

NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DALAM PUSARAN POLITISASI BIROKRASI DI INDONESIA

Fitri Abidah Nur ¹, Sri Budi Eko Wardani ²

^{1,2} Universitas Indonesia

Correspondent author: fabida123456@gmail.com

Jl. Lingkar, Pondok Cina, Beji, Kota Depok, Jawa Barata 16242, Indonesia

Abstract

This article aims to determine the link between ASN neutrality and the politicization of the bureaucracy in Indonesia, especially after direct regional head elections began in 2005. This change allowed serving regional heads to run for re-election, which could affect ASN neutrality and loyalty because regional heads have the authority to judge ASN performance and determining their structural positions. This research uses a qualitative approach. This research is also supported by library research, namely the study of written materials related to the research focus. The research results show that the politicization of bureaucracy that has occurred in Indonesia indicates that violations of ASN neutrality are still occurring. This can be seen from the use of state facilities, mobilization of ASN, compensation for job promotions, politicization of employee recruitment, promotion and depromotion of career positions.

Keywords: Bureaucratic politics; Neutrality of the State Civil Service (ASN); violation

Abstrak

Artikel ini bertujuan untuk mengetahui kaitan antara netralitas ASN dan politisasi birokrasi di Indonesia, terutama setelah pemilihan kepala daerah langsung dimulai pada 2005. Perubahan ini memungkinkan kepala daerah yang menjabat untuk mencalonkan diri kembali, yang dapat memengaruhi netralitas dan loyalitas ASN karena kepala daerah memiliki wewenang menilai kinerja ASN dan menentukan jabatan struktural mereka. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Penelitian ini juga ditunjang dengan penelitian kepustakaan (library research) yakni studi terhadap bahan-bahan tertulis terkait dengan fokus penelitian. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dengan adanya politisasi birokrasi yang terjadi di Indonesia menandakan bahwa pelanggaran netralitas ASN masih terjadi. Hal ini bisa dilihat dari adanya penggunaan fasilitas negara, mobilisasi ASN, kompensasi promosi jabatan, politisasi rekrutmen pegawai, promosi dan depromosi jabatan karir.

Kata Kunci: Netralitas Aparatur Sipil Negara; pelanggaran; politik birokrasi

Open Access at: <https://journalpublicuho.uho.ac.id/index.php/journal/index>

Journal Publicuho is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License](#).

PENDAHULUAN

Salah satu permasalahan pemilihan kepala daerah (pilkada) di Indonesia adalah ketidaknetralan Aparatur Sipil Negara (ASN). Hal ini ditunjukkan dengan data hasil survei Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) yang dilakukan secara online terhadap Aparatur Sipil Negara (ASN) di 270 daerah penyelenggara Pilkada Serentak tahun 2020 pada 1 – 30 Juli 2021. Pengambilan sampel dilakukan kepada 10.617 responden yang tersebar secara proporsional pada jenjang jabatan Pimpinan Tinggi, Administrator, Pengawas, Fungsional

dan pelaksana. Dari survei tersebut, KASN menemukan adanya penguatan fakta terkait potensi ketidaknetralan birokrasi dalam kontestasi pilkada di Indonesia. Ketua KASN menyatakan dari 62,7% responden berpendapat bahwa kedudukan kepala daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) menyebabkan ASN sulit bersikap netral. Selain itu, penyebab dominan pelanggaran ASN adalah ikatan persaudaraan (50,76%), dan untuk mendapatkan peningkatan karir yang lebih baik (49,72%).

Netralitas ASN sangat penting dalam menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik. Seperti kita ketahui, bahwa pemerintah sudah melakukan antisipasi keterlibatan ASN tersebut dengan regulasi. Jika merujuk pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, tentu saja birokrasi atau lazim disebut aparatur sipil negara (ASN) dilarang ikut berpolitik dan harus menunjukkan sikap netral. Netralitas ASN ditegaskan dalam Pasal 11 huruf C Peraturan Pemerintah nomor 42 tahun 2004. Peraturan Pemerintah tersebut berisi perintah kepada ASN untuk menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok atau golongan. Pasal ini kemudian diperinci kembali oleh surat edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Menpan RB) nomor: B/71/M.SM.00.00/2017 berisi larangan melakukan perbuatan yang mengarah pada keberpihakan salah satu calon atau perbuatan yang mengindikasikan terlibat dalam politik praktis atau berafiliasi dengan partai politik. Hal ini dimaksudkan supaya ASN tetap netral dalam menyikapi pilkada, dan tidak terjebak dalam memberikan dukungan kepada peserta pilkada. ASN diharapkan dapat menjalankan fungsi administrasi sebagai abdi masyarakat sehingga tidak terjebak kepada politik praktis. Bahkan para ASN yang akan mencalonkan diri menjadi kepala daerah harus mengundurkan diri terlebih dahulu untuk bisa maju bertarung dalam pilkada.

Disisi lain, keterlibatan pasangan calon kepala daerah tentu saja tidak dapat dipisahkan dari keterlibatan birokrasi sipil yang melakukan pelayanan publik di pemerintahan daerah. Menurut Mahfud MD sewaktu menjabat sebagai ketua Mahkamah Konstitusi, terdapat 6 jenis pelanggaran pemilihan kepala daerah yang banyak berpekara di Mahkamah Konstitusi, yakni (1) Politik uang, (2) penghadangan, pemaksaan atau teror kepada pemilih agar memilih atau tidak memilih calon tertentu, (3) pemalsuan dokumen pemilihan, termasuk kartu pemilih yang diselundupkan secara borongan kepada seorang pemilih (4) penyalahgunaan jabatan petahana, dimana hal ini sering dilakukan oleh aparat terutama calon petahana, (5) Keterlibatan aparat birokrasi, dan (6) pelanggaran yang dilakukan oleh KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang secara terang-terangan memihak calon.

Penyelenggaraan pilkada secara langsung telah membawa perubahan budaya pemerintah dari tingkat provinsi sampai ke Kabupaten/Kota. Dimana hal ini ada kaitannya antara birokrasi dan politik, yakni terkait netralitas birokrasi terhadap politik. Misalnya pilkada di Kota Depok, penyelenggaraan pilkada telah membawa pengaruh bagi ASN untuk terlibat

dalam politik praktis seperti dukungan politik terhadap calon yang maju dalam pilkada. Keterlibatan ASN dalam politik praktis dalam pilkada karena adanya intervensi atau mobilisasi oleh peserta pilkada yang dua-duanya berasal dari incumbent.

Pilkada langsung memungkinkan adanya mobilisasi para pemilih baik dari kalangan rakyat maupun dari birokrasi yang secara organisasi bersifat solid untuk mendukung calon kepala daerah tertentu, terutama calon petahana untuk kembali menjabat dalam periode kedua. Walaupun para petahana tidak selalu berhasil memenangkan pilkada, metode mobilisasi dukungan dari birokrasi menjadi hal yang dianggap wajar. Hal ini tentu berkaitan dengan beberapa faktor seperti persoalan jenjang karir hingga preferensi politik yang beresonansi antara para aparatur sipil negara di daerah dengan kepala daerah.

Miftah Thoha (2003) dalam bukunya *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, mengatakan bahwa keterlibatan petahana dalam pilkada memberikan pengaruh terhadap netralitas ASN dalam politik. Sebagai abdi negara, ASN harus netral dan tidak terlibat politik praktis terhadap peserta pilkada. ASN tidak boleh bersikap diskriminatif dalam melaksanakan tugasnya memberikan pelayanan kepada publik.

Review Konseptual

Netralitas Birokrasi

Netralitas birokrasi merupakan suatu sistem dimana birokrasi tidak akan berubah dalam memberikan pelayanan kepada pemimpinnya (dari partai politik yang memimpin/ berkuasa), meskipun pemimpinnya itu berganti ganti atau bahkan berbeda partai yang berkuasa. Pelayanan ini tidak akan berubah sedikitpun meskipun pemimpinnya berubah. Dan dalam memberikan pelayanan, hal tersebut didasarkan atas nama profesionalisme, bukan atas nama kepentingan politik (Thoha, 2003). Penggunaan istilah birokrasi dalam bidang pemerintahan dan organisasi non pemerintahan dalam konsep ciptaan Max Weber dalam bukunya yang berjudul *Bureaucracy* (1946), birokrasi merupakan sistem untuk mengelola dan mengatur organisasi yang besar supaya terdapat pengelolaan organisasi yang efisien, rasional dan efektif. Untuk di Indonesia sendiri, istilah birokrasi melekat kepada organisasi pemerintah. Birokrasi muncul untuk mematuhi hukum yang ada, termasuk untuk menghormati tatanan demokrasi negara yang dibangun oleh hubungan hirarkis antara politisi dan birokrat. Politisi yang terpilih dalam pemilu mempunyai kewenangan agenda atau kegiatan dalam pemerintahan. Sehingga menurut Wood and Waterman (1991) politisi terpilih tersebut dapat menentukan agenda yang diprioritaskan dan sah jika mereka mengambil keputusan insentif dan begitu juga dengan keputusan hukuman supaya birokrasi berjalan sesuai dengan yang diinginkan.

Sedangkan Herbert M Levine, memaknai birokrasi yang terkadang mengarah kepada situasi yang tidak imajinatif, kaku serta canggung. Selain itu, birokrasi terkadang

identik dengan para administrator/ pejabat pemerintah yang tidak efisien. Dalam proses politik, birokrasi memerankan peranan yang aktif di banyak negara dan birokrasi itu bisa menggunakan kewenangannya berupa aktivitas atau kegiatan dalam mengimplementasikan undang-undang, termasuk jika ada masalah-masalah profesional dan melakukan pelayanan kesejahteraan. Untuk mewujudkan hal tersebut, Thoha (2008) menjabarkan birokrasi yang ideal menurut weber, adalah suatu organisasi yang memiliki bentuk yang pasti dimana semua fungsi dijalankan dengan cara yang rasional. Tipe ideal tersebut dapat dilakukan dengan cara-cara sebagai berikut:

- a. Pejabat dibatasi oleh jabatannya ketika dia menjalankan tugas-tugas atau kepentingan individual dalam jabatannya. Pejabat tersebut tidak bebas menggunakan jabatannya untuk keperluan dan kepentingan pribadi maupun untuk keluarganya.
- b. Jabatan-jabatan disusun dalam tingkatan hirarki dari atas ke bawah dan samping.
- c. Tugas pokok fungsi di setiap jabatan hirarki akan berbeda antara satu dengan yang lainnya.
- d. Setiap pejabat memiliki kontrak jabatan yang harus dilaksanakan, dan wewenang serta tanggung jawabnya harus dijalankan sesuai dengan kontrak
- e. Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya.
- f. Setiap pejabat memiliki gaji, mempunyai hak pensiun, dapat keluar dari pekerjaan dan jabatannya sesuai dengan keinginan.
- g. Adanya pengembangan karir yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan merata sesuai dengan pertimbangan yang objektif.

Weber menekankan rasionalitas tersebut tentunya tidak dapat dilepaskan atas kondisi sosial budaya yang dia alami saat itu, dimana hal tersebut bisa saja berbeda antara kriteria rasionalitas pada masa itu dan masa sekarang. Dan pandangan Weber tersebut memposisikan pemerintah sebagai kekuatan netral.

Di sisi lain, terdapat pemikiran Marx terhadap birokrasi yang menemposisikan birokrasi adalah negara atau pemerintah itu sendiri. Singkatnya, birokrasi merupakan instrumen yang digunakan oleh pihak yang kuat atas pihak yang lemah. Teori ini menunjukkan bahwa keberadaan birokrasi pemerintah memihak pada kekuatan politik yang memerintah.

Sedangkan untuk netralitas sendiri, menurut kamus Webster, netralitas berarti tidak terlibat di kedua sisi, tidak bersekutu dengan politik atau pengelompokan ideologis dan tidak memihak. Konsep netralitas birokrasi modern yang dikembangkan oleh Caiden, dalam *Democratization and Bureaucratic Neutrality edited by Asmerom dan Reis (1996)* mengungkapkan bahwa teori netralitas modern berasal dari transformasi dari negara yang menganut merkantilisme ke negara administratif yang terjadi di negara-negara Eropa Barat antara abad ke-17 dan abad ke-19 sebagai akibat dari komersial, agraria, industri, revolusi

militer, politik dan organisasi yang menemukan kembali institusi pengaturan nasional. Hal tersebut muncul dari kebutuhan pemerintah akan teknis keahlian, pengetahuan khusus dan profesionalisme (Albrow 1970). Dari Eropa Barat, ide netralitas menyebar perlahan ke seluruh dunia, dan memiliki dampak yang kecil pada orang lain. Gagasan tersebut menjadi sebuah ideologi yang menganut cita-cita pelayanan publik, kepentingan publik, efisiensi, dan moralitas / etika publik. Gagasan netralitas didasarkan pada kemungkinan pemisahan politik dari administrasi (pelayanan publik) karir di pemerintahan dan depolitisasi pelayanan publik. Adapun syarat untuk membentuk model netralitas birokrasi terhadap praktik yang dapat dinilai dijelaskan sebagai berikut:

- a. Politik dan kebijakan dipisahkan dari administrasi.
Artinya, politik yang membuat keputusan kebijakan, sedangkan pegawai negeri yang melakukan eksekusi terhadap keputusan kebijakan tersebut.
- b. Pegawai negeri diangkat dan dipromosikan berdasarkan prestasi bukan atas dasar afiliasi atau kontribusi partai.
- c. Pegawai negeri tidak terlibat dalam kegiatan politik partisan.
- d. Pegawai negeri tidak mengungkapkan pandangannya di depan umum
- e. Pegawai negeri memberikan masukan secara jujur terhadap master politik (pimpinan yang berasal dari partai politik) dan obyektif kepada master politik.

Perdebatan kontemporer tentang netralitas birokrasi dikemukakan oleh Woodrow Wilson, Presiden Amerika ke-28 (1913-1921) yang menyusun tulisan berjudul *The Study of Public Administration*. Salah satu ilmuwan politik pengikut Wilson adalah Goodnow yang mengatakan pemerintah memiliki dua fungsi yaitu politik dan administrasi. Politik adalah proses pembuatan dan perumusan kebijakan, sementara administrasi adalah pelaksanaan kebijakan tersebut.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif sebagai sebuah proses penyelidikan untuk memahami masalah sosial atau masalah manusia, berdasarkan penciptaan gambaran holistik lengkap yang dibangun dengan argumen, melaporkan pandangan informan secara terperinci, dan mengeksplorasi sedetail mungkin sejumlah peristiwa untuk mengungkapkan fakta dengan analisis yang sistematis (Creswell, 1996). Penelitian ini juga ditunjang dengan penelitian kepustakaan (*library research*) yakni studi terhadap bahan-bahan tertulis terkait dengan fokus penelitian.

Data yang digunakan beragam, yakni Jurnal, Buku mengenai Kepemiluan, artikel, hingga Peraturan perundang-undangan dan juga peraturan teknis penyelenggaraan Pemilu. Data divalidasi dengan mengkonfirmasi jenis data yang satu dengan yang lainnya melalui studi

Pustaka. Data yang diperoleh selanjutnya dianalisis secara kualitatif dengan model interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai datanya jenuh, dimulai dari pengumpulan data, reduksi data, penyajian data dan kesimpulan Miles, Huberman & Saldaña (2014) dalam (Elwan et al., 2022). yaitu data dianalisis menggunakan tiga langkah, yaitu kondensasi data, penyajian data (data display), dan penarikan kesimpulan atau verifikasi (penarikan kesimpulan dan verifikasi). Kondensasi data mengacu pada proses pemilihan, pemfokusan, penyederhanaan, abstraksi, dan transformasi data. (La Ode Muhammad Elwan et al., 2022)

HASIL DAN PEMBAHASAN

Politik Birokrasi di Indonesia

Birokrasi diilustrasikan sebagai organisasi yang dapat dijadikan jalan pintas seseorang untuk mendapatkan kekuasaan untuk siapapun yang menang di dalam pemilihan umum. Kekuasaan itu tentunya akan berimbas kepada jabatan, wewenang dan uang. Ilustrasi tersebut menggambarkan birokrasi yang berasal dari 2 (dua) sisi yang berbeda, yakni masyarakat pada umumnya dan para elit politik.

Gambaran birokrasi ini tentunya tidak terlepas dari unsur sejarah yang panjang dan kompleks. Hal ini dimulai dari para raja di kerajaan dimana raja digambarkan sebagai Tuhan yang segala perintah dan larangannya harus dipatuhi (Ngadisah, Darmanto, 2022). Kemudian, pada perkembangannya, ada hubungan yang disebut dengan *patron-client*. Dan hubungan tersebut memunculkan sebuah model birokrasi yang disebut dengan birokrasi patrimonial, dimana jenis birokrasi ini "dilanggengkan" keberadaannya oleh para penguasa dari mulai penjajahan sampai dengan kemerdekaan. Pola hubungan patron client ini sangat terasa saat masa pemerintahan orde baru, dimana pada pemerintahannya sangat menjunjung atasan/ pimpinan. Jadi bawahan harus selalu tunduk dan melaksanakan perintah atasan, dan tidak boleh mempertanyakan kepada atasan terkait dengan perintahnya tersebut apakah perintahnya itu salah ataupun benar.

Dalam perkembangannya, perubahan model birokrasi patrimonial ke model birokrasi rasional mulai diusahakan pada masa reformasi (tahun 1998). Namun pada perjalanannya, usaha tersebut tidaklah mudah untuk dilakukan, bahkan sangat sulit untuk diwujudkan (Agus Dwiyanto, 2002). Hal ini tentunya tidak terlepas dari kepentingan para penguasa dan partai politik yang sedang berkuasa untuk mengabadikan kekuasaannya. Sehingga dapat dikatakan bahwa birokrasi merupakan salah satu alat kekuasaan atau *state michenary* untuk berkuasa di dalam sebuah negara. Namun disisi lain, birokrasi memerankan fungsi lain yakni sebuah alat yang keberadaannya memang sangat dibutuhkan oleh masyarakat atau sebaliknya, yaitu menimbulkan penderitaan masyarakat (Thoha, 2014).

Salah satu langkah yang diambil dalam rangka Reformasi Birokrasi adalah dengan memperkenalkan Pelayanan Administrasi Terpadu. Sebagaimana menurut Dwiyanto (dalam

Elwan, 2019) bahwa pemberian pelayanan publik oleh aparaturnegera kepada masyarakat (publik) merupakan perwujudan dan fungsi aparaturnegera sebagai pelayan masyarakat (abdi), disamping sebagai abdi negara. Dalam konteks ini masyarakatlah sebagai aktor utama (pelaku) pembangunan, sedangkan pemerintah berkewajiban untuk mengarahkan, membimbing serta menciptakan suasana yang menunjang kegiatan-kegiatan dari masyarakat tersebut. Pada kondisi ini aparaturnegera dituntut untuk lebih mampu memperbaiki kinerjanya (pelayanan prima) dan diharapkan lebih mampu merumuskan konsep atau menciptakan iklim yang kondusif, sehingga sumber daya pembangunan dapat menjadi pendorong percepatan terwujudnya masyarakat yang mandiri dan sejahtera. Pelayanan yang telah menunjuk kepada aturan formal dianggap telah memenuhi sendi-sendi pelayanan yang baik dan aparat pelayanan dianggap telah konsisten dalam menerapkan aturan hukum pelayanan. (Muhammad Elwan, 2019)

Masa reformasi merupakan titik awal dari perkembangan demokratisasi di Indonesia (Thoha, 2014). Hal yang paling mencolok adalah adanya perubahan besar dalam mekanisme dan tata cara dari pemilihan kepala daerah yang dimulai pada tahun 2005, yakni proses pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat. Perubahan besar ini memungkinkan adanya kepala daerah yang masih menjabat untuk mencalonkan diri kembali yang dapat memberikan peluang adanya politisasi peran kepala daerah sebagai pembina karir dan kepala daerah pula yang mempunyai hak dan kewajiban untuk menilai kinerja para ASN dibawahnya. Tentunya hal ini menimbulkan adanya saling keterkaitan antara loyalitas ASN dan netralitas ASN itu sendiri. Kepala daerah sebagai pejabat politik dan juga pembina karir ASN memunculkan permasalahan tersendiri terkait dengan netralitas dan loyalitas ASN. Dalam menentukan jabatan struktural ASN, Sekretaris Daerah sebagai pemimpin tertinggi ASN di daerah hanya dapat mengusulkan dan yang menentukan adalah kepala daerah.

Hal ini berkaitan erat dengan berkembangnya budaya patrimonial yang berakibat kepada berkembangnya *spoil system* dalam tubuh birokrasi. *Spoil system* merupakan sistem yang mengedepankan ideologi, kepentingan politik, satu aliran politik dan keyakinan politik, khususnya setelah memenangkan perolehan suara di dalam pilkada. Idealnya, dalam birokrasi harus mengutamakan *merit system* dan *career system* sehingga birokrasi bisa lebih steril dan menciptakan jarak dengan partai politik sehingga akan menjauhkan terciptanya afiliasi birokrasi dengan politik. Hal ini dapat membuat birokrasi hanya memberikan loyalitasnya kepada rakyat, bangsa dan negara. Sehingga penyalahgunaan kekuasaan dapat diminimalisir untuk kepentingan politik atau elit. Namun hal ini sulit dilakukan karena pejabat birokrasi diangkat oleh pejabat politik yang sedang berkuasa sehingga ada tuntutan untuk tunduk dan bertanggungjawab terhadap pejabat atasan tersebut.

Berdasarkan temuan BKN yang telah dikonfirmasi kepada Bapak Respanti Yuwono sebagai Direktur Pengawasan dan Pengendalian I bahwa terdapat 18 pelanggaran ASN dengan memberikan dukungan kepada calon kepala daerah/wakil kepala daerah dengan mengadakan pertemuan yang mengarah adanya keberpihakan terhadap calon yang menjadi peserta pemilu. Studi terkait dengan permasalahan netralitas birokrasi dan politik di Indonesia, terutama di pasca terbitnya UU Pemerintah Daerah Tahun 2004 telah dilaksanakan oleh para sarjana. Disertasi Sudiman yang berjudul Netralitas PNS Dalam Politik: Studi Tentang Netralitas PNS Dalam Pemilihan Gubernur Sulawesi Selatan dan Banten. Berdasarkan hasil penelitian Sudiman, hubungan birokrasi dan politik di Indonesia cenderung mengalami instabilitas misalnya pada zaman orde baru mesin politik ada pada birokrasi dan adanya kebijakan monoloyalitas yang tentunya dimanfaatkan oleh rezim orde baru untuk melanggengkan kekuasaan (Sudiman, 2009).

Dalam Pemilu 2019, indikasi politisasi birokrasi di Banten terlihat dari adanya kasus ketidaknetralan Kementerian Agama Kabupaten Serang dengan modus mengundang seluruh kepala sekolah dan guru yang mempunyai sertifikasi untuk menghadiri kegiatan pembinaan di Madrasah Tsanawiyah (MTs) Desa Pedaleman dari Kepala Kantor Kemenag Kabupaten Serang. Namun di akhir kegiatan, terdapat oknum yang mengarahkan dan mengajak para peserta pembinaan untuk memilih salah satu calon anggota DPRD Provinsi Banten dari Partai Persatuan Pembangunan. Dengan gambangnya, oknum tersebut juga menunjukkan contoh surat suara yang sudah ada namanya (Tim Bawaslu Banten, 2013)

Kasus pelanggaran ASN lainnya terdapat di Kota Prabumulih, Provinsi Sumatera Selatan. Adanya keterlibatan ASN dalam kegiatan yang dilakukan oleh Aliansi Koko yang mensosialisasikan adanya kolom kosong pada tanggal 29 April 2018 bertempat di bawah jembatan pasar tradisional modern Kota Prabumulih. Berdasarkan hasil penyelidikan yang dilakukan oleh Bawaslu Kota Prabumulih, oknum ASN tersebut terbukti melakukan pelanggaran dan masih aktif sebagai ASN (Selatan, 2019).

Kasus-kasus diatas merupakan imbas dari posisi pejabat birokrasi yang cukup strategis dalam politik. Sedangkan pejabat birokrasi diwajibkan untuk netral, tidak memihak pada orang, kelompok atau kepentingan tertentu supaya tugas dan kewajibannya dapat dilakukan secara profesional tanpa adanya tekanan dari pihak lain maupun para penguasa. Hal tersebut dikarenakan dalam menjalankan tugasnya, para pejabat birokrasi harus menciptakan *good governance* sehingga dapat mewujudkan prinsip-prinsip *good governance* yang di dalamnya termasuk prinsip netralitas.

Netralitas ASN

Profesionalitas birokrasi sangatlah penting untuk menjalankan fungsi kenegaraan untuk melayani masyarakat dengan sebaik-baiknya. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, para pelaku birokrasi mempunyai tugas, pokok, fungsi, sampai dengan asas dan

disiplin pegawai yang diatur dalam Undang-undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yang tercantum dalam Bagian Ketiga Pasal 12, yakni "Pegawai ASN berperan sebagai perencana, pelaksana dan pengawas penyelenggaraabn tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksana kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik jkorupsi, kolusi dan nepotisme"

Berdasarkan peran ASN diatas, seorang ASN wajib menjalankan tugas dari pemerintah sebagai pelaksama kebijakan dan pelayanan publik tanpa adanya intervensi politik, baik dari dalam maupun dari luar.

ASN seringkali menjadi sasaran empuk bagi penguasa untuk melanggengkan jabatannya dengan menggunakan fasilitas negara. Fenomena penyelewengan profesionalitas ASN diantaranya adalah:

1. Penggunaan fasilitas negara

Penggunaan fasilitas negara bisa dilihat saat menjelang pilkada, terutama untuk fasilitasi petahana yang masih menjabat. Karena pada waktu yang bersamaan, petahana mempunyai jabatan, kekuasaan dan uang. Pada penelitian sebelumnya, didapatkan bahwa fasilitas negara digunakan untuk rapat-rapat koordinasi, konsolidasi bahkan sampai dengan lobi politik dengan partai lain maupun partai yang menaunginya. Fasilitas yang digunakan dapat berupa mobil dinas, bahkan ruang rapat yang penggunaan anggarannya menggunakan uang negara.

2. Mobilisasi ASN

Pengerahan ASN untuk mendukung petahana merupakan pelanggaran atas netralitas ASN itu sendiri. Dalam setiap pilkada, suara pegawai dapat doijadikan salah satu bank suara untuk mendapatkan suara saat pilkada, terutama untuk petahana, dimana petahana tersebut adalah atasannya. Dengan adanya janji-janji manis atasan kepada bawahan, tentunya membuat ASN dapat dengan mudah memberikan suaranya.

3. Promosi Jabatan

Di daerah, jabatan-jabatan strategis seperti sekretaris daerah, kepala dinas, kepala badan, kepala kantor merupakan lobi politik di internal partai maupun partai lainnya. Meskipun sudah ada merit sistem dalam promosi jabatan, kita tidak dapat mengecualikan adanya lobi politik atas jabatan-jabatan tersebut. Hal tersebut tentunya mengganggu kinerja organisasi yang semestinya merit sistem (berdasarkan profesionalisme) menjadi hal yang utama dalam promosi jabatan. Hal ini terlihat dari adanya birokrat yang profesional namun kalah dengan para pbirokrat yang mempunyai dukungan politik dari petahana maupun partai politik.

4. Politisasi rekrutmen pegawai

Terdapatnya deal-deal politik atas pemberian kuota rekrutmen pegawai negeri baru. Deal-deal politik tersebut dilakukan dari tahap pusat maupun daerah. Selain rekrutmen ASN, di pemerintahan daerah juga ada rekrutmen non ASN. Dalam hal ini, rekomendasi pimpinan sangat dipertimbangkan dalam melakukan rekrutmen, bukan berdasarkan kompetensi yang diperlukan.

5. Jabatan Karir

Ketika jabatan-jabatan strategis dipromosikan bukan berdasarkan merit sistem, maka ada pula depromosi yang disebabkan alasan politis. Dari hasil penelitian Masdar dalam disertasi yang berjudul *Intervensi Politisasi terhadap birokrasi*, memperlihatkan bahwa terdapat fenomena pengangkatan dan pencopotan sekretaris daerah berdasarkan rekomendasi dari kepala daerah yang menjabat. Misalnya di Kabupaten Sirubondo, bahwa saat Sekda nya tidak pro penguasa, maka banyak usaha yang dilakukan secara politik untuk mengganti sekda dari jabatannya.

KESIMPULAN

Politisasi birokrasi dengan memanfaatkan birokrasi dan birokrat masih banyak terjadi di Indonesia. Hal ini bisa dilihat dari adanya penggunaan fasilitas negara, mobilisasi ASN, kompensasi promosi jabatan, politisasi rekrutmen pegawai, promosi dan depromosi jabatan karir. Adanya fenomena tersebut membuat merit sistem di birokrasi kurang berjalan dengan baik. Sehingga netralitas ASN sangat sulit untuk diwujudkan tanpa didukung adanya pembenahan pengaturan promosi dan depromosi yang lebih baik.

DAFTAR PUSTAKA

- Agus Dwiyanto. (2002). *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia* (2nd ed.). Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada.
- La Ode Muhammad Elwan, Muhammad Yusuf, & La Ode Herman Halika. (2022). MINING POLICY CONFLICT: Recruitment of Local Workers in Morosi Industrial Estate, Konawe Regency, Southeast Sulawesi. *Journal Publicuho*, 5(3), 626–642. <https://doi.org/10.35817/publicuho.v5i3.18>
- Muhammad Elwan, L. O. (2019). PROBLEM BIROKRASI DALAM MENINGKATAN PELAYANAN PUBLIK PADA SEKRETARIAT DAERAH KABUPATEN MUNA. *Journal Publicuho*. <https://doi.org/10.35817/jpu.v2i2.7223>
- Ngadisah, Darmanto, A. C. (2022). *Birokrasi Indonesia*. 4. Selatan, T. B. P. S. (2019). *Serial Evaluasi pilkada Serentak di Indonesia (Bawaslu Provinsi Sumatera Selatan)* (E. Sulastri, F. Ismail, & K. Hayatuddin (Eds.)). Bawaslu.
- Sudiman. (2009). *Netralitas birokrasi Dalam Politik: Studi Kasus Tentang Netralitas PNS Dalam Pemilihan Kepala Daerah Sulawesi Selatan Tahun 2007 dan Banten Tahun 2006*.
- Thoha, M. (2014). *Birokrasi Politik dan Pemilihan Umum di Indonesia*. Prenadamedia Group.
- Tim Bawaslu Banten. (2013). Laporan Komprehensif Pengawasan Pemilu Tahun 2019. In *NBER Working Papers*. <http://www.nber.org/papers/w16019>