikian, fase perpolitikan telah mengubah tatanan birokrasi yang cenderung menjadi patrimonial pada masa itu. Pada era reformasi, hal ini telah berkembang pesat dengan

penegasan bahwa ASN harus netral dalam politik praktis. Hal serupa juga terjadi bagi pengaturan terhadap TNI dan Polri. Meskipun begitu, TNI–Polri dan ASN memiliki perbedaan mendasar, yaitu terkait hak memilih yang masih diberikan bagi ASN dalam pelaksanaan pemilu, sedangkan TNI–Polri tidak diperkenankan menggunakan hak pilihnya. Terlepas dari adanya berbagai kasus yang masih mencuat terkait politisasi birokrasi, seperti halnya dalam pilkada serentak 2015, pilkada serentak 2017, pilkada serentak 2018, dan pilkada serentak 2020, patut diapresiasi berbagai upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah untuk meminimalisir adanya potensi tidak netralnya ASN dalam pemilihan umum.

4.2. Saran

1. Netralitas bagi ASN harus terus menjadi paradigma pelayanan publik di Indonesia, khususnya dalam penyelenggaraan pemilihan umum. Untuk itu, pembinaan secara terus menerus kepada para ASN untuk menegakan netralitas oleh dirinya dan lingkungan di sekitarnya harus menjadi program utama yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat khususnya Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi melalui pengawasan dan evaluasi rutin.
2. Memantapkan peranan birokrasi dalam melaksanakan tugas utamanya sebagai abdi masyarakat, sehingga tidak menimbulkan persoalan apabila beralih kepemimpinan. Dengan begitu, politisasi birokrasi akan minim terjadi karena *mindset* birokrat bukan untuk terlibat dalam politik praktis melainkan menjalankan tugas yang mulia melayani kepentingan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Arinanto, Satya, *Politik Hukum 1: Kumpulan Bahan Bacaan Perkuliahan Politik Hukum*, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2001).
- Azed, Abdul Bari dan Makmur Amir, *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2013).
- Blau, Peter M. dan Marshall W. Meyer, *Bureaucracy in Modern Society*, (New York: Random House USA Inc, 1998).
- Dahl, Robert A., *Perihal Demokrasi Menjelajahi Teori dan Praktik Demokrasi Secara Singkat*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001).
- Etzioni-Havely, Eva, *Bureaucracy and Democracy*, (Routledge & Kegan Paul, London, 1985).
- Gaffar, Janedri M., *Politik Hukum Pemilu*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2012).
- Hamdi, Muchlis, *Bunga Rampai Pemerintahan*, (Jakarta: Yarsif Watampone, 2002).
- Jennings, Ian, *Against State Neutrality Raz, Rawls, and Philosophical Perfectionism* (Saarbrücken: Südwestdeutscher Verlag für Hochschulschriften, 2011).
- Lapalombara, Joseph, *Bureaucracy and Political Development*, (New Jersey: Princeton University Press, 1963).
- Lotolung, Paulus Effenfi, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan* (Jakarta: Salemba Humanika, 2013).
- Marijan, Kacung, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, (Jakarta: Kencana, 2010).
- Marsudi, Subandi Al, *Pancasila dan UUD 1945 Dalam Paradigma Reformasi*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2001).
- Marx, Fritz Morstein, *The Administration State: An Introduction to Bureaucracy*, (London: University of Chicago Press, 1957).

- Mashad, Dhororudin, *Korupsi Politik, Pemilu, dan Legitimasi Pasca Orde Baru*, (Jakarta: Pustaka Cidesindo, 1999).
- Mas'oed, Mohtar, *Politik, Birokrasi, dan Pembangunan*, (Pustaka Pelajar: Yogyakarta, 1997).
- Moesa, Ali Maschan, *Etika Birokrasi dalam Perspektif Good Governance*, (Surabaya: Jengjala Pustaka Utama, 2013).
- Prayudi, *Posisi Birokrasi dalam Persaingan Politik Pemilukada*, (Jakarta: P3DI Sekjen DPR RI, 2013).
- Rachman, Meuthia Ganie, *Good Governance, Prinsip, Komponen, dan Penerapannya" dalam Hak Asasi Manusia (Penyelenggaraan Negara Yang Baik)*, (Jakarta: Komnas HAM, 2000).
- Rawls, John, *Political Liberalism, Expanded*, (New York: Columbia University Press, 2005)
- Sadijijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, (Yogyakarta: LaksBangPRESSindo, 2008).
- Santoso, Topo, dkk. *Penegakan Hukum Pemilu* (Jakarta: Perludem, 2006).
- Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*, (Bandung: Mandar Maju, 2003).
- Siagian, Sondang P., *Patologi Birokrasi: Analisis, Identifikasi, dan Terapinya*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994).
- Sinambela, Poltak, *Reformasi Pelayanan Publik*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2006).
- Sjamsuddin, Nazaruddin dan Alfian, *Profil Budaya Politik Indonesia* (Jakarta: Pustaka Grafiti Utama, 1991)
- Soedarsono, *Mahkamah Konstitusi Sebagai Pengawal Demokrasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006).
- Suaib, Eka, *Problematika Pemutakhiran Data Pemilih di Indonesia*, (Depok: Koekoesan, 2010).
- Sujatno, Adi dan Asep Suhendar, *Konsep Ideal Kepemimpinan Nasional Nusantara Menjawab Tantangan Global Kebijakan, Strategi & Upaya*, (Jakarta: Lemhannas RI, 2013).

Thoha, Miftah, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005).

Turmudi, Endang, *Perselingkuhan Kiai dan Kekuasaan*, (Yogyakarta: Lkis, 2004).

Wasistiono, Sadu, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Fokus Media, 2003).

Yamin, M. H., *Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah di Kabupaten Takalar*, (Makassar: Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Unhas, 2013).

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.

Undang-Undang No. 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Undang-Undang No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Surat Edaran Menpan No. 08/2005 tentang Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Kepala Daerah.

Surat Edaran Menpan-RB Nomor B/2355/M.PANRB/08/2015 tentang Netralitas Aparatur Sipil Negara dan Larangan Penggunaan Aset Pemerintah dalam Pemilihan Kepala Daerah Serentak.

JURNAL/POLICY BRIEF/MAKALAH/TESIS/DISERTASI

Altay, Asuman, "The Efficiency of Bureaucracy on the Public Sector," *Society Journal* 14, No. 2, May, 2013.

- Hartini, Sri, Setiajeng Kadarsih, dan Tedi Sudrajat, "Kebijakan Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilukada", *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 1 No. 3 Tahun 2014, Bandung: Fakultas Hukum Universitas Padjajaran.
- Komisi Aparatur Sipil Negara, "Netralitas ASN di Tengah Intervensi Politik", *Policy Brief*, Tahun 2017.
- Komisi Aparatur Sipil Negara, "Urgensi Penegakan Netralitas ASN", *Policy Brief*, Vol. 1, No.1, Desember 2018.
- Komisi Aparatur Sipil Negara, "Strategi Pengawasan Penegakan Netralitas (*Impartiality*) Aparatur Sipil Negara 2019", *Policy Brief*, Vol. 2, No. 4, Desember 2019.
- Tamma, Sukri, "*Paradox of Bureaucracy Neutrality in The Indonesia Regional Election*", *Journal of Social-Religi Research*, Oktober 2016, Vol.1, No.2.
- Thoha, Miftah, "Reformasi Birokrasi yang Tidak Utuh", *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Edisi No. 29, Tahun 2009.
- Thomas Mauk, 1999, "The Death of Bureaucracy", *Public Management Journal*, Vol. 81, No. 7, Juli-Agustus.
- Tierean, O. and G.Bratucu, "*The Evolution of the Concept of Bureaucracy*," *Bulletin of the Transilvania University of Brasov* 2, No. 51, 2009.
- Sahdan, Gregorius, "Tantangan dan Peluang Democratic Governance Pasca Pemilu 2004", *Analisis CSIS*, Vol. 33, No. 1, Maret 2004.
- Widiyarta, Agus, 2012, "Pelayanan Kesehatan Dari Perspektif Participatory Governance (Studi Kasus Tentang Partisipasi Masyarakat dalam Pelayanan Dasar Kesehatan Di Kota Surabaya)", *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Administrasi, Malang, Universitas Brawijaya.

INTERNET

- Alfred Tuname, "Netralitas Aparatur Sipil Negara dan Dilema Politik Pilkada", <http://www.floresa.co/2015/11/20/netralitas- Aparatur-sipil-negara-dan-dilema-politik-pilkada/>, diakses pada 15 April 2019.

- Budi Setiawanto, "Tujuh Gelombang Pilkada Serentak 2015 hingga 2028", <https://www.antaraneews.com/berita/480618/tujuh-gelombang-pilkada-serentak-2015-hingga-2027>, diakses pada 1 Maret 2020.
- Destrianita K, "Jokowi Tegaskan PNS Harus Netral Dalam Pilkada", <https://m.tempo.co/read/news/2015/11/12/078718132/jokowi-tegaskan-pns-harus-netral-dalam-pilkada>, diakses pada 15 April 2019.
- Fajar Eko Nugroho, "Ikut Kampanye Petahana, PNS di Brebes Terancam Penjara", <http://pilkada.liputan6.com/read/2855295/ikut-kampanye-petahana-pns-di-brebes-terancam-dipenjara>, diakses pada 15 April 2019.
- Fidel Ali Permana, "Pemerintah Terbitkan Edaran Larang PNS Ikut Politik Jelang Pilkada Serentak", <http://nasional.kompas.com/read/2015/07/24/2038497/Pemerintah.Terbitkan.Edaran.Larang.PNS.Ikut.Politik.Jelang.Pilkada.Serentak>, diakses pada 15 April 2019.
- Icha Rastika, "Ancaman Sanksi Pencopotan Bagi PNS yang Tidak Netral dalam Pilkada", <http://nasional.kompas.com/read/2015/07/09/1622288/Ancaman.Sanksi.Pencopotan.bagi.PNS.yang.Tidak.Netral.dalam.Pilkada>, diakses pada 15 April 2019.
- KemenpanRB, "Kikis Politisasi Birokrasi, Aturan Seleksi Terbuka akan Direvisi", <https://www.menpan.go.id/berita-terkini/6046-kikis-politisasi-birokrasi-aturan-seleksi-terbuka-akan-direvisi>, diakses pada 15 April 2019.
- KemenpanRB, "PNS Pelanggar Netralitas dalam Proses Penetapan Hukuman", <https://www.menpan.go.id/berita-terkini/4676-pns-pelanggar-netralitas-dalam-proses-penetapan-hukuman>, diakses pada 15 April 2019.
- KemenpanRB, "Kampanye Terselubung, Modus Pelanggaran Pilkada Terbanyak", <https://www.menpan.go.id/berita-terkini/5736-kampanye-terselubung-modus-pelanggaran-pilkada-terbanyak>, diakses pada 15 April 2019.

- Korpri Online, "Haram Hukumnya Aparatur Sipil Berpolitik", <https://korpri.id/berita/990/haram-hukumnya-aparatur-sipil-berpolitik>, diakses pada 11 April 2019.
- La Ode Pandi Sartiman, "Panwaslih Kota Kendari Temukan Keterlibatan ASN saat Deklarasi Paslon", <https://kabarkendari.com/panwaslih-kota-kendari-temukan-keterlibatan-asn-saat-deklarasi-paslon/>, diakses pada Kamis, 15 April 2019.
- United Nation, *What is Good Governance?*, www.unescap.org/resources/what-good-governance, diunduh 18 Januari 2020.
- Putera Negara, "Banyak PNS Tak Netral di Pilkada Serentak 2017", <http://news.okezone.com/read/2017/02/14/337/1618063/wah-banyak-pns-tak-netral-di-pilkada-serentak-2017>, diakses pada 15 April 2019.
- Putu Merta Surya P, "PNS Berpolitik di Pilkada Siap-Siap Dipecat", <http://pilkada.liputan6.com/read/2331224/pns-berpolitik-di-pilkada-siap-siap-dipecat>, diakses pada 15 April 2019.
- Wisnu Broto, "*Bawaslu: PNS Harus Netral*", <http://www.bawaslu.go.id/node/1441>, diakses pada 15 April 2019.