



Analisis Kerentanan Pelanggaran Netralitas ASN Jelang Pilkada Serentak Tahun 2024 Pasca Penghapusan KASN

Azura Marha Rafifah¹⁾, Mudiwati Rahmatunnisa²⁾

Universitas Padjadjaran, Sumedang, Indonesia

azura21001@mail.unpad.ac.id¹⁾

m.rahmatunnisa@unpad.ac.id²⁾

Abstrak

Artikel ini akan membahas kerentanan pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam kontestasi elektoral daerah tahun 2024 dengan mengeksplorasi kasus pembubaran Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) sebagai lembaga independen yang salah satunya bertugas mengawasi netralitas ASN. Melihat posisi ASN sebagai salah satu jaringan sosial yang rentan dimobilisasi kandidat, muncul kekhawatiran bahwa keputusan untuk menghapus KASN dapat membuka potensi pelanggaran netralitas ASN dalam pemilu. Artikel ini akan fokus membahas potensi pelanggaran netralitas pasca dibubarkannya KASN. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan *desk study* melalui studi pustaka terhadap data sekunder yang berasal dari sumber data yang sudah ada. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dihapuskannya KASN menjelang pilkada serentak akan membuka potensi risiko dan tantangan netralitas ASN dalam pemilu, karena berkurangnya *deterrence effect* atau efek gentar yang dimiliki ASN. Ini menjadi pekerjaan rumah bagi penyelenggara pemilu untuk menjamin penyelenggaraan pemilu secara adil dan netral. Terlebih lagi, akan perubahan mekanisme penanganan netralitas ASN dalam pemilu yang menjadi tantangan bagi penyelenggara pemilu untuk sebisa mungkin mempertahankan independensi dan imparialitasnya. Dalam konteks ini, penting untuk kembali meninjau ulang penghapusan KASN atau jika tidak mungkin, paling tidak perkuat kewenangan Bawaslu agar memiliki kewenangan menekan pelaksanaan rekomendasi/tindak lanjut dari institusi terkait.

Kata kunci: Aparatur Sipil Negara, Netralitas, Pemilu

Abstract

This article will discuss about the vulnerability of Civil Servant Neutrality (ASN) infringement in the next year's electoral contest by exploring the dissolution of the Civil Servant Commission (KASN) as an independent institution tasked, among other things, with overseeing the neutrality of ASN. Considering ASN's position as a social network susceptible to candidate mobilization, we are concerned that the decision to abolish KASN could further open up the potential for ASN neutrality infringement in elections. This article will focus on discussing potential infringement of neutrality following the dissolution of KASN. This research employs a qualitative research method with a desk study approach through a literature review of secondary data from existing sources. The findings indicate that the removal of KASN ahead of simultaneous elections may expose potential risks and challenges to ASN neutrality in elections due to a reduced deterrence effect possessed by ASN. It is a task for election organizers to ensure fair and neutral elections. Moreover, changes in the mechanism for handling ASN neutrality in elections pose a challenge for election organizers to strive to maintain their independence and impartiality. In this context, it is important to reconsider the abolition of KASN or, if not possible, at least strengthen the authority of Bawaslu to have the power to press for the implementation of recommendations/follow-ups from relevant institutions.

Keywords: Election, State Civil Servant, Neutrality



PENDAHULUAN

Mengacu kepada ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, asas netralitas mewajibkan setiap pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) selaku pelaksana kebijakan pemerintah dan penyelenggara layanan publik untuk tidak berpihak pada segala bentuk pengaruh manapun serta tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Selaras dengan ketentuan tersebut, peran dan keterlibatan ASN dalam pemilihan umum menurut Pasal 12 UU 5/2014, hanya sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas melalui pelaksanaan kebijakan publik dan pelayanan publik yang bersifat netral dan terbebas dari intervensi politik. Urgensi menjaga netralitas ASN selaku birokrat pelayan publik dilakukan dalam rangka menciptakan *good governance* yang berkorelasi erat dengan tipe birokrasi ideal, yakni pemerintahan yang efektif dan efisien. Dengan demikian, ASN tidak hanya menjadi penyelenggara layanan publik yang berkualitas, tetapi juga menjunjung tinggi integritas dan profesionalisme dalam setiap aspek tugas dan tanggung jawab mereka. Ini pada gilirannya akan menciptakan fondasi yang kokoh bagi sistem birokrasi ideal yang berdaya guna dan berkeadilan.

Meski urgensi akan netralitas ASN begitu masif digencarkan, masih banyak ASN yang terlibat dalam kepentingan politik tertentu, karena menurut Huber & Ting (2021) birokrasi tampaknya seperti sarana investasi bagi kepentingan politik. Berdasarkan data hasil pengawasan yang dilakukan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) hingga April 2019 silam, terdapat 227 kasus pelanggaran netralitas ASN dan pada pilkada 2020 terdapat 854 kasus dengan bentuk pelanggaran seperti, pemberian dukungan politik di media sosial, menghadiri dan melibatkan diri dalam kegiatan kampanye atau kegiatan kontestan pemilu non kampanye, mengenakan atribut kontestan pemilu, membagikan alat peraga kampanye, bahkan menjadi anggota partai politik sekaligus mencalonkan diri menjadi calon legislatif di masa jabatannya. Keterlibatan ASN dalam politik praktis tentu membuka celah bagi penyalahgunaan wewenang jabatan dan tendensi akan konflik kepentingan, khususnya yang berkenaan dengan politisasi birokrasi. Misalnya melalui superioritas yang dimilikinya, ASN akan dengan mudah melakukan pekerjaan kepegawaian yang tidak sesuai dengan standar yang semestinya dan ini dapat dengan mudah digencarkan ASN melalui kuasanya atas barang publik. Ada pula keberpihakan ASN dalam pemilu yang pada kenyataannya berimplikasi kepada karir dan promosi jabatan sebagai imbalan atas dukungan elektoral.

Sejauh ini, penyelenggara pemilu telah melakukan berbagai upaya untuk mengatasi keberpihakan ASN. Dalam rangka melaksanakan fungsi sosialisasinya, Komisi Pemilihan Umum (KPU), dari tahun ke tahun bahkan setiap menjelang pemilu, telah melakukan sosialisasi kepada ASN lingkungan pemerintahan tentang pentingnya menjaga netralitas ASN. Ada pula Bawaslu sendiri telah masif melaksanakan pengawasan preventif dan memberlakukan Peraturan Bawaslu Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pengawasan Netralitas Pegawai ASN, Anggota TNI, dan Anggota Polri sebagai pedoman pengawasan. Setiap pelanggaran yang dilakukan ASN, Bawaslu akan melakukan rekapitulasi dan pengkajian bentuk pelanggaran netralitas atau keberpihakan ASN yang kemudian akan dilanjutkan ke Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN). Selain itu, pada pilkada serentak tahun 2020 silam, Bawaslu dan KASN telah menjalin kemitraan strategis melalui Perjanjian Kerja Sama (PKS) pengawasan netralitas ASN untuk pilkada serentak yang disaksikan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PAN-RB), Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), dan Badan Kepegawaian Negara (BKN). Lewat kerja sama ini, Bawaslu bersama KASN menyelenggarakan siaran pers terkait data pengawasan netralitas ASN tahun 2019 dan 2020.

Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) sendiri merupakan lembaga negara non struktural yang dibentuk berdasarkan UU 5/2014 tentang ASN dan bertugas sebagai instrumen penunjang atau biasa disebut sebagai *state auxiliary organs* yang mandiri serta bebas dari intervensi politik (Furqon, 2020). Secara garis besar, KASN memiliki kewenangan untuk memantau dan mengevaluasi pelaksanaan kebijakan dan manajemen ASN agar terjaminnya perwujudan sistem merit, serta melakukan pengawasan terhadap penerapan asas, kode etik, dan kode perilaku ASN. Baru-baru ini, DPR dan pemerintah pada 26 September 2023 sepakat merevisi UU 5/2014 tentang

ASN dengan salah satu muatannya yang tidak lagi mencantumkan KASN di dalamnya. Ini mengakibatkan adanya indikasi pembubaran KASN sebagai lembaga independen dengan salah satu alasan bahwa KASN memiliki kewenangan yang tumpang tindih dengan Kementerian PAN-RB dan Badan Kepegawaian Negara (BKN).

Di saat jaringan birokrasi begitu marak dimobilisasi oleh kandidat dalam kontestasi elektoral, kehadiran KASN begitu krusial sebagai sarana penguatan netralitas dan meritokrasi ASN dari ancaman intervensi politik praktis. Dihapuskannya KASN—menjelang pilkada serentak—dikhawatirkan akan melemahkan upaya penguatan meritokrasi dalam manajemen ASN dan tentunya membuka pintu intervensi politik praktis di kalangan ASN yang mengakibatkan maraknya pelanggaran netralitas ASN di pemilu 2024 mendatang. Meski penghapusan KASN ini dilakukan dalam rangka perampingan lembaga negara dan tugas, fungsi, serta wewenang KASN nantinya terindikasi akan dilimpahkan kepada Kementerian PAN-RB, namun menurut hemat kami, ini akan berpengaruh terhadap efektivitas dan efisiensi pelaksanaan tugas KASN selaku lembaga independen sebagai pengawas penerapan asas kode etik dan norma dasar ASN, utamanya dalam hal netralitas ASN jelang pesta demokrasi.

Tulisan ini akan menelusuri kerentanan pelanggaran netralitas ASN dalam kontestasi elektoral daerah tahun 2024 dengan mengeksplorasi dampak kasus pembubaran KASN selaku lembaga independen yang salah satunya bertugas mengawasi netralitas ASN. Melihat posisi ASN sebagai salah satu jaringan sosial yang rentan dimobilisasi kandidat, muncul kekhawatiran bahwa keputusan untuk menghapus KASN dapat membuka lebih banyak lagi potensi pelanggaran netralitas ASN dalam pemilu yang bahkan dapat berimplikasi pada kehidupan setelah pemilu. Dengan demikian, kajian ini memiliki urgensi untuk memberikan potensi risiko dan tantangan netralitas yang mungkin muncul menyangkut netralitas ASN jika KASN dihapuskan jelang pemilu serentak. Pertama, penulis akan menguraikan landasan teoritis perihal netralitas dan KASN. Kemudian, kami akan menganalisis apakah celah pelanggaran netralitas ASN akan semakin besar jika KASN dihapuskan dan apa saja tantangan yang akan dihadapi penyelenggara pemilu. Terakhir, penulis menyajikan beberapa alternatif solusi agar setidaknya penghapusan KASN tidak memicu lebih banyak lagi pelanggaran terhadap netralitas ASN yang cenderung berimplikasi pada hambatan bagi cita-cita meritokrasi.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan *desk study*. Penelitian kualitatif menyajikan data deskriptif yang biasanya dihasilkan dari kata kata berupa tulisan maupun lisan dari orang/kelompok maupun perilaku yang diamati dengan pendekatan yang mengarah latar dan sudut pandang subjek secara holistik (Bogdan & Taylor, 1982 dalam Abdussamad, 2021). Pendekatan *desk study* dilakukan melalui studi pustaka terhadap data sekunder yang berasal dari sumber-sumber data yang sudah ada (*existing resources*) untuk mengeksplorasi kondisi empirik rentannya netralitas ASN dalam proses pilkada 2024 setelah munculnya indikasi penghapusan KASN selaku lembaga non struktural. Penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan kedalaman data yang didapat sehingga dapat menjelaskan potensi risiko dan tantangan yang mungkin muncul menyangkut netralitas ASN jika KASN dihapuskan jelang pilkada serentak.

Dalam melakukan pengumpulan data, data dihimpun melalui teknik kepustakaan dengan menelusuri berbagai data dan informasi yang tersedia melalui kumpulan literatur dari studi terdahulu, seperti buku, jurnal, dokumen maupun pemberitaan yang berkenaan dengan topik yang tengah dibahas. Selanjutnya, data diolah dan dikategorikan berdasarkan kerangka pemikiran sekaligus disederhanakan agar dapat dituangkan secara gamblang dalam deskripsi. Kemudian data dianalisis dan diinterpretasikan untuk mengurai celah pelanggaran netralitas ASN dalam kontestasi elektoral daerah tahun 2024 jika KASN dihapuskan yang cenderung berimplikasi pada jual beli jabatan dan tantangan cita-cita meritokrasi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Marbun dalam Hartini (2009) mengemukakan makna netralitas ASN sebagai bebasnya ASN dari pengaruh kepentingan partai politik tertentu, tidak memberikan dukungan terhadap kepentingan partai tertentu, serta tidak mengambil peran dalam proses politik. ASN sendiri berada di pusat kontrol kegiatan administratif yang kerap bersentuhan langsung dengan masyarakat. Hal ini tentunya menjadikan ASN sebagai sasaran empuk bagi para kandidat calon selaku peserta dalam arena pemilu untuk dapat memperoleh dukungan masyarakat melalui mobilisasi yang dilakukan ASN terhadap pemilihan. Muhammad Halwan (2013) mengemukakan bahwa netralitas ASN begitu dibutuhkan dalam proses pemilihan umum, melihat posisi ASN merupakan pelayan publik independen yang seharusnya tidak partisan (Jayanti, 2019). Konsep netralitas pada dasarnya merupakan pemberian batasan pada ASN yang berimplikasi pada tegaknya hukum yang difokuskan pada jaminan profesionalitas ASN dalam melaksanakan tugas dan kepastian peran ASN dalam lingkup pemerintahan (Sudrajat & Karsona, 2016).

Berdasarkan hal tersebut, untuk menunjang konsep manajemen dan kebijakan ASN menuju ASN kelas dunia selaras dengan kebutuhan agenda reformasi birokrasi, upaya penegakan hukum diimplementasikan melalui UU 5/2014 tentang ASN yang di dalamnya memuat suatu konsep penting yang terintegrasi dalam seluruh prosedur manajemen ASN, yakni meritokrasi atau sistem merit. Sistem merit merupakan keyakinan bahwa setiap keputusan penyeleksian harus dimuat berdasarkan kompetensi dan kualifikasi individu, di mana mereka yang berkontribusi pada kesuksesan organisasi tak hanya dianggap lebih kompeten, namun juga dianggap sebagai manusia yang lebih pantas bagi suatu organisasi (Sirait, 2022). Sistem merit memiliki tujuan dan cita-cita dasar yang meliputi, pengakuan prestasi berbasis kemampuan, penilaian berdasarkan kinerja dan kualifikasi, dan peningkatan efisiensi dan kualitas layanan. Dalam konteks ini, netralitas hadir untuk memastikan bahwa kebijakan sistem merit diimplementasikan tanpa adanya intervensi politik yang dapat mempengaruhi proses pengakuan prestasi. Netralitas juga berupaya menjaga agar penilaian berbasis kinerja dan kualifikasi tersebut tidak dipengaruhi oleh faktor-faktor politik, sehingga proses tersebut tetap adil dan objektif.

Dengan demikian, netralitas menjadi aspek krusial untuk mendukung perwujudan meritokrasi sehingga pelayanan publik dapat lebih efisien dan berkualitas karena dikelola oleh individu yang dipilih berdasarkan kualifikasi dan kemampuan sesuai standar meritokrasi. Oleh karena itu, korelasi ini menegaskan bahwa adopsi netralitas dan sistem merit dalam administrasi publik dapat saling mendukung, menciptakan lingkungan kerja yang adil, efisien, dan profesional. Komisi Aparatur Sipil Negara atau KASN lahir sebagai sebuah lembaga non struktural yang dibentuk berdasarkan proses legislasi Rancangan Undang-Undang Nomor 5 tentang ASN. Kala itu pada tahun 2011, Komisi II Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) menginisiasikan RUU tersebut dengan salah satu perumusan mengenai pembentukan KASN untuk mengawasi pelaksanaan kode etik, norma dasar, dan penerapan meritokrasi dalam manajemen dan kebijakan ASN. Kesepakatan dibentuknya KASN didasari semangat akan agenda reformasi birokrasi yang kerap menemui hambatan dan tantangannya, utamanya tantangan mengenai pelanggaran perilaku dan kode etik, termasuk netralitas.

Pembahasan mengenai pembentukan KASN dalam sidang paripurna DPR RI juga mengikutsertakan Menteri PAN-RB, Menteri Hukum dan HAM, serta Menteri Dalam Negeri yang pada akhirnya menyepakati pembentukan KASN sebagai lembaga mandiri dengan disetujuinya Undang-Undang Nomor 5 pada 19 Desember 2013. Kemudian setelah disepakati dalam proses legislasi, presiden dan DPR RI sepakat mengesahkan Undang Undang Nomor 5 tentang ASN pada 15 Januari 2014 sekaligus menyimpulkan bahwa KASN telah resmi terbentuk. KASN dibutuhkan sebagai lembaga non struktural yang terbebas dari campur tangan politik dan bersifat mandiri dalam rangka menciptakan aparatur birokrasi, termasuk PNS, TNI atau Polri, serta Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), agar dapat secara utuh menjadi public servant dengan menjunjung tinggi asas profesionalitas, netralitas, dan akuntabilitas. Demi penguatan sistem merit, KASN memiliki wewenang untuk mengawasi setiap tahapan proses

pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi, mulai dari pembentukan panitia seleksi instansi hingga pelantikan Pejabat Pimpinan Tinggi. Pentingnya kehadiran KASN semakin meningkat, mengingat praktik patronase dan jual-beli jabatan pasca pemilu yang terkait dengan promosi, mutasi, dan demosi ASN di lingkup birokrasi semakin marak terjadi dan berkorelasi erat dengan aspek politik praktis.

Dalam menangani pengawasan netralitas ASN, sejak tahun 2015 KASN telah menerapkan prosedur pengawasan dengan cara menindaklanjuti laporan dari berbagai pihak melalui investigasi laporan agar dapat direkomendasikan kepada pihak PPK. Kemudian selama April-November 2018 silam, KASN telah melakukan Pengkajian dan Pengembangan Sistem (PPS) dalam hal penyebab pelanggaran netralitas ASN, penyebab-penyebab ini meliputi motif mendapatkan karir, hubungan primordial, minimnya pemahaman akan regulasi yang berkenaan dengan netralitas atau keberpihakan, dan tekanan dari pimpinan bahkan integritas ASN yang rendah (Wulandari & Adiando, 2020). Bawaslu dan KASN juga efektif menjalin kolaborasi untuk menangani pelanggaran netralitas ASN dalam pemilu, namun dalam Hasan, dkk (2022) salah satu hambatan dalam pengawasan Bawaslu adalah pengawasan yang belum sepenuhnya optimal karena KASN tidak didukung dengan perwakilan di daerah. Ini juga menjadi perhatian bahwa pembentukan KASN di daerah harus segera dipertimbangkan dengan memperhatikan optimalisasi kinerja ASN (Ayuningtyas, 2016).

Selain itu, KASN seringkali menerima laporan pelanggaran netralitas ASN, misalnya pasca pilkada 2020 silam, KASN telah menerima dua ribu lebih laporan pelanggaran terhadap netralitas ASN yang dalam prosesnya terdapat 1.373 laporan dengan persentase 86% yang ditindaklanjuti oleh Pejabat Pembuat Komitmen (PPK). Komisioner KASN mengemukakan bahwa ini merupakan capaian yang signifikan karena pada tahun-tahun sebelumnya, persentase tindak lanjut oleh PPK tidak lebih dari 50%. Ini memperlihatkan bahwa kewenangan KASN dalam memonitoring dan mengevaluasi pelaksanaan kebijakan dan manajemen ASN serta pengawasan penerapan asas kode etik dan kode perilaku ASN telah berhasil namun belum didukung dengan kewenangan secara utuh. Kemampuan ASN yang hanya sekadar mampu memberikan rekomendasi kepada Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) untuk menindaklanjuti laporan pelanggaran ASN yang dilaporkan ke KASN, termasuk netralitas. Meski KASN dapat memberikan rekomendasi kepada presiden untuk memberikan sanksi pada PPK yang tidak menindaklanjuti pelanggaran, namun, kewenangan ini akan menjadi tantangan karena KASN tidak memiliki kemampuan untuk mengeksekusi pelanggaran dan rekomendasi KASN sebelum Pilkada 2020 seringkali diabaikan PPK.

Dalam kurun tahun 2017 hingga 2021 kemarin, sempat diwacanakan penguatan kewenangan KASN berbagai stakeholder, terutama oleh Komisi II DPR RI, agar tak hanya sekedar merekomendasikan namun juga mengeksekusi. Hadir pula berbagai tuntutan untuk segera membentuk perwakilan KASN di daerah agar pengawasan sistem merit lebih efektif, melihat ini juga menjadi salah satu faktor kesulitan Bawaslu dalam menangani pelanggaran netralitas ASN. Namun alih-alih memperkuat kewenangan KASN, kini terdapat indikasi bahwa KASN akan dihapuskan, melihat revisi UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN yang tidak lagi mencantumkan KASN di dalamnya. Melalui revisi UU ASN pada 23 September 2023 yang dilakukan oleh DPR RI, KASN dihapuskan dengan alasan upaya perampingan lembaga negara. Kemudian, alasan lain dihapusnya KASN melalui RUU atas UU ASN ialah KASN dianggap kurang efektif karena sebenarnya tugas dan wewenang KASN dalam melaksanakan kebijakan pengawasan sistem merit dan pengawasan kode etik dan kode perilaku ASN sendiri masih mungkin untuk ditangani Kementerian PAN-RB bersama BKN sebagai eksekutornya.

Muatan RUU 20/2023 atas UU 5/2014 tentang ASN yang telah disahkan pada 23 Oktober 2023 silam ini berupaya mendorong birokrasi sebagai mesin pembangunan yang tak hanya berfokus dalam kegiatan administrasi belaka namun juga berfokus pada implikasi kinerja. Oleh karenanya, UU 20/2023 ini memuat 7 (tujuh) upaya yang meliputi, reformasi rekrutmen dan posisi ASN dengan peningkatan fleksibilitas dan daya saing, kemudahan mobilitas talenta nasional, percepatan peningkatan kompetensi, pengelolaan dan perbaikan tenaga kerja non- ASN,



restrukturisasi manajemen kinerja dan kesejahteraan ASN, implementasi digitalisasi manajemen ASN, serta penguatan citra lembaga dan budaya kerja. Terkait dengan pengelolaan tenaga kerja non-ASN, kini tenaga honorer akan dijadikan sebagai Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dan rencananya jika KASN dihapuskan anggaran untuk KASN dapat dipergunakan untuk mendanai PPPK.

Meninjau banyaknya faktor yang mendorong pembubaran KASN setelah hampir 10 tahun berlayar, tentunya akan menemui tantangan yang berkenaan dengan tugas, wewenang, dan fungsi KASN yang dialihkan. Terutama jika Kementerian PAN-RB maupun Badan Kepegawaian Negara memikul tugas KASN, ranah PAN-RB dan BKN sendiri sebagian besar berada pada ranah yang lebih besar. PAN-RB mencakup pengawasan pelaksana kebijakan reformasi birokrasi dan BKN mencakup manajemen kepegawaian negara. Sedangkan dalam menangani persoalan netralitas para ASN dalam pemilu, umumnya berada pada koridor wewenang KASN sebagai pengawas pelaksanaan kode etik, norma dasar, dan penerapan meritokrasi dalam manajemen dan kebijakan ASN yang bekerja sama dengan Bawaslu. Terlebih lagi, tantangan utamanya adalah apakah dengan ditiadakannya KASN akan memperkuat efisiensi dan efektivitas dalam melakukan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kode etik, norma dasar, dan penerapan meritokrasi dalam manajemen dan kebijakan ASN, atau justru—tanpa kehadiran lembaga independen—akan membuka lebih banyak lagi peluang pelanggaran netralitas ASN melalui birokrasi yang dipolitisasi di kontestasi elektoral tahun depan.

Pada hakikatnya, sebagai *public servant*, birokrasi menyimbolkan efisiensi, ketertiban, kesinambungan, standarisasi, rasionalisasi penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan apa yang digambarkan birokrasi tipe ideal Weber. Namun bagaimanapun juga, pelayanan publik, secara alamiah merupakan komoditas buatan politik yang tidak dapat dikendalikan untuk bersifat apolitis, karena secara inheren, para aparatur birokrasi juga (akan) terlibat dalam politik (B. Guy Peters & Jon Pierre, 2004). Situasi yang dipengaruhi oleh banyak faktor ini mendorong para birokrat untuk melakukan hal yang berlawanan dengan makna *public servant* itu sendiri dan malah membiarkan dirinya dipolitisasi. Birokrat kerap berperan sebagai pemegang otoritas yang seringkali memanfaatkan otoritas tersebut untuk memaksimalkan kepentingan pribadinya, bukan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional dan akuntabel. Hal ini yang menyebabkan ketika birokrasi dipolitisasi, para aparatur birokrat akan melangkahi netralitasnya dan berujung partisan demi keuntungan pribadinya.

Berenschot (2018) mengungkapkan bahwa birokrasi berbasis kompetensi akan sulit terealisasi, ketika birokrasi lokal memiliki kontrol kuat atas distribusi sumber daya negara. Hal inilah yang menyebabkan para aparatur birokrasi mengambil peran sebagai pemegang otoritas atau 'penguasa', karena mereka memiliki kontrol kuat atas distribusi sumber daya negara. Tak hanya memiliki otoritas pada tingkat kekuasaan besar, aparatur birokrasi kerap bersinggungan secara langsung dengan aktivitas masyarakat di mana tiap individu dalam masyarakat tersebut memiliki dependensi pada sumber daya yang disediakan birokrasi. Melalui otoritas inilah birokrat secara mudah mengendalikan dependensi sumber daya tiap individu untuk mempengaruhi keputusan pemilih. Ini menjadikan mereka begitu sarat akan intervensi kepentingan politik dan membuat mereka dipolitisasi karena dipandang—oleh para kandidat pemilu—sebagai mesin politik elektoral begitu yang efektif.

Besarnya kuasa birokrasi terhadap preferensi keputusan masyarakat tersebut membuat aparatur birokrasi sebagai kendaraan untuk memperoleh dukungan politik kontestan pemilu semakin diperalat melalui berbagai cara. Budaya patron-klien menjadi salah satu cara yang paling gencar digunakan oleh para politisi untuk mempolitikasi birokrasi agar mendapatkan dukungan elektoral. Peters & Pierre (2004) mengasumsikan cara paling mumpuni untuk mendapat kontrol atas birokrasi adalah dengan kemampuan politisi untuk menunjuk personel yang dianggap 'setia/pantas' pada posisi-posisi yang dapat mempengaruhi kebijakan. Namun, hal ini tidak perlu dilakukan jika para politisi yang berkepentingan dapat dengan mudah mempengaruhi personel yang menduduki posisi tersebut, utamanya ketika mendekati pemilu. Oleh karenanya, politik patronase dinilai sebagai cara terbaik politisi untuk mempengaruhi personel birokrasi yang

menduduki posisi strategis.

Patronase biasanya dilakukan dengan cara pemberian keuntungan berupa materi dan bantuan yang diberikan politisi sebagai imbalan atas dukungan elektoral (Berenschot, 2018). Praktik pertukaran keuntungan pribadi ini tidak hanya terlaksana akibat inisiatif politisi, banyak aparatur birokrasi yang mengasosiasikan diri mereka dengan proses politik praktis, seperti terlibat dalam kampanye, untuk memuluskan kepentingan karir mereka. Hal semacam ini dapat ditinjau ketika terlihat pemandangan luar biasa kala kontestasi kekuasaan usai, politisi yang telah memegang kekuasaan di satu tempat akan dapat dengan mudah melakukan perombakan dengan skala besar di lingkungan jabatan birokrasi. Perombakan semacam ini dilakukan dengan cara mengganti dan menetapkan personel birokrasi—tanpa melalui sistem merit—sebagai bentuk imbalan bagi aparatur birokrasi yang telah membantu politisi tersebut memobilisasi pemilihan dan berhasil memenangkan mereka untuk mencapai kekuasaannya. Selain itu, mereka—yang telah berkuasa dari hasil memperlambat birokrasi—merasa berwenang secara penuh untuk menunjuk, menetapkan, dan menggeser birokrat struktural yang akan memberikan bantuan terhadapnya dalam tatanan pemerintahan.

Marbun & Mahfud (1998) dalam Sudrajat, dkk. (2016) menyatakan bahwa persoalan netralitas ASN akan sukar menemui landasan teoritis yang dapat membenarkan atau memberi dalih pembenar bagi dimungkinkannya pegawai negeri untuk ikut serta dalam proses politik praktis. Bagaimanapun juga, para aparatur birokrasi yang berada pada garda terdepan pelayanan publik harus tetap netral agar dapat melaksanakan tugas secara profesional. Namun, kondisi non-partisan pada hakikatnya akan dapat dengan mudah terpenuhi jika suatu entitas berada di luar sistem, sehingga tidak ada celah untuk menyisipkan kepentingan (Sudrajat & Karsona, 2016). Sayangnya posisi ASN sendiri saat ini berada dan terlibat dalam suatu sistem yang terkait dengan kepentingan politik, di mana terdapat hubungan saling berpengaruh antara kepala daerah maupun wakilnya dengan birokrat di lingkungan kerja, hubungan ini memberikan dampak pada jabatan karir birokrat yang bergantung pada kewenangan Kepala Daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). Barang tentu, situasi ini dapat menyebabkan ketidaknetralan ASN dalam melaksanakan tugas karena adanya berbagai kepentingan yang terlibat.

Kepentingan yang dimaksud terlihat dari kewenangan besar kepala daerah selaku PPK yang berwenang melaksanakan pengangkatan, pemberhentian, dan pemindahan ASN di instansi pemerintah selaras dengan apa yang tertuang dalam UU. Kepala daerah atau kepala daerah *incumbent* yang telah dimenangkan lewat proses pemilu akan memberikan kompensasi pada sekelompok aparatur birokrasi yang menjadi partisan mereka melalui pemberian jabatan karir yang diharapkan para birokrat (Edison, 2011). Sebaliknya, para aparatur birokrasi yang diketahui menjadi partisan dari lawan kontestan pemenang, sudah harus bersiap-siap terlempar dari posisi yang tengah mereka duduki. Dalam Katharina (2014) kondisi ini bahkan diperparah dengan kecenderungan kepala daerah untuk semakin menyalahgunakan jabatannya sebagai PPK dengan menjadikan jabatan struktural birokrasi sebagai komoditas politik, yakni praktik jual beli jabatan. Pola kekuatan yang dibangun pejabat politik dalam birokrasi tak semata-mata berlandaskan motif emosional belaka, Edison (2011) mengemukakan bahwa terdapat indikasi motif untuk membentuk dinasti korup melalui aktivitas jual beli jabatan.

Praktik klientelistik semacam ini menimbulkan pelbagai permasalahan pelik, mulai mendegradasi asas netralitas ASN, menghambat proses reformasi birokrasi, hingga mereduksi semangat demokratisasi. Memobilisasi aparatur birokrasi demi kepentingan elektoral melalui politisasi birokrasi ujung-ujungnya hanya akan merusak citra birokrasi saja, selain bakal mengenyampingkan penunjukan birokrat yang berdasar pada *merit system*, ini pada akhirnya justru akan mengakibatkan persaingan distribusi yang tidak sehat di dalam tubuh birokrasi itu sendiri. Birokrasi yang terpolitisasi puncaknya akan menjadi rentan terhadap pengaruh kepentingan tertentu yang pada gilirannya merusak citra profesional, netral, dan transparan dari birokrasi tersebut. Padahal jika menilik pada hasil survei alasan menjadi ASN yang dilakukan Kementerian PAN-RB terhadap 15 (lima belas) ribu lebih responden yang berstatus sebagai ASN, 84% responden menyatakan alasan bergabung dengan ASN ialah ingin menjadi pelayan publik



dan negara. Ini tentunya hanya akan melahirkan kebohongan belaka jika ASN sendiri masih rentan dipolitisasi, bahkan sama sekali tidak mencerminkan makna ASN sebagai *public servant*.

Situasi ini tak hanya mempolitisasi birokrasi dalam ranah pemilu yang berkorelasi erat dengan pelanggaran netralitas ASN, namun juga berimplikasi pada kehidupan 'kontrak politik' antar politisi dengan birokrat setelah pemilu. Ini merupakan bentuk pengabaian terhadap cita-cita meritokrasi, karena sumber daya manusia dengan kompetensi dan kualifikasi gemilang pun akan terhalang aspek politis untuk menapaki karir birokrasi yang semestinya ia dapatkan. Sehingga mau tidak mau, suka tidak suka, menggapai agenda reformasi birokrasi harus memastikan lingkungan birokrasi untuk tetap steril dari intervensi politik agar terciptanya implementasi sistem merit yang semestinya. Dalam hal ini, untuk mengawal pelaksanaan meritokrasi, sejauh ini KASN telah melakukan sikap pamungkas dengan mengembalikan 344 ASN kepada jabatan awal atau jabatan setara. Eksistensi KASN juga hadir dalam rangka perlindungan hukum ASN di daerah dari kesewenang-wenangan pejabat atasan yang melakukan mutasi terhadap mereka dengan tidak berdasarkan kepada sistem merit (Ayuningtyas, 2016).

Ketiadaan KASN, utamanya jelang pergantian jabatan kepala daerah secara serentak yang sarat akan politisasi birokrasi secara besar-besaran, dikhawatirkan akan membuka lebih banyak lagi proses pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian ASN yang dipengaruhi oleh pertimbangan politik daripada aspek meritokrasi dan profesionalitas. Hal tersebut dikarenakan KASN sebagai lembaga independen non struktural tidak lagi menjalankan tugasnya dalam melakukan rekomendasi kepada PPK terkait laporan pelanggaran netralitas ASN hingga pengembalian mutasi ASN yang melanggar sistem merit ke jabatan semula. Ini tentunya mengurangi *deterrence effect* atau efek gentar yang dimiliki ASN maupun kepala daerah sebagai PPK. Para ASN tidak lagi gentar untuk menjadi partisan karena tidak ada lagi lembaga independen yang merekomendasikan pelanggaran kode etik maupun perilakunya kepada PPK, sedangkan kepala daerah tidak lagi gentar untuk membuat keputusan bercorak politis dalam pengelolaan ASN. Bahkan ini juga akan berimplikasi pada perlindungan hukum ASN di daerah dari kesewenang-wenangan pejabat atasan yang melakukan mutasi terhadap mereka dengan tidak berdasarkan kepada sistem merit.

Sebagai badan independen yang menyelenggarakan pemilihan, penyelenggara pemilu memiliki tugas utama untuk membuat arena kontestasi elektoral terselenggara secara adil dan netral (Sirait, 2022). Jika *deterrence effect* yang dimiliki ASN semakin berkurang ketika eksistensi KASN tak lagi ada tahun depan, penyelenggara pemilu harus bersiap karena pelanggaran terhadap netralitas ASN akan semakin marak terjadi. Mokhsen (2019) mengemukakan survei KASN tahun 2018 perihal apa yang mendasari ASN menjadi partisan, banyak responden yang mengatakan bahwa promosi jabatan atau setidaknya bertahan pada jabatan yang diharapkan lebih menggiurkan meski harus melangkahi aturan. Ironi tentunya melihat eksistensi KASN yang masih langgeng pada tahun tersebut pun nyatanya masih banyak ASN yang tak segan untuk melangkahi aturan, padahal telah banyak kasus pengembalian ASN melalui rekomendasi KASN kepada jabatan semula karena tidak sesuai sistem merit. Bayangkan saja, akan seberapa menurunnya efek gentar para ASN dan PPK jika KASN tidak lagi eksis dan ini tentunya menjadi tantangan tersendiri bagi penyelenggara pemilu untuk sebisa mungkin menjamin penyelenggaraan pemilu secara adil.

Selain itu, hingga UU ASN 20/2023 mengeluarkan terbitan peraturan pelaksana yang baru akan terbit maksimal setelah enam bulan disahkan dan KASN masih tetap menjalankan tugas, wewenang, dan fungsinya seperti biasa, komitmen untuk menjaga netralitas ASN secara berkelanjutan tetap menjadi fokus utama penyelenggara pemilu. Bawaslu harus segera memutar otak perihal perubahan skema penanganan pelanggaran netralitas ASN sebelum KASN benar-benar tidak lagi melaksanakan tugasnya. Mekanisme penanganan pelanggaran netralitas ASN, khususnya Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang semula dilakukan dengan pengajuan rekomendasi pelanggaran oleh Bawaslu ke KASN agar dapat direkomendasikan kepada PPK, kini harus secepat mungkin harus merancang alternatif skema yang baru. Perubahan mekanisme penanganan pelanggaran netralitas ASN dalam pemilu juga menjadi tantangan bagi Bawaslu



untuk memastikan skema baru yang nantinya akan dibuat dan ditetapkan tidak dicampuri aneka kepentingan-kepentingan yang bersifat politis.

Dalam hal ini, nyatanya ketiadaan ASN begitu berimplikasi pada kompleksnya perubahan skema penanganan netralitas ASN yang bahkan jika skema baru telah ditetapkan, belum tentu memberikan efektivitas dan kemajuan untuk mengurangi pelanggaran netralitas ASN, karena telah hilangnya intervensi pengawas khusus dan independen. Tantangan ini menjadi semakin rumit mengingat kompleksitas lapisan kepentingan politis—utamanya kepentingan para politisi untuk memobilisasi aparatur birokrasi—dapat mempengaruhi secara besar-besaran proses perencanaan, pembuatan, dan penetapan mekanisme baru untuk melakukan penanganan pelanggaran netralitas ASN yang akan ditetapkan. Upaya untuk mempengaruhi prosedur-prosedur penetapan skema penanganan pelanggaran netralitas ASN yang baru ini akan menjadi ancaman bagi independensi Bawaslu agar jangan sampai mengakomodir kepentingan kelompok tertentu.

SIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dikaji pada paparan sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa dihapuskannya Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) sebagai lembaga pengawas pelaksanaan kode etik, norma dasar, dan penerapan meritokrasi dalam manajemen dan kebijakan ASN semakin membuka lebih banyak lagi potensi pelanggaran netralitas ASN dalam pemilu. Tiadanya eksistensi KASN selaku lembaga non struktural yang telah banyak menerbitkan berbagai surat rekomendasi terkait pelanggaran ASN, seperti rekomendasi kepada PPK terkait laporan pelanggaran netralitas ASN hingga pengembalian mutasi ASN yang melanggar sistem merit ke jabatan semula, menyebabkan berkurangnya deterrence effect atau efek gentar yang dimiliki ASN maupun PPK. Ini pada akhirnya akan memberikan tantangan hebat kepada para penyelenggara pemilu karena akan lebih banyak lagi ASN yang lebih memilih untuk melanggar aturan dan menganggangi asas netralitasnya karena tergiur dengan promosi jabatan atau apapun yang berimplikasi pada karir mereka.

Oleh karena itu, melihat proses kontestasi elektoral semakin dekat, penting untuk meninjau kembali penghapusan KASN agar setidaknya posisi KASN tetap menjadi pengawas hubungan politis PPK dengan ASN di daerahnya, dan mekanisme penanganan pelanggaran netralitas ASN dalam pemilu tetap sama. Atau jika tidak mungkin, paling tidak berikan penguatan wewenang kepada Bawaslu untuk menekan pelaksanaan rekomendasi dari institusi terkait. Misalnya, jika Bawaslu telah melakukan investigasi dan pengkajian terkait kasus pelanggaran netralitas, hendaknya lembaga pengganti KASN di kemudian hari dapat ditekan oleh Bawaslu untuk segera melaksanakan rekomendasi atau tindak lanjut putusan. Kemudian, dimulai dari saat ini, penyelenggara pemilu harus lebih imparial dalam segala dinamika yang terjadi di kemudian hari, karena bukan tidak mungkin jika nanti akan terdapat berbagai perubahan-perubahan yang dinamis seiring berjalannya waktu.

DAFTAR PUSTAKA

- Ariani, F. (2023, October 13). *RUU ASN Disahkan, Hal Baru Apa yang Diatur?* LAN RI. <https://lan.go.id/?p=15119>
- B. Guy Peters, & Pierre, J. (2004). *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*. Routledge.
- Berenschot, W. (2018). Incumbent bureaucrats: Why Elections Undermine Civil Service Reform in Indonesia. *Public Administration and Development*, 38(4), 135–143. <https://doi.org/10.1002/pad.1838>
- Edison, E. (2011). Meritokrasi VS Politisasi Jabatan Karir dalam Birokrasi Lokal: Sebuah Paradoks Netralitas Birokrasi. *JKAP (Jurnal Kebijakan Dan Administrasi Publik)*, 15(1), 67–76. <https://jurnal.ugm.ac.id/jkap/article/view/8110/6293>
- Farazmand, A. (2009). *Bureaucracy and Administration*. CRC Press.
- Furqon, E. (2020). Kedudukan Komisi Aparatur Sipil Negara dalam Menjaga Netralitas Aparatur



- Sipil Negara pada Pemilihan Umum 2019 Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum (Studi Kasus pada Pemilu 2019 di Provinsi Banten). *Ajudikasi : Jurnal Ilmu Hukum*, 4(1), 15–28. <https://doi.org/10.30656/ajudikasi.v4i1.2157>
- Gloria, R. (2019, June 5). *Bawaslu Tangani Ribuan Pelanggaran Netralitas ASN Saat Pemilu 2019*. Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia. <https://bawaslu.go.id/id/berita/bawaslu-tangani-ribuan-pelanggaran-netralitas-asn-saat-pemilu-2019>
- Harahap, N. A. (2016). Penguatan Kedudukan dan Peran Komisi Aparatur Sipil Negara dalam Mewujudkan Reformasi Birokrasi. *Jurnal Panorama Hukum*, 1(2), 83. <https://doi.org/10.21067/jph.v1i2.1418>
- Hartini, S. (2009). Penegakan Hukum Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS). *Jurnal Dinamika Hukum*, 9(3). <https://doi.org/10.20884/1.jdh.2009.9.3.237>
- Hasan, R. I., Iru, L., & Idrus, M. (2022). Peran Bawaslu dalam Mengawasi Netralitas ASN Pada Pemilihan Legislatif Periode Tahun 2019-2024 di Kabupaten Buton Utara *Jurnal SELAMI IPS*, 15(1). https://selami.uho.ac.id/index.php/PPKN_IPS/article/download/41/40
- Huber, J. D., & Ting, M. (2020). Civil Service and Patronage in Bureaucracies. *The Journal of Politics*, 83(3). <https://doi.org/10.1086/711057>
- KATHARINA, R. (2023, October 2). *Pembubaran KASN dan Reformasi Birokrasi*. Kompas.id. <https://www.kompas.id/baca/opini/2023/10/02/pembubaran-kasn-dan-reformasi-birokrasi>
- Katharina, R. (2018). Reformasi Manajemen Aparatur Sipil Negara: Evaluasi Peran Pejabat Pembina Kepegawaian dan Komisi Aparatur Sipil Negara. *Spirit Publik*, 13(2). <https://jurnal.uns.ac.id/spirit-publik/article/viewFile/24864/17520>
- Mokhsen, N. (2019). Menjaga Netralitas ASN dalam Pemilu. *Jurnal Bawaslu Provinsi Kepulauan Riau*, 1(1), 50–58. <https://doi.org/10.55108/jbk.v1i1.224>
- Nur Putri Jayanti. (2019). Netralitas Peran Aparatur Sipil Negara dalam Kebijakan Publik dan Pemilihan Umum. *Jurnal Analis Kebijakan*, 3(1).
- Percepat Transformasi ASN menuju Birokrasi Profesional dan Berkelas Dunia | e-PPID*. (2022, December 10). Ppid.brin.go.id. <https://ppid.brin.go.id/posts/percepat-transformasi-asn-menusu-birokrasi-profesional-dan-berkelas-dunia>
- Profil Komisi Aparatur Sipil Negara*. (2013). Kasn.go.id. <https://www.kasn.go.id/id/profil>
- Rusdiyani, N. (2020, July 2). *KASN-Bawaslu Rilis Data Pengawasan Netralitas ASN Tahun 2019 dan 2020 – PPID KASN*. PPID KASN. <https://ppid.kasn.go.id/kasn-bawaslu-rilis-data-pengawasan-netralitas-asn-tahun-2019-dan-2020/>
- Sewindu Perjalanan KASN Mengawasi Sistem Merit: Tantangan dan Upaya Akselerasi*. (2022, November 28). Kasn.go.id. <https://kasn.go.id/id/publikasi/sewindu-perjalanan-kasn-mengawasi-sistem-merit-tantangan-dan-upaya-akselerasi>
- Sirait, F. E. T. (2022). *Netralitas ASN: Problematika dan Studi Kontemporer*. <https://si-asn.bawaslu.go.id/wp-content/uploads/2022/08/DRAFT-Netralitas-ASN-Problematika-dan-Studi-Kontemporer.pdf>
- Sudrajat, T., & Mulya Karsona, A. (2016). Menyoal Makna Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. *Jurnal Media Hukum*, 23(1), 87–94. <https://doi.org/10.18196/jmh.2015.0070.87-94>
- Surur, M. (2019). Birokrasi Weberian: “Proportional Approach.” In *Jurnal Politik dan Sosial Kemasyarakatan*. <http://e-jurnal.unisda.ac.id/index.php/madani/article/download/1601/999/>
- Wakhid, A. A. (2011). Eksistensi Konsep Birokrasi Max Weber dalam Reformasi Birokrasi di Indonesia. *Jurnal Tapis: Jurnal Teropong Aspirasi Politik Islam*, 7(2), 126–146. <https://doi.org/10.24042/tps.v7i2.1540>
- Wulandari, N., & Adianto, A. (2020). Kinerja Komisi Aparatur Sipil Negara Sebagai Lembaga Pengawas Netralitas Aparatur Sipil Negara. *Jurnal Humaniora : Jurnal Ilmu Sosial, Ekonomi Dan Hukum*, 4(1), 166–171. <https://doi.org/10.30601/humaniora.v4i1.601>