



Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Secara Langsung Menuju Tata Pemerintahan Yang Baik

Muhammad Adil: Fakultas Syariah dan Hukum UIN Raden Fatah Palembang, muhammadadil_uin@radenfatah.ac.id

Siti Rachmiatun: Fakultas Syariah dan Hukum UIN Raden Fatah Palembang, rochmiyatun_uin@radenfatah.ac.id

Budi Suhendra: ASN pemerintah kota Palembang

ARTICLE INFO

Article history:

Received 2023-05-16

Received in revised form

2023-05-25

Accepted 2023-06-05

Keywords:

Netralitas, ASN, Pilkada.

DOI:

<https://doi.org/10.19109>

How to cite item:

Muhammad Adil, Siti Rachmiatun, dan Budi Suhendra.

Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Secara Langsung Menuju Tata Pemerintahan Yang Baik.

Jurnal Elqonun, 1 (2).

doi:

Abstract

Pilkada bisa memicu penggunaan birokrasi untuk tujuan politik calon kepala daerah. Petahana mempergunakan pengaruhnya mengerahkan ASN untuk kepentingan politiknya. Banyaknya persoalan netralitas ASN dalam pilkada, membuat penulis tergerak untuk meneliti bagaimana analisis yuridis pasal 9 ayat 2 dan pasal 53 ayat d dan e pada UU No. 5 Tahun 2014 Tentang ASN, dan bagaimana mewujudkan Netralitas ASN pada pilkada menuju tata pemerintahan yang baik. Penelitian ini termasuk jenis penelitian yuridis normatif, pendekatan masalah dilakukan melalui pendekatan perundang-undangan (stature approach) dan pendekatan kasus (case approach). Data yang dipergunakan berupa data skunder yang didapat dari buku-buku, jurnal, peraturan perundang-undangan, dan bentuk tulisan lain yang berhubungan dengan penelitian. Data dianalisis secara deskriptif dan kesimpulan diambil secara deduktif rasional. Kepentingan Politik dalam pembahasan RUU ASN telah membuat pergeseran pemikiran dari arah pembuatan RUU ASN dalam naskah akademiknya, untuk menjaga netralitas ASN maka pejabat pembina kepegawaian yang tadinya diserahkan pada pejabat karir tertinggi di ASN (Sekda) berubah diserahkan pada kepala daerah. Penegakan hukum yang baik dan penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah upaya terbaik untuk menjaga netralitas ASN dalam pilkada. Hasil penelitian disimpulkan bahwa : 1. Hukum adalah produk politik, karakter dan isi produk hukum sangat ditentukan konfigurasi politik yang melahirkannya. Kepentingan praktis partai politik pada pembentukan RUU ASN membuat pasal 53 ayat d dan e menjadikan gubernur/bupati/walikota sebagai pejabat pembina kepegawaian 2. netralitas ASN bisa terwujud bila penyelenggaraan pemerintahan berlandaskan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) dan aturan yang mengikat netralitas ASN ditegakkan.

A. Pendahuluan

Pemilihan kepala daerah secara langsung (Pilkada) dapat memicu penggunaan birokrasi untuk tujuan politik calon kepala daerah. Dalam banyak kasus, calon kepala daerah petahana ataupun calon yang didukung oleh petahana mempergunakan pengaruh dan wewenangnya mengerahkan Aparatur Sipil Negara (ASN) untuk kepentingan politiknya. Seyogyanya birokrasi harus dibebaskan dari pengaruh politik dan keterkaitannya dengan kekuatan-kekuatan politik untuk memastikan bahwa pelayanan birokrasi berjalan dengan baik, profesional, akuntabel, netral/tidak memihak dan objektif. Birokrasi yang pro pada salah satu pihak atau tidak netral dapat menimbulkan korupsi politik, yang justru mencederai proses demokrasi pemilihan kepala daerah¹.

Persoalan netralitas ASN memang masih sering timbul dalam Pilkada. Netralitas ASN dalam kontestasi politik merupakan kajian hukum kepegawaian. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Utrecht, bahwa hukum administrasi menguji hubungan hukum istimewa yang diadakan untuk memungkinkan para pejabat (*amstragers*) administrasi negara melakukan tugas mereka yang khusus². Faktor Loyalitas ASN dalam birokrasi pemerintahan turut mempengaruhi sikap ASN dalam perhelatan Pilkada. Kepala Daerah memiliki kewenangan tertinggi dalam menentukan posisi pejabat struktural.

Pilkada secara langsung dapat memunculkan kelompok masyarakat yang mendukung dan tidak mendukung dan ada juga kelompok masyarakat yang menjadi relawan atau bukan relawan. ASN pun juga terbagi dalam beberapa kelompok. Salah satu kelompok adalah kelompok birokrat yang secara tegas maupun sembunyi-sembunyi menempatkan diri pada kelompok salah satu kandidat kepala daerah. Kelompok ini

cenderung memberikan dukungannya terhadap calon kepala daerah dengan mengerahkan tenaga dan sumber daya birokrasi. Para ASN berusaha menanam jasa kepada kandidat dengan harapan kepentingan ekonomi, pengamanan jabatan serta perolehan jabatan yang lebih tinggi apabila kandidat yang didukungnya berhasil terpilih. Ketika kandidat yang didukung menang dalam pemilihan, maka biasanya ASN yang sebelumnya berjasa mendukung, kemudian mendapatkan promosi jabatan sebagai imbalannya³.

Anggota Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) RI Rahmat Bagja mengatakan, temuan atau laporan pelanggaran netralitas (ASN) lebih banyak terjadi di pilkada. Sebab, hubungan kepala daerah dengan pejabat pemerintah daerah sangat dekat sehingga dapat menggerakkan para ASN untuk kepentingan politiknya. Seperti yang diberitakan harian republik, senin 21 September 2021, lebih lanjut dikatakan pelanggaran netralitas ASN terus meningkat di setiap penyelenggaraan pilkada, termasuk Pilkada 2020. Makin banyak daerah yang menggelar pilkada, makin banyak pula laporan atau temuan pelanggaran netralitas ASN.

Sementara itu seperti diberitakan oleh validnews.id bahwa pada tahun 2020-2021 Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) telah menangani ribuan kasus pelanggaran netralitas ASN. Disebutkan, pada periode itu, ada 2.034 laporan masuk terkait ASN. Dan setelah diproses, 1.596 kasus di antaranya terkait pelanggaran netralitas ASN. Dari jumlah tersebut, 1.373 ASN yang sudah ditindaklanjuti oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK/kepala daerah) dengan penjatuhan sanksi. Berdasarkan kategori pelanggaran, kampanye atau sosialisasi Pemilu di media sosial paling banyak dilanggar ASN, dengan persentase mencapai 30,4%. Kemudian mengadakan kegiatan yang mengarah pada keberpihakan

¹ Moh Mahfud MD, *Evaluasi Pemilu dalam Perspektif Demokrasi dan Hukum. Dalam Demokrasi Lokal Evaluasi Pemilu di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2012. 12.

² Sri Hartini, "Penegakan Hukum Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS)", dalam *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 9. No. 3, September 2009.

³ Firman, "Meritokrasi dan Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Dalam Pengaruh Pilkada Langsung", dalam *Jurnal IJPA*. Vol. 3. 2.

kepada salah satu calon atau bakal calon sebanyak 22,4%. Melakukan foto bersama bakal calon atau pasangan calon dengan mengikuti simbol gerakan tangan yang mengindikasikan keberpihakan sebanyak 12,6%, dan ASN yang menghadiri deklarasi pasangan bakal calon atau peserta pilkada sebanyak 10,9%, serta melakukan pendekatan ke partai politik terkait pencalonan dirinya atau orang lain sebagai calon atau bakal calon kepala daerah/wakil kepala daerah sebanyak 5,6%.

Ketua Bawaslu, Abhan dalam harian kompas yang terbit pada 19 Juni 2021 memberitakan bahwa ada 917 pelanggaran Netralitas ASN pada pilkada serentak tahun 2020, yang terdiri dari 484 kasus memberikan dukungan pada salah satu pasangan calon melalui media sosial, 150 kasus menghadiri sosialisasi partai politik, 103 kasus melakukan pendekatan ke partai politik, 110 kasus mendukung salah satu pasangan calon, dan 70 kepala desa mendukung salah satu pasangan calon. Dimana dalam berita yang sama, selain menemukan kasus netralitas ASN, Bawaslu juga menemukan praktek politik uang, dimana dilaporkan terdapat 166 kasus dugaan politik uang dalam pilkada.

Pada kenyataannya isu ketidaknetralan ASN ini diakui pula oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Tjahyo Kumolo, seperti yang ditulis oleh harian kompas pada 23 Juni 2020, bahwa lebih dari 70% ASN tidak netral dalam pilkada, dan penyebabnya antara lain dikarenakan tekanan struktural, kekhawatiran mutasi jabatan atau karir yang mandek, tukar jasa, hubungan kekerabatan, kepentingan pragmatis dan kultur feodal.

Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan hal yang perlu terus dijaga dan diawasi, agar event Pemilu/Pemilihan dapat berjalan secara jujur (*fairplay*) dan adil antara calon yang memiliki kekuasaan dengan calon yang tidak memiliki relasi kuasa di lingkungan birokrasi pemerintahan. Berkaitan dengan pengaturan netralitas ASN dalam Pemilu/Pemilihan, peraturan perundang-undangan yang mengatur sangat beragam tidak hanya produk hukum yang berkaitan dengan Pemilu/Pemilihan *ansich*, tetapi produk hukum yang secara khusus mengatur tentang ASN yang dikeluarkan lembaga kementerian.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) tidak memasukkan delik pelanggaran netralitas ASN dalam nomenklatur larangan tetapi diatur dalam prinsip (asas) dan kewajiban, namun demikian prinsip maupun kewajiban dapat juga dimaknai sebagai larangan karena siapapun yang dikenai kewajiban pasti juga dikenai larangan untuk melanggar kewajiban tersebut. Selain tidak merumuskan dalam delik larangan, UU ASN juga tidak terlalu terperinci merumuskan prinsip-prinsip maupun kewajiban-kewajiban yang mengikat ASN. Rumusan delik dalam UU ASN masih sangat bersifat umum dan membutuhkan perincian dari regulasi turunannya, karenanya penulis mengajak pembaca untuk melihat regulasi turunan, antara lain Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil, dan peraturan turunan lain yang dikeluarkan oleh pemerintah, Presiden maupun oleh kementerian.

Beberapa regulasi yang mengatur pilkada langsung dan perilaku ASN yaitu Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai pengganti dari Undang-Undang No. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang No. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, Peraturan Pemerintah No. 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik PNS, serta Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Ambiguitas Pasal 53 ayat d dan e dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara yang memberikan kewenangan pada Gubernur, Bupati dan Walikota sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah untuk menetapkan pengangkatan, demosi, pemindahan, dan pemberhentian pejabat yang sangat besar dan pasal 9 ayat 2 yang menekankan asas netralitas seperti yang disebutkan dalam Pasal 2 ayat f bertemu episentrumnya dalam proses kontestasi pemilihan kepala daerah, kewenangan yang

besar dan jabatan pada hierarki teratas dihadapkan pada bawahan sebagai aparatur sipil negara yang harus loyal pada atasan serta idealita undang-undang yang mengharuskan ASN bersikap netral, tidak memihak dan profesional. Dari banyak kasus-kasus yang penulis uraikan diatas terjadi karena Pejabat Pembina Kepegawaian menggunakan kewenangannya yang besar dengan dalih loyalitas dan keselarasan visi pembangunan, menggerakkan dan mengkooptasi ASN demi kepentingan politiknya. Jika aparat birokrasi pemerintah dapat dijaga netralitasnya dalam pelaksanaan fungsinya, maka rakyat secara keseluruhan dapat terlayani dengan baik dan profesional. Birokrasi yang tidak netral dengan memihak kepada salah satu kepentingan kelompok rakyat tertentu sama dengan menciderai demokrasi. Sedangkan keberpihakan birokrasi terhadap salah satu pasangan calon terutama petahana yang sedang memerintah cenderung akan memberikan peluang terhadap suburnya penyalahgunaan kewenangan seperti korupsi, kolusi dan nepotisme.

Melihat isu netralitas birokrasi dalam setiap kontestasi pilkada ini, maka penulis tergerak untuk melakukan penelitian ini secara yuridis normatif, terutama pada Pasal 9 ayat 2 UU ASN yang mengamanatkan ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi dari semua golongan dan parpol, sedangkan pada Pasal 53 ayat d dan e menyatakan Gubernur, Bupati/Walikota memiliki kewenangan dalam pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian ASN di wilayahnya. Gubernur, Bupati/Walikota merupakan pejabat politik yang memiliki hasrat politik dalam melanggengkan kekuasaannya, sehingga ketika pejabat politik memiliki kewenangan yang besar maka akan selalu ada kecenderungan untuk pemanfaatan kewenangan itu dalam memobilisasi ASN agar bisa ikut terlibat dalam hasrat politiknya. Ada ambiguitas diantara 2 pasal di atas, Yang satu menekankan kewajiban netralitas, sedangkan yang satu lagi rawan dimanfaatkan untuk kepentingan politik.

B. Metode Penelitian

Jenis penelitian ini menggunakan penelitian normatif dengan menggunakan pendekatan yang bersifat yuridis normatif. Penelitian yang berbasis pada inventarisasi hukum positif, penemuan asas-asas hukum dan penemuan hukum *inconcreto*, pendekatan masalah dilakukan dengan pendekatan perundang-undangan (*Statue Approach*), dan pendekatan kasus-kasus yang terjadi (*case approach*). Dengan menggunakan data sekunder, antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian, dan seterusnya. Jadi, data sekunder dalam penelitian ini diperoleh melalui studi kepustakaan yakni dengan mempelajari buku-buku, peraturan perundangan, dan semua bentuk tulisan yang berhubungan dengan objek penelitian. Data sekunder baik yang menyangkut bahan hukum primer, sekunder dan tersier diperoleh dari bahan pustaka, dengan memperhatikan prinsip pemutakhiran dan rekavensi. Data tersebut disusun secara sistematis, sehingga diperoleh gambaran relatif lengkap dari klasifikasi secara kualitatif.

C. Pembahasan

1. Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia

Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung (PILKADA) lahir dari semangat reformasi yang menginginkan peran rakyat sebagai pemilik kedaulatan di negeri ini tampil, nyata dan secara langsung bisa memilih pemimpin daerahnya yang dianggap layak, cakap dan kapabel, serta bisa mewakili aspirasinya dalam membangun daerah. Mahfud MD menjelaskan bahwa setidaknya terdapat dua alasan yang mendasar pentingnya pemilihan secara langsung, yang pertama, pemilihan langsung dapat membuka peluang tampilnya pemimpin pemerintahan yang sesuai dengan kehendak dan aspirasi rakyat, dan yang kedua, untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan oleh parlemen⁴.

Kemudian Sartono Sahlan dan Awaludin Marwan menjelaskan fungsi pilkada yaitu, *pertama*, pilkada merupakan institusi

⁴ Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2007. 133.

pelembagaan konflik. Di mana, pilkada didesain untuk meredam konflik-konflik apalagi yang berbau kekerasan, guna mencapai tujuan demokrasi dan pengisian jabatan politik di daerah. Kedua, pilkada sebagai sarana pencerdasan dan penyadaran politik warga. Ketiga, mencari sosok pemimpin yang kompeten dan komunikatif dan keempat, menyusun kontrak sosial baru. Di mana hasil dari pilkada tersebut bukan hanya lahirnya pemimpin baru, juga sirkulasi komunikasi yang membuat perjanjian-perjanjian sang kandidat sebelum menjadi pemenang dituntut untuk merealisasikannya secara riil⁵.

Rahmat Hollyzon MZ dan Sri Sundari membagi sejarah proses pemilihan kepala daerah di Indonesia dalam 3 periodisasi, yaitu:

1. Periode penunjukan Gubernur oleh Presiden atas pengusulan beberapa calon oleh DPRD Provinsi sedangkan Bupati ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri melalui pengusulan beberapa calon oleh DPRD Kabupaten/Kota. Periode ini ditandai dengan dikeluarkannya beberapa dasar hukum yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.
2. Pemilihan Gubernur/Bupati/Walikota melalui pemilihan di DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota. Pengaturan ini dapat ditemukan di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.
3. Pemilihan Gubernur/Bupati/Walikota secara langsung, yang diatur dalam beberapa undang-undang yaitu

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi undang-undang. Undang-Undang Nomor 8 tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi undang-undang. Dan Undang-undang nomor 10 tahun 2016 Tentang Perubahan kedua Undang-Undang nomor 1 tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi undang-undang⁶.

Dengan demikian maka UU No 22 Tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota melalui DPRD kembali mencuat. Tetapi, mengalami banyak penolakan oleh masyarakat yang menganggap sebagai kemunduran kehidupan berdemokrasi. Membaca situasi itu, presiden mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) No 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, walikota dan bupati. Yang disahkan menjadi Undang-Undang No 1 Tahun 2015 dan mengalami perubahan kembali menjadi UU 10 Tahun 2016 Tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, sehingga pemilihan kepala daerah secara langsung masih tetap dilakukan.

2. Netralitas Birokrasi

Marbun, menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan netralitas adalah: (1)

⁵ Sartono Sahlan dan Awaludin Marwan, *Nasib Demokrasi Lokal di Negeri Barbar; Kajian Reflektif Teoritis Pilkada Langsung*, Yogyakarta: Thafa Media, 2012. 79-82.

⁶ Rahmat Hollyzon MZ dan Sri Sundari, *Pilkada; Penuh Euforia, Miskin Makna*, Jakarta: Bestari, 2015. 27-28.

bebasnya PNS dari pengaruh kepentingan partai politik tertentu atau tidak memihak untuk kepentingan partai tertentu atau tidak berperan dalam proses politik. Namun, PNS masih mempunyai hak politik untuk memilih dan berhak untuk dipilih dalam pemilihan umum, namun tidak diperkenankan aktif menjadi anggota dan pengurus partai politik. (2) PNS yang aktif menjadi pengurus partai politik atau anggota legislatif, maka harus mengundurkan diri, dengan demikian birokrasi akan stabil dan dapat berperan dalam mendukung serta merealisasikan kebijakan atas kehendak politik maupun yang sedang berkuasa dalam pemerintahan⁷.

Netralitas pada hakekatnya merupakan sikap tidak memihak terhadap sesuatu apapun. Dengan demikian netralitas diartikan sebagai tidak terlibatnya pegawai negeri sipil dalam pemilihan Kepala Daerah baik secara aktif maupun pasif. bahwa netralitas merupakan kondisi terlepasnya birokrasi spoil sistem yang berarti birokrasi bekerja berdasarkan profesionalisme dan kemampuan teknis yang dibutuhkan. Thoha menyebutkan bahwa netralitas Pegawai Negeri Sipil terhadap pengaruh dan intervensi politik tidak bisa dianggap ringan, Pegawai Negeri Sipil seyogianya tidak memihak atau sengaja dibuat memihak kepada salah satu kekuatan politik atau partai politik. Apabila Pegawai Negeri Sipil netral maka rakyat secara keseluruhan akan bisa dilayani dengan baik dengan kata lain tidak mengutamakan atau memihak pada salah satu kepentingan kelompok rakyat tertentu. Oleh sebab itu Dalam upaya menjaga netralitas Pegawai Negeri Sipil dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan Pegawai Negeri Sipil, serta dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaga pada tugas yang dibebankan, Pegawai Negeri Sipil dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik⁸.

Ada beberapa alasan mengapa ASN dilibatkan dalam pilkada atau dimanfaatkan birokrasinya oleh politisi: *pertama*, birokrasi

seringkali mudah dimanfaatkan sebagai personifikasi negara. Masyarakat pendesaan adalah kelompok warga atau pemilih yang sangat mudah untuk dimanipulasi pilihannya dalam pilkada. Dengan melibatkan birokrasi ataupun para birokrat dalam pilkada, menjadi tim sukses, menjadi peserta kampanye atau lainnya, mereka dapat mengatasnamakan institusi negara untuk merayu atau bahkan mengintimidasi warga. Dengan kepatuhan warga untuk melakukan apa yang harus dilakukan oleh mereka atas perintah birokrasi/birokrat selama Orde Baru, ini menunjukkan pada calon kandidat peserta pilkada bahwa membawa institusi ini ke dalam percaturan politik adalah keuntungan. Oleh karena itu, ini adalah salah satu alasan mengapa mereka mudah terlibat atau diundang untuk terlibat dalam pilkada; *kedua*, birokrasi dianggap perlu dimanfaatkan karena memegang akses informasi di daerah. Tidak dapat dipungkiri bahwa keberhasilan birokrasi ialah kemampuannya untuk mengumpulkan informasi dari dan di wilayah kemasyarakatannya (teritorinya).

Sulit kiranya apabila birokrasi tidak diundang dalam percaturan politik daerah karena birokrasi memiliki sekumpulan data mengenai besaran pemilih, basis massa partai, pemilih pemula (*early voters*), kelompok Golput, dan lain sebagainya yang dapat dimanfaatkan oleh calon-calon penguasa, terutama incumbent, (3) Kemungkinan dimanfaatkannya keahlian teknis yang dimiliki oleh birokrat dalam birokrasi merupakan alasan lain mengapa mereka pantas untuk dilibatkan dalam kontestasi politik di daerah. keahlian teknis dalam formulasi dan implementasi kebijakan. (4) Untuk faktor internal berupa kepentingan yang partisan untuk mobilitas karis. Adanya *vastedinterest* berupa kepentingan memelihara dan meningkatkan posisi karir/jabatan menjadi alasan beberapa birokrasi berpolitik dalam pilkada. Dan dari itu, sebagian birokrat berpolitik berspekulasi dengan harapan jika kandidat yang didukung menang, maka birokrat tersebut akan mendapat

⁷ Marbun, *Reformasi Hukum Tata Negara, Netralitas Pegawai Negeri dalam Kehidupan Politik di Indonesia*, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 1998.

⁸ Miftah Thoha, *Perilaku Organisasi Konsep Dasar dan Aplikasinya*. Jakarta: Raja Grafindo, 1993. 8.

posisi yang lebih penting dikemudian hari. (5) Masih kuatnya budaya patron-client menyebabkan PNS yang loyal akan membela habis-habisan atasannya yang menjadi kandidat dalam pilkada⁹.

3. Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN)

Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang dimaksud dengan Aparatur Sipil Negara adalah Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Sedangkan Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan. Sedangkan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang selanjutnya disingkat PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.

Perbedaan mendasar dari keluarnya UU No. 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara ini dengan UU pokok-pokok Kepegawaian sebelumnya (UU No. 43 Tahun 1999) adalah pada jenis dan status kepegawaiannya. Bila pada UU No. 43 tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok kepegawaian yang dimaksud dengan pegawai negeri adalah pegawai negeri sipil (PNS), anggota TNI dan anggota POLRI, sedangkan pada UU No. 5 Tahun 2014 yang dimaksud dengan Aparatur Sipil Negara Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja.

Anggota TNI tidak lagi dimasukkan dalam pegawai negeri karena anggota TNI

telah ada UU khusus yang mengaturnya yaitu UU No. 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (TNI), dan anggota POLRI diatur dengan UU no. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Dalam rangka mewujudkan optimalisasi pelayanan publik untuk mewujudkan tata pemerintahannya yang baik, bagian yang tak terpisahkan adalah adanya optimalisasi kinerja dari ASN sebagai unsur pelaksana yang menjadi bagian penting tak terpisahkan. UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara sebagai pengganti dari UU No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, menempatkan profesional, profesionalisme atau profesionalitas sebagai bagian penting dalam materi muatannya. Salah satu yang berbeda dari UU No. 5 Tahun 2014 adalah istilah Aparatur Sipil Negara, jika merujuk pada Pasal 1 angka (1) disebutkan bahwa Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah, sehingga ruang lingkup undang-undang ini menjadi lebih luas tidak hanya pada PNS. Pada bagian diktum UU No. 5 Tahun 2014 dinyatakan perlu dibangun ASN yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Pada UU No. 5 Tahun 2014 memberikan penegasan kembali bahwa seorang ASN harus menjaga independensi dan netralitasnya. Hal ini dapat dilihat pada bagian penjelasan bahwa 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 tugas yang dibebankan, ASN dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

Seorang ASN diharapkan memiliki karakter/budi pekerti dan profesionalitas sebagai modal utama untuk mewujudkan

⁹ Purba, L. A, *Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Kepala Daerah secara*

Langsung, Jakarta: Universitas Indonesia, 2010, 135-136

netralitas. Profesionalisme tinggi perlu dikembangkan, bukan hanya untuk meningkatkan kompetensi birokrasi dalam melayani masyarakat, tetapi juga meningkatkan kemandirian birokrasi dalam menghadapi tekanan dan intervensi politik. UU No. 5 Tahun 2014 merupakan produk hukum yang berorientasi strategis untuk membangun aparatur sipil negara lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam mengemban tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional didasari dengan semangat reformasi.

4. Konsep Good Governance

Good governance tidak hanya berkonotasi pengelolaan birokrasi pemerintah saja, tetapi lebih luas dari itu, bisa mencakup seluruh pengelolaan baik pengelolaan pemerintah maupun pengelolaan instansi atau organisasi swasta khususnya yang berkaitan dengan pelayanan umum. Bahkan istilah ini pun juga digunakan untuk menyebut pengelolaan organisasi perusahaan bisnis yang berorientasi pencapaian profit dan untuk ini biasanya secara lengkap disebut *good corporate governance*. Dengan demikian sesungguhnya istilah *governance* lebih tepat diterjemahkan sebagai tata kelola. Namun harus diakui bahwa istilah *good governance* ini dalam pemakaian oleh para pengkaji lebih banyak digunakan dalam pembicaraan tata kelola pemerintahan yang baik. Hal ini juga disebabkan oleh karena diskusi tentang peran institusi dalam pembangunan didominasi oleh analisis mengenai peran negara¹⁰.

Good governance secara sekilas bisa diartikan sebagai pemerintahan yang baik, atau juga dapat dikaitkan dengan tuntutan akan pengelolaan pemerintah yang profesional, akuntabel, dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Dilain pihak definisi *governance* adalah mekanisme pengelolaan sumberdaya ekonomi dan sosial untuk tujuan pembangunan, sehingga *good governance* dapat diartikan mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang substansial dan penerapannya untuk menunjang pembangunan yang stabil dengan syarat utama efisien dan

(relative) merata.³ Secara umum *good governance* dapat diartikan sebagai perimbangan antara negara, pasar dan masyarakat. Atau juga pemerintah yang bersih dari KKN adalah bagian penting dari pembangunan demokrasi, HAM, dan masyarakat madani, akan tetapi wujudnya bagaimana dan bagaimana hal itu dapat dicapai masih membutuhkan pemahaman yang lebih dalam lagi¹¹.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa *good governance* sebagai pemerintahan yang baik, bersih, dan berwibawa. Maksudnya baik yaitu pemerintahan negara yang berkaitan dengan sumber sosial, budaya, politik, serta ekonomi diatur sesuai dengan kekuasaan yang dilaksanakan masyarakat. sedangkan pemerintahan yang bersih adalah pemerintahan yang efektif, efisien, transparan, jujur, dan bertanggung jawab. Hal ini sejalan dengan substansi UU No. 28 tahun 1999, Pasal 3 tentang asas-asas umum penyelenggaraan Negara. Dengan menginternalisasikan secara efektif asas-asas umum pemerintahan yang baik yang digunakan sebagai hukum tidak tertulis dengan melalui pelaksanaan hukum dan penerapan hukum serta pembentukan hukum. Dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*), sangat dipengaruhi oleh sikap dan keinginan para pemegang kekuasaan atau lembaga pemerintah (*ambt*) atau alat perlengkapan negara untuk mewujudkan suatu konsep pemerintahan yang baik (*good governance*) tersebut. Karena tugas dan wewenang pejabat administrasi tersebut walaupun secara teoritik bersifat netral, akan tetapi dalam pelaksanaannya sangat potensial untuk disalah gunakan (*detournement du pouvoir*), digunakan dengan sewenang-wenang (*abus de droit*) dan bahkan digunakan bertentangan dengan hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*).

Dalam penerapan prinsip-prinsip *good governance* karena pejabat publik atau administrasi negara mempunyai kecenderungan untuk menyalah gunakan

¹⁰ Syamsul Anwar, *Studi Hukum Islam Kontemporer*, Jakarta: RM Books, 2007. 40-41

¹¹ T. Subarsyah Sumadikara, *Kejahatan Politik (Kajian Dalam Perspektif Kejahatan Sempurna*, Jakarta: Kencana, 2009. 151.

kekuasaan, apalagi tidak dibatasi secara tegas oleh peraturan perundang-undangan atau tanpa pengawasan yang bersifat fungsional. Oleh karena itu permasalahan dalam suatu pemerintahan tetap menjadi suatu perdebatan, karena adanya dinamika yang menuntut adanya perubahan-perubahan, baik pada sisi pemerintahan maupun warga masyarakat serta kemungkinan menyalahgunakan kekuasaan. Lebih lanjut lembaga-lembaga bantuan internasional khususnya United Nations Development Programme (UNDP) 5 merumuskan karakteristik pemerintahan yang baik (*good governance*) sebagaimana dikutip oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN), yang meliputi: partisipasi/*participation*, penegakan hukum/*rule of law*, transparansi/*transparency*, daya tanggap/*responsiveness*, *consensus orientation*, keadilan/*equity*, *effectiveness and efficiency*, akuntabilitas/*accountability*, *visi strategis/strategic vision*.

Konsep *good governance* dalam al-Qur'an dan Sunnah Nabi saw dapat ditemukan setidaknya ada beberapa nilai dasar yang dapat dijabarkan menjadi asas-asas tata kelola pemerintahan yang baik, yaitu syura, meninggalkan yang tidak bernilai guna, keadilan, tanggung jawab, dan amanah, orientasi ke hari kedepan. Penegasan mengenai keadilan di dalam sumber-sumber Islam banyak sekali dijumpai, salah satunya di dalam QS. al-Maidah: 8. Yang artinya: "Hai orang-orang yang beriman hendaklah kamu jadi orang-orang yang selalu menegakkan (kebenaran) karena Allah, menjadi saksi dengan adil. Dan janganlah sekali-kali kebencianmu terhadap sesuatu kaum, mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlaku adillah, karena adil itu lebih dekat kepada takwa. Dan bertakwalah kepada Allah, sesungguhnya Allah Maha Mengetahui apa yang kamu kerjakan".

Masalah keadilan secara umum dan masalah kepastian hukum merupakan jeritan seluruh masyarakat Indonesia saat ini. Tata kelola pemerintahan yang baik menghendaki adanya jaminan kesamaan akses seluruh warga masyarakat terhadap sumber daya politik, ekonomi dan administratif. Pemimpin yang membiarkan perlakuan

diskriminatif terhadap warganya dalam akses ini berarti tidak menjalankan prinsip pemerintahan yang baik. Konsentrasi sumber daya ekonomi pada orang atau kelompok tertentu karena kolusi dan nepotisme adalah tanda dari kepemimpinan yang buruk. Uuntuk mengaskes jabatan publik seperti ingin menjadi pegawai misalnya orang harus mengeluarkan sejumlah uang dan yang tidak mampu mengeluarkan uang tidak akan memperolehnya, meskipun ia memiliki keunggulan dan sangat potensial¹².

Dalam hukum Islam, dari keadilan diturunkan asas perlakuan yang sama (*al-mu'amalah bi al-misl*). Perlakuan yang sama dalam hukum Islam menjadi landasan hubungan antara manusia termasuk dalam pemberian pelayanan. Dalam sejarah Islam, dari Khalifah Umar diriwayatkan bahwa suatu ketika Bilal dan Ab-Sufyan hendak menghadap Umar. Penjaga pintu segera memberitahukan kepadanya mengenai hal tersebut dan mengatakan, "Di pintu ada Ab-Sufyan dan Bilal." Mendengar ucapan itu Umar menjadi marah kepada penjaga pintunya karena ia mendahulukan nama Ab-Sufyan, mentang-mentang ia adalah pemuka Quraisy sementara Bilal hanyalah seorang budak. Umar berkata kepada penjaga pintunya "Katakan: Bilal dan Ab-Sufyan" Riwayat ini mengilustrasikan tiada perbedaan dalam pemberiaan pelayanan antara orang penting dan orang biasa.

Sebagai warga Negara yang baik kita harus mendukung sistem pemerintahan yang ada di Negara kita dan semua kebijakan-kebijakan yang dianggap positif agar proses pembentukan pemerintahan yang baik atau ideal dapat berjalan dengan lancar. Kita juga dapat memberikan Aspirasi kita agar kiranya dapat dijadikan tolak ukur atau masukan buat pemerintah. Jadi, untuk membentuk sistem pemerintahan yang baik Negara kita ini membutuhkan struktur pemerintahan yang komplit, tegas dan disiplin.

5. Analisis Hukum Netralitas ASN

Pertimbangan/argumentasi hukum mengenai kebijakan netralitas ASN dan bebas dari intervensi politik, serta perdebatan pendelegasian wewenang siapa yang menjadi

¹² Syamsul Anwar, *Op, Cit.* 49

pejabat pembina kepegawaian di daerah, penulis mengutip dokumen dari risalah rapat pembahasan RUU ASN. Dalam hal ini peneliti menjelaskan menjadi 2 fase pemikiran, *pertama*: Fase komitmen dan pemikiran yang sama mengenai isu netralitas ASN dan pejabat pembina kepegawaian dipegang oleh pejabat karir tertinggi, dan *kedua*: Fase perdebatan pemikiran terhadap pejabat pembina kepegawaian dipegang antara pejabat politik atau pejabat karir.

1. Fase Pemikiran untuk Menjaga Netralitas ASN, Pejabat Pembina Kepegawaian Dipegang Oleh Pejabat Karir Tertinggi

Fase ini berlangsung mulai dari rapat pertama panitia kerja pembahasan RUU ASN tanggal 22 September 2011 sampai dengan rapat panitia kerja ke delapan tanggal 17 Januari 2013. Pokok-pokok pikiran RUU ASN yang merupakan RUU inisiatif DPR ini bisa dilihat pada rapat pertama pembahasan tanggal 22 September 2011 yang disampaikan oleh Wakil Ketua Komisi II Dr. Taufiq Effendi dari fraksi partai demokrat bahwasanya: "...maksud dibuatnya UU ASN ini karena UU pokok kepegawaian sebelumnya (UU No. 8 Tahun 1974 dan UU No. 43 Tahun 1999) sudah tidak relevan untuk mewujudkan PNS yang profesional, bebas dari intervensi politik, bebas dari praktek KKN, dan mampu memberikan jaminan terselenggaranya pelayanan publik serta menjaga persatuan dan kesatuan bangsa...". Selain itu, dalam pembinaan karir Aparatur Sipil Negara khususnya di daerah dilakukan oleh pejabat berwenang yaitu Pejabat Karir tertinggi¹³.

Selanjutnya disampaikan pernyataan dari pemerintah yang diwakili Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Bapak EE Mangindaan yang menyatakan bahwa: "...pada prinsipnya antara pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat memiliki semangat dan komitmen yang sama tentang perlunya penyempurnaan sistem manajemen sumber daya manusia aparatur negara atau pegawai negeri yang semakin lebih baik. Penyempurnaan sistem manajemen tersebut diarahkan dalam rangka mewujudkan sosok aparatur yang profesional, kompeten,

netral, akuntabel, berintegritas tinggi, dan mengutamakan pelayanan kepada masyarakat yang dibangun berdasarkan pada sistem merit disertai penerapan disiplin dan kode etik pegawai secara konsisten. Semua upaya tersebut diatas dilakukan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari pelaksanaan kebijakan reformasi birokrasi guna mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik atau *good governance*".

Dari rapat pertama ini dengan melihat daftar inventarisasi masalah antara pihak DPR sebagai pengusul RUU ASN dan pihak pemerintah memiliki kesamaan berpikir bahwasanya:

1. RUU ASN ini diperlukan untuk membentuk dan mengarahkan Aparatur Sipil Negara yang profesional dan memiliki kompetensi.
2. Terkait dengan netralitas ASN RUU ASN menekankan bahwa pegawai harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan, parpol serta dilarang menjadi anggota parpol.
3. Pembinaan karir ASN diserahkan pada pejabat karir tertinggi (terutama di daerah).
4. Adanya usaha-usaha mempolitisasi birokrasi di daerah, jual beli jabatan dan formasi ASN, serta lemahnya sanksi pada pejabat pembina kepegawaian di daerah.

Pada rapat kedua pembahasan RUU ASN, DPR bersama pemerintah pada tanggal 12 oktober 2011, mengenai permasalahan ASN yang mudah diintervensi secara politik yang bersifat sesaat dan jangka pendek maka pihak pemerintah yang diwakili MenPAN/RB Bapak EE Mangindaan mengusulkan:

1. Pejabat pembina kepegawaian sebaiknya diberi delegasi wewenang oleh presiden kepada pejabat karir tertinggi Pegawai Negeri Sipil yang secara fungsional bertanggung jawab di bidang kepegawaian, seperti Sekda untuk daerah, Sekjen untuk kementerian tentu perlu pengaturan dalam revisi Rancangan Undang-

¹³ Risalah Rapat DPR RI, dalam <https://www.dpr.go.id>, diakses tanggal 10 Juli 2022.

Undang. Sekaligus mengubah kewenangan pejabat pembina kepegawaian daerah dari yang diserahkan menjadi diistilahkan didelegasikan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 25 Undang-Undang 43 tahun 1999.

2. Penetapan kriteria dan standar kompetensi dari setiap jabatan yang dibutuhkan oleh masing-masing instansi atau organisasi.
3. Proses penilaian dalam rangka pengangkatan pejabat struktural pada instansi pusat maupun pejabat struktural pada instansi daerah, dilakukan oleh suatu tim penilaian pemerintah lintas instansi dan dapat dibantu oleh panitia independen untuk mewujudkan check and balance sesuai dengan jiwa konstitusi republik Indonesia. Dalam hal ini perlu pengaturan dalam Peraturan Pemerintah.
4. Calon pejabat yang akan diangkat menduduki jabatan struktural eselon I,II dan III diisi dari lintas instansi yang memenuhi syarat kompetensi dengan menggunakan data yang ada di BKN juga perlu pengaturan dalam Peraturan Pemerintah.
5. Pengawasan dilakukan oleh Presiden dan dapat didelegasikan pada menteri dalam penjatuhan sanksi administrasi pada pejabat pembina kepegawaian yang melakukan pelanggaran terhadap Peraturan Perundang-undangan di bidang kepegawaian. Perlu revisi undang-undang.

Hal yang menarik, bahwasanya pemerintah sangat khusus menyampaikan poin-poin penting terhadap isu netralitas ASN yang mudah diintervensi kepentingan politik, terutama pada usulan pelimpahan wewenang presiden untuk pejabat pembina kepegawaian didelegasikan pada pejabat karir tertinggi di instansinya. Disampaikan oleh fraksi PAN Fauzan Syai'e pada rapat pembahasan RUU ASN tanggal 23 November 2011 mengenai isu netralitas dan politisasi ASN di daerah "...Kita berharap bahwa Pak Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dan Menteri Dalam Negeri

untuk bagaimana menghentikan mobilitas tentang penggalangan Pegawai Negeri Sipil itu untuk kemenangan Pilkada dalam waktu yang sesingkat- singkatnya ini. Jadi kalau ini bisa dirumuskan dan bisa dilakukan dalam bentuk terobosan tertentu ini akan sangat dahsyat".

Pada rapat panitia kerja pembahasan RUU ASN tanggal 22 Februari 2012 wakil pemerintah yang diwakili Sekjen Kementerian Dalam Negeri pada rapat menyampaikan sebagai berikut: "*Pertama*, kami sampaikan kalau Aparatur Sipil Negara ini di luar kedinasan Pak, apakah justru itu akan netral, di luar kedinasan. Kalau di luar kedinasan, berarti pembinaan itu bebas Pak, kembali seperti pada saat orde baru, kita bisa dibina semua partai, partai besar, partai yang bisa membuat pengaruh kepada para Anggota Aparatur Sipil Negara, dan Aparatur Sipil Negara bisa menjadi Anggota DPR dengan masuk salah satu partai seijin pimpinannya. Yang kedua, apabila Aparatur Sipil Negara ini di luar kedinasan, apakah tidak sangat tidak netral, karena sekarang kondisi dalam kedinasan saja masih terseok-seok, masih menjadi rebutan antar partai, ini contoh-contoh Pak Pemilu-kada yang terjadi, tentunya Bapak adalah sebagai pengamat setia karena Bapak-Bapak di bidang politik. Ini teman-temankami di daerah ini Pak, saat ini sangat dirugikan para Pegawai Negeri Sipil ini. Contoh yang terakhir saja Kota Pekanbaru Pak yang kami ikut menanganinya. Ada 237 jabatan struktural yang dimainkan untuk dipolitisasi para Pegawai Negeri Sipil ini. Ini alam kedinasan. Nah mereka akhirnya dicopoti, dipindah, di *non job* dan sebagainya. Lalu kami putuskan di Kementerian Dalam Negeri sesuai Peraturan Perundang-undangan itu adalah menyimpang dari Peraturan Perundang-undangan yang ada, minta dikembalikan ada posisi struktural yang sama kami dapatkan. Kalau tidak, maka kami akan membatalkan SK dari walikota maupun Gubernur, inikondisinya. Nah ini kalau itu di luar kedinasan, kami yakin hakul yakin ini justru mereka tidak akan netral Pak. Nah kalau itu di dalam kedinasan, sesuai dengan hasil Munas kami Pak, karena kami selaku Ketua Umum KORPRI sekarang ini kami terpilih secara aklamasi pada Munas tahun 2009, wakil kami Pak Eko dan Sekretaris Jenderal kami Pak Tasdik. Nah ini, kalau itu di dalam kedinasan, pelayanan kepada publik

justru lebihmaksimal dilaksanakan dan di sini adalah kaitannya bahwa untuk Korps Pegawai Aparatur Sipil Negara ini, ini wadah di dalam kedinasan ini untuk berhimpun, untuk menyampaikan aspirasinya dan pembinaan jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri. Jadi kita batasi mereka bahwa mereka ini netral, hanya wadahnya di dalam kedinasan”.

Fraksi PDI Perjuangan “...bahwa idealnya memang aturan-aturan yang normatif diharapkan ada netralitas”. Dari fraksi partai demokrat menyampaikan: ...bahwa pembina pegawai negeri itu tidak bupati, harus Sekwilda, sehingga istilahnya unsur-unsur politik, karena bupati ini kan dipilih, kalau Sekwilda itu kan tidak dipilih, jadi nanti pembina pegawai negeri itu adalah Sekwilda, sehingga lebih istilahnya ketakutan kita akan pengaruh-pengaruh politik-politik ini barangkali lebih berkurang”.

Pada pembahasan RUU ASN tanggal 29 Februari 2012 Ketua rapat komisi II (Taufik Effendi) menyatakan: “... bahwa ini undang-undang ini *out of the box*. Undang-undang ini rumit, dalam pelaksanaannya membutuhkan koordinasi yang luar biasa. tapi undang-undang ini merupakan prasyarat kalau kita betul-betul inginmelakukan reformasi birokrasi. Kalau kita ingin melakukan reformasi undang-undang ini akan menjauhkan kita dari era *comfort zone*, terdapat perubahan-perubahan mendasar, misalnya pembina kepegawaian bukan lagi Bupati, bukan lagi Gubernur, tapi Sekda, dan ini luar biasa.

Pada rapat pembahasan tanggal 17 Januari 2013, wakil pemerintah yang diwakili Sesmenpan RB menyampaikan pendapat usulan pemerintah yang berhubungan dengan pejabat pembina kepegawaian sebagai berikut: “Pejabat yang berwenang. Kewenangan mengangkat, memindahkan dan memberhentikan ASN, PNS dan PPPK berada pada pejabat negara diubah menjadi pejabat karir tertinggi”.

Tanggapan fraksi PKS pada pembahasan RUU ASN tanggal 17 Januari 2013 “...sudah ada semacam sikap yang sudah lebih jelas ya. Kewenangan mengangkat, memindahkan dan memberhentikan ASN, PNS dan PPPK berada pada pejabat negara diubah menjadi pejabat karir tertinggi” Pada rapat panitia kerja, lanjutan pembahasan RUU ASN tanggal 7 Januari 2013, wakil pemerintah yang diwakili

Sesmenpan RB menyampaikan pendapat usulan pemerintah yang berhubungan dengan pejabat pembina kepegawaian sebagai berikut: “...untuk mengurangi intervensi politik yang selama ini banyak terjadi di daerah, Rancangan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara mengubah pengaturan mengenai pejabat yang berwenang mengangkat, memindahkan dan memberhentikan PNS atau pejabat pembina kepegawaian dari kepala daerah menjadi sekretaris daerah”.

2. Fase Perdebatan Pemikiran Terhadap Pejabat Pembina Kepegawaian Dipegang Antara Pejabat Politik Atau Pejabat Karir

Tanggapan anggota dewan mengenai usulan pemerintah mengenai pejabat pembina kepegawaian di daerah dari kepala daerah pada pejabat karir tertinggi daerah (sekda) sebagai berikut: Fraksi PDIP, yang diwakili Eddy Mihati menyatakan pandangannyabahwa: “...yang pada prinsipnya disini untuk mengurangi intervensi politik yang selama ini banyak terjadi di daerah-daerah, maka dalam RUU ASN ini ada klausul yang menyebutkan bahwa Pejabat Pembina Kepegawaian ini dialihkan dari Kepala Daerah menjadi Sekda. Nah ini nampaknya suatu muatan yang sangat krusial yang perlu kita bahas lebih lanjut secara detil. Kenapa demikian, saya memandang bahwa dengan adanya usulan yangdemikian ini maka tidak ada konsistensi pemberian kewenangan dari Pusat sampai ke daerah, kalau di pusat secara nasional kewenangan ini adalah di tangan Presiden, nah mestinya secara hirarkis maka kebawahnya itu, turunannya itu juga kepada Kepala Daerah, mestinya seperti itu. Nah, mengapa saya katakan bahwa ini nampaknya sesuatu yang sulit, secara pribadi saya mengatakan, sulit untuk saya setuju, kalau ini diterapkan, dimungkinkan atau kemungkinan memberikan peluang terjadinya boikot dari pihak Pegawai Negeri Sipil kepada Kepala Daerahnya yang notabene dalam hal ini adalah Pejabat Politik. Ini dimungkinkan adanya akses itu. Nah, usulannya apa, kalau saya tidak setuju dengan hal ini? Nah, usulan saya bahwa yang dibutuhkan itu adalah aturan-aturan yang jelas dalam melaksanakan tugas-tugas sebagai PPK. Ini yang sebenarnya yang dibutuhkan, bukan pengalihan kewenangan dari Kepala Daerah kepada Sekda. Saya juga

melihat bahwa pemangkasan kewenangan birokrasi ini sangat melemahkan eksistensi Kepala Daerah. Kita semua tahu bahwa problem yang terjadi di lapangan, ...akan tetapi jalan keluarnya bukan kemudian pengalihan kewenangan kalau saya melihat. Jalan keluarnya adalah membuat aturan-aturan yang mana aturan ini harus ditaati oleh Kepala Daerah didalam melaksanakan kewenangannya untuk membina Pegawai Negeri Sipil di wilayahnya¹⁴.

Fraksi Partai Demokrat yang diwakili Bapak Ignatius Wahono yaitu: "...usulan masalah pengaturan mengenai Pejabat yang berwenang mengangkat, memindahkan dan ...PNS tadi dari Kepala Daerah ke Sekda. Kemarin dalam rapat penyiapan untuk pembahasan Pilkada itu dari pemerintah minta bahwa untuk Wakil itu merupakan jabatan karir tertinggi dari Pegawai Negeri Sipil. Apakah Wakil Gubernur, Wakil Bupati, untuk dituntut diisi oleh Pegawai Negeri Sipil, jadi kalau sekarang diusulkan Sekda, nah kami minta hal ini yang mau dipakai yang mana oleh pemerintah usulannya? Karena ini tentunya akan berubah itu usulan itu selanjutnya".

Fraksi Partai Golkar yang diwakili Bapak Murad U Nasir yaitu: "...mungkin saya berbeda pandangan dengan Ibu, bahwa memang pemikiran untuk mengalihkan Pembina Pegawai Negeri Sipil di daerah untuk diserahkan kepada Sekretaris Daerah itu oleh karena fenomena empirik yang sekarang berlangsung bahwa tatkala seorang Kepala Daerah dilantik maka akan terjadi sebuah proses politik pergantian Eselon di daerah, Pejabat di daerah yang ada 2 kategori berlangsung pada waktu itu, atau sekarang sedang berlangsung, yaitu pengangkatan dengan sistem balas jasa dan sistem balas dendam. Untuk menghilangkan kategori ini, maka memang lebih cenderung tepat kalau diserahkan kepada Sekretaris Daerah yang secara profesional Merit System berlangsung proses pengangkatan dalam jabatan-jabatan negeri di daerah.

Pada Rapat Panja lanjutan tanggal 20 Mei 2013, Wamen PAN/RB Prof. Eko Prasodjo menyampaikan poin tentang Pejabat pembina yaitu: "...Mengetahui Pejabat Pembina

Kepegawaian, ini DPR mengusulkan Pejabat Pembina Kepegawaian adalah pejabat karir tertinggi seperti dalam draft RUU Aparatur Sipil Negara. Pemerintah juga sebenarnya sepakat bahwa Pejabat Pembina Kepegawaian adalah pejabat karir tertinggi, cuma di sini ada 2 sistem yang ditawarkan oleh tim Pemerintah yaitu untuk Pejabat Pembina Kepegawaian di tingkat kementerian adalah pejabat politik yaitu menteri dan di tingkat LPNK adalah pimpinan LPNK, sedangkan di daerah adalah pejabat karir tertinggi yaitu Sekretaris Daerah".

Tanggapan ketua rapat Agung Gunanjar dari Fraksi Partai Golkar bahwa: "...kalau di Pemerintahan Daerah pejabat fungsional tertinggi itu Sekda ya di kementerian jangan menteri dong. Di LPNK juga jangan Ketua Lembaga Non Kementerian. Ya, harus yang tertinggi. Kalau memang yang tertinggi itu dari seorang birokrat aparatur negara tidak ada problem, silakan. Tetapi supaya tidak ada perbedaan normanya lebih baik sama saja".

Pada rapat panja tanggal 24 September 2013, mengenai Daftar Inventarisasi Masalah no. 72 tentang pejabat yang berwenang, terdapat pendapat dari anggota rapat sebagai berikut: Ketua Rapat (Arif Wibowo): "...DIM 72 penambahan substansi baru dari Pemerintah bagian ke-3 a pejabat yang berwenang pasal 17 a ayat 1 pejabat yang berwenang di tingkat Kementerian dan lembaga Pemerintah non Kementerian adalah Menteri dan Pimpinan lembaga ayat 2 pejabat yang berwenang di tingkat sekretariat lembaga negara lembaga nonstruktural Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten Kota adalah pejabat karir tertinggi pada Pemerintah".

Menpan RB (Abu Bakar Azwar) "...sekretariat lembaga negara, lembaga nonstruktural adalah pejabat karir tertinggi. Nomor tiga pejabat yang berwenang ditingkat Pemerintah Provinsidan Pemerintah Kabupaten Kota adalah pejabat karir tertinggi jadi kita bagi dua Pak biar tegas".

Ketua Rapat (Arif Wibowo): "... Jadi begini ayat 2 yang bunyinya adalah pejabat yang berwenang di tingkat sekretariat lembaga negara dan lembaga nonstruktural Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten Kota adalah pejabat karir tertinggi. Kemudian usulan

¹⁴ *Ibid*

baru Pemerintah, pejabat yang berwenang di tingkat sekretariat lembaga negara dan lembaga nonstruktural adalah pejabat karir tertinggi di Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten Kota dijadikan ayat 3. Pejabat yang berwenang di tingkat Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten Kota adalah pejabat karir tertinggi. Jadi rumusnya begitu...”.

Menpan RB: “...Pimpinan saya (silakan) sebagai bahan renungan untuk pending saya ingin mengatakan meskipun pejabat yang berwenang yang apa yang berwenang adalah Pimpinan Kementerian dan segala macam dan Sekda dan segala macam tapi dalam pengisian jabatan dia harus mengikuti rekrutment yang terbuka menggunakan KASN itu itu bersih jadi silakan nanti kita merenung tapi dengan bahan yang saya tambahkan”.

Kemudian Wamen PAN/RB menyampaikan “...bahwa ini sebenarnya sudah kita bahas juga dalam DIM 21, Cuma Dewan mendefinisikan spesies dengan spesies. Jadi yang dimaksud dengan pejabat yang berwenang adalah pejabat karir tertinggi ini tidak merujuk kepada definisi yang baku mengenai ketentuan umum itu sendiri. Pejabat yang berwenang itu adalah pejabat yang memiliki kewenangan untuk mengangkat, memindahkan, memberhentikan dan seterusnya. Sehingga memang DIM 21 di dalam Dewan itu sudah langsung merujuk kepada siapa yang berwenang tetapi bukan mendidik... siapa atau apa yang di maksud dengan pejabat yang berwenang. Jadi itu yang pertama. Yang kedua ada perbedaan konsep mengenai apa yang berwenang usul Dewan adalah pejabat karir tertinggi usul Pemerintah itu ada 2 Pimpinan Menteri Pimpinan lembaga Pimpinan Menteri dan Pimpinan lembaga atau LPNK ini pejabat

politik. Sedangkan lembaga negara LNS dan Provinsi serta Kabupaten Kota ini pejabat karir tertinggi. Jadi kalau mau dipending termasuk dalamnya mungkin untuk merenungkan siapa sebenarnya pejabat karir pejabat yang berwenang ini karena ada 2 versi dari Dewan dan dari Pemerintah sehingga nanti ketika kita pending kita harus memberikan jawaban terhadap 2 pertanyaan itu, termasuk pertanyaan yang diajukan oleh Pak Gamari tadi¹⁵.

D. Kesimpulan

Berdasarkan penjelasan di atas maka dapat disimpulkan bahwa: *pertama*, hukum adalah produk politik, sehingga karakter dan isi produk hukum tersebut sangat diwarnai atau ditentukan oleh imbalan kekuatan atau konfigurasi politik yang melahirkannya. Asumsi ini sesuai dengan yang terlihat pada histori cuplikan pendapat pendapat yang berlangsung dalam rapat panitia kerja RUU ASN, kepentingan politik dari partai politik merasa terganggu bila pejabat pembina kepegawaian di daerah dipegang oleh sekretaris daerah sebagai pejabat karir tertinggi, dimana kepala daerah bisa kesulitan menggerakkan mesin birokrasi dalam pemerintahan daerah dan ditakutkan adanya dualisme kepemimpinan di daerah, sedangkan penanggungjawab terhadap pembangunan di daerah adalah kepala daerah, sehingga pasal 53 ayat d dan e menjadikan gubernur/bupati/walikota sebagai pejabat pembina kepegawaian. *Kedua*, perwujudan netralitas Aparatur Sipil Negara pada pemilihan kepala daerah adalah dengan menegakkan aturan yang sudah ada dengan baik dan penyelenggaraan pemerintahan berlandaskan asas umum pemerintahan yang baik (AUPB).

DAFTAR PUSTAKA

Firman, “Meritokrasi dan Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Dalam Pengaruh Pilkada Langsung”, Dalam *Jurnal IJPA*. Vol. 3.

Marbun, *Reformasi Hukum Tata Negara, Netralitas Pegawai Negeri dalam Kehidupan Politik di Indonesia*, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 1998.

¹⁵ *Ibid*,

- Miftah Thoha, *Perilaku Organisasi Konsep Dasar dan Aplikasinya*. Jakarta: Raja Grafindo, 1993.
- Moh Mahfud MD, *Evaluasi Pemilukada dalam Perspektif Demokrasi dan Hukum. Dalam Demokrasi Lokal Evaluasi Pemilukada di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2012.
- , *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2007.
- Purba, L. A, *Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung*, Jakarta: Univeristas Indonesia, 2010.
- Rahmat Hollyzon MZ dan Sri Sundari, *Pilkada; Penuh Euforia, Miskin Makna*, Jakarta: Bestari, 2015.
- Sartono Sahlan dan Awaludin Marwan, *Nasib Demokrasi Lokal di Negeri Barbar; Kajian Reflektif Teoritis Pilkada Langsung*, Yogyakarta: Thafa Media, 2012.
- Sri Hartini, "Penegakan Hukum Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS)", dalam *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 9. No. 3, September 2009.
- Syamsul Anwar, *Studi Hukum Islam Kontemporer*, Jakarta: RM Books, 2007.
- T. Subarsyah Sumadikara, *Kejahatan Politik (Kajian Dalam Perspektif Kejahatan Sempurna*, Jakarta: Kencana, 2009.