

POLICY BRIEF

PUSAT KAJIAN DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH | NO. I/PKDOD/2016

Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) di Era Demokrasi Politik

Reformasi penataan aparatur birokrasi Indonesia telah diatur oleh Pemerintah melalui UU Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Namun demikian dalam tataran implementasi, lahirnya UU tentang Pemilu dan kenyataan bahwa Indonesia sebagai negara multikulturalisme menjadi tantangan tersendiri bagi keberadaan ASN, kini dan masa datang. Taruhannya adalah netralitas birokrasi dalam penyelenggaraan Pemilu di berbagai daerah. Tidak jarang bahwa pegawai ASN "sengaja" ditarik-tarik untuk terlibat dalam politik praktis, walaupun sementara ASN memang "berminat" menyeberang ke dalam politik praktis. Pemerintah telah berupaya memberikan upaya untuk mengeliminir pudarnya netralitas dan konflik di lapangan: 1) Penguatan Satuan Tugas Penegakkan Integritas ASN dalam Pilkada, 2) Penguatan Kapasitas KASN dalam Penegakkan Netralitas ASN, 3) Pendidikan Etika dalam Program Pengembangan Kompetensi ASN, 4) Pendidikan Sosial-Kultural dalam Pengembangan Kompetensi ASN, 5) Memperkuat Mekanisme dan Prosedur yang Menjamin Penerapan Secara Tegas Disiplin dan Etika ASN, dan 6) Penguatan Peran Masyarakat dalam Sistem "Whistle Blower" untuk Memperkuat Fungsi Pengawasan Netralitas ASN.

Pendahuluan

Dalam setiap perhelatan pesta demokrasi seperti pemilu nasional maupun kepala daerah, sikap netralitas birokrasi Indonesia seakan-akan diuji. Namun, sebagai manusia biasa, apakah aparat birokrasi (ASN) dapat bersikap untuk tidak berpihak? Jawabannya sulit untuk diukur. Secara historis, di masa Orde Baru, birokrasi dikendalikan untuk berpihak. Suatu sikap loyalitas tunggal (monoloyalitas) diberlakukan oleh penguasa rezim untuk memenangkan "Partai Pemerintah" (*The Ruling Party*) kala itu, Golongan Karya, dalam setiap pemilihan umum. Sehingga, kejatuhan rezim ini meninggalkan sebuah warisan budaya birokrasi yang tidak netral kepada rezim reformasi.

Dalam khasanah ilmu politik, pemerintahan negara memerlukan suatu organ operasional yang bernama birokrasi. Tugasnya adalah menjadi mesin negara (*state machinery*) mewujudkan kehendak rakyat akan kehidupan sosial yang ideal. Maka, dengan ini birokrasi sejatinya tak pernah hidup dalam ruang hampa politik. Secara organik, birokrasi adalah bagian integral dari kepentingan politik penguasa.

Dengan menekankan pada konteks pemilu langsung, terlihat begitu jelas dimana posisi birokrasi sebagai mesin politik penguasa. Pemilu (begitu pun pemilu nasional) di era demokratisasi langsung sekarang ini menekankan pada kuatnya domain eksekutif yang sangat besar. Presiden, begitu pun Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih secara langsung oleh rakyat, tidak lagi dipilih oleh dewan perwakilan. Oleh karena itu, pertanggungjawaban langsung kepada rakyat. Penguatan ini membawa konsekuensi logis yaitu tuntutan untuk merencanakan program pembangunan masing-masing, tidak lagi ditentukan bersama oleh parlemen. Oleh karena itu, birokrasi secara otomatis terikat menjadi mesin pemerintahan terpilih yang bertugas menjalankan program-program pembangunan pemimpin terpilih.

Sebagai ajang pesta demokrasi di tingkat lokal, pemilu hingga saat ini masih belum menjadi sarana praktik demokrasi politik yang baik. Proses pendidikan politik masyarakat yang masih lemah, ditambah dengan kegagalan partai politik menjalankan tugasnya, seperti diamanatkan oleh undang-undang, sebagai "pendidik" politik masyarakat membuat pelaksanaan

pemilu yang berlangsung selama ini lebih banyak diwarnai dengan konflik horizontal. Berdasarkan data Ditjen Otda Kemedagri, pada tahun 2013, konflik horizontal dari pelaksanaan pilkada telah menyebabkan terjadi korban meninggal dunia 59 orang, korban luka 230 orang, kerusakan rumah tinggal 279 unit, kerusakan kantor pemda 30 unit, kantor polisi enam unit, dan kantor Komisi Pemilihan Umum (KPU) daerah 10 unit (Kemedagri, 2013).

Sebagai institusi negara yang terikat pada tujuan konstitusi, birokrasi memiliki peran penting menjaga keutuhan negara. Melalui Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil (UU ASN), birokrasi (pegawai ASN) diamanati tugas, salah satunya, adalah mempererat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dengan demikian, dalam konteks pemilukada langsung, patut dinantikan bagaimana birokrasi menjalankan tugasnya tersebut. Meski asas netralitas selama ini masih kerap sulit dijalankan, akan tetapi, birokrasi memiliki kewajiban untuk menghindari perpecahan bangsa akibat intervensi politik.

Tantangan Netralitas Birokrasi di Era Demokrasi Politik

Terlepas dari tugas dan fungsinya sebagai pemersatu bangsa, birokrasi di era demokratisasi dihadapkan pada persoalan-persoalan politis, yang dapat mengganggu integritas dan netralitasnya. Perubahan pemerintahan yang terjadi pasca Orde Baru, tak bisa dipungkiri telah membawa konsekuensi logis terhadap peta jalan reformasi birokrasi Indonesia. Demokratisasi di satu sisi memberi ruang mencitakan suatu model birokrasi pelayanan yang lebih transparan, akuntabel dan partisipatif, namun politisasi birokrasi bukanlah suatu keniscayaan yang begitu saja hilang. Birokrasi tidak pernah berdiri otonom.

Sesungguhnya, politisasi birokrasi bukanlah masalah yang begitu berarti apabila lebih diartikan sebagai pemberdayaan birokrasi untuk mencapai kesejahteraan masyarakat, seperti dijanjikan oleh para calon kepala daerah dalam kampanyenya. Namun, politisasi mengalami pengertian yang sempit ketika birokrasi hanya dimanfaatkan untuk mencapai tujuan kekuasaan semata yang berdampak pada penurunan kualitas pemerintahan dan pelayanan publik.

Beberapa tantangan mewujudkan netralitas birokrasi di era demokrasi politik ini diantaranya adalah, *pertama*, fragmentasi yang berlebihan. Fragmentasi birokrasi terjadi dikarenakan kebutuhan pembentukan lembaga birokrasi selama ini tidak didasarkan untuk merespon kepentingan publik, tetapi lebih pada motif kepentingan tertentu, terutama kepentingan politik. Sehingga, selama ini birokrasi lebih banyak dikendalikan atas dasar kebutuhan politik elit lokal. Penempatan pejabat tertentu kerap didasarkan pada alasan kedekatan atau dukungan pada waktu pemilihan. Sementara itu, birokrasi melihat relasi ini sebagai suatu simbiosis mutualisme yang menguntungkan posisi politik mereka di pemerintahan.

Kedua, patronase birokrasi. Patronase merupakan penyakit klasik dalam budaya birokrasi Indonesia. Patronase tumbuh subur karena dipengaruhi oleh kultur feodal yang telah berkembang sejak masa kerajaan dan kolonial. Dalam konteks demokrasi, patronase tidak pernah luntur karena demokrasi lokal justru banyak melahirkan elit-elit lokal kuat yang menggunakan birokrasi untuk memperkuat kepentingan politik mereka di daerah. Kepala daerah kerap menyalahgunakan fungsi sebagai pejabat pembina kepegawaian dengan mengintervensi pelaksanaan manajemen kepegawaian yang berdampak pada merebaknya *spoil system*, sebagai lawan *merit system*.

Ketiga, lemahnya pengawasan manajemen ASN. Lemahnya pengawasan manajemen ASN selama ini telah berdampak pada rendahnya kualitas sumber daya manusia dalam birokrasi sehingga sistem merit tidak pernah berjalan secara optimal. Pemilihan pejabat struktural di berbagai K/L/D kerap mendasarkan diri pada kepentingan jangka pendek dibandingkan dengan kepentingan strategis *integrated human resources management (IHRM)*. Lelang jabatan (*open biding*) yang digadang-gadang melahirkan pejabat yang memiliki kompetensi sebagaimana harapan, belum sepenuhnya terwujud dengan baik.

Keempat, lemahnya pemahaman wawasan kebangsaan dan kebhinekaan atau kompetensi sosio-kultural. Peralihan status pegawai dari pegawai negeri pusat menjadi pegawai negeri daerah pasca Orde Baru telah berdampak melahirkan birokrasi etnisitas. Di beberapa kasus di

daerah, etnisitas menjadi dasar pembentukan jaringan-jaringan patronase yang menentukan siapa yang menjadi penjaga gerbang birokrasi.

Upaya Menetralkan Birokrasi

Pemerintah selaku pembina kepegawaian telah berupaya untuk mendorong terwujudnya sebuah birokrasi yang netral. Salah satu upaya yang dilakukan yakni menekankan asas netralitas dalam regulasi perundang-undangan. Beberapa regulasi yang telah dikeluarkan pemerintah yang mengatur asas netralitas itu diantaranya:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 37 tahun 2004 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil menjadi Anggota Partai Politik.
Pada pasal 2 PP ini disebutkan bahwa:
(1). Pegawai negeri sipil dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.
(2). Pegawai negeri sipil yang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik diberhentikan sebagai Pegawai Negeri Sipil.
2. Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil
Pada pasal 4 ayat 12 sampai dengan 15 PP ini disebutkan bahwa setiap PNS dilarang untuk memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
PP ini juga mengatur mekanisme pemberian hukuman bagi PNS yang melakukan pelanggaran disiplin. Dalam konteks keberpihakan pada individu/kelompok/golongan seperti proses pemilukada, sanksi hukuman bagi PNS yang terlibat masuk dalam kategori berat (Pasal 10 ayat 5).
3. Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
Lahirnya undang-undang ASN salah satunya didasarkan pada upaya pembentukan birokrasi yang netral. UU ini menyebutkan di 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 padatugas yang dibebankan, ASN dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik. Untuk memperkuat upaya netralitas ini, UU ASN mengamankan dibentuknya suatu komisi yang salah satu tugasnya melakukan pengawasan terhadap ASN, yaitu Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN). Pada pasal 31 disebutkan tugas KASN adalah:
(1). Menjaga netralitas Pegawai ASN;
(2). Melakukan pengawasan atau pembinaan profesi ASN;
(3). Melaporkan pengawasan dan evaluasi kebijakan Manajemen ASN kepada Presiden.

Rekomendasi Kebijakan

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, Lembaga Administrasi Negara merekomendasikan beberapa solusi strategis untuk memperkuat netralitas birokrasi Indonesia:

1. Penguatan Satuan Tugas Penegakkan Integritas ASN dalam Pilkada
Satuan tugas (Satgas) penegakkan integritas ASN merupakan satgas yang dibentuk oleh Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian PAN dan RB untuk menjaga integritas dan netralitas ASN. Menjelang Pilkada, perlu dilakukan penguatan dan pengefektifan tugas dan fungsi satgas ini untuk menjaga integritas ASN.
2. Penguatan Kapasitas KASN dalam Penegakkan Netralitas ASN
UU ASN telah menyebutkan secara jelas bahwa KASN memiliki tugas melakukan pengawasan terhadap netralitas ASN. Namun, tugas itu selama ini tidak diperkuat dengan wewenang menjatuhkan sanksi secara langsung, hanya sekedar memberikan keputusan adanya pelanggaran kode etik. Kemudian, apabila hasil pengawasan tersebut tidak ditindaklanjuti oleh Pejabat Pembina Kepegawaian, KASN bisa memberikan rekomendasi

kepada Presiden untuk menjatuhkan sanksi kepada PPK yang tidak mengindahkan keputusan KASN. Oleh karena itu, perlu dilakukan penguatan tugas dan wewenang KASN dalam rangka menjaga netralitas serta integritas ASN.

3. Pendidikan Etika dalam Program Pengembangan Kompetensi ASN
Tidak netralnya seorang pegawai ASN dalam pilkada merupakan bentuk pelanggaran etika ASN. Karena dalam kode etik ASN disebutkan bahwa pegawai ASN harus menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugas. Oleh karena itu, penguatan terhadap pendidikan etika publik menjadi sangat penting.
4. Pendidikan Sosial-Kultural dalam Pengembangan Kompetensi ASN
Salah satu kompetensi yang harus dimiliki oleh pegawai ASN sesuai UU ASN adalah kompetensi sosial-kultural. Kompetensi ini berkaitan dengan pemahaman terhadap kemajemukan yang menjadi landasan bagi persatuan dan kesatuan bangsa.
5. Memperkuat Mekanisme dan Prosedur yang Menjamin Penerapan Secara Tegas Disiplin dan Etika ASN
Presiden dapat mengeluarkan kebijakan dalam bentuk instruksi presiden yang mengatur secara jelas mekanisme dan prosedur dalam penindakan terhadap disiplin dan etika ASN. Termasuk pula dalam hal penekanan terhadap penerapan sanksi bagi ASN yang tidak netral.
6. Penguatan Peran Masyarakat dalam Sistem “Whistle Blower” untuk Memperkuat Fungsi Pengawasan Netralitas ASN
Masyarakat perlu diberikan ruang serta diperkuat partisipasinya dalam melakukan pengawasan langsung terhadap kinerja dan integritas pegawai ASN.

Hubungi kami:

Pusat Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah
Kedepuitan Bidang Kajian Kebijakan
Lembaga Administrasi Negara
Republik Indonesia
Jalan Veteran No. 10, Gedung B
Jakarta

Tel : 021-3455021
Fax : 021-3865102
Email : pkdod@lan.go.id
Pkodod.Janri@gmail.com
Twitter : @PKDOD_LANRI
@DeputiKajianLAN
FB : @PKDODLANRI
@deputi1lanri

Tentang kami:

Pusat Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah adalah unit eselon II di Kedepuitan bidang kajian kebijakan, Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia yang memiliki tugas dan fungsi melakukan kajian administrasi Negara khususnya kebijakan di bidang desentralisasi dan otonomi daerah administrasi Negara.



INTEGRITAS

PROFESIONAL

INOVATIF

PEDULI