



INTEGRITAS



PROFESIONAL



INOVATIF



PEDULI

ISSN : 2580-4383

JURNAL ANALIS KEBIJAKAN

Volume 3 | Nomor 1 | Jan-Jun 2019

PENINGKATAN PARTISIPASI POLITIK PEREMPUAN DALAM DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH TAHUN 2019 DI SUMATERA BARAT

Atiqa Azza El Darman

ANALISIS TERHADAP UPAYA PENGUATAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN NETRALITAS ASN DALAM PEMILU

Tri Wahyuni

PENGARUH DIHAPUSNYA PROGRAM PRIORITAS ENERGI ALTERNATIF TERHADAP KUALITAS KEBIJAKAN KETAHANAN ENERGI NASIONAL

S Indra Digdoyono Notohamijoyo

APARATUR SIPIL NEGARA DALAM PEMILU 2019, BISA NETRALKAH?

Nuswantoro Setyadi Pradono

UPAYA REKONSILIASI POLITIK IDENTITAS PASCA PELAKSANAAN PEMILU 2019 DI INDONESIA

Anifatul Kiftiyah

PRAKTIK RENT SEEKING DAN RELASI NEGARA DENGAN KAPITAL (STUDI KASUS KORUPSI PEMBERIAN IZIN USAHA PERTAMBANGAN NIKEL OLEH GUBERNUR NUR ALAM DI PROVINSI SULAWESI TENGGARA)

Mohammad Didit Saleh dan Aditya Perdana

PENGEMBANGAN KARIER PEGAWAI DAERAH : MERITOKRASI VS POLITISASI

Naufal Sabda Auliya

NETRALITAS PERAN APARATUR SIPIL NEGARA (ASN) DALAM KEBIJAKAN PUBLIK DAN PEMILIHAN UMUM

Nur Putri Jayanti

MENYONGSONG FLEXIBLE WORKING ARRANGEMENT BAGI ASN

Erna Irawati

QUO VADIS KESEJAHTERAAN SOSIAL PENYANDANG DISABILITAS PASCA UNDANG-UNDANG NO.8 TAHUN 2016

Eva Rahmi Kasim



Diterbitkan oleh

Pusat Pembinaan Analis Kebijakan | Deputi Bidang Kajian Kebijakan dan Inovasi Administrasi Negara | Lembaga Administrasi Negara

Jl. Veteran No.10, Jakarta, 10110

JURNAL ANALIS KEBIJAKAN

Volume 3 No.1 Januari - Juni 2019

Pengarah

Kepala Lembaga Administrasi Negara

Penanggung Jawab

Dr. Tri Widodo Wahyu Utomo, SH, MA
(Deputi Bidang Kajian Kebijakan dan Inovasi Administrasi Negara, LAN)

Pemimpin Redaksi

Erna Irawati, S.Sos., M.Pol.Adm.

Redaktur

Eddi Wibowo, SIP, M.Si

Mitra Bebestari

1. Dr. Adi Suryanto, M.Si.
2. Dr. Erwan Agus Purwanto, M.Si.
3. Dr. Sunarto, M.Si.
4. Prof. Dr. Irfan Ridwan Maksum, M.Si.
5. Prof. Dr. R. Siti Zuhro, MA.
6. Robert Na Endi Jaweng, MPA

Desain dan Tata Letak

Aldhino Niki Mancner, S.IP
Pardamean Panjaitan, S.Kom, M.Ikom.
Nurreza Adi Saputra, S.Kom

Alamat Redaksi

Pusat Pembinaan Analisis Kebijakan
Deputi Bidang Kajian Kebijakan, Lembaga Administrasi Negara
Gedung B Lantai 4
Jl. Veteran, No. 10, Jakarta, 10110
Telp: (021) 3868201-5 ext. 136
Website: pusaka.lan.go.id
Email: jurnal.analiskebijakan@gmail.com

JURNAL ANALIS KEBIJAKAN

Volume 3, Nomor 1, Januari – Juni 2019
ISSN (cetak) : 2580-4383

DAFTAR ISI

Keredaksian.....	i
Daftar Isi	ii
Sambutan.....	iii
Sekapur Sirih.....	iv
Salam Redaksi.....	v
PENINGKATAN PARTISIPASI POLITIK PEREMPUAN DALAM DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH TAHUN 2019 DI SUMATERA BARAT	
Atiqa Azza El Darman	1
ANALISIS TERHADAP UPAYA PENGUATAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN NETRALITAS ASN DALAM PEMILU	
Tri Wahyuni.....	16
PENGARUH DIHAPUSNYA PROGRAM PRIORITAS ENERGI ALTERNATIF TERHADAP KUALITAS KEBIJAKAN KETAHANAN ENERGI NASIONAL	
S Indra Digdoyono Notohamijoyo	33
APARATUR SIPIL NEGARA DALAM PEMILU 2019, BISA NETRALKAH?	
Nuswantoro Setyadi Pradono	48
UPAYA REKONSILIASI POLITIK IDENTITAS PASCA PELAKSANAAN PEMILU 2019 DI INDONESIA	
Anifatul Kiftiyah	63
PRAKTIK <i>RENT SEEKING</i> DAN RELASI NEGARA DENGAN KAPITAL (STUDI KASUS KORUPSI PEMBERIAN IZIN USAHA PERTAMBANGAN NIKEL OLEH GUBERNUR NUR ALAM DI PROVINSI SULAWESI TENGGARA)	
Mohammad Didit Saleh dan Aditya Perdana	76
PENGEMBANGAN KARIR PEGAWAI DAERAH : MERITOKRASI VS POLITISASI	
Naufal Sabda Auliya	85
<i>POLICY BRIEF & PAPER CORNER</i>	98
NETRALITAS PERAN APARATUR SIPIL NEGARA (ASN) DALAM KEBIJAKAN PUBLIK DAN PEMILIHAN UMUM	
Nur Putri Jayanti	101
MENYONGSONG FLEXIBLE WORKING ARRANGEMENT BAGI ASN	
Erna Irawati	108
QUO VADIS KESEJAHTERAN SOSIAL PENYANDANG DISABILITAS PASCA UNDANG-UNDANG NO. 8 TAHUN 2016	
Eva Rahmi Kasim	114
<i>EDITORIAL OF CONCERN</i>	121

SAMBUTAN

Segala puji dan syukur kita panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas perkenan-Nya, Jurnal Analis Kebijakan dapat kembali terbit dan memasuki tahun yang ketiga. Tema yang diangkat dalam Jurnal Analis Kebijakan Volume 3, Nomor 1 Tahun 2019 ini ialah “Kebijakan Publik dalam Pusaran Politik dan Demokrasi di Indonesia.” Melalui artikel yang telah dikirimkan oleh para penulis diharapkan dapat memberikan alternatif di dalam memperbaiki kebijakan publik yang mampu menjawab kebutuhan serta tantangan di masyarakat.

Menyimak tema yang diambil oleh Jurnal AK edisi ini, kita disadarkan bahwa sesungguhnya kebijakan publik lahir, hidup, dan mati di dalam konteks sejarah politiknya masing-masing, dan dengan demikian sebuah kebijakan publik pastilah sedikit banyak dipengaruhi oleh dinamika politik yang melatarbelakanginya. Dinamika politik yang terjadi di masyarakat justru dapat menjadi tambang emas ide dan gagasan, menjadi tantangan sekaligus peluang bagi seorang Analis Kebijakan untuk dapat memberikan saran dan rekomendasi kebijakan yang terbaik.

Saya mengucapkan terima kasih kepada para penulis, mitra bebestari dan pengelola Jurnal Analis Kebijakan, serta banyak pihak yang telah terlibat di dalam penerbitan ini. Harapan saya, semoga jurnal ini dapat menjadi inspirasi bagi para *decision maker* dan Analis Kebijakan untuk terus melakukan perbaikan kebijakan publik yang kontekstual, yang mampu menjawab tantangan dan dinamika di masyarakat.

Deputi Bidang Kajian Kebijakan
dan Administrasi Negara,

Tri Widodo Wahyu Utomo

SEKAPUR SIRIH

Sebuah kebijakan publik yang baik seharusnya berangkat dari sebuah masalah publik. Masalah publik ini mendapatkan perhatian dari pemerintah yang kemudian menuangkannya dalam produk kebijakan berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan lain sebagainya. Lalu bagaimana jika masalah publik yang timbul justru menciptakan benturan-benturan kepentingan di masyarakat? Rod Hague, ahli politik dari Newcastle University, di dalam bukunya *Comparative Government and Politic*, menyatakan bahwa politik adalah kegiatan yang menyangkut cara bagaimana kelompok-kelompok mencapai keputusan-keputusan yang bersifat kolektif dan mengikat melalui usaha untuk mendamaikan perbedaan-perbedaan diantara anggota-anggotanya. Melalui usaha-usaha mendamaikan perbedaan inilah dihasilkan konsensus yang mampu menyediakan atmosfir yang cocok bagi pengembangan sebuah kebijakan yang diharapkan mampu menjawab persoalan di masyarakat.

Jika melihat fenomena di atas kita dapat melihat bahwa *politic determines policy*, namun hal yang sebaliknya juga bisa saja terjadi; *policy determines politic*, yaitu saat sebuah kebijakan yang dibuat oleh pemerintah justru dapat menopang kehidupan berpolitik dan berdemokrasi yang sehat di masyarakat. Pada dasarnya kedua hal ini saling berjalanan satu sama lain, politik dapat memengaruhi kebijakan dan kebijakan memengaruhi dinamika politik. Disinilah seorang analis kebijakan memainkan peranannya yang penting. Analis Kebijakan diharapkan mampu membaca kemana arah angin perubahan bertiup, konsekuensi apa yang akan diakibatkannya, dan apa yang mesti dipersiapkan untuk menyongsong perubahan tersebut, sehingga kebijakan yang diputuskan oleh para *decision maker* tidak menjadi bumerang namun justru dapat menjadi jawaban bagi permasalahan nyata yang terjadi di masyarakat.

Lembaga Administrasi Negara melalui Jurnal Analis Kebijakan Volume 3 Nomor 1 ini tidak jemu-jemunya mendorong Analis Kebijakan dan pemerhati kebijakan di Indonesia untuk terus berkontribusi di dalam membantu meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui rekomendasi kebijakan yang berkualitas yang pada akhirnya nanti diharapkan dapat dimanfaatkan oleh para pengambil keputusan.

Kepala LAN

Adi Suryanto

SALAM REDAKSI

Dear Oasisenz,

Tak dapat disangkal jika sistem politik kita saat ini sedang mengalami proses pendewasaan demokrasi yang acapkali mengundang benturan serius yang tidak hanya mengguncang dinamika kehidupan politik dan demokrasi, tapi juga berdampak pada sistem-sistem penting lainnya yang menunjang penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk di dalamnya Aparatur Sipil Negara. Dengan keanekaragaman kultur, jumlah penduduk yang besar dan bentangan alam yang luas, Indonesia adalah tempat dimana sebuah kebijakan publik yang dicetuskan oleh pemerintah dapat menjadi berkat atau kutuk. Menjadi berkat saat rakyat dominan menyambut kebijakan tersebut dengan tangan terbuka dan menjadi kutuk saat kebijakan itu mendapat reaksi keras dari masyarakat atau elemen masyarakat tertentu.

Melalui tulisannya, **Atiqa Azza El Darman**, merayakan peningkatan partisipasi politik perempuan di daerahnya di Sumatera Barat sembari mendorong berbagai pihak agar proses ini terus tercipta dengan adanya sanksi bagi parpol yang enggan menjalankannya.

Sementara itu, **Tri Wahyuni**, menyayangkan gagapnya pelaksanaan regulasi yang sesungguhnya telah disusun secara baik oleh Pemerintah agar ASN tetap menjunjung netralitasnya. Maka dari itu perlu dilakukan analisis atas hambatan proses implementasi tersebut dengan menggunakan teori dan konsep yang tepat.

Selanjutnya, **S. Indra Digdoyono Notohamijoyo**, berusaha memotret pengaruh pergantian kebijakan energi pada masa transisi pemerintahan nasional yang berdampak terhadap ketahanan energi di dalam negeri.

Lalu, perhatian kita kembali dibawa ke dalam persoalan netralitas ASN yang sangat menantang yang ditulis oleh **Nuswantoro Setyadi Pradono** yang melalui kajiannya menawarkan sejumlah langkah-langkah terintegrasi di dalam menjaga netralitas ASN pada saat pemilu dan pemilihan kepala daerah.

Sementara itu, **Anifatul Kiftiyah**, di dalam kajiannya berusaha mengetahui upaya rekonsiliasi yang perlu dilakukan dalam masyarakat guna menghindari terjadinya potensi konflik.

Melalui tulisannya, duo penulis, **Mohammad Didit Saleh dan Aditya Perdana**, menyita perhatian kita melalui kajiannya terhadap praktik *rent seeking* yang terjadi pada kasus yang melibatkan salah satu pucuk pimpinan pemerintah tertinggi di daerah dan berusaha memotret mekanisme relasi negara dan kapital yang berlangsung pada kasus tersebut.

Lalu akhirnya, **Naufal Sabda Auliya**, di dalam tulisannya berusaha menganalisis tantangan dan strategi pengembangan karier pegawai daerah berbasis meritokrasi serta meminimalisir intervensi politik di dalam pengembangan karier pegawai di daerah.

Selain artikel, Jurnal Analis Kebijakan juga menerbitkan risalah kebijakan atau *policy brief* yang berupaya mengupas pelbagai permasalahan secara lebih ringkas, serta diharapkan mampu memberikan alternatif rekomendasi kebijakan bagi para pembuat kebijakan.

Melalui *policy brief* yang pertama, **Nur Putri Jayanti**, mengungkapkan kegelisahannya dengan makin maraknya ketidaknetralan ASN di dalam Pemilihan Umum sembari menawarkan solusi-solusi praktis untuk meredam hal tersebut.

Sementara itu, **Erna Irawati**, di dalam tulisannya mengungkapkan *Flexible Working Arrangement* sebagai sebuah konsep yang memungkinkan ASN mengelola kinerjanya secara fleksibel dengan tetap memperhatikan target kinerjanya masing-masing sekaligus mampu menciptakan *work-life balance* yang baik bagi para abdi negara. Untuk itu Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dibantu berbagai mitra terkait seperti Lembaga Administrasi Negara, Badan Kepegawaian Negara dan sektor lain yang relevan perlu merumuskan desain komprehensif dan implementatif kemungkinan penerapan *Flexible Working Arrangement* di sektor publik.

Lalu akhirnya, dalam *policy brief* yang ketiga, **Eva Rahmi Kasim**, berusaha menjawab pertanyaan bagaimana Indonesia sebagai Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) dapat semakin mengakomodasi layanan bagi penduduk Penyandang Disabilitas serta perubahan apa yang perlu dipertimbangkan dalam pembuatan kebijakan disabilitas sebagai tindak lanjut pelaksanaannya.

Lembaga Administrasi Negara menyampaikan terima kasih kepada para penulis yang berkontribusi di dalam menyampaikan gagasan terbaiknya di dalam mendukung peningkatan kualitas kebijakan publik di Indonesia melalui media Jurnal Analis Kebijakan. Kami sangat menantikan partisipasi aktif para penulis, baik analis kebijakan maupun pemerhati kebijakan lainnya untuk menuliskan hasil kajian dan analisis kebijakannya di dalam penerbitan Jurnal Analis Kebijakan edisi berikutnya.

Salam Analis Kebijakan!

Jakarta, Juni 2019

Tim Redaksi

The background of the page is a complex, abstract geometric pattern. It consists of numerous triangles of various sizes and shades of blue and teal, arranged in a way that creates a sense of depth and movement. The triangles are layered, with some appearing more prominent than others, giving the overall effect a three-dimensional, crystalline appearance. The colors transition from a deep navy blue on the left to a lighter, almost white teal on the right.

ARTIKEL JURNAL

Peningkatan Partisipasi Politik Perempuan Dalam Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tahun 2019 di Sumatera Barat

Increased Women's Political Participation in the Regional House of Representatives in 2019 in West Sumatra

Atiqa Azza El Darman

Program Studi Magister Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang

ABSTRAK

Artikel ini membahas tentang peningkatan jumlah partisipasi politik perempuan dalam Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dari tahun ke tahun di Sumatera Barat. Dengan adanya kebijakan afirmatif mendorong perempuan di Sumatera Barat agar dapat berpartisipasi dan berkompetisi dalam memperebutkan kursi di DPRD. Ketika Kebijakan Afirmatif muncul, maka terjadi peningkatan jumlah perempuan dalam DPRD di Sumatera Barat dari tahun ke tahun. Bahkan di Sumatera Barat jumlah partisipasi perempuan sudah melebihi batas minimum yaitu sebanyak 30%. Pada pemilu 2019 nantinya ada sebanyak 39,3 % perempuan di Sumatera Barat. Mengenai keterwakilan 30% untuk perempuan dalam daftar bakal calon dan *zipper system*, harus tetap dipertahankan keberadaannya dalam UU Pemilu. Akan lebih efektif lagi bila ketentuan ini diikuti dengan adanya sanksi bagi parpol yang tidak menjalankannya.

Kata Kunci : Partisipasi, Politik, Perempuan, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

ABSTRACT

This article discusses the increasing number of women as legislative members in the Regional House of Representatives (DPRD) from year to year in West Sumatra. The existence of an affirmative policy encourages women in West Sumatra to participate in and compete for seats in the Regional House of Representatives. The emergence of Affirmative Policy increases the number of women's in the DPRD in West Sumatra from year to year. Even in West Sumatra, women's participation has exceeded the minimum limit of 30%. In the 2019 election there were 39.3% of DPRD women candidates in West Sumatra. Regarding 30% representation for women in the list of candidates and zipper system, their existence have to be stated in the Law on General Election. It would be even more effective if this regulation was followed by sanctions for political parties that did not implement it.

Keywords: *participation, politics, women, regional representatives*

A. Latar Belakang

Dalam penerapan desentralisasi, daerah otonom telah dibuat dengan tujuan untuk mengatur dan menghasilkan otonomi daerah. Selama melakukan fungsi ini akan membutuhkan organisasi pemda yang dipercayakan kepada kepala daerah

dibantu perangkat daerah, dan DPRD. Eksistensi kedua perangkat diciptakan melalui seleksi, dan proses pemilihan diharapkan dapat membuka demokrasi di daerah, terutama bagi organisasi DPRD sebagai pelaksana fungsi kebutuhan politik.

Keanggotaannya dipilih berdasarkan karakteristik masyarakat, di mana wanita adalah bagian dari pemimpin. Tulisan ini mencoba meninjau peningkatan partisipasi perempuan dalam Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Jaminan persamaan kedudukan laki-laki dan perempuan khususnya di bidang pemerintahan dan hukum telah hadir sejak diundangkannya Undang-Undang Dasar 1945, 17 Agustus 1945, Pasal 27 ayat (1), menyebutkan bahwa: “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”. Secara tegas hak perempuan untuk berpolitik dijamin dalam Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women/CEDAW*). Konvensi ini telah diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita atau lebih dikenal dengan Konvensi Perempuan pada 24 Juli 1984. Sebelumnya Pemerintah Indonesia telah menandatangani konvensi tersebut pada 29 Juli 1980 saat mengikuti Konferensi Perempuan se-Dunia ke II di Kopenhagen.

Politik merupakan proses pembentukan dan pembagian kekuasaan dalam masyarakat yang antara lain berbentuk proses pembuatan keputusan, khususnya dalam negara. Indonesia sebenarnya telah meratifikasi konvensi tentang hak-hak sipil dan politik, yang di dalamnya telah menjamin adanya dua hak demokratik yang mendasar bagi perempuan, yaitu hak memilih (*right to vote*) dan hak untuk mencalonkan diri dalam pemilihan (*right to stand for elections*). Tingkat representasi perempuan yang rendah di lembaga legislatif merupakan pelanggaran hak-hak demokratik fundamental perempuan, yang berarti hak-hak dasar mereka,

di antaranya; hak untuk mengungkapkan pendapat, hak dalam pencalonan menjadi anggota lembaga perwakilan, dan hak pencalonan menjadi presiden dan hal-hal lain yang mengandung persekutuan dan penyampaian pendapat yang berkaitan dengan politik

Keterikatan perempuan dalam politik dapat diartikan sebagai bentuk partisipasi dari pendapat dan proses kontrol, sehingga kebijakan yang dihasilkan akhirnya mendapatkan tempat mereka sendiri di tingkat lokal, nasional dan bahkan internasional. Dalam situasi ini, perempuan diberi kebebasan untuk bergabung dengan berbagai partai dan organisasi politik perempuan lainnya serta menyediakan ruang yang memadai untuk aspirasi. Akan tetapi, sering kali keterlibatan perempuan terbatas pada bidang yang sangat sempit, tidak ada kemerdekaan, dan tidak memiliki dampak langsung terhadap kebijakan publik. Namun begitu seringkali keterlibatan perempuan sangat terbatas pada area yang sangat sempit, tidak ada kemandirian, serta tidak memiliki dampak langsung dalam menghasilkan kebijakan publik. Fenomena peran perempuan tersebut dapat dilihat pada berbagai organisasi perempuan misalnya PKK dan Dharma Wanita (Rodiyah, 2008) yang sangat eksplisit dalam keterbatasan dan dependensi. Secara normatif, perempuan selayaknya mempunyai hak berpartisipasi dalam area publik yang lebih luas sehingga berupaya menampung semua aspirasi dan kepentingannya.

Partisipasi politik perempuan adalah aktivitas sukarela perempuan yang dikaitkan dengan komunitas gerakan perempuan politik. Ini terdiri dari berbagai bagian, termasuk kebenaran politik, aktivis perempuan, profesor, parlemen perempuan, kader partai politik perempuan, dan sebagainya, bahwa dalam hal ini mereka mendapatkan bagian dalam proses berkuasa, baik secara langsung maupun tidak langsung, dan dalam proses pembuatan kebijakan publik. Menurut

Myron Wiener, sifat partisipasi sukarela bukanlah paksaan, termasuk partisipasi perempuan politik oleh komunitas politik perempuan. Secara intrinsik adalah menggali dan memberdayakan potensi perempuan.

Secara umum, partisipasi tidak hanya pada bidang politik, akan tetapi dalam segala bidang kehidupan, karena perempuan mempunyai hak dan kewajibannya untuk ikut serta atau berpartisipasi aktif, hanya saja karena selama ini terjadi kesenjangan antara kaum laki-laki dan perempuan yang diakibatkan oleh produk-produk kebijakan yang bias gender, sehingga dibutuhkan perjuangan keras dan keseluruhan dari segenap perempuan dalam segala lini, terlebih pada lini politik yang sangat berpengaruh terhadap produk kebijakan.

Perempuan perlu mengaktualisasikan dirinya dengan berpartisipasi dalam lembaga-lembaga politik (legislatif) maupun dalam kehidupan publik. Perempuan perlu menempati posisi dalam lembaga politik agar dapat terlibat langsung dalam proses pengambilan keputusan, karena kebijakan dan program yang disusun juga akan berlaku bagi perempuan. Semua kebijakan publik yang dikeluarkan oleh lembaga politik pada akhirnya akan menjangkau semua aspek kehidupan semua warga negara, baik laki-laki maupun perempuan. Selain itu, perempuan yang berjumlah lebih dari setengah jumlah penduduk Indonesia juga mempunyai hak untuk didengar suaranya dan mendapatkan manfaat dari proses pembangunan. Perempuan mempunyai hak yang sama dengan laki-laki, namun partisipasi perempuan dalam kegiatan politik serta kesempatan dan kemampuan untuk berperan serta dalam pengambilan keputusan menunjukkan peningkatan yang sangat lambat. Hal ini dapat dilihat dari jumlah perempuan yang duduk di lembaga legislatif, eksekutif maupun yudikatif.

Dalam proses demokratisasi, persoalan partisipasi perempuan yang

lebih besar, representasi, dan akuntabilitas menjadi prasyarat mutlak bagi terwujudnya demokrasi yang lebih bermakna. Partisipasi dan representasi yang lebih adil sesungguhnya bukan hanya tuntutan demokratisasi, tetapi juga merupakan prakondisi untuk menciptakan pemerintahan yang lebih transparan dan akuntabel. Demokrasi lebih memiliki makna jika memperhatikan dan memperjuangkan kepentingan mayoritas penduduk Indonesia, yakni kaum perempuan. Dengan demikian jika proses politik tanpa melibatkan perempuan, maka sudah pasti bukan merupakan demokrasi yang sesungguhnya.

Pada hakikatnya desas-desus peningkatan partisipasi politik perempuan di Indonesia sudah ramai dibicarakan sejak akhir tahun 1998. Wacana tersebut makin berkembang di tahun 1999 ketika negeri ini, khususnya pemerintah dan partai politik yang ada, sibuk mempersiapkan pemilu. Pada saat itu untuk pertama kalinya isu mengenai hak-hak perempuan mulai dikedepankan sebagai tema kampanye. Hasil Pemilu 1999 menghasilkan Megawati Soekarnoputri (seorang perempuan) sebagai pemimpin yang paling populer yang diusung Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) yang mendapat suara terbesar. Namun secara kuantitatif, komposisi parlemen hasil Pemilu 1999 ini juga merupakan kemunduran, karena minimnya representasi perempuan (9%) (www.dpr.go.id).

Perempuan mengalami pasang surut dalam representasinya dalam dunia politik. Keterwakilan perempuan dalam dunia politik mulai mendapatkan bagian sejak dikeluarkannya Undang-Undang Pemilu No 12 tahun 2003, yang menempatkan jumlah 30% dari seluruh calon partai pada parlemen adalah perempuan. Di Indonesia, peningkatan calon legislatif perempuan pasca reformasi mengalami peningkatan (Faqih, 2004). Masalah keterwakilan politik perempuan

adalah suatu hal yang sangat penting, khususnya dalam peristiwa penting dan besar seperti pemilu.

Salah satu penelitian tentang keterwakilan perempuan di antaranya menunjukkan bahwa tiga faktor utama yang memiliki pengaruh paling signifikan terhadap tingkat keterwakilan perempuan dalam lembaga-lembaga yang anggotanya dipilih adalah: 1. sistem pemilu; 2. peran dan organisasi partai-partai politik; 3. penerimaan kultural, termasuk aksi mendukung (*affirmative action*/aksi afirmatif atau diskriminasi positif) yang bersifat wajib atau sukarela. Salah satu bentuk *affirmative action* adalah pemberian kuota dalam jumlah tertentu bagi perempuan. Ide inti di balik sistem kuota adalah merekrut perempuan untuk masuk dalam posisi politik dan memastikan bahwa perempuan tidak sekedar merupakan sedikit “tanda” dalam kehidupan politik.

Kuota bagi perempuan merupakan suatu jumlah tertentu atau persentase dari anggota suatu badan, apakah itu suatu daftar kandidat (calon anggota legislatif/caleg), majelis parlemen, suatu komite, atau suatu pemerintahan. Kebijakan ini bertujuan untuk memastikan agar perempuan, paling tidak, merupakan satu “minoritas kritis” (*critical minority*) yang terdiri dari 30% atau 40%. Satu hal yang penting adalah bahwa kuota ini hanya diterapkan sebagai tindakan temporer. Apabila hambatan struktural terhadap masuknya perempuan dalam politik telah dapat disingkirkan, maka kuota tidak perlu diterapkan lagi. Hal ini tidak terlepas dari dasar pertimbangan penerapan kuota itu sendiri, yaitu perempuan tertinggal jauh “start”-nya ketika memasuki dunia politik dibanding dengan laki-laki. Oleh karena itu, kuota tidak diperlukan lagi ketika keduanya sudah berada pada garis *start* yang sama.

Sebagian besar kuota menggunakan angka 30%, karena angka 30% diyakini sebagai “angka kritis” (*critical number*) yang harus dicapai untuk memungkinkan sebuah perubahan. Angka 30% menunjukkan massa kritis (*critical mass*) yang akan memberikan dampak pada kualitas keputusan yang diambil dalam lembaga-lembaga publik. Jumlah 30% ditetapkan untuk menghindari dominasi dari salah satu jenis kelamin dalam lembaga-lembaga politik yang merumuskan kebijakan publik.

Pasal 27 UUD 1945 disebutkan bahwa kedudukan perempuan sederajat dengan laki-laki di bidang hukum dan pemerintahan. Itu artinya, peran perempuan dalam politik dan pemerintahan sudah dijamin oleh konstitusi. Keterlibatan perempuan dalam proses Pemilu menjadi hal yang menarik, mengingat Undang-Undang telah mengakomodir 30% keterwakilan perempuan dalam pengajuan calon legislatif. Keterwakilan 30% perempuan di parlemen diatur dalam UU No 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, UU No 8 Tahun 2008 tentang Partai Politik, UU No 10 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum (Pemilu). Meskipun partai-partai politik berusaha memenuhi kuota 30% perempuan dari keseluruhan anggota calon legislatif yang mereka ajukan, namun mereka hanya menempatkan para calon legislatif perempuan tersebut di nomor-nomor urut yang besar.

Partisipasi perempuan dalam politik dari tahun ke tahun terus mengalami peningkatan. Salah satu indikatornya adalah tren peningkatan keterwakilan perempuan di legislatif-terutama sejak pemilihan umum (Pemilu) 1999 hingga Pemilu terakhir pada 2009. Pada Pemilu 1999 (9%), Pemilu 2004 (11,8%), dan Pemilu 2009 (18%).

Peningkatan terhadap keterwakilan perempuan dalam politik, terutama dalam Pemilu, tersebut tidak terjadi secara serta merta, namun karena perjuangan yang terus menerus untuk mewujudkan hak setiap orang untuk mencapai persamaan dan keadilan. salah satunya adalah dengan mewujudkan peraturan perundang-undangan yang memiliki keberpihakandan afirmatif terhadap peningkatan keterwakilan perempuan. Indonesia telah lama mengesahkan Undang-Undang (UU) No. 68 Tahun 1958 tentang Ratifikasi Konvensi Hak Politik Perempuan.

Di dalamnya, mengatur mengenai Perwujudan Kesamaan Kedudukan (non diskriminasi), jaminan persamaan hak memilih dan dipilih, jaminan partisipasi dalam perumusan kebijakan, kesempatan menempati posisi jabatan birokrasi, dan jaminan partisipasi dalam organisasi sosial politik. Namun, peningkatan keterwakilan perempuan terjadi setelah berlakunya perubahan Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945

yaitu pasal 28 H ayat (2) yang menyatakan “Setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan”. Ketentuan UUD 1945 tersebut menjadi landasan yang kuat bagi semua golongan warga negara untuk bebas dari diskriminasi sistematis dan struktural dalam berbagai aspek kehidupan, termasuk pada aspek politik. Karena itu, UU paket politik yang digunakan sebagai landasan pelaksanaan Pemilu 2004 maupun Pemilu 2009 mengakomodasi norma-norma hukum yang bertujuan untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di legislatif.

Dengan adanya Undang-undang yang mengatur tentang keharusan adanya partisipasi perempuan dalam politik sebanyak 30 % membuat di Sumatera Barat mengalami peningkatan jumlah partisipasi perempuan dalam DPRD tahun 2019. Dapat dilihat pada tabel sebagai berikut:

Tabel 1. Perbandingan Jumlah Partisipasi Perempuan Dalam DPRD di Sumatera Barat Tahun 2014 dan 2019

DPRD	2014			2019		
	Pr	Jml	%	Pr	Jml	%
Sumatera Barat 1 (Kota Padang)	36	120	30,0	60	158	37,9
Sumatera Barat 2 (Kab. Padang Pariaman, Kota Pariaman)	36	84	42,9	41	96	42,7
Sumatera Barat 3 (Kab. Agam, Kota Bukittinggi)	35	93	37,6	47	117	40,2
Sumatera Barat 4 (Kab. Pasaman, Kab. Pasaman Barat)	35	101	34,7	42	121	34,7
Sumatera Barat 5 (Kab. Lima Puluh Kota, Kota Payakumbuh)	25	72	34,7	29	79	36,7
Sumatera Barat 6 (Kab. Sijunjung, Kab. Tanah Datar, Kab. Dharmasraya, Kota Sawahlunto, Kota Padang Panjang)	44	121	36,4	59	155	38,1
Sumatera Barat 7 (Kab. Solok, Kab Solok Selatan, Kota Solok)	35	83	42,2	45	105	42,8
Sumatera Barat 8 (Kab. Pesisir Selatan, Kepulauan Mentawai)	33	81	40,7	43	100	43
JUMLAH	279	755	36,9	366	931	39,3

Sumber: Hasil Data Olahan dari KPU Sumatera Barat (<http://sumbar.kpu.go.id/>)

Dari Tabel di atas dapat dilihat bahwa terjadi peningkatan yang signifikan partisipasi perempuan dalam DPRD di Sumatera Barat, dari tahun 2009 bahkan ada beberapa Kabupaten/Kota yang tidak mengikutsertakan perempuan dalam kursi DPRD. Ini membuat kemajuan bahwa perempuan di Sumatera Barat mampu dalam memasuki dunia politik khususnya DPRD. Berdasarkan uraian tersebut, tulisan ini dimaksudkan untuk mengkaji partisipasi, kualitas, dan tanggungjawab keterwakilan perempuan dalam politik. Berdasarkan latar belakang tersebut terdapat permasalahan yang hendak diangkat dalam studi ini, antara lain adalah bagaimana Peningkatan Partisipasi Politik Perempuan Dalam Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tahun 2019 setelah dilaksanakannya kebijakan afirmatif di Sumatera Barat? Dan Bagaimana Strategi Komunikasi Politik yang digunakan dalam peningkatan Partisipasi Politik Perempuan Dalam Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tahun 2019 di Sumatera Barat?

B. Studi Literatur

1. Kebijakan Afirmatif (*Affirmative action*)

Kebijakan afirmasi (*affirmative action*) terhadap perempuan dalam bidang politik setelah berlakunya perubahan UUD 1945 dimulai dengan disahkannya UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD. Peningkatan keterwakilan perempuan berusaha dilakukan dengan cara memberikan ketentuan agar partai politik peserta Pemilu memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% di dalam mengajukan calon anggota DPR, DPD, dan DPRD. Pasal 65 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD menyatakan: "Setiap Partai Politik Peserta Pemilu dapat mengajukan calon Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap Daerah Pemilihan dengan

memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%." Dari waktu ke waktu, *affirmative action* terhadap perempuan dalam bidang politik semakin disempurnakan. Hal itu dapat ditelaah ketika DPR menyusun RUU Paket Politik yang digunakandalam pelaksanaan Pemilu 2009, yaitu UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dan UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD. UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu mengatur agar komposisi penyelenggara Pemilu memperhatikan keterwakilan perempuan minimal 30%. Pasal 6 ayat (5) UU tersebut menyatakan bahwa: "Komposisi keanggotaan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus)".

Pada kelembagaan partai politik pun, *affirmatif action* dilakukan dengan mengharuskan partai politik menyertakan keterwakilan perempuan minimal 30% dalam pendirian maupun dalam kepengurusan di tingkat pusat. UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang mengatur syarat pendirian Partai Politik, pada Pasal 2 menyatakan: "Pendirian dan pembentukan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyertakan 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan". Pada ayat sebelumnya dinyatakan bahwa: "Partai Politik didirikan dan dibentuk oleh paling sedikit 50 (lima puluh) orang warga negara Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun dengan akta notaris.

Tidak cukup pada pendirian partai politik, *affirmative action* juga dilakukan pada semua tingkatan kepengurusan dari pusat hingga Kabupaten/Kota. Mengenai pelaksanaan dan teknisnya, diserahkan aturan masing-masing partai politik. Ketentuan tersebut sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 20 UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik: "Kepengurusan Partai

Politik tingkat provinsi dan Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) dan ayat (3) disusun dengan memperhatikan keterwakilan perempuan paling rendah 30% (tiga puluh perseratus) yang diatur dalam AD dan ART Partai Politik masing-masing”. *Affirmative action* terhadap perempuan pada partai politik, tidak berhenti pada pendirian dan kepengurusan saja. Partai politik baru dapat mengikuti Pemilu jika telah menerapkan sekurang-kurangnya 30% keterwakilan perempuan pada kepengurusannya di tingkat pusat. Penegasan tersebut diatur dalam UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD. Pada Pasal 8 ayat (1) huruf d menyatakan bahwa: “Partai Politik dapat menjadi peserta Pemilu setelah memenuhi persyaratan menyertakan sekurang-kurangnya 30% keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat”.

Pengaturan yang lebih penting dalam rangka *affirmative action* agar perempuan dapat semakin berkiprah di lembaga legislatif adalah ketentuan mengenai daftar bakal paling sedikit 30% keterwakilan perempuan. Pasal 53 UU Pemilu No. 10 Tahun 2008 menyatakan: “Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada Pasal 52 memuat paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan”. Sementara, ketentuan pada Pasal 52 mengatur mengenai daftar bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang ditetapkan oleh partai politik peserta Pemilu. Dengan demikian, *affirmative action* keterwakilan perempuan dalam daftar bakal calon dilakukan tidak hanya untuk DPR, tetapi berlaku pula untuk DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota.

Ketentuan lebih maju lagi dalam *affirmative action* adalah adanya penerapan *zipper system*. Sistem tersebut mengatur bahwa setiap tiga bakal calon terdapat sekurang-kurangnya satu orang

perempuan. Pasal 55 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2008 menyatakan: “Di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon”. Pada ayat (1) mengatur bahwa nama-nama calon dalam daftar bakal calon disusun berdasarkan nomor urut.

Contoh dari penerapan *zipper system* tersebut, jika suatu partai politik menetapkan bakal calon nomor urut 1 hingga 3, maka salah satu di antaranya harus seorang bakal calon perempuan. Seorang perempuan harus diletakan pada nomor urut 1, 2, atau 3 dan tidak di bawah nomor urut tersebut. Demikian selanjutnya, dari nomor urut 4 hingga 7, misalnya, maka seorang perempuan harus diletakan di antara nomor urut 4 hingga 6. Lalu, sebagai salah satu penekanan lebih lanjut agar partai politik melaksanakan *affirmative action* terhadap bakal calon anggota legislatif tersebut, KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota diberi wewenang untuk memberitahukannya kepada publik. Pada Pasal 66 ayat 2 UU No. 10 Tahun 2008 dinyatakan: “KPU, KPU provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota mengumumkan persentase keterwakilan perempuan dalam daftar calon tetap partai politik masing-masing pada media massa cetak harian nasional dan media massa elektronik nasional.

2. Partisipasi Politik Perempuan

Partisipasi dapat diartikan sebagai pengambilan bagian atau pengikutsertaan. Partisipasi sangat penting bagi pembangunan diri dan kemandirian warga negara. Melalui partisipasi, individu menjadi warga publik, dan mampu membedakan persoalan pribadi dengan persoalan masyarakat. Tanpa partisipasi, hampir semua orang akan dikuasai oleh kepentingan pribadi dan pemuasan kebutuhan pribadi mereka yang berkuasa.

Partisipasi politik menurut McClosky (1972:52) adalah kegiatan-

kegiatan sukarela dari warga masyarakat melalui hal mana mereka mengambil bagian dalam proses pemilihan penguasa dan secara langsung atau tidak langsung, berpartisipasi dalam proses pembuatan kebijakan umum. Miriam Budiarjo (1998) mendefinisikan partisipasi politik sebagai pengejawantahan dari penyelenggaraan kekuasaan politik yang absah oleh rakyat. Anggota masyarakat yang berpartisipasi dalam proses politik melalui pemilu terdorong oleh keyakinan bahwa melalui kegiatan bersama itu kepentingan mereka akan tersalurkan, atau sekurang-kurangnya diperhatikan. Dengan kata lain, mereka percaya bahwa kegiatan mereka memiliki efek dan efek tersebut dinamakan *political efficacy*.

Menurut Rush (1997:124) menjelaskan bentuk-bentuk partisipasi politik adalah sebagai berikut: 1. Menduduki jabatan politik atau administrasi; 2. Mencari jabatan politik atau administrasi; 3. Keanggotaan aktif suatu organisasi politik; 4. Keanggotaan pasif suatu organisasi politik; 5. Keanggotaan aktif suatu organisasi semu politik; 6. Keanggotaan pasif suatu organisasi semu politik; 7. Partisipasi dalam rapat umum, demonstrasi, dan lain sebagainya; 8. Partisipasi dalam diskusi politik informal; 9. *Voting* (pemberian suara); 10. Apatitis total.

Menurut Nimmo (2000:47) keterlibatan seseorang dalam partisipasi politik dipengaruhi oleh faktor-faktor: 1. *Peluang resmi*, artinya ada kesempatan seseorang terlibat dalam partisipasi politik karena di dukung kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh negara; 2. *Sumber Daya Sosial*, artinya partisipasi ditentukan oleh kelas sosial dan perbedaan geografis. Dalam kenyatannya tidak semua orang memiliki peluang yang sama berkenaan dengan sumberdaya sosial dan sumberdaya ekonomi untuk terlibat dalam partisipasi politik. Berkaitan dengan perbedaan geografis, terdapat juga perbedaan dalam partisipasi seperti usia, jenis kelamin,

suku, tempat tinggal, agama, dll; 3. *Motivasi Personal*, artinya motif yang mendasari kegiatan berpolitik sangat bervariasi. Motif ini bisa sengaja atau tidak disengaja, rasional atau tidak rasional, diilhami psikologis atau sosial, diarahkan dari dalam diri sendiri atau dari luar, dan dipikirkan atau tidak dipikirkan.

Partisipasi politik perempuan berdasarkan pengkategorian Milbarth terdiri atas: Apatitis, yaitu tidak aktif, dan menarik diri dari proses politik; Spektator, yaitu pernah memilih dalam pemilihan umum; Gladiator, yaitu terlibat dalam proses politik, dan Pengeritik, yaitu dalam bentuk partisipasi tidak konvensional. Sedangkan menurut Olsen partisipasi politik termasuk di dalamnya perempuan yaitu: Pemimpin politik; Aktivis politik; Komunikator; Warga negara biasa; Marginal dan Orang yang terisolasi .

3. Strategi Komunikasi Politik

Berdasarkan aturan perundang-undangan partisipasi politik perempuan sangat dilindungi bahkan diberikan kemudahan. UU Pemilu No.7 2017 telah mengisyaratkan adanya alokasi minimum sebesar 30% kepada perempuan untuk duduk di lembaga legislatif. Tuntutan UU berupa *affirmative action* yang memberi akses pada perempuan duduk di parlemen melalui pelaksanaan kuota minimum 30% tidak bisa dilepaskan dari strategi komunikasi.

Strategi menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, WJS Poerwadarminta (1986) adalah siasat perang atau juga bisa dikatakan akal atau tipu muslihat untuk mencapai sesuatu. Sedangkan menurut M. Dahlan (1995:964) strategi merupakan rencana yang cermat mengenai kegiatan untuk mencapai sasaran khusus. Definisi strategi yang memperlihatkan hubungan strategi dengan komunikasi politik dikemukakan oleh Effendy (1993:300). Menurutnya, strategi dapat diartikan sebagai suatu seni pendistribusian dan

penggunaan alat-alat (bisnis) untuk memenuhi hasil akhir sebuah kebijakan.

Selain itu, strategi juga dapat didefinisikan sebagai ilmu pengetahuan dan seni dalam menghadapi dan mengkoordinasikan sumber daya sumber daya untuk mencapai tujuan. Strategi komunikasi dalam kaitan dengan partisipasi perempuan dan keterwakilan mereka di lembaga legislative bisa dikelompokkan menjadi dua, yaitu strategi komunikasi politik perempuan dan strategi komunikasi politik partai politik.

Strategi komunikasi perempuan dilakukan melalui counter komunikasi politik. *Counter* komunikasi politik ini tentu saja bukan hanya dilakukan oleh politisi perempuan tapi juga harus melibatkan politisi laki-laki. Upaya *counter* komunikasi politik yang pertama yang perlu dilakukan oleh perempuan adalah dengan pengarusutamaan gender (*gender mainstream*). Hal ini didasarkan pada Inpres No. 9 tahun 2000, yang mendorong perhatian masalah gender untuk semakin ditingkatkan Dengan pemahaman perspektif gender dan sensitif gender di kalangan pengambil kebijakan seperti badan eksekutif dan lembaga legislatif juga terus dikembangkan, sehingga berbagai kebijakan dan instrumen hukum yang berbasis kepentingan perempuan mulai terwujud.

Counter komunikasi politik yang kedua yaitu dengan mendorong *affirmative action*, sehingga amanat UU pemilu Nomor 7 tahun 2017 tentang keterwakilan perempuan minimal 30% itu direalisasikan dengan sebaik-baiknya. Berbagai kegiatan bisa dilakukan oleh kaum perempuan, yaitu dengan mengadakan seminar, lokakarya, kajian ilmiah tentang *affirmative action*.

Counter komunikasi politik yang ketiga yaitu dengan melakukan pendidikan politik kepada perempuan. Upaya paling awal agar perempuan Siap berkompetisi di dunia publik tentu saja dengan

mencerdaskan kaum perempuan, sehingga mereka memiliki pengetahuan dasar tentang politik yang selanjutnya mereka bisa aktif sejajar dengan kaum laki-laki di dunia politik. Diantara cara melakukan pendidikan politik dari kalangan perempuan adalah dengan mendirikan berbagai organisasi khusus perempuan. Melalui organisasi ini kemudian perempuan diberi kesempatan untuk berkompetisi dengan sesama perempuan lainnya. Berbagai posisi strategis bisa diduduki oleh kalangan perempuan sehingga mereka terampil dan ahli dalam menyelesaikan masalah terkait posisi strategis manapun.

Strategi komunikasi yang bisa dibangun oleh partai politik adalah dengan menggunakan strategi pesan dan strategi media (Firmanzaal: 2007: 59). Strategi pesan ialah pengemasan pesan politik guna mengarahkan pemaknaan masyarakat terhadapnya. Pesan politik harus mampu membuka dan mengungkapkan masalah yang sedang dihadapi masyarakat. Pesan tersebut tidak hanya berupa wacana, tetapi juga mengandung cara memecahkan persoalan. Ini berarti masalah keterwakilan perempuan 30% di lembaga legislatif perlu dikemas oleh partai politik menjadi pesan yang menarik berdasarkan data dan informasi yang akurat, sehingga masyarakat memperhatikan dengan baik.

Adapun partai politik membangun strategi komunikasi politik berupa kaderisasi pemberdayaan perempuan dan bauran *marketing*. Strategi pesan dilakukan partai politik melalui kaderisasi. Artinya, pesan politik banyak berisi ajakan agar perempuan semakin aktif dalam dunia politik seperti menjadi anggota partai. Selanjutnya, strategi yang dilakukan partai ialah melalui strategi media, yaitu sosialisasi perempuan dalam berbagai media termasuk dalam kepengurusan struktural, perempuan akan mampu tampil di dunia politik bila diberi kesempatan untuk menduduki posisi strategis dan kemudian juga diketahui oleh umum.

C. Analisis dan Pembahasan

1. Peningkatan Partisipasi Politik Perempuan Dalam DPRD Tahun 2019 setelah dilaksanakannya kebijakan afirmatif di Sumatera Barat

Penerapan *affirmative action* terhadap perempuan dalam politik dan Pemilu ternyata mampu meningkatkan partisipasi perempuan dari waktu ke waktu. Dari data tiga kali Pemilu terakhir, seperti yang telah dikemukakan di awal, keterwakilan perempuan terus meningkat seiring dengan berlakunya peraturan perundang-undangan yang menekankan perlunya *affirmative action* tersebut.

Peningkatan partisipasi politik perempuan yang lebih signifikan saat *zipper system* diberlakukan pada sistem

penetapan bakal calon anggota DPRD oleh partai politik. Di samping penerapan kuota perempuan 30%, bakal calon perempuan tersebut harus diletakkan pada 1 (satu) di antara 3 (tiga) bakal calon. Peningkatan keterwakilan perempuan di DPRD harus disertai dengan pengawalan dan perjuangan yang berperspektif gender yang berkelanjutan di dalam proses politik. Karena itu, Partai Demokrat dan fraksinya di DPRD perlu memiliki strategi untuk mempertahankan dan terus meningkatkan kualitas maupun kuantitas keterwakilan perempuan di lembaga legislatif. Peningkatan tersebut dapat dilihat pada tabel sebagai berikut:

Tabel 2. Persentase Jumlah Perempuan di Kursi DPRD Sumatera Barat

Jenis Kelamin	1999	2004	2009	2014	2019
Perempuan	9,0%	11,8%	18,0%	36,9%	39,3%
Laki-Laki	91,0%	88,2%	82,0%	63,0%	60,7%
	<i>Tanpa Affirmative action</i>	<i>Dengan affirmative action kuota 30 % perempuan</i>	<i>Dengan affirmative action kuota 30 % dan zipper system 1 diantara 3 bakal calon</i>	<i>Dengan affirmative action kuota 30 % dan zipper system 1 diantara 3 bakal calon</i>	<i>Dengan affirmative action kuota 30 % dan zipper system 1 diantara 3 bakal calon</i>

Sumber: Hasil Data Olahan dari KPU Sumatera Barat (<http://sumbar.kpu.go.id/>)

Dari data diatas dapat disimpulkan bahwa ketika munculnya Kebijakan Afirmatif maka terjadi peningkatan jumlah kuota perempuan dalam DPRD di Sumatera Barat dari tahun ketahun. Bahkan di Sumatera Barat jumlah partisipasi perempuan sudah melebihi dari batas minimum yaitu sebanyak 30%. Pada pemilu 2019 nantinya ada sebanyak 39,3 % perempuan di Sumatera Barat yang

akan berkompetensi di dalam memperebutkan kursi DPRD di tingkat provinsi. Dari meningkatnya partisipasi perempuan dalam dunia perpolitikan dapat dikatakan bahwa tidak ada lagi kesenjangan gender antara perempuan dan laki-laki. Ini juga merupakan kesempatan bagi perempuan untuk membuat wadah dalam menuangkan aspirasi-aspirasinya

Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Limapuluh Kota merilis jumlah keterwakilan Perempuan pada masa Daftar Calon Sementara (DCS) Kabupaten Limapuluh Kota dalam pemilihan legislatif 2019 mendatang. Dalam data, jumlah perempuan yang ingin bertarung dalam Pileg 2019 ini meningkat sebanyak 4 persen dari 2014 silam. Namun dengan jumlah DCS keseluruhan yang juga meningkat, membuat peluang perwakilan perempuan semakin tipis. Pasalnya, pola perhitungan suara keterwakilan perempuan nantinya untuk duduk di DPRD disamakan dengan keterwakilan laki-laki. Ditambah lagi, jumlah bacaleg Laki-laki juga meningkat dari 251 orang ditahun 2014 menjadi 268 orang menjadi DCS di tahun 2019.

Dari data KPU Limapuluh Kota, jumlah DCT bacaleg laki-laki dan perempuan di tahun 2014 berjumlah 387 orang, terdiri dari 251 laki-laki dan 136 perempuan. Sedangkan DCS yang keluar di tahun 440 orang, masing-masing 268 laki-laki dan 172 perempuan. Persentase bacaleg perempuan tertinggi di tahun 2014 adalah perwakilan dari Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI) dengan 42,9 persen. Ditahun 2019, yang tertinggi dari partai Parindo dengan 46,9 persen atau 15 orang bacaleg perempuan. Hal ini membuktikan di tahun 2019, antusias perempuan pada pileg 2019 kabupaten Limapuluh Kota meningkat.

Dengan 172 bacaleg perempuan, berarti sudah memenuhi kuota dari bacaleg keseluruhan yakni 39,1 persen dari 440 orang bacaleg. Dilihat tahun 2014 hanya 35,1 persen dari 387 orang caleg. KPU menyebutkan syarat kuota perempuan lebih 30 persen hanya sampai penetapan DCT. Tidak menjamin persentase jumlah perempuan yang duduk di DPRD Kabupaten Limapuluh Kota nantinya karena semuanya tergantung pilihan masyarakat. Kuota 30 persen hanya sampai ke DCT. Setelah itu dikembalikan ke masyarakat. Siapa yang akan duduk di

kursi parlemen. Cara perhitungan suara perempuan sama dengan laki-laki.

2. Strategi Komunikasi Politik yang digunakan dalam peningkatan Partisipasi Politik Perempuan Dalam Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tahun 2019 di Sumatera Barat

Strategi Komunikasi dalam kaitan dengan partisipasi perempuan dan keterwakilan mereka di DPRD dapat dikelompokkan menjadi dua strategi yaitu strategi komunikasi politik perempuan dan strategi komunikasi politik partai politik.

a. Strategi Komunikasi Politik Perempuan

Strategi Komunikasi Politik yang digunakan Sumatera Barat dalam meningkatkan partisipasi politik perempuan adalah menggunakan *counter* komunikasi. *Counter* komunikasi itu sendiri terbagi dalam 3 kelompok: yang pertama, Pengarusutamaan gender merupakan strategi untuk mencapai kesetaraan dan keadilan gender. Pengarusutamaan gender bertujuan untuk memastikan apakah perempuan dan laki-laki dapat memperoleh akses kepada, berpartisipasi dalam, mempunyai kontrol atas, serta memperoleh manfaat yang sama dari pembangunan. *Counter* komunikasi yang kedua yaitu dengan mendorong *affirmative action*, sehingga amanat UU pemilu Nomor 20 tahun 2004 tentang keterwakilan perempuan minimal 30% itu direalisasikan dengan sebaik-baiknya. Berbagai kegiatan bisa dilakukan oleh kaum perempuan, yaitu dengan mengadakan seminar, lokakarya, kajian ilmiah tentang *affirmative action*. Di Sumatera Barat sendiri sudah mengadakan seminar-seminar yang berhubungan dengan kebijakan *affirmative* sehingga perempuan-perempuan di Sumatera Barat dapat menuntut hak dalam berpolitik. Hal ini yang membuat terjadinya peningkatan partisipasi politik perempuan pada DPRD tahun 2019 di Sumatera Barat. *Counter*

komunikasi yang ketiga adalah dengan melakukan pendidikan politik kepada perempuan. Pendidikan politik perempuan melalui organisasi mendorong mereka untuk semakin aktif ikut serta di dalam berbagai kegiatan yang sifatnya publik. Perempuan bisa tampil lebih terbuka dan mampu menyuarakan aspirasinya berkaitan dengan berbagai isu sosial kemasyarakatan.

Hambatan-hambatan psikologis dieliminasi sedemikian rupa, sehingga para aktivis muda perempuan bermunculan. Dari sini kemudian muncul bertambahnya aktivis politik perempuan baik secara kuantitatif maupun kualitatif. Namun, pendidikan politik tidak cukup dari organisasi keperempuanan saja, dibutuhkan pula kegiatan-kegiatan khusus yang sifatnya insidental untuk menambah wawasan dan keahlian kaum perempuan, misalnya melalui kegiatan-kegiatan ilmiah. Seminar, diskusi, simposium, atau pelatihan kepemimpinan adalah kegiatan-kegiatan berguna yang dapat menjadi *counter* komunikasi politik.

Dengan kegiatan-kegiatan tersebut perempuan akan memiliki kemampuan untuk memiliki wawasan berpolitik yang lebih luas dan lebih baik. Mereka akan terasah dalam menyelesaikan berbagai masalah sosial kemasyarakatan dan siap terjun karena memiliki kemampuan yang tidak kalah dibandingkan kaum laki-laki.

Pendidikan politik juga bisa dilakukan melalui *civic education*, atau pendidikan kewarganegaraan, yang berisi tentang pendidikan hak-hak politik perempuan, dan hak-hak sipil mereka yang selama ini terabaikan. Ini dilakukan melalui penyuluhan, seminar, atau forum-forum ilmiah lainnya yang menyebarluaskan nilai-nilai egaliter, dan kemandirian dalam kehidupan sosial pada institusi formal maupun nonformal yang kemudian mendorong perempuan untuk tampil percaya diri di panggung politik.

Penanggung jawab pendidikan politik bagi kaum perempuan ini, apalagi dikaitkan dengan pemenuhan kuota minimum 30% perempuan di parlemen selain kaum perempuan tentu saja adalah partai politik. Partai politiklah yang seharusnya paling terdepan dalam mendidik kaum perempuan sehingga mereka mampu tampil dan aktif di dunia politik. Hal ini terutama berupa pembukaan akses yang lebih luas dengan mendistribusikan perempuan dalam posisi-posisi strategis di organisasi.

b. Strategi komunikasi politik partai politik.

Strategi komunikasi yang bisa dibangun oleh partai politik adalah dengan menggunakan strategi pesan dan strategi media. Strategi pesan adalah pengemasan pesan politik untuk mengarahkan pemaknaan masyarakat terhadapnya. Pesan politik harus mampu membuka dan mengungkapkan tentang masalah yang sedang dihadapi masyarakat. Pesan tersebut juga tidak hanya merupakan wacana, tetapi juga mengandung cara memecahkan. Ini berarti masalah keterwakilan perempuan 30% di lembaga legislatif perlu dikemas oleh partai politik menjadi pesan yang menarik berdasarkan data dan informasi yang akurat, sehingga masyarakat memerhatikan dengan baik. Adapun partai politik membangun strategi komunikasi politik berupa kaderisasi, pemberdayaan perempuan dan bauran marketing.

Strategi pesan dilakukan partai politik melalui kaderisasi. Artinya, pesan-pesan politik banyak berisi ajakan agar perempuan semakin aktif dalam dunia politik seperti menjadi anggota partai. Strategi yang dilakukan partai adalah dengan menggunakan strategi media, yaitu melalui sosialisasi perempuan dalam berbagai media termasuk dalam kepengurusan struktural. Perempuan akan mampu tampil di dunia politik bila diberi kesempatan untuk menduduki posisi strategis dan kemudian juga

diketahui oleh umum. Sedangkan strategi komunikasi politik partai berkaitan dengan marketing politik yaitu *marketing mix* (bauran marketing) yang terdiri dari: *Product* (produk), *Promotion* (promosi), *Price* (harga), dan *Place* (penempatan). *Product* yang dilakukan oleh partai politiknya adalah dengan mempersiapkan politisi perempuan yang berkualitas dan dikenal di masyarakat untuk dijadikan caleg. Karakteristik personal dari politisi perempuan ini tentu saja sangat dipengaruhi oleh berbagai faktor termasuk pengaruh dari patronclient seperti keluarga atau suami. Semua faktor tersebut menjadi nilai tambah bagi politisi perempuan untuk berkiprah dalam dunia politik.

Sedangkan Promosi (*promotion*) dilakukan dengan cara mengaktifkan para politisi perempuan dalam berbagai kegiatan. Di masyarakat, caleg perempuan juga dipublikasikan secara gencar melalui kegiatan-kegiatan sosial kemasyarakatan, seperti diaktifkan dalam kegiatan keagamaan, majelis taklim, atau kegiatan ibu-ibu. *Price* (harga) yang berarti persiapan daya dukung ekonomi untuk meloloskan politisi perempuan menjadi anggota legislatif. Kebutuhan dana yang besar biasanya harus ada untuk melakukan aktivitas politik terutama kampanye dan proses penentuan internal caleg di parpol. Dengan dukungan dana partisipasi politik dan keterwakilan perempuan di legislatif semakin didorong. Adapun Penempatan (*place*), artinya penempatan arti politisi perempuan sebagai caleg dengan ditempatkan pada posisi yang strategis, yaitu urutan nomor jadi di bagian paling pertama atau kedua.

Sedangkan strategi komunikasi politik partai politik dilakukan melalui media. Strategi ini dilakukan dengan pemilihan media yang sesuai untuk menyampaikan pesan-pesan politik. Media tidak selamanya sebagai

saluran yang selalu menggambarkan perempuan secara negatif. Media juga mampu mengangkat posisi perempuan sederajat dengan laki-laki bila digunakan sebagai media strategi komunikasi. Penyampaian pesan politik melalui media sangat tepat menggunakan teori difusi inovasi.

D. Kesimpulan

Partisipasi politik perempuan adalah kegiatan sukarela kaum perempuan yang tergabung pada komunitas gerakan perempuan politik. Kaukus ini terdiri dari berbagai unsur, antara lain pemerhati politik, aktivis perempuan, dosen, perempuan parlemen, kader perempuan partai politik dan lain sebagainya, sehingga dalam gerakan ini mereka mengambil bagian pada proses pemilihan penguasa, baik secara langsung atau tidak langsung dalam proses pembentukan kebijakan umum.

Di Sumatera Barat dari tahun ke tahun dengan selalu mempertahankan dan selalu menerapkan kebijakan Affirmative sehingga partisipasi politik perempuan pada DPRD selalu mengalami peningkatan. Bahkan saat ini ada di beberapa Kabupaten/Kota yang sudah melebihi batas minimum kuota yang telah ditentukan yaitu sebanyak 30%. Untuk Pileg tahun 2019 yang akan dilaksanakan bulan april 2019 nantinya ada sebanyak 39,3 % perempuan yang akan ikut berpartisipasi dalam memberebutkan kursi DPRD Sumatera Barat.

Hal demikian tentunya tidak terlepas dari beberapa strategi yang digunakan dalam meningkatkan partisipasi politik perempuan salah satunya yaitu strategi komunikasi politik sehingga perempuan bisa maksimal berpartisipasi, termasuk mendapatkan perwakilan di legislatif yang sesuai dengan mereka di masyarakat.

E. Rekomendasi

Ketentuan mengenai keterwakilan 30% untuk perempuan dalam kepengurusan parpol harus tetap ada dalam UU Pemilu. Ketentuan ini harus menjadisyarat mutlak bagi parpol yang akan mengikuti pemilu. Untuk menjamin efektivitasnya, ketentuan tersebut harus disertai dengan sanksi yang tegas. Parpol yang kepengurusannya tidak memenuhi keterwakilan 30% untuk perempuan dilarang ikut menjadi peserta pemilu. Demikian pula dengan ketentuan mengenai keterwakilan 30% untuk perempuan dalam daftar bakal calon dan zipper system, harus tetap dipertahankan keberadaannya dalam UU Pemilu. Akan lebih efektif lagi bila ketentuan ini diikuti dengan adanya sanksi bagi parpol yang tidak menjalankannya, dalam hal ini KPU harus mengembalikan daftar calon yang tidak memenuhi ketentuan ini kepada parpol peserta pemilu, sehingga ada jaminan bahwa setiap parpol akan mentaati ketentuan ini.

Mengingat *affirmative action* yang diterapkan pada saat penyusunan daftar bakalcalon belum dapat menjamin caleg perempuan untuk terpilih, maka diperlukan komitmen parpol untuk menempatkan caleg perempuan pada daerah pemilihan yang potensial untuk dimenangkan partai tersebut. Akan lebih efektif lagi bila parpol peserta pemilu bersedia memberikan persentase tertentu dari kursi yang diperolehnya kepada caleg perempuan, sehingga ada jaminan bahwa caleg perempuan benar-benar terpilih, sebagaimana yang telah diterapkan di beberapa negara Amerika Latin seperti Argentina, Bolivia, Brasil, Kosta Rika, Republik Dominika, Ekuador, Panama, Peru, dan Venezuela.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Dahlan M. (1995). *Kamus Induk Istilah Ilmiah*. Surabaya: Target Press.
- Effendy Onong Uchjana. (1993). *Ilmu. Teori dan Filsafat Komunikasi*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Fakih, Mansour. (2004). *Analisis Gender dan Transformasi Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Firmanzah. (2007). *Marketing Politik : Antara Pemahaman dan Realitas*. Jakarta: Buku Obor.
- McClosky, H. (1972). *Political Participation: International Encyclopedia Of The Sosial Science*. New York: MacMillan company and The Free Press.
- Miriam Budiardjo. (1998). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- Nimmo, D. (2000). *Political Communication and Public Opinion*. California: Goodyear Publishing Company.
- Rush dan Althoff. (1997). *Pengantar Sosial Politik*. Jakarta: Raja Grafindo.
- Sutinah. (2006). *Partisipasi Politik Perempuan*. Surabaya: Cakrawala Timur.

Jurnal

- Dessy Artina. (2016). Keterwakilan Politik Perempuan Dalam Pemilu Legislatif Provinsi Riau Periode 2014-2019. *Jurnal Hukum*, 123-141.
- Isnaini Rodiyah. (2013). Keterwakilan Perempuan Dalam Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. *JKMP*, 55-70.

- Lidya Victorya Pandiangan. (2017). Perempuan Politisi Minangkabau Dalam Dunia Politik : Studi Tentang Alasan Perempuan Memaknai Politik. *Jurnal Politik Muda*, 1-11.
- Loura Hardjaloka. (2012). Potret Keterwakilan Perempuan dalam Wajah Politik Indonesia Perspektif Regulasi dan Implementasi. *Jurnal Konstitusi*, 403-430.
- Sri Warjiyati. (2016). Partisipasi Politik Perempuan Perspektif Hukum Islam. *Al-daulah : Jurnal Hukum Dan Perundangan Islam*, 1-27.
- Zaenal Mukarom. (2008). Perempuan dan Politik: Studi Komunikasi Politik tentang Keterwakilan Perempuan di Legislatif. *Mediator*, 257-270.

Website

www.sumbar.kpu.go.id diakses pada tanggal 12 Maret 2019, pukul 10.00 WIB

Utari Dwi Rahma S, 2018. "KPU : Keterwakilan Perempuan Pada DCS Limapuluh Kota Naik 4%". <https://www.covesia.com/archipelago/baca/58290/kpu-keterwakilan-perempuan-pada-dcs-limapuluh-kota-naik-4-persen> diakses pada tanggal 12 Maret 2019, pukul 11.00 WIB

ANALISIS TERHADAP UPAYA PENGUATAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN NETRALITAS ASN DALAM PEMILU

ANALYSIS ON THE EXERTION TO STRENGTHEN THE IMPLEMENTATION OF CIVIL SERVANT NEUTRALITY POLICIES IN THE GENERAL ELECTION

Tri Wahyuni

Pusat Latihan dan Pengembangan dan
Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah LAN

ABSTRAK

Kenaikan suhu politik selalu terjadi menjelang pemilu. Dalam proses menggunakan hak pilih, tidak jarang membuat orang sering terjebak dalam perilaku *euforia* selama masa kampanye. Bagi para Aparatur Sipil Negara (ASN), preferensi terhadap para kontestan pemilu sangat dibatasi melalui asas netralitas. Setidaknya ada 93 kabupaten kota (18,1%) di Indonesia memiliki indeks kerawanan tinggi terkait aspek netralitas ASN. Berdasarkan hasil pemetaan, deteksi dini dan analisis isu strategis Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), di dalam Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) 2019, 421 kabupaten/kota (81,9%) di Indonesia memiliki indeks kerawanan sedang untuk netralitas ASN. Berbagai regulasi terkait netralitas ASN sudah diterbitkan sebagai respon pemerintah terhadap persoalan netralitas, namun sayangnya, regulasi yang sudah akomodatif masih sering gagap dalam pelaksanaannya. Oleh karenanya, perlu dilakukan analisis atas hambatan proses implementasi. Analisis dalam penelitian ini dihasilkan melalui pendekatan teori/konsep implementasi kebijakan, peraturan perundangan terkait netralitas, dan praktek pelaksanaan netralitas. Penelitian ini bertujuan untuk menghasilkan analisis dan model terhadap upaya penguatan implementasi netralitas ASN dalam Pemilu dengan berdasar pada teori implementasi Edward III, tentang empat kritikal factors yang mempengaruhi keberhasilan implementasi. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif dengan tipe penelitian deskriptif.

Kata Kunci : aparatur, pemilu, netralitas

ABSTRACT

Political atmosphere escalation is always occurring prior the general election. In the process of using their voting right, most people are often trapped in euphoria during the campaign period. For the ASN (PNS and PPPK), their preference for election contestants is restricted by neutrality principle. At least 93 municipal districts (18.1%) in Indonesia have a high vulnerability index related the aspects of ASN neutrality. Based on the results of this mapping, initial detection, and analysis of strategic issues of the Election Supervisory Board (Bawaslu), in the 2019 Election Vulnerability Index (IKP), 421 regency/ cities (81.9%) in Indonesia have a moderate vulnerability index for ASN neutrality. Numerous regulations related to the neutrality of ASN have been issued as the government's response to the issue of neutrality. Unfortunately, the regulation that has been accommodative is still often clumsy in implementation. Therefore, it is necessary to analyze the obstacles to the implementation. The analysis of this study was generated through a theory approach / conceptual implementation of policy, regulation which is related to neutrality, and the practice of implementing

neutrality. This study aims to produce analysis and models for efforts to strengthen the implementation of ASN neutrality in elections based on Edward III's implementation theory about the four critical factors which influencing the success of implementation. The method of this study is a qualitative method with a descriptive research type.

Keywords: *apparatus, election, neutrality*

A. Pendahuluan

Demokrasi di Indonesia memberikan banyak perubahan dalam berbagai sendi kehidupan bernegara. Amandemen UUD 1945 hingga keempat kalinya merupakan wujud dari prestasi besar bangsa Indonesia. Beberapa proses kehidupan bernegara seperti Pemilihan umum berhasil dirubah secara mendasar. Sebelum perubahan UUD 1945 dilakukan, kata langsung, umum, bebas, dan rahasia hanya merupakan slogan rutin yang di dengungkan di berbagai media, padahal dalam pelaksanaannya, hak-hak politik rakyat 'terkooptasi' dalam sistem politik rezim yang berkuasa. Kini, pasca dilakukannya amandemen terhadap konstitusi negara, di dalam Pasal 6A(1) yang merupakan hasil amandemen ketiga disebutkan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Begitupun dalam hal pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.

Kenaikan suhu politik selalu terjadi menjelang pelaksanaan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden serta pemilihan legislatif yang saat ini dilakukan secara serentak. Bagi masyarakat umum, mendukung dalam bentuk apapun kepada para calon selama tidak melanggar ketertiban umum sebagaimana diatur dalam peraturan pemilu adalah sah. Namun, tidak demikian bagi para ASN. Bagi ASN (PNS dan PPPK) preferensi terhadap para capres, cawapres ataupun caleg sangat dibatasi. Para ASN tidak dapat mengekspresikan keberpihakannya

kepada para calon secara bebas, karena dikhawatirkan dapat menghalangi independensi ASN dalam melaksanakan tugas pemerintahan. Oleh karenanya, UU ASN No.5 Tahun 2014 yang merupakan kitab undang-undang bagi para ASN menetapkan asas netralitas, yang artinya : bahwa setiap ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Dalam penjelasannya disebutkan bahwa, pengaruh yang dimaksud adalah pengaruh dari partai politik.

Empat tahun ke belakang dari waktu diterbitkannya UU No 5 Tahun 2014 tentang ASN, tepatnya di tahun 2010, telah diterbitkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Disebutkan di dalamnya bahwa yang dimaksud dengan disiplin Pegawai Negeri Sipil adalah kesanggupan Pegawai Negeri Sipil untuk menaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan kedisiplinan yang apabila tidak ditaati atau dilanggar dijatuhi hukuman disiplin. Adapun yang disebut dengan pelanggaran disiplin adalah setiap ucapan, tulisan atau perbuatan PNS yang tidak menaati kewajiban dan/atau melanggar larangan ketentuan disiplin PNS, baik yang dilakukan di dalam maupun di luar jam kerja. Walaupun PP No. 53 Tahun 2010 dibuat sebagai turunan dari UU Pokok kepegawaian No. 43 tahun 1999, namun karena substansinya masih realistis dengan kondisi saat ini serta keberadaannya belum dicabut status

hukumnya, maka terkait dengan pelanggaran atas disiplin ASN masih mengacu kepada peraturan pemerintah tersebut.

Walaupun kata netralitas tidak tersebut secara konkret di dalam PP No. 53 Tahun 2010, namun, detail indikator perilaku terkait netralitas sudah jelas tergambar sebagaimana tersebut di dalam Pasal 4 Angka 12 dan Angka 13 mengenai larangan kepada Setiap PNS untuk tidak berpolitik praktis ataupun memberikan dukungan kepada para calon dalam pelaksanaan pemilihan umum. Ketika peraturan telah memberikan ketegasan untuk bersikap netral yang disertai dengan sanksi, namun dalam praktiknya, masih saja terjadi pelanggaran. Dirjen Otoda Kemendagri Sumarsono mencatat sebanyak 1.527 Aparatur Sipil Negara (ASN) di Indonesia dinyatakan terindikasi tidak netral dalam pemilu. Angka itu merupakan hasil temuan Kemendagri sepanjang pemilihan kepala daerah (pilkada) serentak di tahun 2018 (CNNIndonesia.com, 2018). Pelaksanaan pemilu memang berbeda dengan Pilkada, secara *scope* dan regulasinya. Namun demikian, dalam kasus ini terdapat persamaan, terkait oknum pelanggaran, yakni para ASN. Jika di Pilkada menemu kenali pelanggaran lebih mudah karena pengawasannya fokus dan terbatas di suatu tempat (Kab/Kota/Provinsi), maka dalam pelaksanaan Pemilu, *scope* pengawasan atas potensi pelanggaran menjadi lebih luas karena pelaksanaannya bersifat nasional.

Kini, menjelang pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden serta pemilihan Calon legeslatif, beberapa pelanggaran atas netralitas ASN sudah mulai bermunculan. Seperti yang terjadi Brebes, ketika seorang ASN guru memposting *caption* dan membagikan ke kiriman di lini masa akun media sosial yang kontennya mengarah ke dukungan politik praktis tertentu, sementara di Klaten, seorang ASN terlibat dalam acara deklarasi pemenangan salah satu calon

anggota legislatif, di Sukoharjo, ada ASN yang terlibat dalam acara kegiatan kampanye yang diadakan salah satu partai politik, dan, di Boyolali, seorang ASN mengajak untuk memilih calon anggota legislatif tertentu dalam acara pertemuan rutin Ikatan Guru TK (IGTK) kecamatan (Antara.com, 2018).

Kasus dalam bentuk penggunaan fasilitas negara juga ditemukan, seperti yang terjadi di Sukoharjo, dimana terdapat mobil dinas plat merah yang digunakan untuk menjemput seorang caleg dan mobil tersebut diparkir di lokasi kampanye (Antara, 2018). Dari berbagai kasus pelanggaran netralitas ASN, beberapa kasus telah berujung kepada penghukuman, seperti Aparatur Sipil Negara (ASN) yang mendukung salah satu calon presiden lewat posting-an status di media sosial, diberikan sanksi penundaan kenaikan pangkat selama 3 (tiga) tahun oleh KASN, lebih berat dari sanksi administrasi sebelumnya berupa penundaan gaji berkala (Merdeka.com, 2019).

Bulan April 2019, yang merupakan bulan pelaksanaan pemilu kian mendekat. Isu netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) terus menjadi sorotan. Berbagai potensi pelanggaran banyak diendus seperti melalui kegiatan pemetaan. Setidaknya ada 93 kabupaten kota (18,1%) di Indonesia memiliki indeks kerawanan tinggi terkait aspek netralitas ASN. Berdasarkan hasil pemetaan, deteksi dini dan analisis isu strategis Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), di dalam Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) 2019, 421 kabupaten/kota (81,9%) di Indonesia memiliki indeks kerawanan sedang untuk netralitas ASN (Gatra.com, 2018). Besaran prosentase hasil pemetaan tersebut tentu memprihatinkan. ASN yang seharusnya fokus menjalankan fungsinya sebagai pelaksana kebijakan, pemersatu bangsa, dan penyelenggara publik masih terjebak pada perilaku politik praktis yang pada akhirnya akan menjauhkan dirinya dari

pemenuhan kewajiban akan fungsinya, *civil service* seharusnya dilihat dari istilah-istilah fungsional, bukan menurut jenis sistem ekonomi atau politik (Napitupulu, 2007:144). Mewujudkan ASN berdasarkan merit sistem sebagaimana tema besar RPJM ke tiga yang sudah akan berakhir di Tahun 2019 masih menjadi pekerjaan rumah yang sulit untuk diselesaikan.

Berbagai regulasi terkait netralitas ASN telah masif diterbitkan oleh berbagai lembaga, sesuai dengan fungsi dan kewenangannya masing-masing (Bawaslu, Menpan, dan KASN). Munculnya regulasi tersebut merupakan wujud dari respon pemerintah terhadap persoalan netralitas, wujud dari sebuah kebijakan, atas arah tindakan yang mempunyai maksud guna mengatasi suatu masalah (Anderson dalam Wibawa, 2011 : 2). Namun sayangnya, regulasi yang sudah akomodatif ternyata masih sering gagap dalam pelaksanaannya (indikator kegagalan dilihat dari munculnya berbagai kasus pelanggaran). Oleh karenanya, perlu dilakukan analisis atas belum efektifnya proses implementasi dari regulasi netralitas. Dengan demikian dapat tercapai fungsi Implementasi yang mencakup penciptaan yang dalam ilmu kebijakan publik (*policy science*) disebut *policy delivery system* (sistem penyampaian /penerusan kebijakan public) yang biasanya terdiri dari cara-cara atau sarana-sarana tertentu yang dirancang/didesain secara khusus serta diarahkan menuju tercapainya tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang dikendaki (Wahab, 2011 : 159).

Penelitian ini bertujuan untuk menghasilkan analisis dan model dalam upaya penguatan implementasi kebijakan netralitas dalam Pemilu. Analisis dan model dilakukan berdasarkan pendalaman konsep implementasi kebijakan Edward III yang memberikan penekanan kepada empat unsur kritikal faktor yang meliputi : komunikasi, sumber daya, perilaku, dan struktur organisasi. Dari hasil analisis dan permodelan implementasi yang dihasilkan

diharapkan dapat membantu memitigasi kegagalan implementasi regulasi netralitas ASN di masa yang akan datang. Berikut alur pikir penelitian atas Analisis Penguatan Implementasi Kebijakan Netralitas ASN dalam Pemilu :



Gambar 1. Alur Pikir Penelitian

B. Metodologi Penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif didefinisikan sebagai jenis penelitian yang temuan-temuannya tidak diperoleh melalui prosedur statistik atau bentuk hitungan lainnya” (Strauss dan Corbin dalam Afrizal 2015). Temuan dalam penelitian ini akan dihasilkan dari hasil analisa atas masih adanya kasus pelanggaran netralitas ASN. Adapun teori dan konsep yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah teori/konsep yang berkaitan dengan implementasi kebijakan. Pengambilan data dalam penelitian ini dilakukan dengan studi kepustakaan terhadap berbagai konsep para akademisi dan praktisi, peraturan perundangan terkait netralitas, serta berbagai kasus pelanggaran netralitas ASN dari berbagai media massa, hal ini merujuk kepada konsep penelitian kualitatif oleh Afrizal bahwa Peneliti yang memakai metode kualitatif, menganalisis data berupa kata-kata dan perbuatan - perbuatan manusia tanpa upaya mengkuantifikasikannya. Adapun fokus dari penelitian ini adalah Analisis terhadap

teori, konsep dan regulasi terhadap strategi penguatan implementasi kebijakan netralitas ASN dalam Pemilu.

C. Tinjauan Pustaka

1. Kerangka Konsep

Pemilu di Indonesia di atur di dalam Undang-undang pemilu No. 7 Tahun 2017. Dalam pelaksanaan Pemilu, setiap warga negara dapat menggunakan segala hak politiknya secara bebas (selama tidak bertentangan dengan peraturan), kecuali bagi warga negara yang berstatus ASN. Terdapat keterbatasan bagi ASN dalam menyalurkan aspirasi politiknya. Di luar bilik suara, ASN harus berperilaku netral, tidak berperilaku memihak pada kepentingan politik manapun. ASN harus netral, karena jika tidak dapat menjadi batu sandungan bagi pelaksanaan pelayanan publik dan persatuan bangsa. Oleh karenanya, pemerintah telah mengakomodasi persoalan netralitas ke dalam produk kebijakan berupa regulasi. Dengan adanya kebijakan netralitas yang jelas, diharapkan dapat membantu memitigasi potensi pelanggaran, karena kebijakan adalah arah tindakan yang mempunyai maksud, yang ditetapkan oleh seorang atau beberapa aktor guna mengatasi suatu masalah (Anderson dalam Wibawa, 2011 : 2).

Netral berarti operator pelayanannya tidak memihak. David Good dengan mengutip Kernaghan mengemukakan enam prinsip netralitas politik: *pertama*, politik dan kebijakan harus dipisahkan dari administrasi. Politisi membuat keputusan kebijakan, pelayan publik melaksanakan kebijakan. *Kedua*, pelayan publik diangkat dan dipromosikan atas dasar jasa serta prestasi bukan karena hubungannya dengan partai politik. *Ketiga*, pelayan publik tidak boleh melakukan kegiatan-kegiatan politik partisan. *Keempat*, pelayan publik tidak boleh mengemukakan gagasan atau pandangan pribadinya tentang kebijakan pemerintah atau

administrasi. *Kelima*, pelayan publik memberi masukan yang jujur dan obyektif kepada pemimpin politik secara pribadi dan dan konfidentalitas, dan *Keenam*, pelayan publik harus menjalankan keputusan kebijakan secara loyal dan semangat tanpa memandang dasar filsafat dan program partai yang berkuasa dan tanpa memperhatikan pandangan pribadi mereka (Haryatmoko, 2013 : 18-19).

Tahun 2010, perilaku netral sudah mendapatkan sorotan walaupun secara nama belum konkrit menyebut netralitas. Melalui Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, beberapa pasal telah menyiratkan tentang beberapa perbuatan yang diindikasikan tidak netral dan dianggap memberikan dukungan kepada para kontestan Pemilu dengan cara: ikut serta sebagai pelaksana kampanye, menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS, sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain; dan/atau sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara, membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye dan/atau mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat, serta memberikan dukungan kepada calon anggota Dewan Perwakilan Daerah atau calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara memberikan surat dukungan disertai foto kopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk sesuai peraturan perundang - undangan.

Empat tahun kemudian lahir undang-undang Aparatur Sipil Negara No. 5 Tahun 2014. Di dalam Pasal 2 UU

ASN yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN, disebutkan bahwa salah satu asasnya adalah netralitas, di dalam penjelasannya disebutkan bahwa yang dimaksud dengan “asas netralitas” adalah bahwa setiap Pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Guna menjaga netralitas ASN, maka dibentuk lembaga yang bernama Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), yang di dalam Pasal 31 ayat (1) mempunyai 3 (tiga) tugas, dua di antaranya adalah: menjaga netralitas Pegawai ASN dan melakukan pengawasan atas pembinaan profesi ASN.

Ketika berbagai regulasi yang telah dibentuk belum mampu mengurangi pelanggaran yang semakin masif, maka perlu melihat sisi ketidak efektifan tersebut dari sisi implementasi. Hal ini menjadi lebih efektif untuk dilakukan, karena studi implementasi kebijakan tidak mempersoalkan isi kebijakan, tetapi lebih banyak pada bagaimana isi kebijakan itu bisa dipahami dengan benar oleh agen pelaksana dan stakeholders sehingga sikap dan perilaku mereka terhadap kebijakan sesuai dengan semangat yang dimiliki oleh pembuat kebijakan (Dwiyanto, 2018 : 38). Harus dilihat tentang berbagai faktor yang menyebabkan proses implementasi tidak berjalan dengan baik, karena kebijakan yang tepat dan didukung oleh teori kausal yang jelas, tapi tidak didukung oleh strategi implementasi yang jelas dan efektif, tidak akan menghasilkan perubahan yang berarti (Dwiyanto, 2018:39).

Fungsi Implementasi mencakup pula penciptaan apa yang dalam ilmu kebijakan public (policy science) disebut policy delivery system (system penyampaian /penerusan kebijakan public) yang biasanya terdiri dari cara-cara atau sarana-sarana tertentu yang dirancang/didesain secara khusus serta diarahkan menuju tercapainya tujuan-tujuan dan

sasaran-sasaran yang dikendaki (Wahab, 2011:159). Hal lainnya yang dapat dilakukan untuk menjamin implementasi dapat berjalan dengan lancar adalah perlu didahuluinya penyampaian informasi kepada kelompok sasaran. Kegiatan penyampaian informasi ini biasa disebut sebagai kegiatan sosialisasi, yang dilakukan melalui dua cara yakni langsung dan tidak langsung. (Purwanto dan Sulistyastuti, 2012 : 75).

Banyak konsep terkait implementasi kebijakan, salah satunya menurut Edward III (1980) yang mengidentifikasi bahwa terdapat empat kritikal factors yang mempengaruhi keberhasilan implementasi. Keempat faktor tersebut adalah: komunikasi, sumber daya, disposisi atau perilaku, dan struktur birokrasi (Purwanto dan Sulistyastuti, 2012 : 85). Komunikasi harus akurat dan harus dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana. Petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus dipahami, melainkan juga petunjuk-petunjuk itu harus jelas. Jika petunjuk pelaksanaan itu tidak jelas, maka para pelaksana (implementator) akan mengalami kebingungan tentang apa yang harus mereka lakukan. Selain itu, mereka juga akan mempunyai keleluasaan untuk memaksakan pandangan mereka pada implementasi, yang mungkin berbeda dengan pandangan atasan atau pandangan yang seharusnya dijadikan acuan (Winarno, 2012:178). Untuk memperkecil gap (jurang), manajer harus berusaha menciptakan suasana saling percaya-mempercayai sebagai kondisi yang baik untuk berkomunikasi, Apabila sebelumnya sudah berapriori berarti akan memperlemah komunikasi (Terry, 2016:145). Terdapat beberapa Kondisi-kondisi yang dapat membantu komunikasi menjadi efektif, yakni : Komunikatornya harus memiliki ‘modal’ informasi yang besar daripada jumlah informasi yang benar-benar digunakan untuk berkomunikasi, berkomunikasi secukupnya (harus menghindari pembicaraan atau tulisan yang terlampaui banyak atau terlampaui sedikit),

komunikasi dapat dirubah distribusinya (komunikasi harus diperhalus), gunakan simbol-simbol dan alat visual yang memadai, dan hati-hati memilih informasi yang dikomunikasikan (Terry, 2016 : 150). Dalam komunikasi, dapat juga dilibatkan pers, pers adalah media massa, alat bagi massa, khalayak, publik untuk mengetahui informasi tentang dirinya, alat bagi sekelompok orang untuk memberi tahu publik (Wibawa, 2011 : 62).

Di samping komunikasi, yang perlu diperhatikan lainnya adalah menyangkut sumber daya. Peningkatan dan pemenuhan Kompetensi merupakan isu terbesar manajemen ASN berbasis merit sistem sebagaimana tersebut di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen ASN. Kompetensi adalah suatu kemampuan untuk melaksanakan suatu pekerjaan yang dilandasi atas ketrampilan dan pengetahuan serta didukung oleh sikap kerja yang dituntut oleh pekerjaan tersebut (Wibowo, 2013:324). Terdapat tujuh faktor yang mempengaruhi kecakapan kompetensi, yakni : *Pertama*, keyakinan dan nilai. *Kedua*, ketrampilan. Pengembangannya akan berdampak baik pada budaya organisasi dan kompetensi individual. *Ketiga*, pengalaman. Kompetensi ini dapat berubah dengan perjalanan waktu dan perubahan lingkungan. *Keempat*, Karakteristik kepribadian, yang dapat dirubah karena orang merespon dan berinteraksi dengan kekuatan dan lingkungan sekitarnya. *Kelima*, motivasi. Sifatnya dapat berubah. Melalui apresiasi dapat mempunyai pengaruh positif. *Keenam*, isu emosional. Hambatan emosional dapat membatasi penguasaan kompetensi. *Ketujuh*, kemampuan intelektual. Bergantung kepada pemikiran kognitif seperti pemikiran konseptual dan analitis (Wibowo, 2013 : 339 – 343).

Faktor ketiga dari empat kritikal faktor implementasi Edward adalah perilaku. Dibutuhkan perilaku keperdulian

dalam diri birokrat dalam mengefektifkan implementasi sebuah regulasi. Karena alasan prioritas dari badan yang berbeda, mendorong para birokrat untuk menghindari koordinasi dengan badan-badan lain. Padahal, penyebaran wewenang dan sumber-sumber untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan yang kompleks membutuhkan koordinasi (Winarno, 2012 : 209). Adapun berkaitan dengan struktur Organisasi sebagai faktor keempat kritikal faktor implementasi, pada awalnya, bentuk-bentuk organisasi yang cocok untuk merencanakan perubahan tersebut dapat bersifat agak birokratik, seperti dalam model weber, di mana tugas-tugas dan hubungan antar tugas dirumuskan dengan jelas serta truktur yang disusun secara hierarkis (Wahab, 2005 : 111). Namun demikian, ketika jaman sudah berubah, dengan munculnya instrumen kehidupan yang sifatnya memudahkan bernama teknologi, maka, mengendalikan kegiatan yang kompleks dan melibatkan banyak orang akan menjadi lebih mudah. Ketika sebelumnya sebuah organisasi memerlukan struktur yang kompleks untuk melakukan supervisi dan kontrol agar efektif, maka dengan keberadaan TIK dapat menggantikan sebagian dari fungsi hirarkis tersebut, sehingga, dapat membantu pimpinan dalam melakukan supervisi dan kontrol (Dwiyanto, 2015 : 35). Dengan berbagai instrumen hukum dan tehnologi tersebut, sudah saatnya di dalam menjalankan tugas sebagai pelayanan publik, *civil service* seharusnya dilihat dari istilah-istilah fungsional, bukan menurut jenis sistem ekonomi atau politik (Napitupulu, 2007 : 144).

2. Kajian Empiris

Beberapa publikasi hasil dari penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya menunjukkan bahwa proses mewujudkan netralitas merupakan proses yang panjang. Ada yang berpendapat bahwa netralitas pegawai negeri diperlukan sepanjang sifatnya hanya

sementara dan selama masa transisi, bukan bersifat langgeng untuk jangka waktu yang panjang. Makna netralitas adalah bebasnya Pegawai Negeri Sipil dari pengaruh kepentingan partai politik tertentu atau tidak memihak untuk kepentingan partai tertentu atau tidak berperan dalam proses politik karena dikhawatirkan pegawai tersebut menyalahgunakan penggunaan fasilitas negara untuk kepentingan partai seperti yang telah terjadi pada masa Orde Baru (Hartini, 2019).

Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) seharusnya bekerja pada prinsip-prinsip netralitas untuk melayani masyarakat dan melibatkan berbagai pemangku kepentingan (*stakeholders*). Harapannya para pemangku kepentingan seperti pemerintah, KPU, Bawaslu, partai politik, akademisi, LSM dan masyarakat dapat bersama-sama mengawasi ASN ketika pilkada berlangsung. Partisipasi politik masyarakat dalam mengawasi setiap ASN ketika pilkada berlangsung juga sangat diperlukan, untuk memperhatikan setiap ASN yang terlibat dalam politik praktis. Agar ASN yang terlibat dalam politik praktis ini dapat ditindak dan diberikan sanksi yang tegas (Saragih dan Ginting, 2018). Netralitas merupakan kebutuhan dasar bagi ASN, karena dengan netralitas yang dimiliki, ASN dapat melaksanakan tugasnya secara profesional, sebagaimana hasil penelitian Tedi Sudrajat dan Agus Mulya Karsona bahwa Konsep netralitas adalah memberikan pembatasan dan kepastian akan peran dari PNS dalam pemerintahan. Implikasi pembatasan adalah penegakan hukum yang berorientasi pada jaminan PNS dalam melaksanakan tugas secara profesional. Pada hakikatnya, kewenangan tersimbol dalam tugas pengawasan atas orang-orang yang memiliki kekuasaan – berarti mewujudkan partisipasi politik rakyat dalam segala perkara - perkara umum dan juga dalam hukum. Konsep ini dapat dikorelasikan dengan hakikat dari netralitas yang luarannya adalah pembentukan karakter profesional bagi

PNS dalam pelayanan publik (Sudrajat dan Karsona, 2016).

D. Pembahasan

Tujuan pemilihan umum untuk memilih pemimpin negara dan para wakil rakyat secara langsung demi mewujudkan demokrasi yang *flawless* dengan melibatkan masyarakat sebagai pemegang kunci demokrasi. Agar dapat terpilih oleh rakyat, maka para calon pemimpin negara dan para wakil rakyat sebagaimana tersebut di dalam UU No. 7 Tahun 2017 yang terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil presiden, dan anggota Dewan perwakilan Rakyat Daerah, harus benar-benar dikenal rakyat pemilihnya melalui profil dan karya nyatanya.

Dalam proses pemilihan umum, semua masyarakat dapat menggunakan hak politiknya secara bebas, namun tidak demikian dengan warga negara yang berstatus Aparatur Sipil Negara (ASN). Dengan fungsinya sebagai pelaksana kebijakan, pemersatu bangsa, dan pelayan publik, maka para ASN terikat pada asas netralitas sebagaimana tersebut di dalam undang-undang yang menaunginya, yakni UU No. 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Untuk mewujudkan merit sistem sebagai manajemen pengelolaan ASN, sudah seharusnya ASN kembali kepada fungsinya, civil service hanya dilihat dari aspek fungsional, yang menghubungkan proses formulasi dan implementasi kebijaksanaan dengan menyediakan sumber daya manusia untuk melaksanakan kebijakan umum (Napitupulu, 2007 : 144).

Netral berarti operator pelayanannya tidak memihak. Netralitas harus dihormati karena memegang peran sentral dalam hubungan antara pejabat publik dan politisi (Haryatmoko, 2013 : 18). Dengan netralitas yang terjaga, para pejabat publik akan mempunyai wibawa dalam menjalankan tugasnya, karena tidak

adanya keterikatan dalam suatu kepentingan. Terdapat enam prinsip netralitas politik (David Good dalam Haryatmoko, 2013 : 18-19), keenam prinsip tersebut yakni : *pertama*, politik dan kebijakan harus dipisahkan dari administrasi. Politisi membuat keputusan kebijakan, pelayan publik (dalam hal ini ASN) melaksanakan kebijakan. Ranah politik dan administrator harus terpisah. Saat ini keduanya sudah terakomodasi dalam regulasi yang berbeda-beda. Dengan tuntutan merit sistem yang semakin kompleks, diharapkan para ASN lebih fokus kepada fungsinya sebagai pelaksana kebijakan. Keterlibatan ASN dalam urusan politik yang bukan ranahnya akan semakin menjauhkan para administrator dari upaya pemenuhan kompetensinya sebagai pelayan masyarakat. Oleh karenanya, berbagai kebijakan tentang kompetisi dan kolaborasi pelayanan publik dapat lebih digalakkan guna memancing fokus dan kreativitas para ASN untuk lebih berprestasi.

Prinsip kedua netralitas adalah, pelayan publik diangkat dan dipromosikan atas dasar jasa serta prestasi bukan karena hubungannya dengan partai politik. Sistem merit telah ditetapkan sebagai sistem majemen pengembangan ASN. Manajemen ASN hanya akan didasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan sebagaimana tersebut di dalam Pasal 1 angka 24 PP No. 11 tahun 2017. Dengan penerapan sistem ini tidak perlu ada ketakutan bagi para ASN terhadap karir dirinya jika terjadi pergantian kekuasaan.

Prinsip netralitas selanjutnya, berkaitan dengan pelayan publik tidak boleh melakukan kegiatan-kegiatan politik partisan. Ada dua baju yang harus dikenakan ASN dalam menggunakan hak politiknya, yakni baju sebagai perorangan

dan baju sebagai ASN. Hak ASN di dalam bilik suara adalah hak perorangan yang sepenuhnya dilindungi secara konstitusi. Hanya saja, hak akan berubah jika ASN menggunakannya di luar bilik suara seperti terlibat penggalangan dukungan dengan segala manifestasinya. Politik adalah harga mati bagi ASN untuk dihindari secara praktis. Penting untuk dipahami bagi ASN bahwa kewajiban untuk tidak berpolitik praktis harus dilakukan selama jam kerja maupun di luar jam kerja sebagaimana merujuk kepada PP No. 53 Tahun 2010 yang menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan pelanggaran disiplin adalah setiap ucapan, tulisan atau perbuatan PNS yang tidak menaati kewajiban dan/atau melanggar larangan ketentuan disiplin PNS, baik yang dilakukan di dalam maupun di luar jam kerja. Bahwa pelayan publik tidak boleh mengemukakan gagasan atau pandangan pribadinya tentang kebijakan pemerintah atau administrasi tersebut di dalam prinsip keempat netralitas David Good. Dari berbagai konten regulasi netralitas ASN, disebutkan bahwa mengemukakan gagasan atau pandangan pribadi tentang kebijakan pemerintah yang dikaitkan dengan para calon kontestan pemilu selama masa kampanye merupakan wujud keberpihakan, oleh karenanya melakukan perbuatan tersebut sama dengan pelanggaran netralitas ASN. Prinsip kelima netralitas selanjutnya adalah pelayan publik memberi masukan yang jujur dan obyektif kepada pemimpin politik secara pribadi dan dan konfidentalitas. Dalam praktik di Indonesia saat ini, memberi masukan kepada pemimpin politik secara pribadi merupakan pelanggaran atas regulasi netralitas ASN. Walaupun dalam praktiknya susah menemukan kasusnya karena sifat dukungannya yang tidak kasat mata, namun fenomena ini banyak ditemukan, sebagaimana yang terangkum dari hasil evaluasi pengawasan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah oleh Bawaslu di Tahun 2017 (Bawaslu,

2017). Prinsip terakhir dari penjelasan David Good tentang netralitas politik adalah Pelayan publik harus menjalankan keputusan kebijakan secara loyal dan semangat tanpa memandang dasar filsafat dan program partai yang berkuasa dan tanpa memperhatikan pandangan pribadi mereka. Ketika pemilu sudah menetapkan pemimpin negara, maka kebijakan yang akan diambil calon presiden/wakil presiden pemenang pemilu harus dijalankan tanpa syarat oleh semua ASN.

Untuk membuat para ASN bersikap netral, telah dibuat berbagai regulasi sebagai output kebijakan. Berbagai regulasi, diharapkan dapat berfungsi mencegah dan menangani pelanggaran netralitas, sesuai karakteristik sebuah kebijakan sebagai sebuah arah tindakan yang mempunyai maksud dan ditetapkan oleh seorang atau beberapa aktor guna mengatasi suatu masalah (Anderson dalam Wibawa, 2011 : 2). Undang – undang induk Aparatur Sipil Negara adalah UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara mengatur asas netralitas, di dalam Pasal 2 UU ASN huruf f yang menyebutkan bahwa Penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN berdasarkan pada asas netralitas. Lebih lanjut di dalam penjelasannya tertulis bahwa yang dimaksud dengan “asas netralitas” adalah bahwa setiap Pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Guna mengawal perwujudan netralitas, lebih lanjut disebutkan di dalam Pasal 31 bahwa dibentuk lembaga khusus bernama Komisi Aparatur Sipil Negara yang akan menjalankan tugasnya untuk menjaga netralitas Pegawai ASN dan melakukan pengawasan atas pembinaan profesi ASN.

Empat tahun sebelum berlakunya UU No 5 Tahun 2014 tentang ASN, para perumus kebijakan telah mengendus berbagai indikator praktik pelanggaran netralitas ASN. Disebut indikator, karena

kata netralitas belum konkrit tersebut di dalamnya, hanya kualifikasi perbuatannya saja. Melalui Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, berbagai indikator netralitas seakan ingin menjawab tentang kualifikasi perilaku netral yang tidak tersebut dengan jelas di dalam PP No. 42 Tahun 2004 tentang kode etik bagi PNS. Kejelasan indikator pelanggaran netralitas dalam PP ini dapat kita jumpai pengaturannya di dalam Pasal 4 PP No. 53/2010 yang menyebutkan berbagai larangan kepada Setiap PNS agar tidak : memberikan dukungan kepada capres/cawapres, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara: ikut serta sebagai pelaksana kampanye, menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS, sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain; dan/atau sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas Negara (Angka 12), memberikan dukungan kepada calon presiden/wakil Presiden dengan cara: membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye dan/atau mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat (angka 13), serta memberikan dukungan kepada calon anggota Dewan Perwakilan Daerah atau calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara memberikan surat dukungan disertai foto kopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk sesuai peraturan perundang undangan (angka 14). Mengarahkan keberpihakan dan memberikan surat dukungan disertai foto kopi Kartu Tanda Penduduk merupakan perilaku yang mudah terdeteksi karena kasat mata.

Sementara pelanggaran dengan membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye merupakan tindakan yang sulit pembuktiannya dan membutuhkan pemahaman substansi hukum yang cukup. Oleh karenanya, kapasitas pengawas netralitas harus selalu ditingkatkan agar mampu menyelesaikan setiap pelanggaran yang terjadi.

Pengaturan netralitas yang telah konkrit dengan berisikan sanksi terkadang masih kurang diindahkan. Penerapan sebuah peraturan memang tidak mudah. Untuk dapat mengetahui proses implementasi dengan baik, penting untuk melihatnya dengan menggunakan pendekatan konsep implementasi, karena studi implementasi kebijakan tidak mempersoalkan isi kebijakan, tetapi lebih banyak pada bagaimana isi kebijakan itu bisa dipahami dengan benar oleh agen pelaksana dan stakeholders sehingga sikap dan perilaku mereka terhadap kebijakan sesuai dengan semangat yang dimiliki oleh pembuat kebijakan. Kebijakan yang tepat dan didukung oleh teori kausal yang jelas, tapi tidak didukung oleh strategi implementasi yang jelas dan efektif, tidak akan menghasilkan perubahan yang berarti (Dwiyanto, 2018 : 38 - 39).

Manfaat lain dari mempelajari implementasi kebijakan terhadap asas netralitas adalah dapat mengetahui cara-cara apa saja yang dapat dilakukan untuk memperkecil persoalan yang menghambat para ASN untuk patuh dan menjalankan asas netralitas yang menjadi kewajibannya, hal ini sesuai dengan semangat fungsi Implementasi yang mencakup penciptaan *policy delivery system* (sistem penyampaian /penerusan kebijakan publik) yang biasanya terdiri dari cara-cara atau sarana-sarana tertentu yang dirancang/didesain secara khusus serta diarahkan menuju tercapainya tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang dikendaki (Wahab, 2011 : 159). Terkait kebijakan netralitas ASN,

merupakan hak ASN untuk diberitahu bahwa ada peraturan terkait penggunaan hak politiknya yang terbatas, dan jika melanggar, akan mendapatkan sanksi, terlepas apakah dia telah mengetahui aturannya atau tidak, karena akan berlaku sebuah adagium hukum : *ignorantia jurist non excusat* yang artinya ketidaktahuan hukum tidak bisa dimaafkan oleh karenanya, menjadi kurang *fair* bagi negara, jika membuat kebijakan, namun tidak mensosialisasikannya.

Di lingkungan birokrasi, pengenalan dan pemahaman kebijakan banyak disebut sebagai kegiatan sosialisasi. Kegiatan ini dapat dilakukan melalui dua cara yakni langsung dan tidak langsung (Purwanto dan Sulistyastuti, 2012 : 75). Kegiatan sosialisasi kebijakan netralitas ASN harus dirancang serius agar dapat tercapai maksud dan tujuannya, bukan yang selama ini banyak terjadi, hanya bersifat seremonial semata.

Banyak teori dan konsep yang lahir atas persoalan implementasi kebijakan. Salah satunya yang dikemukakan oleh Edward III (1980) dengan mengidentifikasi empat kritikal faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi. Keempat faktor tersebut adalah: komunikasi, sumber daya, disposisi atau perilaku, dan struktur birokrasi (Purwanto dan Sulistyastuti, 2012:85). Banyak pendapat terkait keefektifan sebuah proses komunikasi, salah satunya dikemukakan oleh Terry. Menurut Terry, terdapat lima kondisi yang dapat membantu komunikasi menjadi efektif (Terry, 2016 : 150), yakni: *Pertama*, komunikatornya harus memiliki 'modal' informasi yang besar dari pada jumlah informasi yang benar-benar digunakan untuk berkomunikasi. Dalam hal netralitas, modal pemahaman yang mendalam akan konten regulasi netralitas ASN yang akan disampaikan seorang narasumber sangat penting. Oleh karenanya, para *crew* Bawaslu, para ASN di level manajerial harus membekali pengetahuan yang cukup agar dapat

menjawab berbagai pertanyaan kritis terkait kasus pelanggaran netralitas ASN.

Berkomunikasi secukupnya merupakan faktor *kedua*. Masih menurut Terry, harus dihindari pembicaraan atau tulisan yang terlampau banyak atau terlampau sedikit. Di era digital yang semakin masif, banyak proses penyampaian informasi dilakukan melalui media sosial, termasuk yang berkaitan dengan netralitas ASN. Banyak poster di media sosial dibuat oleh K/L/pemda yang berisikan himbauan untuk tidak melanggar netralitas. Konten yang menarik membuat orang terpancing untuk membaca. Faktor *ketiga* adalah komunikasi dapat dirubah distribusinya. Biasanya orang tidak suka menyampaikan hasil yang kurang baik. Ketika persoalan netralitas sudah harus dikomunikasikan secara terbuka, maka, tidak ada pilihan selain mengkomunikasikannya dengan cara yang baik.

Menggunakan simbol-simbol dan alat visual yang memadai menurut Terry merupakan kondisi *keempat* untuk mengefektifkan komunikasi. Simbol dikembangkan untuk menyampaikan informasi dan merupakan tanda yang mempunyai arti tertentu. Penggunaan simbol atau gambar yang menarik dalam penyampaian informasi terkait netralitas perlu mendapatkan perhatian. Oleh karenanya kreativitas penyampaian pesan menjadi sebuah tuntutan agar ASN antusias untuk menghadirinya. Terakhir, faktor *kelima*, efektifitas komunikasi yakni, hati-hati memilih informasi yang dikomunikasikan. Perusahaan (dalam hal ini birokrasi) juga mempunyai wewenang dan kepentingan yang kadang kala harus dilindungi. Walaupun keterbukaan informasi publik merupakan sebuah kewajiban bagi birokrasi saat ini, akan tetapi tidak semua informasi langsung dapat diekspose.

Komunikasi bersifat dinamis: mengatakan sesuatu yang tepat di tempat yang tepat pula, bernilai sangat tinggi. Komunikasi yang baik merupakan suatu

motivasi (Terry, 2016 : 145 - 147). Ketika masa pemilu sudah mendekat, maka menjadi kewajiban pemimpin untuk mengkomunikasikan tentang urgensi netralitas ASN sebagai refleksi atas fungsi pembinaan. Kegiatan mengkomunikasikan tentang urgensi netralitas dapat dilakukan secara formal melalui kegiatan terencana dan teranggarkan seperti seminar. Namun jika memang tidak memungkinkan dilaksanakan kegiatan yang berbasis anggaran, dapat dilakukan kegiatan komunikasi secara informal seperti rapat antar pimpinan atau rapat staf dalam sebuah unit kerja.

Kritikal faktor kedua implementasi berkaitan dengan sumber daya. Sumber daya manusia ASN semakin hari semakin dituntut keprofesionalannya dalam menjalankan tugas sebagai pelayan publik. Peningkatan dan pemenuhan kompetensi merupakan isu terbesar manajemen ASN berbasis merit sistem sebagaimana tersebut di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen ASN. Kompetensi adalah suatu kemampuan untuk melaksanakan suatu pekerjaan yang dilandasi atas ketrampilan dan pengetahuan serta didukung oleh sikap kerja yang dituntut oleh pekerjaan tersebut (Wibowo, 2013 : 324). Tidak mudah dalam mewujudkan ASN yang berkompeten. Hal ini karena terdapat faktor-faktor yang mempengaruhi kecakapan kompetensi seseorang. Menurut Wibowo, ada tujuh faktor yang mempengaruhi kemampuan kompetensi seseorang (Wibowo, 2013 : 339 343), ketujuh faktor tersebut yakni : *pertama*, keyakinan dan nilai. Perwujudannya ditunjukkan melalui berpikir positif baik tentang dirinya maupun terhadap orang lain. Sangat penting bagi ASN untuk selalu yakin akan nilai yang dimilikinya. Nilai untuk memberikan pelayanan yang terbaik, akan dapat membantu ASN untuk mencegah dirinya berperilaku tidak adil dalam memberikan pelayanan karena ketidaknetralan.

Faktor *kedua* yang mempengaruhi kompetensi adalah ketrampilan. Pengembangan ketrampilan yang cukup akan berdampak positif pada setiap individu dan organisasi. Banyak ketrampilan yang dituntut kepada para ASN saat ini. Oleh karenanya, penting bagi setiap organisasi untuk meneropong setiap potensi para ASN di lingkungan organisasinya agar dapat dimanfaatkan sesuai dengan ketrampilan yang dimilikinya. *Ketiga*, pengalaman. Faktor ini diperoleh secara otodidak dari setiap perjalanan karir para ASN. Berkaitan dengan netralitas, tentu berbeda situasinya menjalani netralitas di jaman orde baru yang masih penuh dengan kolusi, korupsi, dan nepotisme dengan kondisi saat ini yang manajemen pengelolaan ASN telah berbasis merit sistem. Dengan demikian, pengalaman berpolitik di masa lalu oleh ASN sudah harus ditinggalkan, karena karakteristik pelanggarannya sudah berbeda, lebih berat dan lebih transparan.

Karakteristik kepribadian merupakan faktor *keempat* penentu kemampuan kompetensi. Kepribadian bukan hal yang tidak dapat dirubah, karena orang merespon dan berinteraksi dengan kekuatan dan lingkungan sekitarnya. Keberpihakan karena persamaan suku, kesamaan visi, maupun golongan, bisa menjadi embrio keberpihakan ASN kepada para kontestan pemilu sehingga pada akhirnya melanggar asas netralitas. Faktor *kelima* adalah motivasi. Sifatnya dapat berubah. Untuk menumbuhkan motivasi, dapat dilakukan melalui berbagai apresiasi yang dapat memberikan pengaruh positif. Sayangnya, apresiasi saat ini masih mahal harganya di lingkungan birokrasi. Bukan isu baru lagi, salah satu alasan ASN untuk bertransaksi politik dengan para kontestan pemilu karena adanya perasaan demotivasi yang dirasakan bersangkutan terhadap para pemimpinnya.

Isu emosional merupakan faktor *keenam* yang berpengaruh terhadap

kemampuan kompetensi. Hambatan emosional dapat membatasi penguasaan kompetensi. Hampir sama dengan faktor motivasi, persoalan emosional juga banyak memberikan pengaruh terhadap keberpihakan ASN kepada para calon kontestan pemilu. Perasaan tidak dihargai dan tidak diinginkan, merupakan lagu klasik yang sering mewarnai ASN ketika nekat memutuskan melanggar netralitas. Terakhir, faktor *ketujuh* adalah kemampuan intelektual. Kemampuan ini akan sangat bergantung kepada pemikiran kognitif seperti pemikiran konseptual dan analitis. Berbagai polemik tentang persoalan netralitas, tentu tidak akan muncul dari dalam diri ASN dengan tingkat intelektual yang bagus.

Pengaturan tentang netralitas sudah kompleks, dari undang-undang hingga yang berbentuk peraturan lembaga. Idealnya pengertian dan kualifikasi pelanggaran netralitas ASN sudah terakomodasi, sehingga akan memudahkan penjatuhan sanksi jika terjadi pelanggaran. Sayangnya, berkembangnya ragam kasus netralitas ASN lebih melampaui apa yang telah di atur. Contoh kasus, keterlibatan ASN sebagai mesin pemikir para calon, dalam pengaturannya belum tersebut konkrit. Begitupun terhadap kasus lainnya, seperti aktivitas penggunaan simbol jari. Dalam kasus pengawas dan pimpinan ASN paham substansi, maka dapat disangkakan pelanggaran terhadapnya, sebaliknya, jika pengawas dan pimpinannya belum terlalu paham substansi peraturan netralitas, maka kasus yang sama akan menguap dengan sendirinya. Petunjuk yang jelas akan membawa keberhasilan, sebaliknya, petunjuk pelaksanaan tidak jelas, akan membuat para implementator kebingungan tentang apa yang harus mereka lakukan. Dengan ketidakjelasan, mereka (para pelanggar) akan mempunyai keleluasaan untuk memaksakan pandangan mereka pada implementasi, yang mungkin berbeda dengan pandangan atasan atau pandangan yang seharusnya dijadikan acuan (Winarno, 2012 : 178).

Disamping sumber daya manusia dan kemampuan melahirkan peraturan yang konkrit, sumber daya lainnya yang mempengaruhi implementasi kebijakan adalah informasi. Informasi mempunyai dua bentuk : pertama, mengenai bagaimana melaksanakan suatu kebijakan. Kedua, terkait data tentang ketaatan personil lain terhadap peraturan pemerintah. Pelaksana lain harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan mentaati undang-undang atau tidak (Winarno, 2012:187). Secara tidak langsung, bagaimana melaksanakan kebijakan masih terkait dengan kemampuan untuk melahirkan peraturan yang konkrit. Peraturan yang konkrit akan membuat informasi lebih mudah untuk disampaikan. Kebijakan yang pengaturannya terstrata dengan baik akan mampu meminimalisir kegagalan implementasi yang rentan terjadi di lapangan.

Terkait data ketaatan personil lain, juga sangat mempengaruhi apakah implementasi sebuah kebijakan akan efektif atau tidak. Data pelanggaran atas netralitas yang kurang terekspose akan membuat para ASN berpikir bahwa melanggar netralitas itu tidak menakutkan, sehingga akan 'memancing' ASN lainnya untuk mempunyai kecenderungan melakukan pelanggaran yang sama. Untuk menggalakkan penginformasian terhadap pelanggaran netralitas ASN, menggunakan atau melibatkan pers bisa menjadi efektif, karena pers adalah media massa, alat bagi massa, khalayak, publik untuk mengetahui informasi tentang dirinya, alat bagi sekelompok orang untuk memberi tahu publik (Wibawa, 2011 : 62).

Kritikal faktor berikutnya yang mempengaruhi implementasi kebijakan ialah perilaku, memberikan contoh yang baik bagi seorang pemimpin (manajer) merupakan sebuah keharusan. Sebaik apapun penyampaian perintah guna menjaga netralitas yang disampaikan oleh seorang pemimpin/manajer hanya akan

dianggap angin lalu oleh para bawahannya jika perilaku pemimpinnya masih belum netral. Oleh karenanya, penting bagi para pemimpin untuk selalu menjaga perilakunya dalam menggunakan hak politiknya yang sudah dibatasi. Guna memperkecil gap (jurang), pemimpin/manajer harus berusaha menciptakan suasana saling percaya-mempercayai sebagai kondisi yang baik untuk berkomunikasi. Apabila sebelumnya sudah berapriori berarti akan memperlemah komunikasi (Terry, 2016 : 145).

Persoalan netralitas merupakan persoalan kompleks. Diperlukan koordinasi yang intens dan membutuhkan waktu ketika pelanggaran netralitas terjadi. Jalur pelaporan, pembuktian, dan penindakan terkadang dianggap lebih merepotkan dan beresiko, sehingga dianggap lebih aman dengan tidak melaporkannya. Para birokrat karena alasan prioritas terkadang menghindari koordinasi dengan badan-badan lain. Padahal, penyebaran wewenang dan sumber-sumber untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan yang kompleks membutuhkan koordinasi (Winarno, 2012 : 209).

Kritikal faktor terakhir sebagai penentu efektifitas implementasi kebijakan adalah terkait struktur birokrasi. Walaupun membutuhkan proses dan daya yang sangat besar untuk terjaganya perilaku netralitas, birokrasi sendiri sesungguhnya telah mempunyai modal kuat untuk menangani berbagai persoalan netralitas. Modal tersebut berupa struktur organisasi birokrasi yang cenderung terstrata keberadaannya, hal ini dikarenakan, secara bentuk organisasi birokratik cocok untuk merencanakan perubahan seperti dalam model weber, di mana tugas-tugas dan hubungan antar tugas dirumuskan dengan jelas serta struktur yang disusun secara hierarkis (Wahab, 2005 : 111). Hanya saja, kelemahan dalam kasus netralitas ASN, mekanisme penanganannya belum terdistribusikan, masih sentralistik di

beberapa organisasi saja, kondisi ini akan berpengaruh terhadap efektivitas penanganan kasus pelanggaran netralitas.

Terkait struktur, Idealnya, di lingkungan birokrasi, dibentuk struktur organisasi mandiri sebagai upaya untuk memaksimalkan implementasi netralitas ASN (walaupun bersifat ad-hoc). Walaupun tidak memungkinkan pembentukan struktur mandiri, dapat dilakukan proses implementasi berjenjang dari struktur yang tinggi kepada struktur organisasi yang lebih rendah, sifat kegiatan yang kompleks memerlukan pengendalian yang melibatkan banyak orang, sehingga organisasi memerlukan struktur yang memungkinkan supervisi dan kontrol dapat dilakukan secara efektif (Dwiyanto, 2015 : 35). Hanya saja, berpegang pada prinsip miskin struktur kaya fungsi, maka perlu dilakukan

terobosan-terobosan untuk ‘menggantikan’ struktur fisik, dengan mempunyai fungsi yang sama namun bentuk yang berbeda. Terobosan tersebut bernama teknologi informatika, yang mencoba menjembatani kebutuhan struktur, dengan mengkonversi struktur fisik ke dalam sebuah sistem. Sistem akan mendesain proses kerja yang sama, yang selama ini telah dilakukan oleh struktur organisasi secara fisik. Keberadaan TIK akan menggantikan sebagian dari fungsi hirarkis sehingga dapat membantu pimpinan dalam melakukan supervisi dan kontrol (Dwiyanto, 2015 : 35).

Dari keempat kritikal faktor yang disampaikan oleh Edward III, penulis mencoba membuat model implementasi terhadap asas netralitas ASN sebagaimana tabel di bawah ini :

Tabel 1. Model Implementasi kebijakan Netralitas ASN dalam Pemilu

Elemen	Model	
	Formal	In-Formal
Komunikasi	Pelaksanaan melalui kegiatan yang masuk dalam sistem penganggaran seperti : seminar dan sosialisasi	melalui kegiatan rapat internal, seperti rapat pimpinan dan rapat staff
Sumber daya	Pemenuhan kompetensi berkaitan dengan substansi netralitas dilakukan melalui pelaksanaan bimbingan teknis terkait regulasi dan implikasinya dengan melibatkan narasumber dari Instansi yang berada di ruang lingkup pembinaan ASN	Pemenuhan kompetensi berkaitan dengan substansi netralitas melalui knowledge sharing yang disampaikan oleh narasumber intern yang dianggap mempunyai kompetensi terkait persoalan netralitas
Perilaku	<ul style="list-style-type: none"> • Menyempurnakan kode etik (jika masih dirasa belum sempurna berkaitan dengan netralitas) • Memperkuat implementasi netralitas yang sudah tersebut dalam kode etik organisasi 	Melakukan simulasi-simulasi yang mudah dimengerti terkait perilaku netral di Unit kerja masing-masing dalam situasi santai
Struktur Organisasi	upaya implementasi kebijakan netralitas dilakukan dengan membuat struktur mandiri atau dengan cara melibatkan struktur secara berjenjang, dari pusat, provinsi hingga Kabupaten/Kota	pelaksanaan implementasi kebijakan netralitas tidak harus melibatkan unsur secara berjenjang. Penggunaan IT dapat membantu ‘melompati’ jenjang – jenjang sehingga

		pelaksanaannya bisa lebih efektif dan efisien
Output kegiatan	seminar, sosialisasi, bimtek, pemenuhan kompetensi, kode etik, dan koordinasi berjenjang.	rapat intern, pemenuhan kompetensi in formal, simulasi perilaku netralitas, dan penggunaan IT

Dengan adanya model implementasi tersebut, diharapkan dapat membantu setiap instansi pemerintah sebagai tempat kerja para ASN untuk menentukan model apa yang dapat digunakan sesuai dengan sumber daya/potensi yang dimiliki masing-masing instansi.

E. Penutup

1. Kesimpulan

Bagi masyarakat umum, mendukung dalam bentuk apapun dalam proses Pemilu kepada para calon selama tidak melanggar peraturan pemilu adalah sah saja. Tapi tidak demikian bagi para ASN. Bagi ASN (PNS dan PPPK) Preferensi terhadap para Capres, Cawapres ataupun Caleg sangat dibatasi. Para ASN tidak dapat mengekspresikan keberpihakannya kepada para calon secara bebas, karena dikhawatirkan dapat menghalangi independensi ASN dalam melaksanakan tugas pemerintahan. Untuk menciptakan para ASN yang netral, maka telah dibuat berbagai regulasi, sebagai output sebuah kebijakan. Berbagai Kebijakan atas netralitas ASN diharapkan dapat berfungsi sebagai pencegah dan penanganan. Namun demikian, dalam praktiknya, masih saja terjadi pelanggaran.

Untuk memaksimalkan implementasi netralitas di kalangan ASN, penting untuk melihatnya dengan menggunakan pendekatan teori implementasi kebijakan, seperti yang disampaikan Edward III. Dengan menyebut empat kritikal factors yang mempengaruhi keberhasilan implementasi. Keempat faktor tersebut adalah: komunikasi, sumber daya,

disposisi atau perilaku, dan struktur birokrasi. Ketika masa pemilu sudah mendekat, maka menjadi kewajiban pemerintah dan para pemimpin untuk mengkomunikasikan tentang urgensi netralitas ASN sebagai refleksi atas fungsi pembinaan. ASN dituntut profesional dalam menjalankan tugas sebagai pelayan publik.

Hal lain yang juga dibutuhkan dalam mewujudkan efektivitas implementasi kebijakan adalah berkaitan dengan perilaku, penting bagi para pemimpin untuk selalu menjaga perilakunya/sikap dalam menggunakan hak politiknya yang *notabene* sudah dibatasi. Adapun berkaitan dengan struktur dalam proses implementasi netralitas ASN, Idealnya dibentuk struktur organisasi mandiri untuk kasus netralitas ASN (walaupun bersifat ad-hoc).

2. Saran

Untuk lebih memudahkan implementasi atas netralitas ASN, dapat disusun juknis yang akan memandu tentang kualifikasi pelanggaran sehingga dapat dipahami secara jelas dan rinci. Dengan adanya juknis, diharapkan tidak ada keraguan dalam melaporkan dan menindak lanjuti sebuah pelanggaran. Masih banyaknya kasus pelanggaran netralitas yang belum terungkap karena adanya kurang pemahaman tentang detail kualifikasi pelanggaran netralitas, sehingga masih ada kesan bahwa penanganan atas pelanggaran netralitas tebang pilih, di daerah X mengacungkan jari yang merupakan simbol kampanye salah satu calon dianggap tidak bermasalah, sementara, di daerah Y bisa

menjadi masalah. Hukum seakan hanya ditentukan oleh kualitas pemahaman para pengawas dan pimpinannya. Kondisi tersebut akan berbeda jika penjelasan akan pelanggaran netralitas ASN telah konkrit, sehingga, siapapun pengawas dan pimpinannya tidak akan ragu untuk menyangkakan suatu perbuatan, karena perbuatan mereka telah diatur dengan jelas sehingga tidak ada ruang lagi untuk munculnya *miss* persepsi atas pelanggaran yang telah dilakukan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Afrizal, 2015, *Metode Penelitian Kualitatif* (Sebuah Upaya Mendukung Penggunaan Penelitian Kualitatif Dalam Berbagai Disiplin Ilmu), Cetakan Kedua, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, Agus, 2015, *eformasi Birokrasi Kontekstual*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta
- Dwiyanto, Agus, 2018, *Ilmu Administrasi Publik Di Indonesia : Mencari Identitas*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- George R. Terry, 2016, *Prinsip-Prinsip Manajemen*, Cetakan Keempat belas, Bumi Aksara, Jakarta
- Haryatmoko, 2013, *Etika Publik Untuk Integritas Pejabat Publik dan Politisi*, Cetakan Kedua, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Napitupulu, Paimin, 2007, *Pelayanan Publik dan Customer Satisfaction*, Cetakan Ke-1, PT. Alumni, Bandung

- Purwanto, Agus, Erwan dan Sulistyastuti, Ratih, Dyah, 2012, *Implementasi Kebijakan Publik*, Cetakan I, Gava Media, Yogyakarta
- Wahab, Abdul, Solichin, 2011, *Analisis Kebijakan Publik*, Cetakan Kedua (revisi), UMM Pers, Malang
- Wahab, Abdul Solichin, 2005, *Analisis Kebijakan : Dari Formulasi ke Implementasi* Kebijakan Negara, Edisi Kedua, Cetakan kelima, Bumi Aksara, Jakarta
- Wibawa, Samodra, 2011, *Politik Perumusan Kebijakan Publik*, Cetakan Pertama, Graha Ilmu, Yogyakarta
- Wibowo, 2013, *Cetakan ke tujuh*, Manajemen Kinerja, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta
- Winarno, Budi, 2012, *Kebijakan Publik, Teori, Proses, dan Studi Kasus*, Cetakan Kedua, CAPS, Yogyakarta

Jurnal

- Saragih, Anwar dan Ginting, Calvin, Barry, 2018, *Proyeksi Mewujudkan Pemilu Berintegritas Lewat Netralitas Aparatur Sipil Negara di Pilkada Serentak*, JURNAL BAWASLU ED.indd 351, Vol.3 No. 3 2017, Hal. 351-362
- Sri Hartini, 2009, *Penegakan Hukum Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS)*, Jurnal Dinamika Hukum Vol. 9 No. 3
- Sudrajat, Tedi dan Karsona, Mulya, Agus, 2016, *Menyoal Makna Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara*, Jurnal Media Hukum, Vol. 23 No.1

PENGARUH DIHAPUSNYA PROGRAM PRIORITAS ENERGI ALTERNATIF TERHADAP KUALITAS KEBIJAKAN KETAHANAN ENERGI NASIONAL

THE EFFECT OF DELETED ALTERNATIVE PRIORITY ENERGY PROGRAMS ON THE QUALITY OF NATIONAL ENERGY SECURITY POLICY

S Indra Digdoyono Notohamijoyo

Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian

ABSTRAK

Indonesia menganut sistem presidensial dimana Presiden dapat menetapkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN). Menurut UU 25/2004 Pasal 19, Presiden Joko Widodo mempunyai hak untuk tidak melanjutkan kebijakan publik peninggalan Presiden Susilo Bambang Yudoyono dan salah satunya adalah dihapusnya program prioritas energi alternatif. Artikel ini berupaya menjawab pertanyaan penelitian “bagaimanakah dampak dihapusnya program energi alternatif terhadap kualitas kebijakan ketahanan energi nasional di Indonesia?”. Metode yang digunakan untuk menakar pengaruh dihapusnya program energi alternatif terhadap kualitas kebijakan ketahanan energi nasional adalah dengan menggunakan metode kualitatif dan kriteria Indeks Kualitas Kebijakan.

Kata Kunci : Kebijakan Ketahanan Energi Nasional, Tata Kelola Implementasi Kebijakan, Keberlanjutan Kebijakan Publik

ABSTRACT

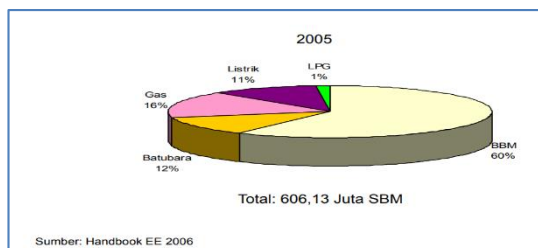
Indonesia adheres to a presidential system that the president can establish a Medium Term Development Plan (RPJMN). According to Article 19 of Law 25/2004, President Joko Widodo has the right to not continue the public policies inherited from President Susilo Bambang Yudoyono, one of them is the elimination of alternative energy priority programs. This article asks “what is the impact of removing alternative energy programs on the quality of national energy security policies?”. The article uses qualitative methods and the Policy Quality Index criteria to measure the effect of removing alternative energy programs on the quality of national energy security policies

Keywords: *National Energy Security Policy, Governance of Policy Implementation, Sustainability of Public Policy*

A. Latar Belakang

Peranan energi dalam pembangunan di Indonesia sangat besar, karena keberlangsungan proses produksi hanya optimal jika kebutuhan energi tercukupi dan berpengaruh kepada tercapainya sasaran pembangunan ekonomi nasional. Melihat peran strategis energi dalam pembangunan ekonomi nasional, pemerintah berupaya menjamin aksesibilitas masyarakat terhadap energi melalui kebijakan impor dan subsidi energi.

Hambatan terbesar dalam upaya pemerintah menjamin aksesibilitas masyarakat terhadap energi adalah kecukupan energi dan keterjangkauan oleh daya beli masyarakat. Akar permasalahan utama dalam memenuhi kebutuhan energi nasional adalah Indonesia sangat bergantung kepada BBM (Gambar 1.) dan disisi lain Indonesia telah menjadi negara net pengimpor BBM.



Gambar 1. Bauran Energi Primer 2005

Ketahanan energi nasional akan menjadi semakin rawan akibat pemerintah produksi minyak bumi terus menurun, dan seiring dengan kenaikan harga minyak dunia Indonesia mengambil kebijakan menaikkan anggaran subsidi BBM. Kebijakan kenaikan subsidi energi ini telah memberatkan APBN 2008. Salah satu upaya pemerintah melepas ketergantungan BBM adalah dengan menggulirkan program prioritas energi alternatif

Untuk memperjelas sasaran pembangunan nasional jangka panjang, DPR telah menerbitkan UU No.17 tahun 2007 tentang rencana Pembangunan

Jangka Panjang Nasional (RPJPN) tahun 2005 -2025. RPJPN 2005-2025 menjadi basis penetapan pembangunan nasional dan salah satunya adalah kebijakan penyelesaian masalah ketahanan energi nasional jangka panjang di Indonesia.

Sesuai amanat UU No.25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional pasal 19, Presiden Joko Widodo mempunyai hak prerogatif menghapus kebijakan program prioritas energi alternatif dan upaya peningkatan ketahanan energi cukup dengan mengoptimalkan fungsi kementerian/ lembaga terkait. Dari uraian tersebut, perlu dikaji pengaruh dihapusnya program prioritas energi alternatif terhadap kualitas kebijakan peningkatan ketahanan energi nasional

B. Perumusan Masalah

Dalam UU 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) tahun 2005 – 2025 telah mengamanatkan pemerintah di bidang energi untuk menyelesaikan masalah pokok ketahanan energi nasional berikut:

- i. Ketahanan energi di Indonesia lemah akibat tingginya ketergantungan masyarakat terhadap BBM.
- ii. Besarnya kesenjangan antara pasokan dan kebutuhan energi khususnya BBM menyebabkan Indonesia terpaksa mengimpor BBM.
- iii. Masih rendahnya kemampuan investasi dan pengelolaan penyediaan sarana dan prasarana energi.

Dalam tulisan ini kajian kualitas kebijakan peningkatan ketahanan energi berfokus kepada realisasi penyelesaian ketiga masalah ketahanan energi nasional diatas. Kajian akan membandingkan kualitas kebijakan ketahanan energi nasional saat masa Presiden Susilo Bambang Yudoyono dengan masa presiden Joko Widodo (Program Prioritas Energi Alternatif dihapus).

C. Kerangka Teori

a. Kebijakan Publik

Sahya (2014) menyatakan bahwa kebijakan adalah seperangkat tindakan pemerintah untuk menghasilkan sesuatu yang diharapkan publik sebagai konstituen pemerintah. Kebijakan merupakan tindakan legal dan sah karena dibuat oleh lembaga yang memiliki legitimasi dalam sistem pemerintahan.

Sugiono (2017) menyatakan bahwa kebijakan adalah pernyataan individu, kelompok, atau pemerintah baik tertulis maupun lisan. Kebijakan merupakan paduan umum untuk bertindak dalam rangka penyelesaian masalah dan pencapaian tujuan. Suatu kebijakan memberi batas-batas keputusan yang boleh dan tidak boleh serta memberikan ruang lingkup dalam bertindak.

Menurut Sugiono (2017) kriteria kebijakan yang baik adalah sebagai berikut:

- i. Kebijakan dibuat berdasarkan hasil kajian (Regulatory Impact Assessment / RIA) sehingga hasilnya rasional dan didukung oleh data lengkap serta telah memperhitungkan resiko dari kebijakan atau faktor-faktor eksternal.
- ii. Kebijakan dibuat terbuka terhadap ide dan solusi permasalahan yang baru (inovatif, kreatif, dan fleksibel).
- iii. Kebijakan semata-mata bertujuan untuk memecahkan masalah, antisipasi masalah, mendorong kemajuan organisasi, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
- iv. Kebijakan dibuat seadil mungkin sehingga tidak hanya bermanfaat bagi kepentingan segolongan penduduk melainkan untuk seluruh masyarakat.

- v. Kebijakan dirumuskan dengan kalimat yang jelas sehingga tidak menimbulkan beragam penafsiran.
- vi. Kebijakan disusun untuk jangka waktu relatif lama agar tidak membingungkan masyarakat.
- vii. Kebijakan harus selalu memperhitungkan dampak/resiko kebijakan terhadap semua pihak baik secara langsung maupun tidak langsung (inclusive).
- viii. Kebijakan dibuat agar mudah diimplementasikan karena mempunyai dukungan sumber daya yang memadai (pendanaan, penguasaan teknologi, dan kualitas SDM).
- ix. Kebijakan telah mengalami uji coba terlebih dahulu sehingga dapat diketahui kelemahannya untuk disempurnakan/ diantisipasi.
- x. Kebijakan disusun agar dapat dijalankan secara konsisten.
- xi. Kebijakan yang telah diimplementasi dilakukan monitoring dan evaluasi untuk mengoptimalkan outcome dan melakukan penyempurnaan.
- xii. Kebijakan harus dapat merubah perilaku positif terhadap orang-orang yang terlibat dalam kebijakan tersebut.
- xiii. Kebijakan disusun berdasarkan dari pengalaman kebijakan yang berhasil dan gagal (learns lessons).

b. Kebijakan Ketahanan Energi Nasional.

Dalam upaya menjaga keberlangsungan kegiatan ekonomi di Indonesia, pemerintah selalu berupaya untuk meningkatkan ketahanan energi. Menurut IEA¹ definisi ketahanan energi adalah sebagai kemampuan untuk menyediakan sumber energi dalam berbagai bentuk dalam jumlah sesuai kebutuhan dengan harga yang terjangkau.

¹ <https://www.iea.org/topics/energysecurity/>

Ketahanan energi adalah sebagai kunci keberhasilan pembangunan ekonomi karena sangat menentukan kualitas kegiatan ekonomi dapat berjalan secara berkelanjutan. Ketahanan energi memiliki dua aspek dilihat dari periode waktu yakni keamanan jangka panjang dan keamanan jangka pendek sebagai berikut:

i. Keamanan Energi Jangka Panjang.

Keamanan energi jangka panjang terutama ditujukan untuk terjadinya investasi teknologi energi tepat waktu sejalan dengan perkembangan ekonomi dan kebutuhan pasar energi di Indonesia. Masalah utama dibidang energi yang akan diselesaikan oleh program energi alternatif pada saat digulirkan adalah mengurangi ketergantungan impor BBM dan deficit transaksi berjalan.

ii. Keamanan Energi Jangka Pendek

Keamanan energi jangka pendek difokuskan kepada kemampuan sistem energi dapat bereaksi terhadap perubahan tiba-tiba dalam keseimbangan suplai / deraan energi. Dilihat dari sisi ketahanan energi terlihat Indonesia dalam kondisi rawan karena masih terjadinya krisis BBM terutama di sektor transportasi.

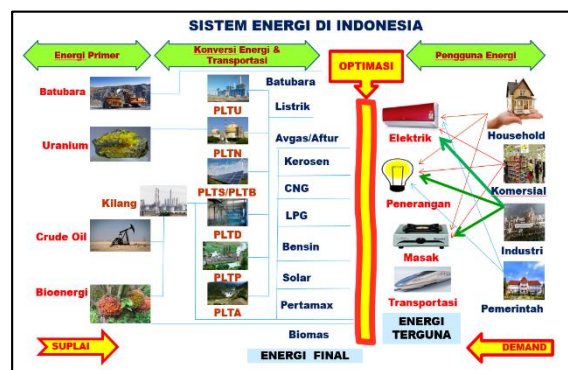
Menurut UU Energi nomor 30 tahun 2007, a kebijakan energi nasional adalah kebijakan pengelolaan energi yang berdasarkan prinsip berkeadilan, berkelanjutan, dan berwawasan lingkungan guna terciptanya kemandirian dan ketahanan energi nasional.

c. Perencanaan Energi.

Perencanaan energi adalah suatu upaya sungguh-sungguh dari pemerintah di dalam mewujudkan ketahanan energi

nasional secara berkelanjutan dan mandiri. Sesuai dengan prinsip ketahanan energi, perencanaan energi disusun dalam kurun waktu yang panjang dengan mempertimbangkan kebutuhan energi disetiap sektor pengguna energi. Sistem yang menerangkan ini dinamakan sistem energi. Sistem energi menunjukkan pemanfaatan energi untuk penerangan, memasak, elektrik, dan transportasi di setiap sektor pengguna energi yakni rumah tangga, komersial, industri, dan pemerintahan seperti pada Gambar 2.

Gambar 2. Sistem Energi di Indonesia



Terlihat dalam Gambar 2. perencanaan energi harus dapat menjamin kelancaran pemenuhan kebutuhan energi guna tercapainya sasaran pembangunan. Perencanaan seperti ini hanya terjadi bila disusun berdasarkan konsep penyelesaian secara terintegrasi mulai dari tahap eksplorasi hingga pemanfaatan akhir dan keseimbangan antara suplai deraan energi.

Perencanaan yang baik telah memikirkan seluruh konsekuensi dan risiko dari suatu implementasi kebijakan sehingga harus dilakukan analisis pengaruh regulasi (*Regulatory Impact Assesment*). Oleh sebab itu, perencanaan yang baik sudah dapat menunjukkan kapan suatu investasi atau teknologi energi dapat masuk dalam sistem energi tanpa menimbulkan masalah berarti.

Perencanaan energi di Indonesia harus didasari oleh pemecahan masalah secara terintegrasi dan jangka panjang dengan memperhatikan hal dibawah ini:

i. Kebutuhan Energi Berpusat di Jawa

Pertumbuhan ekonomi di Indonesia dari tahun ke tahun terus meningkat rata-rata dalam satu dekade sebesar 5-6 % per tahun namun tidak merata. Pertumbuhan ekonomi di tiap wilayah sangat bergantung ketersediaan sumber daya baik bahan baku, manusia, teknologi, dan finansial. Kondisi ini menyebabkan kebutuhan energi tidak merata. Penguasaan teknologi, SDM, dan finansial terpusat di Jawa sehingga kebutuhan energi juga berpusat di Jawa. Permasalahannya, sumber energi di Jawa terbatas sehingga perlu mendatangkan energi dari Sumatera, Kalimantan, dan Papua. Pengelolaan energi seperti ini menyebabkan manajemen energi di Indonesia menjadi rumit karena harus memperhitungkan potensi sumber energi yang dapat dieksploitasi, kebutuhan energi setempat, transportasi energi, penyimpanan hingga distribusinya yang tidak disalahgunakan oleh pihak ketiga.

ii. Sumber Daya Energi Dipandang Sebagai Penambah Devisa Negara

Sumber daya energi terutama migas dan batubara masih menjadi andalan penopang devisa negara. Ekspor migas dan batubara dilaksanakan sesuai dengan komitmen pemenuhan kontrak jangka panjang. Khusus gas alam terjadi dilema antara mengikuti kontrak jangka panjang namun mengorbankan kepentingan dalam negeri atau ekspor dilakukan tanpa memikirkan kepentingan dalam negeri. Bila ekspor dilakukan dengan mengorbankan kepentingan dalam negeri akan berisiko

krisis energi dan politik, namun bila mengorbankan kontrak berisiko menimbulkan gugatan internasional dari negara penggugat yang dirugikan.

iii. BBM Dominasi Kebutuhan Energi

Di Gambar 1, Indonesia memiliki ketergantungan besar terhadap BBM, namun sumber migas sangat terbatas sehingga diperlukan impor guna menjamin keberlangsungan ekonomi. Di Tabel 1, jika tetap mengandalkan minyak bumi dalam memenuhi kebutuhan energi, maka dalam 12 tahun, Indonesia akan mengalami ketergantungan impor BBM dan berpotensi terjadinya krisis BBM.

Tabel 1. Umur Produksi Energi Fosil (Tak Terbarukan)

NO	ENERGI	CADANGAN	PRODUKSI	UMUR
1.	Minyak Bumi	3.600 (juta Barel)	288 (juta Barel)	12 ^{*)} Thn
2.	Gas Bumi	98 TSCF	3 TSCF	33 ^{*)} Thn
3.	Batubara	32.400 (Juta Ton)	393 (Juta Ton)	82 ^{*)} Thn
4.	Uranium	24 Ton		
5.	Coal Bed Methane	453 TSCF		
6.	Shale Gas	574 TSCF		

Sumber: Pengelolaan Energi Nasional, KESDM, 2006

^{*)} Jika tidak ditemukan cadangan baru.

Tabel 2. Potensi Energi Terbarukan

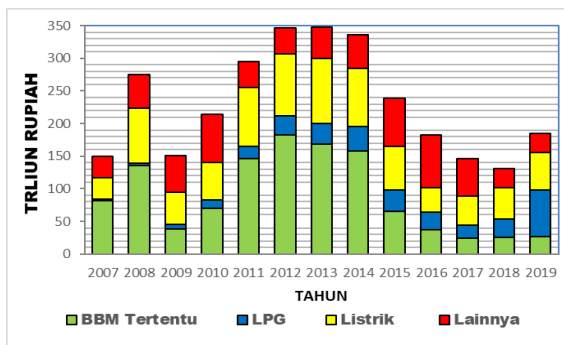
NO	ENERGI	POTENSI	TERPASANG 2006	%
1.	Panas Bumi	27 ,0 GW	0,8 GW	3 %
2.	Air	75,7 GW	4,2 GW	6 %
3.	Mini & Mikro Hidro	0,4 GW	-	-
4.	Surya	4,8 (kWh/m ² /d)		
5.	Bayu	3 – 6(m/det)		
6.	Samudra	49 GW		

Sumber: Pengelolaan Energi Nasional, KESDM, 2006

Dari aspek sumber energi, Indonesia tidak perlu mengalami krisis energi. Di Tabel 2, Indonesia memiliki beragam sumber energi alternatif yang dapat ditingkatkan pemanfaatannya terutama energi baru terbarukan. Di tahun 2006 potensi Panas Bumi baru dimanfaatkan 3% dan potensi air baru dimanfaatkan 6%.

iv. Kebijakan Subsidi Energi Memberatkan APBN

Seiring dengan kenaikan BBM hingga menyentuh angka 100\$/barrel pada tahun 2008 (Gambar 3.) menyebabkan pemerintah harus menaikan subsidi energi hingga melebihi angka Rp. 300 triliun.



Sumber: Nota Keuangan, Kemenkeu

Gambar 3. Perkembangan Subsidi di Indonesia

Terlihat pada Gambar 3, saat digulirkan program Energi Alternatif subsidi BBM sangat memberatkan APBN dengan rata-rata subsidi BBM mencapai 44,4 % dari total subsidi. Konsekuensinya menyebabkan semakin berkurangnya kemampuan pemerintah dalam menganggarkan pembangunan nasional dan salah satunya tidak tercapainya sasaran pembangunan infrastruktur di Indonesia

v. Energi Alternatif Sulit Bersaing dengan Energi Tersubsidi.

Masalah jangka pendek harus secepatnya diselesaikan adalah harga BBM premium, minyak tanah dan solar masih disubsidi pemerintah, hal ini selain menyebabkan daya saing energi alternatif tidak berkembang akibat kalah bersaing dengan energi bersubsidi dan adanya faktor kecenderungan penyalahgunaan BBM bersubsidi di sektor industri dan komersial, dan bahkan penyelundupan BBM ke luar negeri. Penyalahgunaan terhadap BBM

bersubsidi menyebabkan terjadinya kelangkaan BBM bersubsidi (Gambar 4.) dan bila masalah kelangkaan BBM bersubsidi ini dibiarkan akan beresiko sosial dan politik.



Gambar 4. Krisis Premium di Sorong-Papua

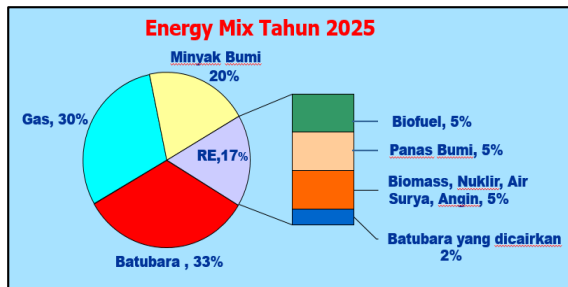
Sumber: <http://ekonomi.metrotvnews.com>

vi. Politik Luar Negeri Indonesia Telah Berkomitmen Terhadap Isu GRK

Indonesia telah berkomitmen pada KTT Rio de Janeiro tahun 1992 untuk mengurangi emisi Gas Rumah Kaca (GRK) sebesar 26% pada tahun 2020 atau setara 0,767 Gton CO₂ dan dapat dimaksimalkan menjadi 41 % jika mendapat pendanaan dari internasional. Program aksi ini kemudian diperkuat dengan disetujuinya Road Map penurunan GRK di KTT Bali pada tahun 2007. Namun dalam kenyataannya Indonesia hingga hari ini masih mengandalkan energi fosil untuk memenuhi kebutuhannya disektor industri, rumah-tangga, transportasi, dan komersial maupun saat membangkitkan listrik. Konsekuensi logis dari kebijakan penggunaan energi fosil sebagai bahan bakar adalah terjadinya emisi GRK berupa CO₂, CO, dan CH₄. Sudah barang tentu untuk menjaga komitmen Indonesia dalam penanganan emisi GRK. Oleh sebab itu pemerintah perlu menerapkan kebijakan percepatan pengembangan dan pemanfaatan EBT.

d. Program Energi Alternatif.

Dalam upaya peningkatan Ketahanan Energi Nasional, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menerbitkan Perpres 5 tahun 2006 tentang Kebijakan Energi Nasional (KEN) dan menargetkan komposisi BBM dalam energi mix Indonesia pada tahun 2025 menjadi sebesar 20% (Gambar 5).



Gambar 5. Target Energi Mix Perpres 5/2006

Dalam menindak lanjuti Perpres 5 Tahun 2006 tentang KEN, pemerintah menggulirkan program prioritas energi alternatif dan merupakan upaya pemerintah dalam mengatasi masalah:

1. Komposisi Energi Mix Indonesia masih didominasi penggunaan BBM.
2. Kebutuhan Bahan Bakar Minyak (BBM) nasional meningkat setiap tahun.
3. Cadangan minyak bumi dan produksi BBM Indonesia terbatas sehingga meningkatkan impor BBM.
4. Kebutuhan subsidi BBM tinggi akibat adanya gap antara harga BBM internasional dan harga BBM dalam negeri.
5. Upaya untuk menjaga keberlanjutan fiskal dan menurunkan subsidi BBM.
6. Pemakaian energi masih boros, diindikasikan dengan elastisitas energi yang tinggi.

Program prioritas energi alternatif adalah berupaya mensubstitusi kebutuhan

BBM dengan energi alternatif lainnya untuk menyehatkan fiskal.

D. Metode dan Tujuan Analisis Kebijakan

a. Teknik Analisis Kebijakan.

Dalam tulisan ini digunakan metode analisis kualitatif guna mengevaluasi kebijakan ketahanan energi nasional. Teknik evaluasi yang digunakan adalah teknik analisis klasifikasi dan analisis deskriptif. Evaluasi kebijakan merupakan kegiatan untuk menilai atau melihat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan suatu kebijakan publik. Evaluasi Kebijakan Ketahanan Energi Nasional dimaksudkan untuk melihat atau mengukur tingkat kinerja pelaksanaan kebijakan UU No.17 Tahun 2007 tentang RPJPN 2005-2025 antara Presiden Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dengan Presiden Joko Widodo.

Analisis dilakukan dengan mengkaji grafik, tabel, dan data lainnya dari bahan literatur, untuk menjadi referensi berharga dalam menetapkan kualitas kebijakan. Sebagai rujukan digunakan *policy paper*, *proceeding forum* kebijakan energi, dan peraturan pendukung lainnya yang relevan. Artikel ini juga mengevaluasi kebijakan ketahanan energi melalui kriteria kebijakan yang digagas Sugiono (2017) dengan kriteria Indeks Kualitas Kebijakan sebagai berikut:

i. Menakar Kualitas Proses Perencanaan Kebijakan:

1. Penetapan Kebijakan.

Menakar seberapa tinggi tingkat konsistensi penetapan isu kebijakan terhadap penyelesaian masalah pokok ketahanan energi.

2. Penetapan Perencanaan Implementasi Kebijakan.

Menakar konsistensi dalam penetapan sasaran kegiatan penyelesaian masalah pokok ketahanan energi.

ii. Menakar Kualitas Implementasi Kebijakan:

1. Penetapan Tata Kelola dan Tata Laksana Implementasi Kebijakan.

Menakar kualitas tata kelola dan tata laksana kegiatan implementasi kebijakan ketahanan energi.

2. Kinerja Implementasi Kebijakan.

Menakar kinerja kedua presiden dalam menyelesaikan masalah pokok di bidang ketahanan energi.

b. Tujuan Analisis Kebijakan.

Jenis evaluasi kebijakan yang digunakan adalah evaluasi formatif. Menurut Sugiona (2017), evaluasi formatif lebih menekankan dan untuk memperbaiki obyek dianalisis yakni kebijakan energi alternatif berupa melepas ketergantungan dan subsidi BBM. Evaluasi dilakukan dengan mengevaluasi apa yang terjadi sebagai akibat dihapusnya kebijakan prioritas energi alternatif terhadap realisasi ketahanan energi, perencanaan kebijakan RPJMN, kualitas pelaksanaan program dan konteks organisasi seperti personil, prosedur kerja, input, dan sebagainya. Evaluasi formatif ini dilakukan untuk memperoleh feedback dari suatu aktifitas dalam bentuk proses dan akan diolah menjadi suatu rekomendasi kebijakan ketahanan energi atau kebijakan melepas ketergantungan dan subsidi BBM yang akan dimanfaatkan oleh presiden terpilih dalam pilpres 2019.

c. Ruang Lingkup Kajian.

Untuk memperjelas masalah yang akan dibahas dan adanya keterbatasan waktu dan sumber daya, penulis membatasi pembahasan kualitas implementasi kebijakan hanya didasarkan

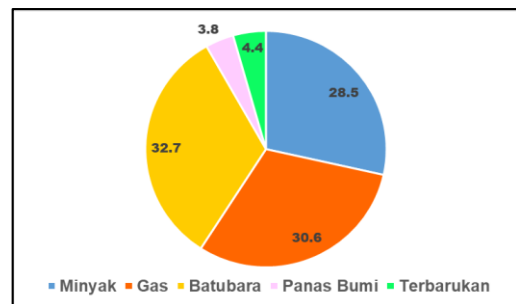
pada evaluasi realisasi pangsa bauran energi primer nasional saja.

E. Menakar Kualitas Proses Perencanaan Kebijakan.

a. Penetapan Kebijakan

i. Periode Presiden Susilo Bambang Yudhoyono

Sesuai amanah Keppres 46 tahun 1980 tentang Badan Koordinasi Energi Nasional (Bakoren), Menteri ESDM sebagai Ketua Bakoren menetapkan Kebijakan Energi Nasional. Menteri ESDM dalam penetapan kebijakan energi dengan dikeluarkannya Kepmen ESDM nomor 0983/16/MEM/2004 tentang Kebijakan Energi Nasional 2005-2025 (lihat Gambar 6). Mengingat payung hukum Kepmen tidak terlalu kuat untuk dijadikan dasar kegiatan energi, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menerbitkan Perpres 5 Tahun 2006 tentang Kebijakan Energi Nasional (lihat Gambar 5).



Gambar 6. Target KEN Tahun 2025 Menurut Kepmen ESDM Nomor. 983K/16/MEM/2004

Dalam Perpres 5 tahun 2006 tentang KEN terlihat adanya perbaikan kebijakan terhadap sasaran pangsa energi terbarukan pada bauran energi tahun 2025 lebih dirinci sebagai berikut: panas bumi 5%, Biofuel 5%, dan aneka energi terbarukan 5%. Sasaran pangsa pencairan batubara pada bauran energi 2025 adalah sebesar 2%.

Guna mendorong tercapainya sasaran Presiden memperkuat payung hukum sebagai berikut:

- Instruksi Presiden No. 1 tahun 2006 Tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Bahan Bakar Nabati (*Biofuel*) sebagai Bahan Bakar Lain.
- Instruksi Presiden No. 2 tahun 2006 Tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Batubara Yang Dicairkan Sebagai Bahan Bakar Lain.
- Instruksi Presiden No. 3 tahun 2006 Tentang Perbaikan Iklim Investasi (telah direvisi dengan Inpres 6 tahun 2007 tentang Kebijakan Pengembangan Sektor Riil dan UMKM)
- Perpres 10 tahun 2006 tentang Pembentukan Tim Nasional Bahan Bakar Nabati. Sesuai dengan amanah UU Energi 30 tahun 2007, Presiden mengeluarkan Perpres 26 tahun 2008 tentang Pembentukan Dewan Energi Nasional (DEN). DEN salah satu tugasnya adalah untuk merumuskan dan menetapkan Kebijakan Energi Nasional.

ii. Periode Joko Widodo

Sesuai amanah UU Energi 30 tahun 2007, Presiden selaku ketua DEN mengeluarkan Perpres 79 tahun 2014 tentang Kebijakan Ekonomi Nasional. Dalam Perpres 79/2014 Pasal 5, Ketahanan Energi Nasional dicapai melalui:

- i. Sumber Daya Energi tidak dijadikan komoditas ekspor semata melainkan juga sebagai modal pembangunan nasional;
- ii. Energi dikelola secara mandiri;
- iii. Menerapkan azas ketersediaan energi atau kebutuhan energi dipenuhi oleh Sumber Daya Energi dalam negeri;

Perpres 5 tahun 2006 tentang KEN, iv. Sumber Daya Energi dikelola secara optimal, terpadu, dan berkelanjutan;

- v. Pemanfaatan energi dilaksanakan secara efisien di semua sektor pengguna energi;
- vi. Akses masyarakat terhadap energi dibuka secara adil dan merata;
- vii. Mendorong pengembangan kemampuan teknologi, industri energi, dan jasa energi dalam negeri agar mandiri dan meningkatkan kapasitas sumber daya energi; dan
- viii. Berupaya agar kelestarian lingkungan hidup terjaga.

Dalam Perpres 79/2014 Pasal 11 mengamanatkan prioritas kegiatan energi adalah sebagai berikut:

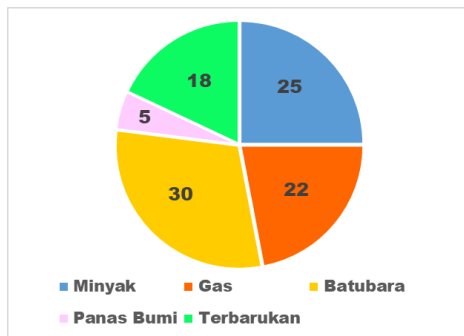
- i. Pengembangan energi dilaksanakan dengan mempertimbangkan keseimbangan keekonomian energi, keamanan pasokan energi, dan pelestarian lingkungan hidup;
- ii. Memprioritaskan penyediaan energi bagi masyarakat yang belum memiliki akses terhadap energi listrik, gas rumah tangga, dan energi untuk transportasi, industri, dan pertanian;
- iii. Pengembangan energi dengan mengutamakan sumber daya energi setempat;
- iv. Pengembangan energi dan sumber daya energi diprioritaskan untuk memenuhi kebutuhan energi dalam negeri; dan
- v. Pengembangan industri dengan kebutuhan energi yang tinggi diprioritaskan di daerah yang kaya sumber daya energi.

Dalam Perpres 79/2014 Pasal 11 ayat 2, guna mewujudkan keseimbangan energi pemerintah menerapkan prinsip berikut:

- i. Memaksimalkan penggunaan energi terbarukan dengan memperhatikan tingkat keekonomiannya

- ii. Meminimalkan penggunaan minyak bumi;
- iii. Mengoptimalkan pemanfaatan gas bumi dan energi baru; dan
- iv. Menggunakan batubara sebagai andalan pasokan energi nasional.

Dalam Perpres 79/2014 Pasal 9 butir f mengamanatkan sasaran bauran energi primer nasional seperti terlihat pada Gambar 7.



Gambar 7. Target KEN Tahun 2025 menurut Perpres 79/2014

b. Penetapan Perencanaan Implementasi Kebijakan

Menurut UU 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) tahun 2005 – 2025 mengamanatkan kepada pemerintah untuk mewujudkan Indonesia yang asri dan lestari. Dalam sektor energi diamanahkan pemerintah perlu mengupayakan menjaga ketersediaan energi secara terukur antara ketersediaan energi dari sumber energi dan tingkat kebutuhan energi masyarakat.

1) Periode Presiden Susilo Bambang Yudhoyono

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam memformalisasi visi misi dan janji presiden selama kampanye, Presiden menerbitkan Perpres 7 tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka

Menengah (RPJMN) 2004-2009. Permasalahan utama RPJMN 2004-2009 di bidang energi yang akan diselesaikan adalah presiden berupaya mengatasi ketergantungan Indonesia terhadap migas atau dikenal sebagai Program Energi Alternatif. Program utama dalam RPJMN 2004-2009 adalah sebagai berikut :

- i. Membangun infrastruktur energi agar dapat memenuhi kebutuhan energi final terutama dalam kebutuhan listrik (percepatan pembangunan PLTU batubara untuk mensubsitisi listrik dari PLTD) dan migas (LPG, Gas Bumi dan Bensin);
- ii. Meningkatkan perencanaan bisnis energi dan melepas pada ketergantungan komoditas minyak bumi dan merubah orientasi ingin cepat dapat untung;
- iii. Meningkatkan efektifitas manajemen resiko di bidang energi khususnya proyek pembangunan PLTP;
- iv. Menuntaskan regulasi di bidang energi;
- v. Meningkatkan iklim investasi di bidang energi;
- vi. Melepaskan ketergantungan BUMN Energi kepada pemerintah (PT PLN persero dan PT Pertamina persero);
- vii. Membangun efektifitas kelembagaan di bidang energi melalui penetapan pembagian kewenangan mulai dari pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan swasta pengembang; serta
- viii. Perumusan Konsep Keamanan Pasokan Energi.

Presiden dalam masa jabatan kedua menerbitkan Perpres 5 tahun 2010 tentang RPJMN 2010-2014. RPJMN 2010-2014 merupakan tindak lanjut serta penyempurnaan program RPJMN 2005-2009. Dalam RPJMN ini, Presiden menetapkan Program Energi Alternatif sebagai program prioritas mempercepat proses penyediaan dan pemanfaatan energi alternatif. Dalam misi pro job, Presiden mengangkat Kemenko Perekonomian menjadi ketua Tim Nasional Pengembangan Bahan Bakar Nabati untuk Percepatan Pengurangan Kemiskinan dan Pengangguran dalam Keppres 10 tahun 2006. Salah satu program Energi Alternatif adalah pengembangan Energi Alternatif di pedesaan. Guna mengurangi kesenjangan kesejahteraan desa dan kota khususnya sektor energi, Presiden SBY pada 21 Februari 2007 di kabupaten Grobogan telah meresmikan Desa Mandiri Energi. Program Desa Mandiri Energi ialah salah satu upaya pemerintah mewujudkan peningkatan kesejahteraan desa dan menyehatkan bauran energi sesuai amanah PP No.5 tahun 2006 tentang Kebijakan Energi Nasional.

2) Periode Presiden Joko Widodo

Dalam melaksanakan visi dan misi, janji presiden saat kampanye (Nawa Cita) dan UU No.17 Tahun 2007, Presiden menerbitkan Perpres 2 tahun 2015 tentang RPJMN 2014-2019. Dalam RPJMN 2014-2019 merupakan hasil diskusi dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) regional di Palu, Ambon, Mataram, Belitung, dan Tarakan. Dalam RPJMN tahun 2014 - 2019 ditetapkan peningkatan kemandirian ekonomi melalui salah satunya peningkatan kedaulatan energi dan ketenagalistrikan yang dilaksanakan dengan sebesar-besarnya memanfaatkan sumber daya energi dalam negeri. Dalam mewujudkan Nawa Cita kemandirian ekonomi nasional dilaksanakan melalui peningkatan kedaulatan pangan, air, dan energi; pelestarian sumber daya alam, lingkungan

hidup, dan pengelolaan bencana; pengembangan ekonomi maritime dan kelautan; penguatan sektor keuangan; dan penguatan kapasitas fiskal negara. Sasaran utama kedaulatan energi adalah:

- i. Penguatan ketersediaan energi primer dengan optimalisasi produksi minyak bumi yang didukung oleh produksi gas bumi dan batubara;
- ii. Peningkatan pemanfaatan energi sumber energi primer untuk penggunaan didalam negeri; serta
- iii. Terpenuhinya rasio elektrifikasi sebesar 96,6%.

Sasaran pemanfaatan bahan bakar nabati biodiesel 4,3-10 juta KI dan bioethanol 0,34-0,93 juta KI serta terlaksananya kebun energi. Sasaran energi terbarukan ialah: bauran energi terbarukan dalam energi nasional ialah 10-16%; kapasitas terpasang pembangkit listrik terbarukan 7,5 GW; pelaksanaan *pilot project reactor* daya PLTN 10 MW; dan pelaksanaan *pilot project* pembangkit listrik arus laut 1 MW. Sasaran lainnya ialah penurunan subsidi BBM dan penurunan kapasitas terpasang PLTD menjadi 4,9%.

c. Hasil Evaluasi Perencanaan Kebijakan Kedua Presiden

Dari sisi kebijakan upaya substitusi kebutuhan energi BBM dengan energi alternatif lainnya terjadi perubahan strategi kebijakan. Pada saat Presiden SBY, program energi alternatif menjadi prioritas kebijakan pembangunan nasional, sedangkan pada era presiden Joko Widodo pengembangan energi alternatif terutama energi terbarukan dikembangkan dalam rangka keseimbangan ekonomi, keamanan pasokan energi, dan pelestarian lingkungan hidup. Seperti terlihat pada Gambar 3, pemerintah melalui penugasan kepada PT PLN (persero) dalam pembangunan PLTU batubara menganggarkan subsidi listrik dengan rata-rata anggaran subsidi sebesar 28% dari total subsidi nasional.

Konsekuensi kebijakan energi terbarukan dikembangkan dalam rangka keseimbangan ekonomi ialah presiden tidak mengeluarkan penugasan khusus pada PT PLN untuk mengembangkan PLTS perkotaan. Kebijakan lain yang mengutamakan keseimbangan ekonomi adalah Permen ESDM 49/2018 tentang Penggunaan Sistem PLTS atap oleh Konsumen PT PLN (persero) dalam pasal 6 mengatur harga pembelian PT PLN kepada konsumen hanya dihargai sebesar 65% dari tariff listrik. Pada saat era presiden Susilo Bambang Yudhoyono dihargai 100% dan dipayungi dengan Peraturan Dirut PLN 0733K/DIR/2013. Kebijakan presiden Joko Widodo ini jelas tidak mencerminkan upaya pemerintah dalam meningkatkan pangsa energi terbarukan hingga 23% pada tahun 2025 (Perpres 79/2014 tentang Kebijakan Energi Nasional).

F. Menakar Implementasi Kebijakan

a. Tata Kelola dan Tata Laksana Implementasi Kebijakan Energi Alternatif

1) Periode Presiden Susilo Bambang Yudhoyono

Untuk menjamin tercapainya sasaran pembangunan, diterbitkan Perpres 54 tahun 2009 tentang Unit Presiden bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4). UKP4 bertugas membantu presiden melaksanakan pengawasan dan pengendalian pembangunan sehingga mencapai sasaran pembangunan nasional dengan penyelesaian penuh. Lalu Presiden mengangkat Menteri Koordinator Perekonomian mengetuai Tim Koordinasi Percepatan Pembangunan Pembangkit Tenaga Listrik dalam Perpres 72 tahun 2006. Guna mempercepat proses kontrak pembelian listrik dari PLTU

Batubara, presiden menerbitkan Perpres 71 Tahun 2006 tentang Penugasan kepada PT PLN untuk melakukan percepatan pembangunan PLTU batubara. Perpres ini adalah implementasi UU BUMN No.19 Tahun 2003, Pasal 66 yakni pemerintah dapat memberi penugasan khusus kepada BUMN menyelenggarakan fungsi manfaat umum dan tetap mempertimbangkan maksud dan tujuan kegiatan BUMN dalam mencari untung. Atas dasar ini Kementerian Keuangan dapat menerbitkan kebijakan subsidi agar BUMN bersangkutan untung sesuai ketentuan bank (*bankable*). Dilihat dari sisi UU Energi 30 tahun 2007 pasal 12 ayat 2.d, Menteri Energi dan Sumber Daya Energi (Menteri ESDM) selaku Ketua Harian DEN dapat mengawasi pelaksanaan kebijakan energi lintas sektoral.

2) Periode Presiden Joko Widodo

Presiden Joko Widodo yang menetapkan pengembangan energi alternatif terutama energi terbarukan dikembangkan dalam rangka keseimbangan ekonomi, keamanan pasokan energi, dan pelestarian lingkungan hidup. Presiden menetapkan pengembangan energi alternatif tidak perlu dikoordinasikan secara khusus sehingga seluruh tim nasional terkait energi alternatif tidak diteruskan kembali dan penyelesaian masalah dikembalikan pada fungsi K/L terkait. Terlihat pada Tabel 3, pengendalian implementasi kebijakan energi ditugaskan untuk dikoordinasikan dan dikendalikan kepada Kemenko Perekonomian dan Kemenko Maritim.

Tabel 3. Koordinator Energi

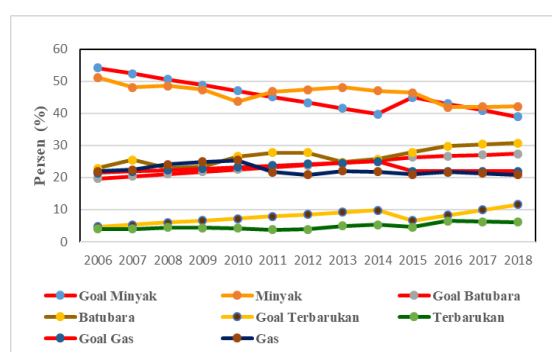
NO	Perpres 8/2015	Perpres 10/2015
1.	Pasal 16 : Deputi Pengelolaan Energi, Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup (PESDALH) mempunyai tugas mengkoordinasikan dan sinkronisasi perumusan, penetapan, dan pelaksanaan serta pengendalian pelaksanaan serta pengendalian kebijakan K/L terkait isu PESDALH.	Pasal 13 : Deputi Sumber Daya Alam (SDA) dan Jasa mempunyai tugas mengkoordinasikan dan sinkronisasi perumusan, penetapan, dan pelaksanaan serta pengendalian pelaksanaan serta pengendalian kebijakan K/L terkait isu Sumber Daya Alam dan Jasa
2	Pasal 17: Deputi PESDALH menyelenggarakan: a. Koordinasi & sinkronisasi perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan K/L terkait isu PESDALH b. Pengendalian pelaksanaan, penetapan kebijakan K/L terkait isu PESDALH c. Koordinasi & sinkronisasi perumusan kebijakan percepatan produktifitas energi. d. Pengendalian pelaksanaan kebijakan percepatan produktifitas energi e. Pemantauan, analisis, evaluasi, dan pelaporan di bidang PESDALH	Pasal 14: Deputi SDA & Jasa menyelenggarakan: a. Koordinasi & sinkronisasi perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan K/L terkait isu SDA & Jasa. b. Pengendalian pelaksanaan, penetapan kebijakan K/L terkait isu SDA & Jasa. c. Koordinasi & sinkronisasi perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan sumber daya hayati. d. Koordinasi dan sinkronisasi perumusan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan pengelolaan sumber daya mineral & energi

Terlihat bahwa di sektor energi Menteri Koordinator terjadi tumpang tindih tupoksi dan diperparah dengan kewenangan Kementerian ESDM selaku ketua harian DEN.

b. Kinerja Implementasi Kebijakan Energi Alternatif.

1) Periode Presiden Susilo Bambang Yudhoyono

Presiden Yudhoyono dalam melaksanakan Program Energi Alternatif kurang direncanakan baik dan menyebabkan adanya program yang di tengah jalan distop yakni Program Konversi Minyak Tanah dengan Briket Batubara dan adanya program gagal total yakni Program Konversi Minyak Tanah dengan Minyak Jarak.



Sumber : Diolah dari Handbook of Energy & Economic Statistics of Indonesia, KESDM 2018

Gambar 8 Realisasi Program Energi Alternatif Pada Kedua Presiden

Pada Gambar 8, pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono upaya percepatan mensubstitusi kebutuhan minyak bumi atau Program Energi Alternatif berhasil dilaksanakan dengan rata-rata keberhasilan 2% lebih rendah dari target minimal pangsa minyak bumi pada bauran energi primer sesuai KEN Perpres 5/2006. Pada masa tiga tahun terakhir presiden, Tim Pokja Energi Alternatif berhasil menurunkan kebutuhan minyak bumi rata-rata sebesar 0,43% atau kebutuhan minyak bumi di tahun 2012 sebesar 589 juta BOE diturunkan pada tahun 2014 menjadi 584 juta BOE.

Percepatan pemanfaatan batubara juga mengalami keberhasilan dengan rata-rata keberhasilan sebesar 13% diatas target pangsa batubara pada bauran energi primer nasional pada KEN 5/2006. Dua jenis energi yang gagal adalah sektor gas dengan rata-rata pangsa gas di bauran energi primer sebesar 2% dibawah target KEN dan rata-rata pangsa Aneka EBT di bauran energi primer rata-rata 38% dibawah target KEN.

2) Periode Presiden Joko Widodo

Presiden Joko Widodo menghapus Program Energi Alternatif sehingga program pencairan batubara (Sumsel), dan program nuklir (Jateng) progresnya sangat tidak memuaskan. Program Biodisel diteruskan dan saat ini berhasil menaikkan konten biodisel pada solar PT Pertamina sebesar 20%. Melalui kebijakan harga BBM, presiden berhasil mensubstitusi kebutuhan BBM dengan rata-rata pangsa minyak bumi pada bauran energi primer 3% diatas target KEN Perpres 79/2014. Pencapaian pangsa batubara pada bauran energi primer mengalami keberhasilan sebesar rata-rata 10% diatas target KEN Perpres 79/2014. Seperti pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, Presiden Joko Widodo juga kesulitan memenuhi target pangsa gas walaupun sudah diturunkan fix sebesar 22% dan pangsa EBT pada bauran energi primer nasional. Pangsa EBT mengalami kegagalan untuk mencapai target dengan kegagalan 34% dibawah target KEN sedangkan kegagalan gas 3% dibawah target sesuai KEN Perpres 79/2014.

c. Menakar Keberhasilan Implementasi Kebijakan Energi Alternatif.

Penetapan program prioritas energi alternatif pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono tidak didukung oleh suatu kajian kebijakan atau suatu naskah akademik sehingga menyebabkan program dapat dianggap tidak perlu oleh Presiden Joko Widodo dan menyebabkan program dihapus pada Perpres 2 tahun 2015 tentang RPJMN 2014-2019. Dampak dihapusnya program energi alternatif adalah tidak terkoordinasikannya kebijakan pendukung pengembangan EBT dan pangsa EBT mengalami kegagalan untuk mencapai target dengan kegagalan 34% dibawah target KEN Perpres 79/2014 (Gambar 8.)

Kebijakan harga BBM presiden Joko Widodo patut diduga efektif untuk menekan tercapainya realisasi pangsa minyak bumi pada bauran energi primer sesuai keekonomiannya (target KEN Perpres 79/2014). Pencapaian sasaran ini bahkan lebih baik dibandingkan realisasi pangsa minyak bumi pada bauran energi primer saat Pokja Energi Alternatif masih bekerja.

G. Rekomendasi

- a) Setiap kebijakan yang akan diterbitkan hendaknya dilakukan Regulatory Impact Assessment (RIA) terlebih dahulu sesuai dengan amanah Inpres 7/2017 ttg Pengambilan, Pengawasan, dan Pengendalian Pelaksanaan Kebijakan di Tingkat Kementerian Negara dan Lembaga Pemerintah.
- b) Kebijakan energi jangka waktunya melebihi periode presiden sehingga idealnya diterbitkan berdasarkan UU atau Perpu agar seluruh komponen bangsa mendukung sehingga implementasinya dapat berkelanjutan.

- c) Dalam upaya menghindari tumpang tindih kewenangan di bidang kebijakan energi antara Kementerian Koordinator dan Kementerian ESDM, Presiden merevisi Keppres Tupoksi Kementerian Koordinator dan Keppres Dewan Energi Nasional agar Ketua Harian Dewan Energi Nasional dijabat oleh Menteri Koordinator yang mengkoordinasi bidang energi.
- d) Dalam upaya mengoptimalkan penyelesaian masalah di bidang kebijakan energi, Presiden perlu menetapkan hanya satu menteri koordinator yang mengkoordinasi dan mengharmonisasi kebijakan di bidang energi.
- e) Kebijakan ekspor batubara hendaknya dikaji ulang dan disarankan maksimal digunakan untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri (Tabel.1).

H. Penutup

- Presiden dalam birokrasi di Indonesia mempunyai kekuasaan luar biasa dan mempunyai kewenangan untuk menetapkan kebijakan serta perencanaan implementasi kebijakan jangka menengah.
- Konsekuensinya adalah tidak ada jaminan kebijakan presiden lama akan diteruskan oleh penerusnya seperti yang terjadi pada program energi alternatif sehingga berakibat realisasi target pangsa bauran EBT pada KEN perpres 79/2014 tidak tercapai, terbengkalainya program nuklir dan pencairan batubara.
- Kebijakan publik yang mempunyai kurun lebih dari 5 tahun hendaknya dipayungi oleh UU atau Perpu agar dapat berjalan konsisten.
- Kebijakan harga energi sangat efektif mendorong pangsa BBM sesuai target.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Anggara, Sahya, 2014, Kebijakan Publik Bandung: CV Pustaka
- Boedoyo, M.Sidik, 2007, Pengembangan Teknologi Energi Alternatif untuk Mendukung Ketahanan dan Kemandiri Energi Nasional, Jakarta: BPPT
- Kajian Suplai Deman Energi, 2013, Jakarta: Pusdatin-KESDM
- Nugroho, Riant Nugroho, Metode Penelitian Kebijakan, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014
- Rusbiantoro, Dadang, 2008, Global Warming for Beginner-Pengantar Komperhensif Tentang Pemanasan Global, Yogyakarta
- Sugiono, 2017, Metode Penelitian Kebijakan, Bandung: Alfabeta
- Sukandarrumidi dkk; Energi Terbarukan, 2018, Konsep Dasar Menuju Kemandirian Energi, Yogyakarta: UGM Press
- BPPT, 2018, Outlook Energi Indonesia, Jakarta: BPPT

Jurnal

- Kholiq, Imam, 2015, Pemanfaatan Energi Alternatif sebagai Energi Terbarukan untuk Mendukung Substitusi BBM, Jakarta: Jurnal IPTEK ISSN: 1411-7010
- Lubis, Abubakar, 2007, Energi Terbarukan Dalam Pembangunan Berkelanjutan, Jurnal Teknologi & Lingkungan ISSN 1441-318-BPPT

APARATUR SIPIL NEGARA DALAM PEMILU 2019, BISA NETRALKAH?

STATE CIVIL APPARATUS IN ELECTION 2019, CAN IT BE NEUTRAL?

Nuswantoro Setyadi Pradono
Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah

ABSTRAK

Di dalam pelaksanaan pemilu dan pemilu kepala daerah fenomena yang selalu terjadi adalah adanya pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN). Aparatur Sipil Negara sebagai aparat birokrasi yang bertugas pada pelayanan publik harus profesional dan terhindar dari pengaruh atau ajakan untuk berpolitik praktis pada saat diselenggarakan pemilu atau pilkada. ASN yang netral dari hiruk pikuk pemilu diharapkan dapat menjalankan profesinya dengan fokus pada tugas dan kewajiban menjalankan seluruh program pemerintah, baik pusat maupun daerah. Birokrasi harus berpihak kepada kepentingan negara dan masyarakat. Birokrasi harus menjadi perekat bangsa dan memperkokoh Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Studi pustaka dalam kajian ini menunjukkan bahwa untuk menjaga netralitas ASN pada pemilu dan pemilu kepala daerah (pilkada) perlu merujuk pada Undang-Undang No 5 Tahun 2014 dengan peraturan-peraturan turunannya, maka langkah untuk saran kebijakan yang harus dilakukan adalah (1) ketegasan dan konsistensi didalam penerapan regulasi yang sudah ada; (2) perlu diterbitkan aturan yang lebih terperinci dan tidak tumpang tindih; (3) evaluasi rekomendasi Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) yang tidak ditindaklanjuti oleh pejabat pembina kepegawaian; (4) sosialisasi peraturan yang bisa menjangkau semua ASN; (5) pengawasan agar dilakukan lebih efektif; (6) memperkuat fungsi pengawasan dan pengendalian pelaksanaan sistem merit; (7) tingkat kepatuhan ASN pada aturan netralitas sudah relatif berjalan, namun masih perlu ada revisi perbaikan untuk disempurnakan terutama pada standar dan kriteia netralitas.

Kata Kunci : ASN, pemilu, pilkada, netralitas, politik praktis, birokrasi, KASN, NKRI

ABSTRACT

In the implementation of general elections, the violation of neutrality of the State Civil Apparatus (ASN) is a phenomenon that always occurs. State Civil Apparatus as bureaucratic apparatus in charge of public services have to be professional and avoid the influence of politics practices in elections. A neutral ASN is expected to carry out their profession with a focus on their duties and obligations to run all government programs both at central and regional level, in the hustle and bustle of elections. The bureaucracy must be proponent to the interests of the state and society. Bureaucracy shall be the adhesive of the nation and strengthen the Unitary State of the Republic of Indonesia (NKRI). The literature study in this study shows that to maintain the neutrality of the ASN in elections and regional head elections (pilkada), it is necessary to refer to Law No. 5 of 2014 with derivative regulations. Therefore, the authors propose several steps to be taken as policy advices (1) firmness and consistency of the implementation of existing regulations; (2) more detailed and non-

overlapping rules need to be issued; (3) evaluation of recommendations from the State Civil Apparatus Commission (KASN) which were abandoned by officials; (4) socialization of regulations that inclusive to all ASNs; (5) more effective supervision; (6) strengthen the function of monitoring and controlling of the system merit; (7) improve the level of compliance of the ASN on rules on the neutrality, especially on the standards and criteria of neutrality.

Keywords : ASN, elections, local elections, neutrality, practical politics, bureaucracy, KASN, NKRI

A. Pendahuluan

Di dalam berbagai kesempatan menjelang pemilu termasuk pemilu kepala daerah (Pilkada), Aparatur Sipil Negara (ASN) yang meliputi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang bekerja pada instansi pemerintah, selalu diingatkan agar tidak terlibat atau menjaga netralitas dalam kampanye untuk kemenangan salah satu pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden ataupun calon anggota legislatif pada pemilu serentak yang akan digelar pada tanggal 17 April 2019 demikian juga pada saat pemilu serentak kepala daerah (pilkada) yang sudah dilaksanakan sejak tahun 2015, 2017 dan tahun 2018. Netralitas ASN merujuk pada UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN, UU No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan PP No.1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang serta UU No.7 tahun 2017 tentang Pemilu. Didalam pelaksanaannya Menteri Pendayagunaan Aparatur dan Reformasi Birokrasi (Menpan RB) mengingatkan kepada semua Kementerian/Lembaga, Pemerintah Provinsi/Kabupaten agar ASN bersikap netral pada penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (pilkada) serentak, pemilihan legislatif dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

Regulasi yang mengatur kenetralan ASN sudah ada namun masih terjadi bias di lapangan meski sudah ada himbauan dari Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia (Bawaslu RI). Seperti disampaikan Ketua Bawaslu RI bahwa netralitas ASN kembali menjadi sorotan di pemilu serentak 2019, setidaknya ada 93 Kabupaten Kota (18,1%) di Indonesia dengan indeks kerawanan untuk netralitas ASN. Upaya menekan indeks kerawanan netralitas ASN perlu dilakukan dengan konsisten dan presisten oleh *stake holders* Pemilu baik lembaga pemerintah ataupun lembaga profesi ASN.

Asumsi publik mengemukakan bahwa keberpihakan sejumlah kepala daerah kepada salah satu paslon di Pilpres 2019 dikuatirkan akan berpengaruh pada netralitas ASN, karena berpotensi membawa ASN pada aktifitas politik praktis dan mendorong praktik politisasi birokrasi. Hary Supriadi, Kepala Pusat Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah menyampaikan bahwa peran Kepala Daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian sangat sentral, selain sebagai pejabat politik juga sebagai pejabat pemerintahan yang dituntut mampu membedakan kedua posisi tersebut. Di satu sisi seorang Kepala Daerah mempunyai hak politik, di sisi lain ia tetap harus menjaga netralitas terhadap aparat di bawahnya agar tidak ada potensi konflik kepentingan di ranah birokrasi. Dalam kondisi tersebut ASN berada pada posisi sulit karena rawan terhadap pengaruh kepentingan politik.

B. Kondisi Faktual Lapangan

Berdasarkan identifikasi di lapangan pada perhelatan pilkada serentak tahun 2018 kemarin ada 900 lebih ASN disinyalir terlibat pelanggaran dalam melakukan kampanye, pelanggaran tersebut dikategorikan baik moral ataupun disiplin antara lain berfoto bersama pasangan calon, kampanye di media sosial, mengikuti deklarasi dan menjadi tim sukses. Pemilu 2019 dikuatirkan ASN tidak netral. Di Jawa Tengah ada sebanyak 16 ASN yang direkomendasikan mendapat sanksi oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), hal ini karena mereka dinyatakan tidak netral dalam Pemilu 2019. Ketidaknetralan tersebut terjadi sejak menjelang kampanye sampai masa kampanye, yang kejadiannya tersebar di 14 Kabupaten/Kota di Jawa Tengah. Sesuai informasi dari Bawaslu Jawa Tengah bahwa dugaan pelanggaran yang dilakukan 16 ASN tersebut sudah diproses di penanganan dugaan pelanggaran pidana pemilu. Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu) telah melakukan pemeriksaan saksi dan menelusuri bukti-bukti.

Di Sulawesi Selatan mantan Gubernur dan 15 Camat di Kota Makassar menyatakan dukungan kepada pasangan calon Presiden nomor urut 01, Joko Widodo-Ma'ruf Amin. Dalam hal ini Menteri Dalam Negeri juga angkat bicara, bahwa Kementerian Dalam Negeri menyerahkan penanganan kasus 15 Camat itu ke Bawaslu setempat. Pada tahun politik ini dan mengingat pelaksanaan Pemilu serentak tinggal sebentar lagi, Komisioner Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) I Made Suwandi mengungkapkan bahwa banyak laporan masuk terkait dengan netralitas ASN dalam masa-masa kampanye pemilu tahun 2019. Paling tidak setiap hari ada 20 laporan terkait netralitas ASN di Indonesia. Pejabat ASN yang paling sering dilaporkan terkait dengan netralitas ASN seperti Sekretaris Daerah dan Kepala Dinas.

Memperhatikan hal tersebut barangkali perlu disampaikan hal-hal secara umum yang paling sering dilanggar oleh ASN terutama yang berkaitan dengan media sosial antara lain: mendukung kegiatan yang mengarah pada keberpihakan salah satu pasangan calon, menyebarluaskan pendapat apapun baik media cetak maupun media online, menanggapi konten terkait baik secara lisan maupun tertulis pada media cetak maupun on line; ketiga hal ini menjadi indikasi ketidaknetralan ASN dalam perhelatan penting pemilu. Kalau melihat Undang-Undang No.7 tahun 2017 memang sudah jelas bahwa posisi ASN dalam menghadapi pemilu dan rangkaianannya apalagi di tahun 2019 yang diselenggarakan serentak untuk memilih Presiden/Wakil Presiden, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) /Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi/DPRD Kabupaten/Kota serta Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sudah dijelaskan tentang larangan-larangan yang tidak boleh dilakukan ASN. Ditegaskan bahwa ASN bahkan termasuk Kepala Desa tidak boleh ikut serta dalam kampanye Pemilu Presiden ataupun Legislatif. Sanksi pidana juga sudah dijelaskan bahwa apabila ada ASN yang mengarahkan ke seorang calon, maka akan dikenakan pidana penjara satu tahun dan denda RP 15 juta rupiah.

Tujuan adanya aturan tersebut adalah agar para ASN bisa fokus bekerja agar pelayanan kepada masyarakat bisa optimal, tak terbayangkan apabila ASN terlibat politik dan bias mendukung pasangan calon Presiden/Wakil Presiden ataupun calon legislatif maka jelas akan mempengaruhi kinerja birokrasi dan akan ada potensi perpecahan di kalangan ASN, kalau hal ini terjadi maka sangat berbahaya karena dipastikan akan terjadi perpecahan di kalangan penyelenggara pemerintahan yang tentunya justru akan mengancam persatuan dan kesatuan bangsa.

Namun demikian ASN mempunyai hak politik untuk memilih menyalurkan hak suaranya pada saat pemilu nanti dengan bebas memilih pasangan calon Presiden/Wakil Presiden ataupun calon Legislatif sesuai dengan hati nuraninya. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) akan melakukan pengawasan kepada semua ASN dan juga para Kepala Desa karena posisi mereka sangat rentan terhadap pengaruh ajakan dari kubu calon untuk ikut mengarahkan kepada calon pasangan Capres atau caleg tertentu untuk dipilih, pada posisi ini kadang sulit untuk menolak karena ajakan atau pengaruh dari tim sukses atau bahkan dari atasannya yang tidak netral.

Bawaslu sangat mengharapkan dan menunggu respon warga masyarakat apabila melihat ada gelagat penyimpangan para ASN atau Kepala Desa pada proses pemilu yang sedang berlangsung, apabila di lapangan ada ASN yang terlibat jadi tim sukses ataupun dalam kegiatan kampanye serta berupaya menggiring ke calon tertentu, melakukan himbauan dan juga melakukan pertemuan maka akan dijerat pidana. Aturan tersebut secara yuridis sudah cukup untuk membuat efek jera, tetapi memang pelaksanaan di lapangan masih ada celah potensi penyimpangannya, hal ini akan semakin sulit apabila penanganan penyimpangan yang terjadi tidak tuntas setelah ada proses hukum. Tugas Bawaslu secara terus menerus harus melakukan sosialisasi aturan yang ada kepada ASN maupun Kepala Desa, idealnya para ASN harus memahami Undang-Undang. Disitu ancaman hukumannya sudah cukup berat dan tidak main-main. Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Asman Abnur (2018) menegaskan kembali soal sanksi bagi ASN yang tidak netral dalam pilkada atau pemilu maka ancaman hukumannya berupa pemecatan hingga demosi.

Pelanggaran sedang bisa berupa tunjangan tidak diberikan, atau penurunan pangkat satu tingkat atau dua tingkat. Proses penanganan kasus pelanggaran ASN yang tidak netral nanti akan diminta dulu oleh Panwaslu, kemudian data-data dilapangan akan diajukan ke Kemen PAN-RB dan akan dilakukan sidang. Kuncinya ada di Bawaslu, kalau dari Bawaslu memproses laporan terjadinya pelanggaran pemilu maka laporan tersebut dijadikan sebagai dasar untuk mengambil tindakan kepada ASN yang bersangkutan.

Fenomena pemilu tahun 2019 merupakan peristiwa penting untuk mendewasakan masyarakat dalam menyalurkan aspirasi politiknya dengan pemilu serentak yang sekaligus pembelajaran bagi rakyat Indonesia untuk memilih Presiden/Wakil Presiden serta wakilnya di Parlemen baik pusat maupun daerah secara langsung. Melihat hal tersebut dan seiring dengan perkembangan zaman dan teknologi akhir-akhir ini beberapa fenomena yang kerap muncul di Pemilu 2019 adalah isu-isu yang tidak jelas kerap muncul seperti isu dan politisasi sara, berita hoax dan ujaran kebencian, menyikapi hal tersebut peran kehumasan di tingkat pusat ataupun daerah sangat urgen untuk menekan dan menangkal berita atau isu-isu yang sifatnya untuk mengadu domba ataupun memecah belah kesatuan dan persatuan yang selama ini sudah menjadi komitmen bangsa dan masyarakat Indonesia. Menteri Dalam Negeri mengatakan bahwa isu sara, politik uang, menghina, menghasut, menfitnah, adu domba, ancaman kekerasan atau pengancuran cara kekerasan adalah merupakan racun demokrasi. Dalam konteks ini salah satu tugas ASN justru ikut menjaga kondusivitas dan berperan aktif memberikan pandangan yang obyektif sehingga masyarakat diharapkan bisa menilai secara objektif juga.

Dalam Pemilu 2019 pada berbagai kesempatan sudah diingatkan agar ASN tetap menjaga netralitas, dan profesionalitas sekaligus tetap menyalurkan hak politiknya pada pemilu yang akan digelar. Partisipasi masyarakat sangat diharapkan untuk bersama sama menghindari atau menangkai politik uang, isu/politisasi SARA, berita hoaks, ujaran kebencian dan berperan serta untuk mensukseskan pemilu serentak 2019. Potensi politisasi birokrasi pada pemilu tahun 2019 tentu menjadi perhatian Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), Asisten Komisioner Bidang Pengaduan dan Penyelidikan, Nurhasni mengatakan bahwa Pilpres 2019 ada potensi membuka ruang terjadinya politisasi birokrasi.

Pelanggaran pemilu oleh ASN/aparat birokrasi yang terjadi nantinya akan ditindaklanjuti oleh KASN dengan melaporkan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK), namun penyelesaiannya tidak optimal karena PPK di daerah banyak juga yang berasal dari partai politik sehingga terjadi konflik kepentingan antara menjaga netralitas dengan mendukung suara untuk salah satu pasangan Calon Presiden/Wakil Presiden. Dalam rangka untuk menjaga independensi ASN Nurhasni dari KASN mengusulkan agar Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemendagri RB) merevisi Peraturan Pemerintah (PP) No. 42 tahun 2004 tentang kode etik ASN. Hal tersebut didasarkan pada kenyataan hasil monitoring bahwa dari 500 daerah baru 71 daerah yang membangun peraturan untuk ASN, dengan direvisinya PP No 42 tahun 2004 tersebut diharapkan ASN akan lebih patuh dan apabila melanggar dapat dikenakan sanksi langsung. Disamping itu revisi juga dimaksudkan untuk menyesuaikan perkembangan zaman/kekinian dengan Undang-Undang KASN. Sanksi bisa dijatuhkan jangan sampai hanya moral saja tetapi juga pelanggaran dengan sanksi yang tegas.

Pada penyelenggaraan Pemilu, pasangan Calon Presiden/Wakil Presiden dan Calon Anggota Legislatif beserta tim suksesnya agar bisa menjaga netralitas ASN dengan tidak melibatkan ASN selama masa kampanye. Netralitas ASN pada pemilu 2019 merupakan keharusan, jika tidak dihiraukan maka ada sanksi administrasi dan pidana. Melihat UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN dan UU No.7 Tahun 2017 tentang pemilu disebutkan ASN harus taat dan patuh serta mengindahkan netralitasnya sebagai implementasi pelaksanaan UU tersebut.

C. Posisi Aparatur Sipil Negara Dan Sanksi Yang Menghadang

Setiap ada perhelatan politik terutama pilkada atau pemilu sebagai wujud kehidupan demokrasi, yang tahun ini mulai dilaksanakan dengan pemilu serentak akan selalu menarik membahas tentang ASN, karena kelompok yang bekerja pada birokrasi ini walaupun secara jumlah kecil apabila dibandingkan jumlah pemilih yang ada namun memiliki pengaruh yang cukup besar. Sebagai contoh, sesuai dengan data Bawaslu Jawa Tengah jumlah pemilih tahun 2019 sekitar 27 juta pemilih, sedangkan jumlah ASN yang ada hanya sekitar 343 ribu.

Secara nyata memang ASN yang menjalankan langsung jalannya pemerintahan. ASN sesuai dengan bidangnya masing-masing menjalankan program-program pemerintah, baik di bidang pelayanan publik, politik, ekonomi, sosial, budaya dan lain sebagainya. Di samping itu diluar kedinasan mereka di tengah masyarakat juga banyak berperan terutama pada kegiatan-kegiatan sosial kemasyarakatan, sehingga posisi selaku ASN aktif menjalankan birokrasi pemerintahan tetapi diluar kedinasan karena menyandang label ASN sering menjadi rujukan atau ditokohkan untuk menangani hal-hal yang menyangkut kehidupan kemasyarakatan.

Di dalam Pemilu tahun 2019 posisi ASN terbilang unik yang juga terjadi pada pilkada atau pemilu tahun-tahun sebelumnya, di satu sisi ASN diberi hak untuk memilih namun di sisi lain harus netral. Tidak boleh terlibat kampanye, dukung mendukung ataupun tim sukses peserta pemilu baik Calon Presiden/Wakil Presiden, Calon Anggota Dewan Pimpinan Daerah, Calon anggota Legislatif baik Pusat, Provinsi ataupun Kabupaten/Kota. Posisi ASN berbeda dengan TNI/Polri yang tidak memiliki hak pilih, sedangkan ASN memiliki hak pilih namun tidak memihak kepada salah satu peserta pemilu. Kenetralan ASN memang urgen diperlukan untuk menghindari perpecahan di kalangan birokrasi yang semestinya melayani semua unsur masyarakat baik itu dari partai politik, ormas, LSM dan lain sebagainya.

Birokrasi sebagai pelaksana roda pemerintahan sehari-hari harus dijaga kenetralannya dalam pemilu, karena apabila ada politisasi di kalangan birokrasi seperti saling dukung mendukung calon tertentu maka akan mengganggu proses demokrasi serta berpotensi terjadi penyalahgunaan kekuasaan untuk kepentingan politik, kalau hal ini terjadi maka pemilu dengan prinsip jujur dan adil sulit dicapai disamping terbelangkainya pelayanan pada masyarakat dan ini akan berdampak pada instabilitas kehidupan berbangsa dan bernegara.

Pada era reformasi ini telah lahir Undang-Undang tentang netralitas ASN yaitu UU No.5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) dan UU No. 7 tahun 2017 tentang pemilu. Kedua Undang-Undang itu secara jelas mengatur tentang netralitas ASN dalam pemilu, yaitu ASN tidak boleh terlibat dalam politik praktis. Disamping UU tersebut masih banyak sekali aturan-aturan dibawahnya yang mengatur tentang

netralitas ASN. Berkenaan dengan itu jika ada ASN yang tetap nekat tidak netral bisa dikenai sanksi administrasi atau pidana, misalnya kalau terbukti melanggar Pasal 280 Ayat (3) UU tentang Pemilu, diancam dengan pidana kurungan paling lama 1 tahun dan denda paling banyak 12 juta rupiah.

Secara formal Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KeMenPANRB), mengeluarkan surat nomor B/71/M.SM.00.00/2017 tanggal 27 Desember 2017 tentang netralitas ASN, yang ditujukan kepada para pejabat negara yaitu Menteri Kabinet Kerja, Gubernur, Bupati dan Wali Kota untuk dilaksanakan.. Dalam surat tersebut menegaskan posisi ASN berdasarkan Pasal 2 huruf f Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang ASN, setiap pegawai ASN tidak berpihak dari segala pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Juga diingatkan dalam surat tersebut bahwa sesuai putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 41/PUU-XIII/2014 tanggal 6 Juli 2015, PNS yang mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota wajib mengundurkan diri secara tertulis sebagai PNS sejak ditetapkan sebagai calon peserta pilkada. MenPANRB juga menegaskan isi dari UU Nomor 10 tahun 2016 yaitu pasangan calon dilarang melibatkan ASN, anggota Polri dan anggota TNI, Kepala Desa atau Perangkat Desa lainnya. Pada Pasal 71 ayat (2) UU Nomor 10 tahun 2016, Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota dilarang melakukan penggantian pejabat 6 bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan akhir masa jabatan kecuali mendapat persetujuan tertulis dari Menteri.

Ditegaskan juga Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota dilarang menggunakan kewenangan program dan kegiatan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon baik di daerah sendiri maupun di daerah lain 6 bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan penetapan pasangan calon terpilih. Menteri juga mengutip ketentuan dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 42 tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps Kode Etik PNS. PNS dilarang melakukan perbuatan yang mengarah pada keberpihakan salah satu calon atau perbuatan yang mengindikasikan terlibat dalam politik praktis/berafiliasi dengan partai politik.

Regulasi untuk menjaga netralitas ASN dalam pemilu, ditilik dari substansi sudah sangat ketat nyaris tidak ada peluang untuk melanggarnya. Namun di lapangan kondisinya berbeda, menurut Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia (Bawaslu RI) netralitas ASN kembali menjadi sorotan di pemilu serentak tahun 2019. Diindikasikan setidaknya ada 93 Kabupaten/Kota (18,1%) di Indonesia dengan indeks kerawanan tinggi aspek netralitas ASN ini. Dari hasil pemetaan wilayah, deteksi dini dan analisis isu strategis Bawaslu RI didalam Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) 2019; 412 Kabupaten/Kota (81,9%) di Indonesia indeks kerawanan sedang untuk netralitas ASN. Kerawanan sedang untuk netralitas ASN tersebar di 421 Kabupaten dan Kota. Untuk kerawanan tinggi tersebar di 93 Kabupaten dan Kota di Indonesia. Kepala Bawaslu RI meminta agar semua jajaran pemerintah Kabupaten dan Kota ikut mengawasi dan memastikan netralitas ASN pada pemilu 2019. Kemudian juga menindaklanjuti rekomendasi pengawas atas adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh ASN. Bawaslu juga merekomendasikan agar Pemerintah Kabupaten/Kota mencegah terjadinya penggunaan fasilitas negara selama masa kampanye, dan ikut memfasilitasi kegiatan

sosialisasi kepada masyarakat dalam pengawasan dan pemantauan pemilu.

Dari eksekutif sudah banyak dikeluarkan regulasi yang digunakan sebagai dasar pengawasan terhadap pelaksanaan netralitas ASN. Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia (Bawaslu RI) juga sudah mengeluarkan surat No: 1692/ K.Bawaslu/ PM.00.00/X/2018 tanggal 15 Oktober 2018 perihal himbauan Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN), Kampanye oleh Pejabat Negara Lainnya serta Larangan Penggunaan Fasilitas Negara kepada Menteri Kabinet Kerja, Kepala Lembaga Negara Non Kementerian, Gubernur, Bupati dan Walikota se-Indonesia.

Ringkasnya, Badan Pengawas Pemilu menyampaikan himbauan yang berkaitan dengan aturan netralitas pegawai ASN dalam pemilu 2019, aturan mengenai kampanye pemilu oleh Presiden dan Wakil Presiden serta Pejabat Negara lainnya, dan aturan larangan penggunaan program dan fasilitas Negara oleh Pejabat Negara/Pejabat lainnya. Bawaslu menghimbau agar ASN di seluruh Indonesia menjaga integritas dan profesionalismenya dengan menjunjung tinggi netralitas sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan selama berlangsungnya pemilu 2019 dengan tidak berpolitik praktis yang mengarah pada keberpihakan, berafiliasi dengan partai politik serta membuat keputusan atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan Calon Presiden dan Wakil Presiden, DPR, serta DPD. Dalam melaksanakan kampanye, Menteri, Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota agar tidak menggunakan fasilitas negara dalam jabatannya serta menjalani cuti sebagaimana telah diatur dalam perundang-undangan. Kepada seluruh Menteri, Kepala Daerah, dan Kepala Lembaga Non Kementerian untuk mengoptimalkan pengawasan dan penegakan aturan di lingkungan Kementerian/Lembaga masing-masing.

Apabila merujuk ketentuan-ketentuan diatas netralitas ASN diatas kertas bisa terjaga apalagi dibarengi dengan pengawasan yang intensif. Situasi lapangan bisa berkata lain karena dengan jumlah ASN secara nasional yang mencapai sekitar 4,5 juta orang dan dengan ilustrasi fakta seperti uraian diawal menarik untuk didekati para peserta pilpres dan peserta pemilu legislatif. Ada seorang akademisi mengatakan, berharap ASN bersikap netral seperti halnya pungguk merindukan bulan. Sebab posisi ASN berbeda dengan TNI dan Polri yang menganut garis komando dimana kedua kelompok tersebut kokoh kenetralannya karena dari atas kebawah tidak memiliki hak suara sehingga sikap netralnya relatif mudah terjaga. Berbeda dengan posisi ASN yang bekerja pada birokrasi, pucuk pimpinannya ditentukan oleh jumlah suara dari hasil pemilihan baik di daerah maupun di pusat. Kondisi demikian yang menyebabkan sikap netralnya bisa goyah karena perintah atasan. Kemudian yang terjadi ASN tersebut bisa menyebarkan pengaruh keberpihakannya secara berantai dan diam-diam kepada lingkungan bekerjanya sampai level bawah bahkan lingkungan tempat tinggalnya. Memang fenomena yang terjadi tidak mudah untuk membebaskan ASN dari kebimbangannya untuk netral karena pada saat pemilihan suara, hak pilih mereka diperebutkan oleh peserta pemilu sebagai pencari kekuasaan, terutama atasan atau pimpinan mereka sendiri. Jika situasi seperti ini, bagaimana berharap ASN bersikap netral pada Pilkada atau Pilpres?

Di dalam menjaga netralitas seorang penulis mengungkapkan bahwa atas nama netralitas, negara tenggelam dalam paranoid politik sendiri. Netralitas ASN bukan lagi untuk memastikan pelayanan publik, tetapi jauh terjebak pada aktivitas mengontrol tubuh dan pikiran ASN. ASN diatur untuk tidak berkomentar, *like*, *posting* dan lain-lain di media sosial. Bukan hanya tubuh, pikiran politik ASN pun diatur untuk mengabdikan

pada kata netralitas. Sebenarnya sikap netralitas bertujuan untuk menjaga marwah ASN untuk tetap bersikap profesional dan fokus pada tugasnya. Tetapi dalam prakteknya yang terjadi walaupun tidak secara terbuka sejumlah kasus selalu ada fenomena ketidaknetralan ASN walaupun masih dikategorikan tingkat sedang.

Direktur Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri (Dirjen Otda Kemendagri), Soni Sumarsono menyampaikan bahwa pihaknya mencatat ada sebanyak 1527 ASN tersebar di 171 daerah di Indonesia dinyatakan terindikasi tidak netral dalam pemilu. Jumlah itu merupakan hasil temuan Kementerian Dalam Negeri sepanjang pemilu kepala daerah (pilkada) serentak pada tahun 2018. Angka ditemukan pada pelaksanaan pilkada serentak ketiga, belum termasuk pilkada pertama dan kedua, tentu jumlahnya akan semakin banyak. Dengan melihat fakta-fakta di lapangan maka terbukti apa yang diuraikan diatas bahwa aturan netralitas seolah-olah hanya untuk menekan jumlah ASN yang bimbang karena tidak netral, walaupun dari sisi aturan dan pengawasan secara berjenjang sudah sangat ketat. Dari aspek pengawasan disampaikan juga oleh Dirjen Otda bahwa pihaknya akan bekerja sama dengan Bawaslu, adapun pemberian sanksinya diserahkan kepada Komisi Aparatur Sipil Negara. Soal pemberian sanksi, KASN akan merekomendasikan kasus yang terjadi dan soal jenis sanksinya dikeluarkan oleh pejabat pembina kepegawaian.

Menteri Dalam Negeri mengatakan sampai saat ini masih optimis pada perhelatan pesta rakyat pada pemilu 2019. Netralitas ASN akan bisa dijaga dan keterlibatannya dalam politik praktis dapat diminimalisir. Adapun posisi kepala daerah harus bisa memilih posisinya sebagai kepala pemerintahan di daerah dan posisinya sebagai wakil partai pendukung salah satu pasangan calon presiden.

Kepala daerah apabila memosisikan diri sebagai kepala daerah, maka dalam menjalankan tugasnya harus bersikap netral dan menyelenggarakan pelayanan yang adil kepada semua lapisan masyarakat tanpa kecuali. Namun apabila posisinya sebagai juru kampanye atau sebagai wakil dari parpol yang mendukung salah satu pasangan calon, maka harus melepas jabatannya dan tidak menggunakan fasilitas negara. Pada saat kampanye kepala daerah harus mengajukan izin termasuk menteri kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Panitia Pengawas (Panwas).

Posisi ASN dalam pemilu saat ini dan pada umumnya setelah reformasi memang tidak sebebas seperti pada era orde baru, pada waktu itu PNS dengan bebasnya mengekspresikan dukungannya kepada salah satu kandidat dan diminta mengerahkan masa apabila menghadiri kampanye terbuka. Pada era sekarang karena ASN harus menjaga netralitasnya, maka Bawaslu telah mengingatkan kepada ASN agar tidak sembarangan dalam menghadiri kampanye pilkada atau pemilu. Anggota Bawaslu RI Mochammad Afifudin mengatakan ASN tidak boleh mengekspresikan dukungannya kepada salah satu calon peserta pemilu, meskipun hadir di area kampanye, ekspresi tersebut antara lain menunjukkan jari sebagai simbol nomor urut atau memakai asesoris calon peserta tertentu. ASN di area kampanye hanya diperbolehkan mengetahui materi kampanye sebagai bahan referensi. Jangan sampai kehadiran ASN saat kampanye terbuka dianggap sebagai bentuk keberpihakan. Posisi ASN yang mengikuti kampanye rawan diartikan tidak netral. Bawaslu memperbolehkan ASN hadir di kampanye pilkada atau pemilu agar mereka dapat mengetahui visi dan misi para peserta pemilu. Para ASN juga didorong agar menggunakan hak pilihnya untuk mendukung program

pemerintah dan ikut berpartisipasi meningkatkan tingkat partisipasi masyarakat pada pemilu yang akan segera akan digelar. Bawaslu kali ini dalam posisi yang tegas dalam menindak ASN yang tidak netral.

Pada dasarnya sebagai pelayan masyarakat ASN tidak boleh menunjukkan keberpihakannya, tidak boleh ada perlakuan yang berbeda kepada masyarakat karena perbedaan pilihan politik. ASN boleh secara bebas menggunakan suaranya dalam pemilu. Namun demikian mereka diwajibkan menjaga netralitas dan tidak berpihak terhadap partai politik tertentu. ASN dalam tahun politik ini dan menjelang pelaksanaan pemilu dituntut untuk berperilaku netral untuk menjaga tangan, jari, gerakan, dan ucapan-ucapan yang mengekspresikan kepada pasangan calon tertentu. Unggahan-unggahan konten yang berhubungan dengan dukungan kepada peserta pemilu seperti gambar, foto, memberi komentar, menyukai unggahan berbau keberpihakan kepada calon tertentu akan menjadi sasaran sanksi.

Berdasarkan berbagai aturan yang membatasi ASN dalam pemilu seperti tersebut diatas, maka didalam menyikapinya ASN harus hati-hati dan memahami serta melaksanakan aturan yang berlaku. ASN harus tetap sebagai pegawai profesional yang fokus pada tugas-tugas pengabdianya kepada masyarakat. Keadaan di lapangan berdasarkan pengalaman beberapa pilkada di tahun 2018, Bawaslu telah memetakan wilayah yang paling banyak terjadi pelanggaran ASN yaitu di Sulawesi Tenggara, ada lebih dari 100 ASN yang dianggap tidak netral. Pelanggaran tersebut akan ditindak oleh Komisi ASN sesuai dengan tingkat pelanggarannya, kalau masuk kategori berat ASN yang bersangkutan dapat diberhentikan.

Menurut Sekretaris Daerah Provinsi Riau HTS Arif Fadilallah, Netralitas TNI-Polri dan ASN adalah kunci sukses pemilu. Sebagai aparat publik dilarang berafiliasi dengan partai politik manapun. Oleh karena itu ASN tidak boleh bermain politik dan hanya menggunakan hak pilihnya nanti pada tanggal 17 April 2019. ASN dapat berperan dalam mensosialisasikan pemilu yang damai, aman, jujur dan adil kepada masyarakat. Sehingga diharapkan dapat menekan angka golput, tingkat partisipan meningkat dan dapat menghasilkan pemilu yang berkualitas.

Bawaslu sebagai salah satu lembaga penyelenggara pemilu juga memiliki peran untuk mengawasi kompetisi yang berlangsung sampai tahapan selesai, obyeknya antara lain peserta pemilu, Komisi Pemilihan Umum dan masyarakat. Memang persoalan netralitas setiap kali diselenggarakan pemilu ataupun pemilu kepala daerah selalu muncul, data terakhir sampai bulan Maret 2019 ada sekitar 165 kasus ketidaknetralan ASN. Kasus sudah diteruskan ke Komisi Aparatur Sipil Negara untuk ditindaklanjuti.

Didalam kehidupan bernegara yang demokratis tentu ada tatanan negara yang harus disesuaikan termasuk peran dan hak politik ASN, seperti yang sudah diuraikan diatas. Demikian juga pada saat negara menyelenggarakan pesta demokrasi pemilu termasuk tahapan-tahapannya, maka banyak regulasi yang mengatur tentang ASN bagaimana menyalurkan hak politiknya tetapi tetap netral tidak memihak pada calon tertentu. ASN sebagai penggerak utama birokrasi dituntut untuk dapat bersikap netral pada pilihan legislatif dan pilihan Presiden 2019 karena berfungsi sebagai pelaksana kebijakan pemerintah, memberikan pelayanan publik secara adil kepada masyarakat,

menghindari terjadinya konflik kepentingan dan mempererat persatuan dan kesatuan bangsa untuk memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Disamping hal tersebut dalam konteks tugas ASN, Bahtiar Kepala Pusat Penerangan (Kapuspen) Kementerian Dalam Negeri menyampaikan bahwa ASN pada birokrasi adalah profesi yang terkait dengan tugas dan kewajiban menjalankan seluruh peraturan dan program pemerintah, baik pusat ataupun daerah. Birokrasi harus berpihak kepada kepentingan negara dan masyarakat. Birokrasi harus tegak lurus pada NKRI.

Berdasarkan tugas ASN yang pada intinya adalah melaksanakan pelayanan publik, maka agar aspek pelayanannya tidak terhambat dan dapat dirasakan oleh seluruh masyarakat Indonesia, netralitas dalam berpolitik merupakan hal yang terbaik bagi para ASN. Konsekuensi regulasi bagi ASN dalam berpolitik untuk menjaga netralitas, maka didalam pelaksanaannya semua tanpa kecuali harus tunduk pada aturan yang ada. Untuk menegakkan aturan diperlukan pengawasan dan penerapan sanksi bagi yang melanggar. Dalam hal ini Bawaslu, KASN dan Pejabat Pembina Kepegawaian mempunyai peran yang menentukan didalam menindaklanjuti kasus pelanggaran pemilu yang dilakukan oleh ASN. Kecenderungan terjadinya pelanggaran masih tinggi, ini terbukti pada pilkada serentak 2018 pada pelbagai daerah. Permasalahan yang ada sampai saat ini, contoh seperti di Jawa Timur sekitar 80 persen rekomendasi sanksi bagi ASN yang melanggar diabaikan. Sementara ada pendapat dari Kemendagri yang menyatakan bahwa terjadinya ketidaknetralan ASN dalam pemilihan daerah atau pemilihan umum lantaran regulasi yang ada tidak rinci, sehingga menyulitkan penindakan.

Ketua KASN Sofian Efendi mengatakan, bahwa kasus aduan sekitar 700 an, separuhnya teridentifikasi pelanggaran. KASN kemudian merekomendasikan pemberian sanksi mulai ringan hingga berat. Namun baru sekitar 15 persen dari rekomendasi tersebut dijalankan oleh pejabat daerah/Pejabat Pembina Kepegawaian. Banyak yang sudah direkomendasikan untuk dikenakan sanksi oleh KASN, tetapi sampai sekarang belum dikenakan sanksi. Memang terjadi kontradiktif, KASN berwenang memberikan rekomendasi tetapi tidak berwenang menindak. Yang melaksanakan tindakan sanksi adalah pejabat politik yang sedang dipilih itu.

Rendahnya tindakan sanksi terhadap ASN yang tidak netral merupakan bukti lemahnya sistem pengawasan yang berlaku. Regulasi yang ada menyebutkan bahwa kewenangan pemberian sanksi berada pada masing-masing pejabat pembina kepegawaian/kepala daerah. Padahal sebagian dari kepala daerah itu juga yang kembali maju sebagai kandidat petahana di pilkada. Yang terjadi dilapangan biasanya keberpihakan ASN itu untuk mempertahankan calon petahana yang kembali bersaing pada kontestasi pemilihan kepala daerah. Komisioner Bawaslu, Ratna Dewi mengungkapkan untuk memenangkan petahana ada berbagai modus yang dilakukan ASN untuk memihak calon petahana. Modus yang lain adalah keterlibatan kepala desa, pejabat negara yang membuat kebijakan menguntungkan pada pihaknya, dan juga alat peraga kampanye (APK). Hal tersebut dimungkinkan terjadi karena angka incumbent yang sangat tinggi.

Ketidaknetralan ASN di sebuah daerah akan terlihat saat *incumbent* dan wakilnya tetap berpasangan dalam pilkada.

Menurut Retno, karena *incumbent* yang bertarung banyak jumlahnya, pada pilkada tahun 2018 incumbent kepala daerah ada 25 paslon yang tidak pecah kongsi, dan ada 300 an ikut bertarung, hal ini yang memicu keterlibatan ASN dalam pemilihan kepala daerah. Jenis ketidaknetralan ada bermacam-macam diantaranya seorang ASN menggunakan rumahnya sebagai lokasi kampanye, pejabat daerah yang mengarahkan bawahannya agar mendukung petahana, serta ikut membagikan uang agar warga daerah atau ASN lain memilih petahana.

Menurut Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD), persoalan yang terjadi pada ketidaknetralan ASN selama pilkada ataupun pemilu bukanlah soal jumlah suara yang dimiliki kelompok tersebut. Direktur KPPOD, Robert Endi Jaweng, lebih menekankan bahwa ketidaknetralan ASN itu dikuatirkan akan mempengaruhi kelompoknya. Sebab menurutnya, ASN biasanya menempati kedudukan juga posisi tawar di tengah masyarakat, sehingga mudah dalam menghimpun suara. Jadi yang melekat pada diri ASN adalah pengaruhnya untuk bisa mempengaruhi lingkungannya. Dalam prakteknya, pengaruhnya itu digunakan pada upaya penyalahgunaan fasilitas bagi petahana atau kandidat yang didukung. Pengaruhnya itu bisa menggerakkan jajaran birokrasi di bawahnya. Apabila dia seorang tokoh masyarakat, pengaruhnya bisa jadi panutan masyarakat, dan apalagi jika ASN yang tidak netral itu punya kuasa menggerakkan jajaran birokrasi dibawahnya. Keterlibatan ketidaknetralan ASN tersebut menurut Robert diduga terjadi mulai dari tingkat kepala desa, kepala dinas hingga sekretaris daerah tingkat provinsi.

KPPOD menyampaikan, dengan masih banyaknya ketidaknetralan ASN dalam pilkada, ini juga disumbang karena sanksi yang dijatuhkan belum memberi efek jera. Dari KPPOD mengusulkan agar ada pencabutan hak politik ASN. Menurutnya meski telah ada aturan soal netralitas ASN faktanya tetap terjadi pelanggaran. Berdasarkan fakta yang diuraikan diatas menunjukkan bahwa komitmen pada aturan main dalam pelaksanaan pilkada atau pemilu masih rendah. Untuk itu perlu ada sistem pengawasan dan pengenaan sanksi yang efektif. Kemendagri mengaku bahwa sejumlah regulasi yang mengatur kode etik dan netralitas ASN dalam pilkada belum rinci, sehingga hal tersebut menurut Direktur Jenderal Kependudukan dan Catatan Sipil, Zudan Arif, menyulitkan proses pemeriksaan ASN yang ter indikasi tidak netral. Ia mengusulkan agar kementerian/lembaga terkait duduk bersama membahas aturan khusus yang memuat indikator netralitas ASN dalam pemilu dan pilkada. Kemendagri, Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi bisa secara bersama membahas dan menerbitkan peraturan tersebut. Aturan itu bisa melengkapi peraturan yang sudah ada.

Sanksi disiplin yang diberlakukan kepada ketidaknetralan ASN sebetulnya sudah lengkap dari sanksi ringan sampai ke yang berat. Sanksi berat mulai dari penurunan jabatan satu tingkat di bawah, pembebasan jabatan, sampai pemberhentian dengan hormat atau pemberhentian tidak dengan hormat. Menurut Herman dari Kemenpan RB, PP Nomor 53 tahun 2010 tentang disiplin ASN atau PNS memuat tingkatan sanksi pelanggaran disiplin untuk ASN yang tidak netral. Jika terbukti melanggar disiplin sedang, ASN bisa kena sanksi

penundaan kenaikan gaji berkala selama setahun atau penundaan kenaikan pangkat selama setahun. Apabila terbukti melanggar disiplin berat maka sanksinya sampai pemecatan. Pelanggaran disiplin berat itu bisa berupa aktif mengampunayakan pasangan calon kepala daerah tertentu. Bisa juga diproses secara pidana, hal ini tergantung penanganan dari Bawaslu. Ada tiga jenis modus yang lazim ditemukan pada ketidaknetralan ASN yaitu karena keinginan pribadi dengan mengharap keuntungan dari pasangan calon, terutama petahana jika terpilih kembali; calon petahana memobilisasi para ASN untuk memilih; dan seorang ASN yang menggerakkan ASN lain dibawahnya untuk memilih pasangan calon tertentu.

D. Analisis Netralitas ASN

Dalam Undang-Undang No.5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), sebagai pengganti Undang-Undang Tentang Kepegawaian, secara tegas dan jelas telah mengamanatkan bahwa penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN berdasarkan prinsip antara lain netralitas. Faktor penghambat dalam pelaksanaan azas netralitas ASN berdasarkan pengalaman pemilu kepala daerah serentak yang telah dilaksanakan sejak tahun 2015 di berbagai daerah antara lain dalam berbagai kasus ASN terbukti menjadi salah satu “komoditas” bagi para petahana/incumbent untuk menaikkan suara dan menjaga peluang terpilihnya kembali, tindakan netral para ASN dianggap tidak mendukung dan hal ini akan berpengaruh pada karir dan jabatan yang diduduki oleh ASN yang bersangkutan. Posisi ASN akan semakin sulit apabila selama petahana berkuasa melakukan program-program yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan pegawai.

Pada situasi tersebut netralitas ASN bisa dipertanyakan. Akibat dari proses dukung-mendukung yang dilakukan oleh pejabat birokrasi dan ASN daerah dalam pemilu kepala daerah membawa pengaruh antara lain : (1) banyak terjadi penyalahgunaan wewenang oleh pejabat birokrasi daerah untuk membantu proses pemenangan calon yang didukung; (2) efek setelah pilkada sangat berpengaruh terhadap pengelolaan manajemen kepegawaian daerah yang tidak dilaksanakan sesuai norma standar dan prosedur (NSP) dalam bentuk : (a) penerimaan pegawai, terutama honorer untuk menampung tim sukses/pendukung; (b) pola karir menjadi tidak jelas, karena munculnya kesewenang-wenangan dalam menempatkan orang dalam jabatan terutama untuk menampung tim sukses/pendukung; (c) kinerja birokrasi pemerintahan tidak bertambah baik, karena jabatan tidak diisi oleh orang yang kompeten.

Birokrasi dijadikan kendaraan politik secara struktural untuk mendukung kemenangan pemilu pasangan calon. Demikian juga kasus jual beli jabatan ASN di beberapa daerah yang melibatkan kepala daerah semakin menguatkan bahwa memang ASN adalah posisi yang rentan dan selalu dimanfaatkan untuk kepentingan politik. Pemilu 2019 yang diselenggarakan secara serentak antara pemilu legislatif dan pemilu presiden agak menguntungkan ASN karena konsentrasi pemilu menjadi terbagi dan fokus pada kampanye pilpres daripada kampanye partai politik. Namun upaya untuk menggalang/mengarahkan ASN untuk memilih pasangan calon (paslon) capres tertentu pasti selalu ada, khususnya para ASN yang berada di daerah dimana pejabat pembina kepegawaiannya adalah gubernur, bupati dan walikota yang merupakan pejabat politik dari partai politik tertentu yang akan mendukung

pasangan capres tertentu dalam pemilu 2019.

Pelanggaran netralitas yang terjadi tidak diikuti dengan ketegasan pelaksanaan sanksi/hukuman terhadap ASN yang melanggar. Sanksi/hukuman terhadap ASN yang tidak netral belum dilaksanakan secara optimal sehingga tidak ada efek jera bagi yang melanggarnya. Disamping itu juga sering terjadi keterlambatan pada proses penjatihan sanksi bagi ASN yang terbukti melanggar. Pada kondisi tertentu pemilihan kepala daerah, antara ASN dan paslon berkerja sama untuk kemungkinan memenangkan pemilu, apalagi kalau paslon berasal dari petahana atau dari kalangan birokrasi. Situasi tersebut sebetulnya sudah diketahui oleh paslon bahwa ASN harus netral, tetapi kenyataan di lapangan yang bersangkutan tidak mau tahu tetap saja memanfaatkan ASN untuk mendukungnya. Pelanggaran netralitas ASN masih terjadi karena ada titik lemah pada kebijakan dan kendala implementasi peraturan, netralitas ASN belum memiliki standar dan kriteria yang jelas yang berakibat lemahnya penegakan hukum.

E. Penutup

Perhelatan pesta demokrasi pemilu 2019 merupakan momentum strategis untuk memilih Presiden dan anggota legislatif yang menentukan nasib bangsa lima tahun kedepan. Dengan posisi ASN yang strategis maka hak politik yang ada yaitu hak memilih, kontribusi yang bisa dilakukan adalah ikut mensukseskan pemilu 2019 dan mengajak lingkungannya untuk secara maksimal menggunakan hak pilihnya. Harapannya dengan peran ASN, yang mempunyai pengaruh di masyarakat dapat meningkatkan jumlah pemilih. Juga mengajak masyarakat agar dapat memilih sesuai hati nurani dan jangan keliru memilih pemimpin.

Dengan kenetralannya ASN bisa ikut memberikan penjelasan tentang pentingnya pemilu. Tata kehidupan politik yang demokratis melalui pemilu, salah satu indikatornya adalah netralitas ASN pada birokrasi pemerintah. Dengan sosok ASN yang netral inilah demokrasi akan terwujud dengan kokoh. Partisipasi semua anggota masyarakat yang sudah mempunyai hak memilih bisa menggunakan hak pilihnya sebaik-baiknya, juga merupakan kontribusi positif untuk membangun demokrasi. Berdasarkan analisis di atas dan untuk menjawab pertanyaan tentang bisa netralkah ASN dalam pemilu, maka hal yang perlu mendapat perhatian untuk saran kebijakan adalah sebagai berikut :

Pertama, ketegasan dan konsistensi didalam penerapan regulasi yang sudah ada terutama pada lembaga yang mempunyai kewenangan mengambil keputusan. *Kedua*, perlu diterbitkan aturan yang lebih terperinci dan tidak tumpang tindih agar pihak yang diberi wewenang mengambil tindakan mempunyai pedoman yang jelas. *Ketiga*, melakukan evaluasi penyebab utama kenapa rekomendasi yang dikeluarkan oleh Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) tidak semuanya ditindaklanjuti oleh pejabat pembina kepegawaian. *Keempat*, sosialisasi peraturan yang bisa menjangkau semua ASN dalam pemilu dan pilkada. *Kelima*, pengawasan dari semua unsur terkait agar dilakukan lebih efektif terhadap ketentuan netralitas ASN, sekaligus pemberian sanksi yang tegas, adil dan tidak diskriminatif bukan hanya kepada ASN tetapi juga kepada mereka yang

mempengaruhi ASN untuk tidak netral. *Keenam*, memperkuat fungsi pengawasan dan pengendalian pelaksanaan sistem merit dalam pengelolaan manajemen kepegawaian ASN yang dilakukan oleh KASN. *Ketujuh*, tingkat kepatuhan ASN pada aturan netralitas sudah relatif berjalan, namun masih perlu ada revisi perbaikan untuk disempurnakan terutama pada standar dan kriteria netralitas.

DAFTAR PUSTAKA

Dokumen

- Purba, Laura Astrid H, 2010. Netralitas Pegawai. Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Budiwati, A, 2017. Pelaksanaan Azas Netralitas PNS Dalam Pemilu Kepala Daerah Serentak Tahun 2017 di Kabupaten Kulon Progo. UMY
- Abdi M Idham, 2018. Riset Netralitas ASN di Pilkada 2018 : Medsos Jadi Ajang Pelanggaran. Riset KPPOD pada lima provinsi penyelenggara Pilkada 2018 mencatat pelanggaran netralitas ASN paling banyak terjadi di media sosial.

Undang-Undang

- Undang-Undang No.5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.
- Undang-Undang No.7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

Website

Abdul Rozak, 2018. Netralitas ASN Masih Rawan di Pemilu 2019.

<https://www.gatra.com/rubrik/nasional/348138-Netralitas-ASN-Masih-Rawan> diakses pada 16 Januari 2019.

Harianto Batubara, 2017. PNS Harus Netral di Pilkada-Pilpres, ini Sanksinya Jika Melanggar. Detik News. <https://news.detik.com/berita/d-3788727/pns-harus-netral-di-pilkada-pilpres-> diakses 16 Januari 2019.

---, 2018. Netralitas ASN dan Ancaman Pidana.

[https://www.antaranews.com/slug/artikel\)](https://www.antaranews.com/slug/artikel) diakses 16 Januari 2019) diakses 16 Januari 2019

---, 2018. Netralitas ASN, Mungkinkah? <http://aceh.tribunnews.com/2018/11/24/ne-tralitas-asn-mungkinkah> diakses 16 Januari 2019

Wijaksana, sana, 2018. ASN dan

Kades Harus Netral di Pemilu 2019, Jika Kampanye Bisa Dibui dan Denda Belasan Juta Rupiah.

<http://jabar.tribunnews.com/2018/11/16/asn-dan-kades-harus-netral-di-pemilu-2019-jika-kampanye-bisa-dibui-dan-denda-belasan-juta-rupiah> diakses 28 Februari 2019.

Rachman, Dylan, 2019. Kemendagri Kembali Ingatkan ASN untuk Jaga Netralitas Jelang Pemilu 2019. <https://nasional.kompas.com/read/2019/02/22/210117/kemendagri-kembali-ingatkan-asn-untuk-jaga-netralitas-2019> diakses 28 Februari 2019.

Santoso, 2018. Syafrudin: ASN harus Netral di Pilpres 2019, Kalau tidak Out!

<https://news.detik.com/berita/d-4167310/Syafrudin-asn-harus-netral-di-pilpres-2019-kalau-tidak-out!> diakses 28 Februari 2019.

Purbaya, Angling Adhitya, 2019. 16 ASN Jateng Direkomendasikan Sanksi Tak Netral di Pemilu.

<https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d-4434738/16-asn-jateng-direkomendasikan-sanksi-karena-tak-netral-di-pemilu?> diakses 28 Februari 2019

Andhika Prasetya, 2018. MenPAN-RB Tegaskan ASN Tak Netral Bisa Dipecat.

<https://news.detik.com/berita/d-4084275/menpan-rb-tegaskan-asn-tak-netral-bisa-dipecat?> diakses 28 Februari 2019.

Amarullah, Amril, 2019. Bawaslu Minta ASN Jaga Netralitas dan Profesionalisme pada Pemilu 2019.

<https://news.okezone.com/read/2019/02/11/337/2016536/bawaslu-minta-asn-jaga-netralitas-dan-profesionalisme-pada-pemilu-2019> diakses 28 Februari 2019.

Sitepu, Zarah Intan, 2019. 3 Pantangan Buat PNS di Tahun Politik.

<https://finance.detik.com/infografis/d-4424317/3-pantangan-buat-pns-di-tahun-politik?> diakses 28 Februari 2019

---, 2018. ASN Harus Netral Dalam Pilpres 2019. [Print/id/berita-lan/asn-harus-netral-dalam-pilpres-2019?](https://print.id/berita-lan/asn-harus-netral-dalam-pilpres-2019?)

---, 2019. Pemilu 2019, Posisi ASN Sama Dengan TNI/Polri.

<https://fin.co.id/2018/10/17/pemilu-2019-posisi-asn-sama-dengan-tni-polri?>

Adhani, Hani, 2019. Pemilu 2019 dan Netralitas ASN.

**UPAYA REKONSILIASI POLITIK IDENTITAS
PASCA PELAKSANAAN PEMILU 2019 DI INDONESIA
RECONCILIATION EFFORTS OF IDENTITY POLITICS
POST OF ELECTION 2019 IN INDONESIA**

Anifatul Kiftiyah

Program Studi Magister Hukum Tata Negara
Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya

ABSTRAK

Indonesia merupakan negara yang menganut sistem demokrasi. Salah satu bentuk prinsip demokrasi tercermin pada pelaksanaan Pemilu. Lazimnya setiap pemilu diadakan maka masing-masing calon presiden dan calon wakil presiden akan gencar melakukan kampanye untuk menarik suara masyarakat agar memilihnya. Bahkan tidak jarang politik identitas dijadikan alat untuk menjatuhkan lawan. Politik identitas merupakan salah satu cara politis yang mengutamakan kepentingan sebuah kelompok karena adanya persamaan identitas baik agama, ideologi, ras, etnis, maupun gender. Terjadinya politik identitas di Indonesia dapat menimbulkan terjadinya polarisasi di masyarakat. Lalu bagaimana upaya untuk menghindari terjadinya polarisasi tersebut? Tulisan ini membahas bagaimana rekonsiliasi politik identitas pasca pelaksanaan Pemilu 2019 di Indonesia. Kajian ini merupakan *library research* yang menggunakan metode pendekatan kualitatif dalam mengumpulkan sumber data yang berkaitan dengan objek kajian. Jenis penelitian yang digunakan ialah penelitian Fenomenologi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa politik identitas masih secara massif digunakan dalam Pemilu yang dapat menyebabkan perpecahan. Oleh karena itu penelitian ini bertujuan untuk mengetahui upaya rekonsiliasi yang akan dilakukan dalam masyarakat untuk menghindari terjadinya perpecahan.

Kata Kunci: Rekonsiliasi, Politik identitas, Pemilu.

ABSTRACT

Indonesia is a democratic country. One manifestation of democracy is reflected in the general election. Usually in every general election, each of candidate pair (president and vice president) will campaign to attract people ballot for them. Even in some cases identity politics is used as a tool to bring down the opponents. Identity politics is one of political ways that prioritizes the interest of a group because the resemblance of identities in religion, ideologi, race, ethnicity and gender. The occurrence of identity politics in Indonesia can lead to polarization in society. Then what are the efforts to avoid the polarization? In this paper we will discuss how to reconcile identity politics after the 2019 election in Indonesia. This study is a study of library research using qualitative approach in collecting data sources related to research object. The type of research used is phenomenology research. The results of the study indicate that identity politics are still massively used in the campaign that results in society fragmented. Therefore, the purpose of this study is to identify the reconciliation efforts that will be carried out in the community to avoid the occurrence of division.

Key Word: Reconciliation, Identity politic, elections

A. Pendahuluan

Secara umum lahirnya pemilihan umum (Pemilu) berasal dari gagasan John Lock dan Rousseau yang menyebut demokrasi sebagai prinsip kebebasan, keadilan dan kesetaraan bagi setiap individu. Dalam demokrasi terdapat nilai-nilai kedaulatan yang dijunjung tinggi, ditaati serta dijalankan oleh setiap warga negara dan instrumen negara yakni lembaga-lembaga negara yang menjalankan roda pemerintahan. Senada dengan itu, di dalam pelaksanaan Pemilu masyarakat mempunyai kesempatan untuk berperan aktif serta menjadi bagian dari proses demokrasi.

Pasca runtuhnya rezim Orde Baru kemudian muncul gerakan reformasi yang menjunjung tinggi prinsip demokrasi menyebabkan banyaknya perubahan dalam kehidupan masyarakat baik dari aspek sosial, ekonomi, budaya dan politik. Salah satu perubahan tersebut adalah munculnya fenomena di masyarakat tentang politik identitas. Semua entitas berusaha untuk menunjukkan pandangan dan ekspresi politiknya yang berdasarkan pada identitas pada diri mereka baik identitas agama, etnis, kelompok dan sebagainya.

Setiap negara pasti memiliki warga atau kelompok individu agar negara tersebut dapat berdaulat. Setiap individu pasti memiliki identitas, begitu juga dengan politik, maka dari itu ada yang dinamakan dengan politik identitas. Pada dasarnya politik identitas adalah cara berpolitik dengan mempersatukan kelompok karena merasa adanya ketidakadilan dan ketidakpuasan yang didasari oleh persamaan golongan, seperti agama, suku, ras ataupun gender.

Di Indonesia rasa kesetiaan terhadap agama ataupun etnis masih sangat tinggi. Hal tersebut merupakan salah satu faktor adanya politik identitas di Indonesia. Isu agama dan etnis tersebut,

sebagaimana dapat dilihat di masyarakat, menunjukkan pengaruh yang cukup signifikan terhadap perilaku politik seseorang.

Di Amerika Serikat politik identitas jika dilihat secara substantif dikaitkan dengan adanya kepentingan para anggota dari kelompok-kelompok sosial yang mereka merasa tersingkir bahkan diperlakukan dengan tidak adil oleh kelompok besar yang mendominasi di negara tersebut. Misalnya, gerakan feminisme yang bertujuan dalam memperjuangkan adanya kesetaraan gender, gerakan apartheid, kelompok homo seksual dan beberapa gerakan-gerakan politik identitas kelompok lainnya yang muncul pada sekitar abad ke- 20 ini. Kelompok-kelompok tersebut mengarah kepada adanya dorongan untuk memperjuangkan persamaan hak dan derajat atas kelompok mayoritas.

Indonesia merupakan negara yang berasaskan demokrasi, dengan demikian munculnya politik identitas merupakan salah satu bentuk jalannya demokrasi. Lalu bagaimana muatan politik identitas di Indonesia?

Politik identitas yang terjadi di Indonesia mempunyai dua pola yaitu positif dan negatif atau bahkan destruktif. Untuk kelompok kedua terlihat pada sebagian kelompok-kelompok mayoritas yang berusaha untuk mendominasi kelompok minoritas dengan menyingkirkan atau bahkan memberantas kelompok minoritas. Logika ini dikembangkan berdasarkan pendapat Jacques Derrida yang disebut dengan prinsip “oposisi biner” atau menurut Michel Foucault disebut sebagai “logika strategis” seperti modern-tradisional, superior-inferior, Barat – Timur.²

² Ahmad Syafi’i Ma’arif, dkk, *Politik Identitas Dan Masa Depan prularisme Kita*, (Jakarta: Democracy Project, 2012), 48

Dalam prinsip tersebut, satu kelompok akan mendominasi lainnya. Kelompok yang pertama akan diunggulkan, diandalkan, bahkan tak sering kali mereka menyanjung-nyanjungnya. Sedangkan dalam kelompok lainnya yakni kelompok minoritas akan direndahkan, dipinggirkan, bahkan mereka akan dilecehkan. Kelompok mayoritas akan dianggap sebagai pusat atau prinsip, sedangkan kelompok minoritas hanya dianggap sebagai marjinal atau bahkan dianggap sebagai musuh.

Seperti yang kita tahu bahwa Pilpres 2014 merupakan Pemilu yang ditandai dengan kuatnya politik identitas yang berkaitan dengan agama, ideologi, dan etnik yang digunakan oleh sebagian aktor dan elite politik untuk menyerang lawan politiknya. Pasca pilpres 2014 politik identitas masih berlanjut hingga pilgub DKI. Kontestasi yang terjadi saat Pilkada DKI Jakarta disinyalir dengan adanya mobilisasi melalui politik identitas. Terutama pasca terjadinya gerakan massa aksi 212.

Sejumlah pengamat berpendapat bahwasannya politik identitas yang terjadi di Indonesia memang sedang marak-maraknya dalam beberapa tahun ini. Hal tersebut dibuktikan dengan munculnya gerakan-gerakan yang konservatif menjelang Pilgub DKI Jakarta pada tahun 2017. Bahkan kegiatan konservatif tersebut terus berlanjut pasca Pilgub DKI Jakarta dan politik identitas ini akan tetap berlangsung hingga Pemilu pada tahun 2019. Adanya rasa khawatir terhadap berkembangnya politik identitas dalam Pemilu 2019 menjadi perhatian tersendiri oleh banyak pihak.

Pemilu pada tahun 2019 berbeda dengan Pemilu-Pemilu sebelumnya. Pemilu tahun ini merupakan Pemilu yang

istimewa karena diikuti oleh dua kandidat yang telah bertarung pada pilpres sebelumnya. Tidak hanya itu pada Pemilu tahun ini antara pilpres dan pileg dilaksanakan serentak dalam satu waktu. Di Indonesia telah melakukan tiga kali pesta demokrasi secara berturut-turut yakni, pilgub DKI Jakarta pada tahun 2017, pilgub serentak pada tahun 2018, dan pilpres serta pileg pada tahun 2019.

B. Rumusan masalah

Dari penjelasan yang telah diuraikan di atas tentang maraknya politik identitas yang terjadi di Indonesia, maka penulis tertarik untuk membahas dua rumusan masalah antara lain:

1. Apa dampak politik identitas terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia?
2. Bagaimana upaya rekonsiliasi politik identitas pasca pelaksanaan Pemilu pada tahun 2019 di Indonesia?

C. Metode penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian *library research* dengan menggunakan metode pendekatan kualitatif dalam mengumpulkan sumber data yang berkaitan dengan objek kajian. Dapat diartikan pula sebagai suatu proses untuk menjaring data/ informasi mengenai suatu masalah dalam pembahasan yang berkaitan dengan objek kajian yakni politik identitas dalam pelaksanaan Pemilu di Indonesia baik dalam sumber primer maupun sumber sekunder sebagai data pendukung. Metode berfikir yang digunakan adalah metode induktif, yaitu dari data atau fakta menuju ke tingkat representasi yang lebih tinggi. Dari representasi tersebut kemudian dianalisis dan ditarik kesimpulan sebagai jawaban permasalahan yang ada.

Selain itu, dalam penelitian ini penulis menggunakan jenis pendekatan *Fenomenologi*. Pendekatan *fenomenologi* bertujuan untuk memperoleh pemahaman masyarakat sebagai subyek atas fenomena yang terjadi di masyarakat. Penulis menelaah tentang fenomena politik identitas di Indonesia kemudian penulis akan menganalisis dengan teknik analisis evaluatif dan argumentatif. Teknik analisis evaluatif adalah teknik analisis yang melihat permasalahan dari berbagai pendapat terkait dengan objek pembahasan, sedangkan teknik analisis argumentatif merupakan argumen penulis untuk menjawab permasalahan dengan melihat antara konsep dengan fakta pada objek penelitian.

D. Pembahasan

1. Politik Identitas.

Sebelum membahas tentang politik identitas ada baiknya kita membahas tentang pengertian politik dan identitas secara terpisah. Menurut Andrey Heywood, politik merupakan kegiatan suatu bangsa yang mempunyai tujuan untuk membuat, mempertahankan, serta mengamandemen peraturan-peraturan yang mengatur kehidupan masyarakatnya, yang tidak dapat terlepas dari konflik dan kerja sama³ Definisi tersebut secara tersirat menjelaskan bahwa masyarakat politik dalam proses membuat keputusan publik tidak lepas dari konflik antara individu dengan individu yang lain, individu dengan kelompok, maupun antara kelompok satu dengan kelompok lainnya. Dengan kata lain, masing-masing kelompok berusaha untuk saling mempengaruhi agar suatu keputusan publik yang akan disepakati sesuai dengan tujuan dan kepentingan kelompok tertentu.

Tip O'Neill berpendapat, "*all politics are identities; all identities are political*".⁴ Dalam perspektif konstruktif, identitas adalah sesuatu yang mengalir dan bertambah.⁵ Identitas mempunyai dua arti, yaitu arti praktik dan sebagai arti analisis.⁶ Makna praktis adalah ketika identitas digunakan untuk menunjukkan siapa diri mereka, tentang siapa mereka dan apa kepentingannya. Ketika mereka mengenali diri mereka, identitas tersebut digunakan sebagai alat identifikasi untuk menjadi bagian dari entitas-entitas lainnya yang memiliki kesamaan dan membuat garis terhadap jati diri mereka dan siapa saja yang berbeda dengan mereka.⁷

Sebagai suatu pokok kajian, *study* tentang identitas dapat dilihat dari tiga sudut pandang yang berbeda: *legitimizing identity*, *resistance identity*, dan *project identity*. *Legitimizing identity* mengkaji identitas dari perspektif kelompok atau lembaga yang mempunyai tujuan untuk memperoleh rasionalisasi dan justifikasi terhadap adanya dominasi dan otoritas kelompok lain. *Resistance identity* melihat identitas dari sudut pandang kelompok yang mengalami penindasan dari kelompok lain, dimarginalisasi oleh kelompok yang dominan. *Project identity* menyoroti isu yang membahas tentang transformasi identitas sebagai proyek untuk membangun sebuah perubahan. *Resistance identity* dan *project identity* sangat berkaitan erat dengan tema politik identitas.⁸

⁴ Richard Thompson Ford, *Political Identity as Identity Politics* (Harvard Unbound Vol.1: 53, 2005). 1

⁵ Rogers Brubaker dan Frederick Cooper. *Beyond Identity*. (Theory and Society 29: 1 47, 2000. Kluwer Academic Publisher, 2000) 1

⁶ *Ibid*

⁷ *Ibid*

⁸ Purwanto, *Politik Identitas dan Resolusi Konflik Transformatif*, Jurnal Review Politik Volume 05, Nomor 01, Juni 2015

³ Andrew Heywood dalam Budiardjo Miriam. 2007. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama 16.

LA. Kauffman merupakan orang pertama kali menjelaskan tentang hakikat politik identitas dengan cara melacak asal mula gerakan mahasiswa anti kekerasan yang disebut juga dengan SNCC (*the Student Nonviolent Coordinating Committee*), yaitu sebuah organisasi gerakan hak-hak sipil di awal tahun 1960 di Amerika Serikat.⁹ Sedangkan dalam pandangan Gutmann berpendapat bahwa politik identitas terlihat pada gerakan Martin Luther King dan para uskup Katolik di Amerika yang didorong oleh adanya argumen keadilan sosial bukan karena agama.¹⁰

Ada perbedaan antara identitas politik (*political identity*) dengan politik identitas (*political of identity*). Identitas politik merupakan suatu konstruksi yang dapat menentukan kepentingan di dalam suatu komunitas politik. Sedangkan politik identitas mengacu kepada mekanisme politik baik terhadap identitas politik maupun identitas sosial sebagai sarana politik dalam mewujudkan kepentingan politik.¹¹ Agnes Heller berpendapat bahwa politik identitas merupakan langkah politik yang memfokuskan pada perbedaan sebagai kategori utama yang memberi janji kebebasan dan toleransi walaupun pada kenyataannya justru menimbulkan pola-pola intoleransi, pertentangan etnis, dan kekerasan. Politik identitas mencakup rasisme, *environmentalisme* dan perselisihan etnis.¹²

Definisi umum tentang politik identitas merujuk pada praktik politik yang

berdasarkan pada kelompok yang berdasarkan pada agama, etnis, denominasi sosial budaya yang kontras terhadap praktik politik yang berdasar pada kepentingan. Politik identitas merupakan wacana yang sangat menarik untuk dibahas mengingat pada akhir-akhir ini politik identitas sering muncul ditengah-tengah masyarakat. Terutama setelah terjadinya konflik kekerasan yang melibatkan berbagai kelompok.

Politik identitas merupakan proses penyatuan dari berbagai identitas dalam *self concept* dan *self image*. Selain itu politik identitas dibangun sebagai gambaran stereotype lingkungan. Dengan demikian politik identitas memiliki dua hal penting. *Pertama*, bahwa adanya reformasi dan demokrasi menghasilkan nilai pluralisme terhadap kaum minoritas yang termarginalkan sehingga mereka mendapatkan perlakuan yang sama. *Kedua*, pengakuan dari berbagai identitas tidak lagi dianggap sebagai alat national building, akan tetapi justru hal tersebut akan merusak identitas nasional.¹³

Keberadaan politik identitas selalu dikaitkan dengan afiliasi kelompok. Dalam konteks keagamaan politik identitas terefleksikan dari adanya upaya untuk memasukkan nilai-nilai religiusitas dalam proses pembuat kebijakan, termasuk adanya peraturan-peraturan daerah yang bernuansa syariah. Tidak hanya itu bahkan terkadang terdapat beberapa daerah atau kota yang menyebut daerah atau kota tersebut dengan memberikan unsure agama di dalamnya. Secara umum, dalam sejarah dunia politik identitas banyak dibentuk oleh faktor ideologi maupun ras tertentu. Faktor lain dalam pembentukan politik identitas adalah adanya penguatan kelas tertentu seperti dalam bentuk penguatan kelas ekonomi.

⁹ L.A. Kauffman, "The Anti-Politics of Identity," *Socialist Review*, No.1, Vol. 20 (Jan.-March 1990), 67-80.

¹⁰ Amy Gutmann, *Identity in Democracy* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2003), 168

¹¹ Haboddin Muhtar, *Menguatnya Politik Identitas di Ranah Lokal*, Jurnal Studi Pemerintahan Volume 3 Nomor 1 Februari 2012

¹² Abdilah, Ubed S, *Politik Identitas Etnis: Pergulatan Tanda Tanpa Identitas*, (Jakarta: Yayasan Indonesia, 2002), 22

¹³ Ibrahim, *Dari Politik Identitas ke Politik Kewarganegaraan*, (Jogjakarta: Danadyaksa, 2013), 2

Kecenderungan berkembangnya politik identitas tidak berkait dengan sistem politik tertentu. Di Indonesia perkembangan politik identitas berkembang subur karena adanya kebebasan untuk mengekspresikan pendapat. Praktik politik identitas dapat dikenali melalui berbagai bentuk. Sebagian orang berpendapat bahwa munculnya pembentukan partai nasional yang berbasis agamadan daerah administrative atas dasar ikatan etnis merupakan indikasi terjadinya kecenderungan politik identitas.

Pola operasionalisasi politik identitas terjadi dapat dilihat pada relitas di masyarakat Indonesai saat ini karena banyak terjadi benturan dengan berbagai kepentingan dan fenomena ego sektoral masyarakat. Pola tersebut dibagi ke dalam tiga komponen yaitu: *Pertama*, operasional politik identitas tersebut memainkan peranannya secara optimal melalui pemerintahan. Hal tersebut sejalan dengan adanya pergeseran pola sentraisasi menjadi desentralisasi, dimana pemerintah pusat memberi kewenangan terhadap pemerintah daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Sisi positif dari hal ini adalah pemerintah daerah dapat memaksimalkan potensi daerah mereka, akan tetapi dilain sisi dapat menimbulkan keresahan jika identitas politik kedaerahan diangkat ke dalam panggung politik.¹⁴

Kedua, agama menjadi lahan operasional politik identitas. Tidak hanya di Indonesia, namun di negara lain berlakunya politik identitas yang menggunakan agama sangat marak dilakukan. Di Indonesia operasional politik identitas agama ini dilakukan oleh kelompok agama mayoritas terhadap kelompok agama minoritas. Kemudian disusul dengan adanya gerakan-gerakan

radikal yang mengatasnamakan agama tersebut.¹⁵

Ketiga, politik identitas dalam ranah hukum. Dalam wilayah ini sangatlah kompleks, seperti pisau bermata dua. Maksud dari wilayah hukum adalah wilayah negara dan agama dimana keduanya memiliki aturan-aturan sendiri. Dalam hal ini cara beroperasi politik identitas adalah dengan pembagian kekuasaan dimana kelompok-kelompok tertentu memasukkan kepentingannya secara partikular.¹⁶

Diantara banyaknya identitas dari seseorang, identitas yang sering ditampilkan adalah identitas agama dan etnik. Kedua identitas tersebut akan selalu mendapatkan ruang tersendiri. Dalam konsep identitas situasional menjelaskan bahwa setiap orang akan melakukan komunikasi dengan melakukan pertukaran simbol dalam keseharian mereka, dan antara agama dan etnik tidak dapat dipisahkan dalam komunikasi tersebut.

Bagi kalangan instrumentalisme adanya identitas agama dan etnik senantiasa dijadikan alat oleh kalangan elit untuk kepentingan mereka sendiri. Pandangan ini mengasumsikan bahwa kaum minoritas akan dijadikan alat untuk menguntungkan kelompok mayoritas.¹⁷ Di Indonesia agama dan etnik merupakan politik identitas yang sangat kental terjadi. Dua hal ini merupakan alat yang sangat ampuh untuk menarik massa dan untuk menimbulkan sentimen antara satu sama lainnya. Tidak heran jika dalam tahun politik dua hal ini yang marak dibahas oleh aktor politik dalam berkampanye.

¹⁴ Zahrotunnimah, *Pola Operasionalisasi Politik Identitas di Indonesia*, Adalah, Buletin Hukum dan Keadilan, Volume 2 no 11b 2018, 104

¹⁵ *Ibid*

¹⁶ *Ibid*

¹⁷ Endang Sari, *Kebangkitan Politik Identitas Islam Pada Arena Pemilihan Gubernur Jakarta*, KRITIS, Jurnal Ilmu Sosial dan Politik Universitas Hasanudin, Volume 2 No. 2 Desember 2016, 150

2. Fenomena Politik Identitas dalam Pelaksanaan Pemilu 2019

Pemilu merupakan alat demokrasi yang bertujuan memilih wakil rakyat maupun pemimpin negara. Pemilu harus tunduk pada ketentuan konstitusi sebagai wujud pelaksanaan demokrasi konstitusional dalam memilih pemimpin, baik dalam tingkat nasional maupun dalam tingkat daerah. Pemilu sebagai sebuah mekanisme maka dalam pelaksanaannya diharapkan dapat dilaksanakan secara bebas, jujur, dan adil. Akan tetapi pelaksanaan Pemilu di Indonesia sering terlihat tidak sehat. Hal tersebut terlihat dalam cara-cara kampanye para aktor-aktor politik. Terjadi perdebatan politik identitas soal suku, ras, agama serta meningkatnya suasana sektarian yang terjadi di berbagai media sosial.

Kampanye merupakan suatu kegiatan yang tidak lepas dalam kompetisi politik sebagai cara untuk mensosialisasikan para aktor politik yang berkompetisi. Berbagai cara yang mereka lakukan untuk menarik suara dan simpati masyarakat baik secara langsung maupun memanfaatkan sosial media. Salah satu cara dalam menarik simpati dan menjatuhkan lawan politik adalah dengan cara membuat isu politik identitas.

Acuan literatur baik dalam literatur politik maupun literatur sosiologi mengkategorikan identitas menjadi dua kategori, yaitu: *pertama*, identitas sosial yang meliputi agama, ras, etnis, kelas, gender dan seksualitas. *Kedua*, identitas politik meliputi nasionalitas dan kewarganegaraan. Identitas sosial menentukan posisi setiap individu baik dalam komunitas maupun dalam masyarakat luas melalui rasa kepemilikan, sekaligus menandai posisi individu yang lain sebagai suatu pembeda. Adanya identitas juga dapat membuat sekelompok tersebut berbeda dengan kelompok lainnya, maka dengan

demikian hal ini berkaitan erat dengan adanya konstruksi perbedaan.¹⁸

Pada Pemilu 2014 dan 2019, permasalahan ras, etnis, agama telah dieksploitasi oleh para pegiat politik. Efek dari strategi ini telah diperkuat oleh penggunaan politik identitas yang disebarkan dengan cepat melalui media sosial. Dalam Pemilu, politik identitas merupakan bagian dari strategi kampanye. Dengan demikian maka tidak hanya solidaritas sosial namun pondasi demokrasi negara juga dipertaruhkan.

Salah satu tantangan bangsa kita saat ini ialah timbulnya fanatisme suku, agama, dan ras, serta kurangnya penghargaan kebhinekaan yang mencerminkan kemajemukan. Tantangan kebangsaan tersebut tampak dalam kontestasi politik. Hal tersebut dapat dilihat pada politik identitas dalam bentuk SARA yang dijadikan alat kampanye di Pilkada DKI Jakarta 2017.

Fenomena yang terjadi di Pilkada DKI Jakarta merupakan kemenangan politik identitas. Isu SARA dijadikan alat politik guna menarik suara masyarakat dan dijadikan sebagai medium konflik yang didukung oleh propaganda secara masif. Rumah ibadah yang seharusnya menjadi tempat melaksanakan kegiatan-kegiatan ibadah justru digunakan sebagai tempat untuk melakukan kegiatan kampanye politik bahkan tak jarang rumah ibadah dijadikan tempat menyebarkan kebencian terhadap kelompok lain. Tidak hanya dalam lingkup agama, bahkan adanya perbedaan suku yang seharusnya menyadarkan kita atas adanya keberagaman, malah dijadikan sebagai salah satu cara untuk menarik simpati dengan mendiskriminasi suku lainnya.

¹⁸ Fitri Ramdhani Harahap, *Politik Identitas Berbasis Agama*, Proceeding Konferensi Nasional Sosiologi III Transformasi Demokrasi Indonesia Menuju Perubahan Yang Bermakna, Yogyakarta, 20-22 Mei 2014, 519.

Pilkada DKI Jakarta 2017 dianggap babak awal untuk memperebutkan kekuasaan yang akan dilakukan pada Pemilu 2019. Hal tersebut karena DKI Jakarta merupakan titik utama dalam konstelasi politik yang melibatkan seluruh instrumen politik nasional dalam dinamikanya. Jakarta sebagai Ibu Kota menjadi daya tarik elite politik nasional dalam melakukan manuver politiknya. Pelaksanaan Pilkada DKI Jakarta 2017 sangat menguras energi bangsa, efek yang ditimbulkan akibat permainan isu SARA hingga ke berbagai penjuru negeri. Totalitas dalam pertarungan politik para elite parpol menjadi pertarungan untuk melancarkan agenda sesungguhnya dalam Pilpres 2019.

Sejak berkampanye dalam Pilpres 2014, Jokowi telah dituduh sebagai sosok yang tidak cukup religius bahkan diisukan sebagai seseorang yang membenci Ulama. Untuk melawan asumsi yang berkembang di masyarakat tersebut, ia mencalonkan Ma'ruf Amin yang merupakan ulama konservatif untuk mendampinginya sebagai kandidat wakil presiden pada Pemilu 2019. Selain agama dan ras, Pemilu 2019 juga telah membuka tentang peristiwa masa lalu. Prabowo diisukan sebagai sosok yang otoriter, dan mempunyai koneksi dengan keluarga Soeharto, hal yang dikhawatirkan apabila Prabowo terpilih adalah akan terulang kembali pemerintahan yang otoriter seperti pada era orde baru. Selain itu, isu Prabowo berasal dari keluarga Nasrani juga dihembuskan ke permukaan. Kedua kubu sama-sama telah menggunakan isu politik identitas tersebut.

Akan menjadi hal yang berbahaya apabila pemimpin politik memanfaatkan situasi sosial yang beredar di masyarakat untuk kepentingan meraup suara semata. Memainkan politik identitas seperti ras, suku, dan agama sebagai bahaya kampanye di masyarakat. Cara tersebut akan memberikan dampak yang buruk,

yakni akan terciptanya polarisasi ras, suku, dan agama yang semakin besar.

Oleh karena itu adanya kekhawatiran terhadap penggunaan politik identitas dalam Pemilu 2019 memiliki alasan yang kuat. Badan pengawas Pemilu (Bawaslu) mengeluarkan Indeks Kerawanan Pemilu pada tahun 2018 yang mengidentifikasikan terdapat beberapa daerah yang mempunyai potensi menimbulkan kerawanan pilkada 2018. IKP melakukan pembobotan pada tiga dimensi antara lain, partisipasi, kontestasi, dan penyelenggaraan. 5 kerawanan tertinggi adalah Papua (3,41), Maluku (3,25), Kalimantan Barat (3,04), Sumatera Utara (2,86) dan Sulawesi Tenggara 2,81). Dalam Pemilu presiden 2019 Bawaslu memasukkan dimensi kerawanan SARA sebagai salah satu aspek dalam pilkada.¹⁹

3. Dampak Politik Identitas Terhadap Negara

Berbicara tentang politik identitas tak lepas dengan adanya jati diri, pentingnya jati diri diletakkan sebagai basis entitas dan menjadi dasar dalam memperjuangkan dirinya dalam kontestan politik. Hal ini menunjukkan bahwa munculnya politik identitas adalah wujud dari adanya jati diri sebuah kelompok sosial yang bergeser menjadi kekuatan politik.

Ada beberapa pendapat tentang sah-sah saja menggunakan isu politik identitas dalam Pemilu. Dalam pendapat tersebut ditulis bahwa politik identitas dalam negara yang berasaskan demokrasi merupakan sebuah keniscayaan. Kemunculan politik identitas merupakan sebuah konsekuensi logis terhadap penerapan paham demokrasi negara tersebut.

¹⁹ Arya Fernandes, *Politik Identitas dalam Pemilu 2019 Proyeksi dan Efektivitas*, Centre for Strategic and International Studies, Jakarta, 4

Asas demokrasi yang paling penting adalah adanya pemenuhan hak-hak dasar masyarakat yang sangat dijunjung tinggi oleh negara. Salah satu dari hak-hak tersebut adalah adanya *freedom of expression* yang menjamin setiap warga negara untuk dapat menentukan prefensi politiknya. *Freedom of expression* adalah dasar bagi individu-individu yang merasa memiliki kesamaan baik dalam hal ideologi, pemikiran, maupun identifikasi tertentu yang kemudian mereka sepakat untuk membentuk satu identitas yang bertujuan mengartikulasikan kepentingan yang berdasarkan pada identitas tersebut.²⁰

Pada dasarnya isu politik identitas dapat digunakan dalam mengekspresikan demokrasi sepanjang isu tersebut tetap dalam koridor yang wajar dan tetap mengedepankan nilai-nilai persatuan dan kesatuan, menginagt dalam realitas sosial identitas merupakan hal tidak bisa lepas dari kehidupan di masyarakat. Namun sebaliknya, apabila isu politik identitas digunakan secara berlebihan serta identitas tersebut dimanipulasi untuk menjatuhkan lawan politik serta membenturkan kelompok satu dengan kelompok lainnya, maka hal ini akan menimbulkan terjadinya polarisasi di masyarakat

Pada akhirnya polarisasi ini dapat menumbuhkan rasa eksklusif pada kelompok-kelompok tersebut yang berdasarkan pada etnis ataupun ideologi tertentu. Saat ini politik identitas sering digunakan untuk mempertajam adanya perbedaan-perbedaan di masyarakat yang mengarah pada isu SARA, khususnya isu-isu yang paling sensitif yakni isu agama dan isu etnisitas. Politik identitas merupakan cara yang paling efektif dalam membangkitkan jati diri kelompok tertentu untuk mendapatkan dukungan yang bersifat emosional.

Apabila politik identitas ini dibiarkan berkembang secara massif dengan cara saling menjatuhkan kelompok satu dengan yang lainnya maka besar kemungkinan akan terkoyaknya kebhinekaan yang ada di Indonesia. Hal ini sudah dibuktikan dengan terjadinya politik identitas di Pilpres 2014 dan Pilkada DKI Jakarta 2017. Meskipun pilkada telah usai, namun perselisihan antar kelompok tetap terjadi hingga saat ini.

Menjelang pilpres 2019 politik identitas makin marak didengungkan. Hal itu membuat masyarakat kita terpecah menjadi 3 kelompok, yaitu kelompok pendukung masing-masing paslon dan kelompok yang tidak mendukung keduanya. Ketiga kelompok ini semakin panas baik di dunia nyata maupun di dunia maya. Oleh karena itu diperlukan kontrol pemerintah guna menanggulangi terjadinya perpecahan di masyarakat. Secara politik, kelompok-kelompok yang terpecah menjadi beberapa kubu tersebut perlu disadarkan dan dimunculkan rasa nasionalisme yang kuat terhadap negara guna menghindari *divide et impera*.

Berbeda Syafi'i Ma'arif yang berpendapat bahwa politik identitas dalam bentuk apapun tidak akan membahayakan terhadap keutuhan bangsa dan negara selama cita-cita pendiri bangsa tentang persatuan, integritas nasional, semangat sumpah pemuda yang telah melebur menjadi satu dalam sentimen kesukuan dan Pancasila sebagai landasan filosofi negara tidak dibiarkan tergantung di awang-awang. Yang menjadi permasalahan ialah tanggung jawab tersebut sering dipertanyakan mereka yang larut dalam pragmatisme politik yang tuna moral dan tuna visi. Sikap seperti inilah yang menjadi musuh besar bagi bangsa Indonesia semenjak dahulu, sekarang dan di masa yang akan datang.²¹

²⁰Rendy Adiwilaga, dkk, *Pemilu Dan Keniscayaan Politik Identitas Etnis Di Indonesia: Sebuah Tinjauan Teoritis*, Jurnal Bawaslu, Vol.3 No. 2 2017, Hal. 269-284, 274

²¹ Ahmad Syafi'I Ma'arif, dkk, *Politik Identitas Dan Masa Depan Prularisme Kita*, 30

Ancaman terhadap maraknya politik identitas dengan isu SARA merupakan permasalahan utama dalam dunia politik, hukum serta keamanan negara. Oleh karena itu pemerintah beserta lembaga-lembaga negara lainnya harus tetap profesional dan berorientasi mengedepankan sikap netral dalam menghadapi isu politik identitas dengan tidak berpihak membela salah satu diantar mereka demi terjaganya keamanan negara.

4. Upaya Rekonsiliasi Politik Identitas Pasca Pelaksanaan Pemilu Tahun 2019 di Indonesia

Politik identitas dapat terkikis apabila nilai-nilai demokrasi menjadi perangkat lunak dalam melakukan kompetisi untuk memperebutkan kursi pemerintahan guna mewujudkan kepentingan publik. Yang terjadi saat ini adalah seringkali para kontestan politik tidak berkorelasi positif dengan tujuan yang diharapkan oleh masyarakat luas. Sudah seharusnya para kontestan politik berada argument tentang keunggulan visi misi yang mereka usung yang bertujuan untuk kesejahteraan masyarakat seperti dalam hal ekonomi, kesehatan, birokrasi, penegakan hukum secara adil dan lain sebagainya. Politik identitas perlu dihindari karena hal tersebut merupakan isu yang sangat sensitif dalam masyarakat.

Para kontestan Pemilu sebaiknya membantu dalam mengkampanyekan tindakan anti diskriminasi dalam masyarakat. Karena seperti yang kita ketahui bahwasannya kesadaran masyarakat tentang anti diskriminasi masih rendah. Rendahnya pemahaman mereka tentang sikap anti diskriminasi sangatlah memprihatinkan karena kita memiliki Undang-undang nomor 40 tahun 2008 yang membahas tentang penghapusan diskriminasi, ras dan etnis. Dalam undang-undang tersebut dengan jelas diatur ancaman pidana terhadap orang yang melakukan tindakan diskriminatif baik berupa ucapan maupun

tingkah laku dapat diancam hukuman penjara selama 1 tahun. Selain itu apabila ada seseorang yang menunjukkan kebenciannya terhadap ras atau etnis tertentu maka orang tersebut mendapatkan ancaman selama 5 tahun penjara.

Masyarakat dan para kontestan Pemilu harus mengetahui adanya aturan tersebut. Karena penggunaan politik identitas dalam kampanye berpotensi dalam melanggar UU anti diskriminasi. Selain itu penggunaan politik identitas dalam berkampanye akan menimbulkan banyak kemudlaratan dan dapat memecah belah bangsa dan negara. Masyarakat tidak lagi fokus terhadap visi dan misi para kontestan Pemilu, akan tetapi mereka akan memilih berdasarkan sentimen agama atau etnik.

Dalam berkampanye yang seharusnya diunggulkan adalah visi misi dalam membangun bangsa dan negara yang ditawarkan oleh masing-masing kontestan Pemilu. Agar masyarakat tau mana yang lebih layak untuk dipilih dalam membangun bangsa dan negara, bukan malah memainkan isu politik identitas yang justru membuat demokrasi semakin memanas.

Dalam negara Indonesia politik identitas dengan menggunakan isu SARA sangat berpotensi untuk menciptakan konflik dan perpechan dalam masyarakat. Kuatnya rasa memiliki terhadap budaya dan daerah tertentu, primordialisme serta rendahnya rasa toleransi harus segera diatasi guna mencegah terciptanya disintegrasi terhadap negara. Terlebih lagi mengingat bahwa negara Indonesia mempunyai banyak pulau yang di dalamnya terdapat berbagai suku dengan bahasa lokal, dan keberagaman yang dimiliki oleh negara Indonesia seharusnya dipandang sebagai suatu kekayaan dan kekuatan bangsa. Berdasarkan hal tersebut, masyarakat kita perlu menghindari konsep politik identitas dalam pelaksanaan Pemilu demi kehidupan berbangsa dan bernegara

agar lebih baik. Apabila politik identitas tetap dijadikan sebagai alat kampanye maka hal tersebut dapat menjadi ancaman bagi integritas dan pluralisme masa depan bangsa. Dengan demikian adanya rekonsiliasi akibat terjadinya konflik identitas perlu dilakukan dengan dukungan dari pemerintah dan masyarakat.²²

Dalam proses rekonsiliasi membutuhkan suatu perspektif untuk dapat melihat permasalahan yang terjadi, wacana-wacana yang berkembang di masyarakat, maupun usaha-usaha yang telah dilakukan. Untuk mewujudkan keberhasilan rekonsiliasi sangat diperlukan setiap pihak untuk dapat terlibat. Salah satunya adalah peran para tokoh masyarakat dan tokoh agama. Pendapat para tokoh tersebut mempunyai peran yang sangat besar dalam membentuk pola pikir di masyarakat.

Dalam konferensi pers ketua umum PBNU Said Aqil Siradj bersama ormas Islam lainnya yang tergabung dalam Lembaga Persahabatan Ormas Islam (LPOI) menyampaikan mengajak masyarakat untuk dapat menahan diri dan tidak melakukan tindakan-tindakan inkonstitusional. Selain itu diharapkan kepada seluruh komponen bangsa untuk segera melakukan rekonsiliasi pasca pemungutan suara, terutama para ulama, kiai, dan ustad untuk menghindari perpecahan yang terjadi di masyarakat. Ketua PP Muhammadiyah juga turut menyikapi kondisi politik pasca Pemilu. Haedar Nasir menghimbau masyarakat untuk tidak terpengaruh dengan banyaknya hasil quick count dan exit poll di media massa dan media sosial. Ketua umum Al-Irsyad, Abdullah Jaidi mengajak semua pihak untuk lebih mengedepankan akhlak di dalam menyikapi permasalahan yang

terjadi saat ini serta tidak terprovokasi dengan berita-berita di media sosial.²³

Hal ini juga ditegaskan oleh wakil Presiden Jusuf Kalla, Jusuf Kalla berharap bahwa kedua capres yaitu Joko Widodo (Jokowi) dan Prabowo Subianto untuk segera melakukan rekonsiliasi pasca-Pilpres 2019. pertemuan antara keduanya sangat penting untuk dapat mendamaikan kembali masyarakat yang telah terbelah karena Pilpres 2019. Semakin cepat pertemuan dilakukan maka akan semakin baik.²⁴

Pemilu tahun 2019 merupakan momentum penting bagi bangsa, tidak hanya dalam konteks pelaksanaan suksesi kekuasaan tertinggi atau sirkulasi kekuasaan legislatif, namun juga bagi terwujudnya demokrasi secara lebih luas. Pasca Pemilu 2019 kita dihadapkan pada dua pilihan yaitu Pemilu yang berujung pada rekonsiliasi; atau justru menuju kepada polarisasi dalam masyarakat. Masyarakat tentu berharap bahwa langkah yang ditempuh adalah rekonsiliasi. Untuk mewujudkan rekonsiliasi langkah yang harus dilakukan adalah dimulai dari para kontestan politik pada Pemilu 2019. Pihak yang menang dalam Pemilu tidak semena-mena dengan kemenangan yang didapat, termasuk timses dan pendukungnya tidak mencemooh atau menghina pihak yang kalah. Sedangkan pihak yang kalah harus ikhlas menerima kekalahan dan tidak memperkeruh suasana dengan menggiring opini masyarakat untuk bersikap apatis kepada lembaga pelaksana Pemilu.

²² Debora Sanur L, *Rekonsiliasi Politik Identitas di Indonesia*, Majalah Info Singkat pemerintahan Dalam Negeri, Kajian Singkat Terhaddap Isu Aktual dan Strategis, Vol. IX, No. 10/II/Puslit/Mei/2017, 18.

²³<https://www.jawapos.com/nasional/politik/20/04/2019/pilpres-2019-sudah-selesai-saatnya-rekonsiliasi-nasional/> diakses pada 23 April 2019

²⁴ <https://news.detik.com/berita/d-4520816/dorong-rekonsiliasi-ormas-islam-harap-jokowi-dan-prabowo-segera-bertemu> diakses pada 23 April 2019

E. Kesimpulan

Dalam pelaksanaan Pemilu 2019 isu politik identitas masih marak digunakan. Hal ini berawal dari Pemilu 2014 yang berlanjut kepada Pilkada DKI Jakarta 2017. Pada Pilkada DKI 2017 politik identitas sangat marak di Indonesia. Suku, agama dan ras dijadikan alat untuk menarik simpati dan menjatuhkan lawan politiknya. Politik identitas tersebut berlangsung hingga Pemilu 2019.

Secara faktual, bagi sebagian masyarakat politik identitas merupakan hal yang wajar karena masyarakat Indonesia merupakan masyarakat yang plural. Akan tetapi politik identitas akan menjadi masalah apabila dalam prakteknya menjurus kepada tindakan diskriminasi kepada kelompok tertentu. Dampak dari adanya politik identitas ini adalah terjadinya polarisasi di masyarakat. Apabila hal tersebut dibiarkan maka akan membahayakan kedaulatan negara Indonesia.

Oleh karena itu hal yang harus dilakukan untuk merajut kembali perpecahan tersebut adalah dengan upaya rekonsiliasi yang diawali oleh para kontestan politik. Selain para kontestan politik peran para tokoh masyarakat dan tokoh agama sangatlah penting. Karena pendapat para tokoh tersebut mempunyai peran yang sangat besar dalam membentuk pola pikir di masyarakat.

F. Rekomendasi

Berdasarkan pemaparan di atas maka penulis mengajukan rekomendasi yang dipandang bermanfaat dalam upaya melakukan rekonsiliasi pasca pelaksanaan Pemilu 2019:

- a) Tetap menjaga kepercayaan terhadap lembaga penyelenggara Pemilu dengan tidak melakukan tindakan yang melanggar
- b) konstitusi selama menunggu hasil perhitungan resmi dari lembaga penyelenggara Pemilu. Apabila ada permasalahan maka diselesaikan dengan jalur hukum.
- c) Adanya pertemuan terbuka dari kedua kontestan politik guna mendamaikan masyarakat yang telah terpecah. Dan juga pertemuan antara dua kubu yang bersaing serta pertemuan para tokoh agama dengan kedua kontestan politik.
- d) Menghimbau kepada masing-masing tim sukses dan pendukung untuk tidak saling menyerang dalam segala hal, terutama dalam hal suku, agama dan ras yang akan semakin memecah belah masyarakat.
- e) Menghentikan aksi-aksi mobilitasi massa yang menjurus kepada maraknya kembali politik identitas.
- f) Kembali kepada kesadaran bahwa Indonesia merupakan bangsa yang majemuk, bahwa Indonesia adalah milik semuanya bukan milik kelompok tertentu.
- g) Memberikan edukasi politik yang baik dan menanamkan rasa kebhinekaan. Dengan begitu maka akan terbentuk kesadaran masyarakat untuk menggunakan cara-cara yang baik dalam berpolitik dan mengedepankan prinsip kebangsaan terhadap eksistensi NKRI.

Sedangkan upaya untuk mencegah politik identitas dalam Pemilu kedepan adalah perlunya regulasi terhadap sistem hukum Pemilu yang mengadopsi prinsip-prinsip penting yang ada dalam UU salah satunya tentang penghapusan diskriminasi suku, agama, dan ras.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdilah, Ubed S, 2002, *Politik Identitas Etnis: Pergulatan Tanda Tanpa Identitas*, Jakarta, Yayasan Indonesia
- Ahmad Syafi'I Ma'arif, dkk, 2012, *Politik Identitas Dan Masa Depan prularisme Kita*, Jakarta, Democracy Project
- Budiardjo, Miriam, 2007, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama
- Fernandes, Arya, 2018, *Politik Identitas dalam Pemilu 2019 Proyeksi dan Efektivitas*, Jakarta, Centre for Strategic and International Studies
- Ford, Richard Thompson, 2005, *Political Identity as Identity Politics*, Harvard Unbound, Vol. 1: 53
- Gutmann, Amy, 2003, *Identity in Democracy*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press
- Ibrahim, 2013, *Dari Politik Identitas ke Politik Kewarganegaraan*, Jogjakarta, Danadyaksa
- Rogers Brubaker dan Frederick Cooper, 2000, *Beyond Identity. Theory and Society*, Kluwer Academic Publisher.

Menuju Perubahan Yang Bermakna, Yogyakarta, 20-22 Mei 2014.

- L.A. Kauffman, "The Anti-Politics of Identity", *Sosialist Review*, No.1, Vol. 20, Jan.-March 1990.
- Muhtar, Haboddin, *Menguatnya Politik Identitas di Ranah Lokal*, Jurnal Studi Pemerintahan Volume 3 Nomor 1 Februari 2012
- Purwanto, *Politik Identitas dan Resolusi Konflik Transformatif*, Jurnal Review Politik Volume 05, Nomor 01, Juni 2015
- Rendy Adiwilaga, dkk, *Pemilu Dan Keniscayaan Politik Identitas Etnis Di Indonesia: Sebuah Tinjauan Teoritis*, Jurnal Bawaslu, Vol.3 No. 2 2017
- Sari, Endang, *Kebangkitan Politik Identitas Islam Pada Arena Pemilihan Gubernur Jakarta*, KRITIS, Jurnal Ilmu Sosial dan Politik Universitas Hasanudin, Volume 2 No. 2 Desember 2016
- Zahrotunnimah, *Pola Operasionalisasi Politik Identitas di Indonesia*, Adalah, Buletin Hukum dan Keadilan, Volume 2 no 11b 2018

Jurnal

- Debora Sanur L, *Rekonsiliasi Politik Identitas di Indonesia*, Majalah Info Singkat pemerintahan Dalam Negeri, Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual dan Strategis, Vol. IX, No. 10/II/Puslit/Mei/2017
- Harahap, Fitri Ramdhani, *Politik Identitas Berbasis Agama*, Proceeding Konferensi Nasional Sosiologi III, Transformasi Demokrasi Indonesia

Website

- <https://www.jawapos.com/nasional/politik/20/04/2019/pilpres-2019-sudah-selesai-saatnya-rekonsiliasi-nasional/> diakses pada 23 April 2019
- <https://news.detik.com/berita/d-4520816/dorong-rekonsiliasi-ormas-islam-harap-jokowi-dan-prabowo-segera-bertemu> diakses 23 April 2019

**PRAKTIK *RENT SEEKING* DAN RELASI NEGARA DENGAN KAPITAL
(STUDI KASUS KORUPSI PEMBERIAN IZIN USAHA PERTAMBANGAN NIKEL
OLEH GUBERNUR NUR ALAM DI PROVINSI SULAWESI TENGGARA)**

***RENT SEEKING PRACTICES AND RELATIONSHIP
BETWEEN STATE AND CAPITAL
(CASE STUDY OF CORRUPTION OF NICKEL MINING LICENSING BY
GOVERNOR NUR ALAM IN SOUTH SULAWESI PROVINCE)***

Mohammad Didit Saleh

Program Studi Magister Ilmu Politik Universitas Indonesia

Aditya Perdana

Departemen Ilmu Politik FISIP Universitas Indonesia

ABSTRAK

Tulisan ini menguraikan praktik *rent seeking* dan relasi negara dan kapital di tingkat lokal. Adapun studi kasus yang diambil dalam studi ini adalah kasus korupsi pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP) Nikel oleh Gubernur Propinsi Sulawesi Tenggara (Nur Alam) di Kab. Buton dan Kab. Bombana. Studi ini ditulis untuk melihat dua hal utama. Pertama, praktik *rent seeking* yang terjadi pada kasus tersebut. Kedua, relasi negara dan kapital yang terbentuk pada kasus tersebut. Temuan tulisan ini menggambarkan praktik *rent seeking* di tingkat lokal terjadi dengan berbagai bentuk seperti suap dengan tujuan untuk memperoleh izin usaha terutama izin usaha pertambangan. Dalam konteks relasi antara negara dan kapital, praktik *rent seeking* di tingkat lokal cenderung tidak menggambarkan kondisi *state capture*, tetapi relasi yang terjadi adalah sebuah interaksi yang “saling menguntungkan” satu sama lain.

Kata Kunci : *rent seeking*, korupsi

ABSTRACT

This paper describes the practice of rent seeking and state and capital relations at the local level. The case study taken in this study is a corruption case of the licensing of Nickel Mining by the Governor of Southeast Sulawesi Province (Nur Alam) in Buton and Bomban district. This study was written to look at two main things. First, the practice of rent seeking that occurs in that case. Second, state relations and capital formed in the case. The findings of this paper illustrate the practice of rent seeking at the local level occurring in various forms such as bribery with the aim of obtaining a business license, especially a mining business license. In the context of relations between state and capital, the practice of rent seeking at the local level tends not to describe “the state capture” condition, but the relationship that occurs is an interaction that is “mutually beneficial” to one another.

Keywords : *rent seeking*, corruption

A. Pendahuluan

Keterlibatan pasar dalam aktivitas pembangunan dan pelayanan publik tidak bisa dipisahkan dan dihindari oleh negara. Dikatakan demikian, karena negara membutuhkan pihak swasta (kapital) untuk menggerakkan roda perekonomian. Namun hubungan saling membutuhkan atau ketergantungan antara pihak negara dan kapital ini tidak selalu berdampak positif, ada kecenderungan pula berdampak negatif. Kencenderungan dampak negatif dari hubungan negara dan kapital apabila hubungan tersebut hanya menguntungkan pribadi, kelompok, dan bukan atas dasar kepentingan publik.

Dalam konteks Indonesia, pasca terbit dan implementasi UU No. 22 Tahun 1999 juncto UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, dan adanya pemilu langsung di tingkat daerah, maka kendali birokrasi terhadap sektor ekonomi masyarakat pada era Orde Baru secara perlahan mengalami pergeseran ke daerah. Pada era sebelumnya kapital cenderung sebagai subordinat birokrat, maka secara perlahan menjadi sponsor aktif terutama dalam proses pemilihan langsung. Misal, pemilik modal mempengaruhi pembuat kebijakan (*policy maker*) melalui individu-individu yang “diikat” melalui bantuan finansial ketika proses pencalonan. Praktik ini dilakukan dengan harapan ada timbal balik terutama untuk kepentingan bisnis pemodal tersebut.

Selain itu, implementasi paket undang-undang pemerintah daerah dan penyelenggaraan pemilu langsung di tingkat lokal tersebut memberikan ruang dan kesempatan bagi para pengusaha untuk menjadi penentu kebijakan dengan mencalonkan sebagai caleg atau kepala daerah seperti bupati, walikota, dan gubernur. Ini menandakan bahwa ada arena permainan baru bagi kekuatan-kekuatan oligarkis lama yang tumbuh pada

masa kekuasaan Soeharto dan mengkonsolidasikan kekuasaannya hingga level daerah (Hadiz, 2010:119). Narasi ini berpotensi memunculkan kapitalisme politik, yaitu sistem yang memungkinkan jabatan dan koneksi dimanfaatkan untuk mencari laba dengan melakukan perburuan rente (*rent seeking*) dan memanfaatkan kontrol atas sumber daya seperti lisensi, koneksi, izin-izin dan kewenangan ekspor serta impor, untuk mengeruk laba tanpa menanamkan modal untuk kegiatan produksi (Weber, 1964:25).

Berdasarkan uraian di atas studi ini berupaya untuk menelaah lebih dalam praktik tersebut dengan mengambil studi kasus korupsi pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP) Nikel oleh Gubernur Propinsi Sulawesi Tenggara (Nur Alam) di Kab. Buton dan Kab. Bombana.

B. Permasalahan

Sektor pertambangan di Provinsi Sulawesi Tenggara adalah sektor potensial dan kerap sebagai tujuan investor dalam negeri dan asing berinvestasi. Berdasarkan data BPS (2015:251) menunjukkan terdapat 253 perusahaan yang telah melakukan eksplorasi terutama di Kab. Buton, Kab. Konawe, dan Kab. Konawe Utara di Sulawesi Tenggara.

Namun potensi wilayah tersebut belum dimanfaatkan secara optimal oleh Pemprov Sulawesi Tenggara. Indikatornya ialah peningkatan jumlah penduduk miskin di daerah tersebut. Data BPS Provinsi Sulawesi Tenggara menyatakan jumlah penduduk miskin pada Maret 2015 adalah 321,88 ribu orang. Data ini mengalami peningkatan sebanyak 7.800 warga miskin dari tahun sebelumnya. Selain itu, rata-rata pengeluaran penduduk miskin cenderung makin menjauhi garis kemiskinan dan ketimpangan pengeluaran penduduk miskin juga semakin melebar (BPS, 2015:2)

Sebagai sebuah penguat premis dan temuan BPS tersebut, temuan penelitian Indonesia Corruption Watch (ICW) bahwa tidak baiknya pengelolaan potensi di daerah disebabkan oleh adanya relasi bisnis politik yang dibangun antara pengusaha dan penguasa (Widoyoko, 2013:17). Argumentasi studi temuan ini ditengarai pula terjadi pada kasus korupsi pemberian izin pertambangan nikel di Kab. Buton dan Kab. Bombana, Propinsi Sulawesi Tenggara, oleh Gubernur Nur Alam.

Fenomena pemberian izin pertambangan dan izin lain yang berhubungan dengan kepentingan bisnis adalah modus kepala daerah untuk memberikan keuntungan secara pribadi. Praktik seperti ini kerap terjadi di daerah kaya sumber daya alam dan berkaitan erat dengan pemilihan kepala daerah. Pada tiap Pilkada di daerah kaya dengan sumber daya alam cenderung adanya peningkatan pemberian izin usaha pertambangan. Namun pemberian izin ini kepada investor tambang kerap disertai dengan suap maupun gratifikasi.

Sebagai salah satu contoh untuk memperkuat tesis tersebut adalah peristiwa operasi tangkap tangan Bupati Kabupaten Tanah Laut, Kalimantan Selatan, yaitu Andriansyah. Andriansyah sebagai bupati menerima suap satu miliar dari Andrew Hidayat, pemilik PT Mitra Maju Sukses. Suap tersebut diberikan oleh Andrew Hidayat kepada Andriansyah sebagai bentuk imbalan atas dimuluskannya izin usaha tambang PT. Mitra Maju Sukses di Kab. Tanah Laut.

Sederet temuan penelitian dan kasus korupsi pemberian izin pertambangan tersebut mengalami

persoalan apabila direlasikan dengan mimpi diterapkannya kebijakan desentralisasi. Kebijakan desentralisasi diharapkan dapat mempercepat kesejahteraan warga dan mendekatkan pelayanan publik ke warga, namun memunculkan persoalan baru seperti desentralisasi korupsi.

Berangkat dari permasalahan tersebut, tulisan ini menelaah kasus korupsi izin usaha pertambangan nikel di Kab. Buton dan Kab. Bombana, Provinsi Sulawesi Tenggara, oleh Gubernur Nur Alam. Studi ini menelaah praktik *rent seeking* yang terjadi pada kasus tersebut dengan kerangka teoritik *rent-seeking* dan menguraikan kelompok-kelompok yang terlibat. Lebih dari itu, tulisan ini pula akan melihat relasi penguasa (negara) dan pengusaha (kapital) yang terbentuk. Adapun pertanyaan utama tulisan ini adalah, "Bagaimana praktik *rent seeking* yang terjadi pada kasus korupsi izin usaha pertambangan nikel di Kab. Buton dan Kab. Bombana, Provinsi Sulawesi Tenggara?"

C. Landasan Teoritis

Rent Seeking: Sebuah Telaah Teoritis

Studi tentang *rent seeking* ini awalnya berkembang pada 1967an. Adapun dua tokoh dan ahli ekonom penting dalam menuliskan pemikiran *rent seeking* ini yaitu, Gurdon Tullock dan Anne Kruger. Namun demikian, walaupun Anne Kruger sebagai ekonom yang pertama kali menggunakan kata *rent seeking*, tetapi secara historis Tullock merupakan peletak pertama menuliskan konseptual tentang praktik *rent seeking*.

Adapun premis utama Tullock dalam konseptual *rent seeking* ini berangkat dari anggapan berbagai ekonom muda pada waktu itu yang menyatakan bahwa *welfare cost* dari sebuah tarif atau harga komoditas dan bentuk monopoli pasar tidak penting untuk ditelaah lebih dalam karena tidak berdampak terhadap kondisi ekonomi. Anggapan tersebut dibantah oleh Tullock (1967:224) yang menyatakan bahwa harga komoditas tidak hanya ditentukan dengan *welfare cost* misalnya pajak, upah, biaya produksi, namun juga termasuk biaya sosial (*social cost*) seperti suap dan biaya keamanan.

Premis utama tersebut berangkat dari Tullock yang melihat bahwa: Pertama, monopoli pasar berpotensi menimbulkan biaya sosial (*social cost*) yang sangat tinggi untuk memitigasi ancaman dari pihak manapun. Misal, biaya sosial kemananan untuk para pengusaha lain agar tidak merusak pasar. Kedua, banyaknya prosedur yang ketat terkait ekspor dan impor, maka berpotensi munculnya biaya sosial lain seperti suap untuk memudahkan dan memuluskan prosedur tersebut. Ketiga, banyaknya para *lobbist* seperti di Amerika Serikat sebagai pihak yang digunakan oleh para pengusaha untuk mendapatkan izin import atau ekspor, maka memunculkan pula biaya sosial lain.

Oleh karena itu, biaya sosial ini dalam banyak kasus cenderung menjadi bagian dari investasi dan *social cost* tersebut dimasukkan dalam menentukan sebuah harga komoditas. Sebagai ilustrasi sederhana, izin impor daging sapi hanya terbatas diberikan oleh pemerintah. Terbatasnya izin tersebut membuat perusahaan X melakukan suap terhadap pemberi izin tersebut untuk mendapatkan izin impor tersebut. Suap yang diberikan tersebut dikategorikan sebagai biaya sosial. Biaya sosial ini menjadi bagian untuk menentukan harga komoditas sebuah barang di pasar. Gejala ini dalam pandangan Tullock terjadi sebuah *transfer cost* secara tidak langsung dari konsumen

ke komunitas lain (produsen) yang tidak menambahkan nilai suatu barang, namun mengalihkan sebuah nilai untuk menanggung beban *social cost*. *Social cost* ini secara tidak langsung dibebankan ke konsumen yang tidak seharusnya terjadi.

Konsep *rent seeking* Tullock tersebut tidak jauh berbeda dengan temuan penelitian Anne Kruger²⁵ (1974:291-292) tentang *rent seeking* dalam konteks izin impor. Adapun premis utama dalam tulisan Kruger ini bahwa adanya pembatasan pemerintah dalam aktivitas ekonomi, maka izin impor menjadi bernilai. Untuk memperoleh izin tersebut kerap dilakukan secara legal, namun di lain sisi kondisi ini memunculkan *rent seeking* dalam berbagai bentuk seperti suap, korupsi, penyelundupan, dan *black market*. Situasi ini menggambarkan kekuasaan digunakan untuk mempengaruhi pasar dan perusahaan mendapatkan untung dengan cara tidak sehat seperti dengan cara suap ke penguasa untuk mendapatkan hak atau lisensi monopoli impor.

Dalam pandangan penulis, ada dua argumentasi penting yang diuraikan oleh kedua ekonom tersebut. Pertama, praktik *rent seeking* ini cenderung memberikan dampak besar terhadap kondisi ekonomi dan ini berbeda dengan premis para ekonom klasik yang menyatakan bahwa praktik *rent seeking* ini bukan aktivitas negatif melainkan aktivitas positif untuk memacu aktivitas ekonomi. Kedua, praktik *rent seeking* ini akan berupa banyak bentuk seperti suap, korupsi, dan penyelundupan, apabila negara selalu memberikan batasan atau membatasi terhadap aktivitas ekonomi.

²⁵Anne Kruger ini merupakan ekonom yang pertama kali menggunakan istilah *rent seeking* dalam tulisannya dan dia tidak menyebut secara langsung atau mengutip pendapat Tullock.

Walaupun uraian kedua ekonomi tersebut memberikan sumbangsih penting dan sebagai peletak batu dasar konsep *rent seeking*, tetapi konsep tersebut cenderung masih abstrak dan sulit membedakan antara *rent seekers* dan bukan. Namun perbedaan antara *rent seekers* atau bukan ini ditelaah dan diuraikan oleh James B Buchanan perbedaan mendasar antara perilaku pemburu rente atau bukan.

Tulisan Buchanan (1980:1-30) tersebut lebih detail dan gamblang cara untuk membedakan antara *rent seeking* dan *profit seeking*. *Rent seeking* adalah praktik yang dilakukan oleh pengusaha agar memperoleh hak istimewa dari negara untuk menyediakan barang dan jasa tertentu dengan cara melobi dan suap. Para pengusaha jenis ini tidak menghasilkan nilai, akan tetapi mengalihkan nilai. Sementara *profit seeking* merupakan praktik yang dilakukan oleh pengusaha dengan cara menciptakan nilai. Para pengusaha seperti ini kerap memaksimalkan keuntungan tersendiri dan atau berdasarkan kesempatan yang tersedia dalam struktur pasar.

Namun, dalam pandangan penulis uraian Buchanan melihat perbedaan praktik *rent seeking* dan *profit seeking* cenderung terpusat pada satu entitas yaitu, pengusaha. Perbedaan ini dalam pandangan penulis cenderung mengabaikan aktor negara atau penguasa pada praktik *rent seeking*. Padahal dalam pandangan penulis, uraian Tullock dan Anne Kruger tentang praktik *rent seeking* juga melibatkan aktor lain seperti negara atau pemerintah dan kelompok-kelompok lain yang juga ikut mengambil bagian dari praktik *rent seeking* seperti preman dan elite politik.

Sebagaimana telah diuraikan di atas bahwa secara sederhana ada dua pendekatan penting dalam studi *rent seeking*. Pendekatan pertama melihat *rent seeking* dari perspektif ekonomi klasik.

Dalam pendekatan teori ekonomi klasik menyatakan bahwa pemburu rente dimaknai secara netral atau tidak memberikan dampak negatif terhadap perekonomian, bahkan memberikan keuntungan dan dampak positif untuk memacu aktivitas ekonomi.

Sementara itu, konsep *rent seeking* dalam studi ekonomi politik di luar pendekatan ekonomi klasik dianggap sebagai perilaku negatif, karena setiap *interest group* berusaha untuk memperoleh keuntungan ekonomi besar dengan usaha yang kecil. Untuk memperoleh keuntungan besar tersebut, maka aktivitas lobi yang dilakukan oleh mereka. Aktivitas lobi tersebut berdampak besar karena berakibat pada pengambilan keputusan secara lambat dan ekonomi tidak merespon secara cepat dan tepat terhadap perubahan dan perkembangan yang terjadi (Pasour, 1982:69).

Praktik *rent seeking* dalam studi ekonomi politik kontemporer cenderung memisahkan hubungan domain negara (pemerintah) atau kapital (pengusaha). Perbedaan ini diduga karena ada perbedaan karakteristik dua entitas tersebut dan apabila dua entitas ini tidak dipisahkan maka berpotensi menimbulkan praktik memburu rente dengan berbagai variannya seperti suap dan korupsi.

Posisi penulis dalam tulisan ini menyetujui argumentasi perspektif ekonomi politik kontemporer dalam melihat praktik *rent seeking* dibandingkan argumentasi ekonomi klasik. Argumentasi penulis memakai logika Tullock dalam melihat *welfare cost*, yang tidak semata soal *tax* dan upah, tapi lebih dari itu, ada *social cost* (biaya sosial) lain seperti suap dan berbagai bentuk *rent seeking* yang cenderung lebih besar dibandingkan pandangan ekonomi klasik yang hanya melihat *welfare cost* terdiri atas *tax* tanpa melihat hal-hal yang terjadi di luar prosedur. Selanjutnya, argumentasi kedua

penulis berangkat dari temuan Kruger bahwa pembatasan negara terhadap aktivitas ekonomi akan berdampak salah satunya pada berbagai bentuk praktik *rent seeking*. Dengan demikian secara implisit uraian Kruger ini menjelaskan bahwa ada relasi antara negara (penguasa) dan kapital (pengusaha) untuk saling “menguntungkan” satu sama lain.

Oleh karena itu berangkat posisi akademik tersebut, penulis menelaah lebih dalam praktik *rent seeking* dengan menggunakan studi kasus korupsi izin usaha pertambangan Nikel di Kab. Buton dan Kab. Bombana di Sulawesi Tenggara. Kasus ini akan digunakan sebagai unit analisis untuk mengetahui lebih dalam praktik *rent seeking*.

Sebagai kerangka konseptual untuk menggambarkan tipologi praktik *rent seeking* tersebut, penulis menggunakan konsep Michel L. Ross dengan membagi *rent seeking* dua bentuk. Pertama, perusahaan mencari keuntungan dari negara dengan cara menyogok atau melakukan suap terhadap politisi atau birokrat. Bentuk pertama ini disebut sebagai *rent creation*. Kedua, politisi dan birokrat mencari keuntungan dari kekuasaan dengan cara mengancam perusahaan melalui instrumen-instrumen regulasi atau aktor-aktor negara dan birokrat berusaha untuk mendapatkan hak

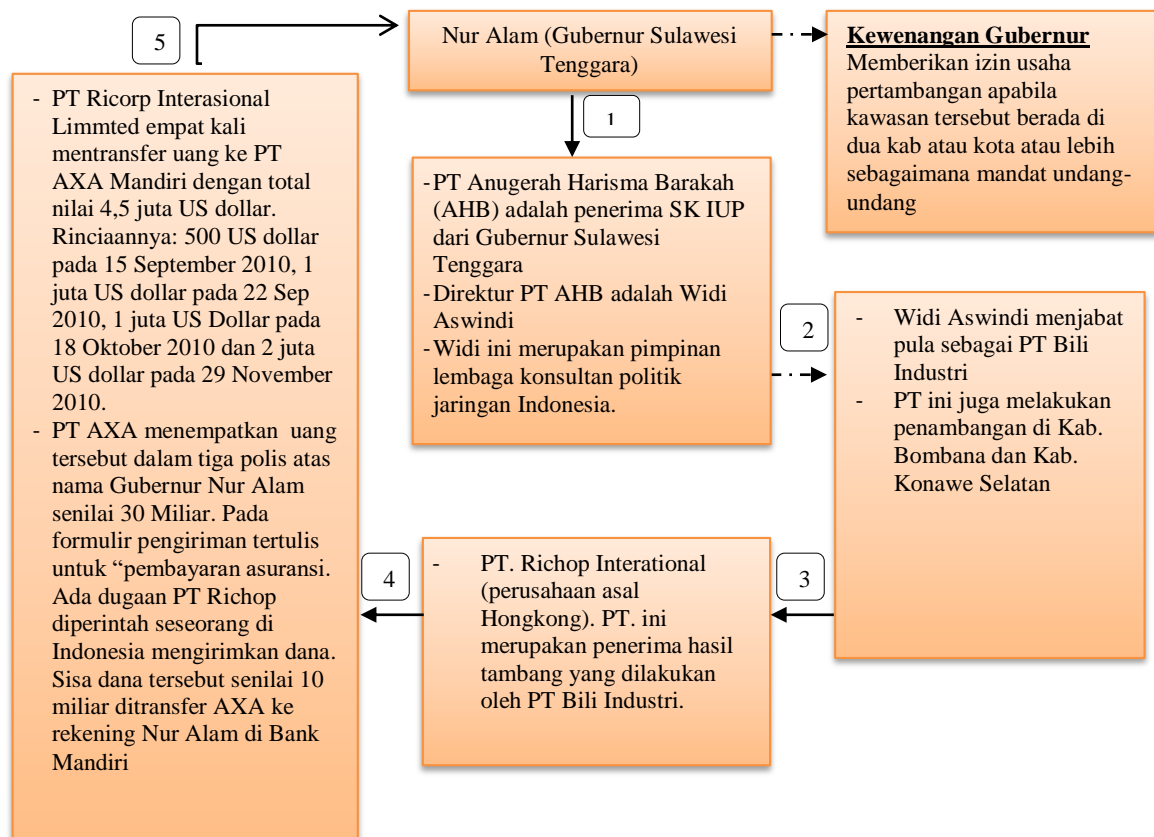
mengalokasikan rente yang dihasilkan dari institusi negara untuk kepentingan pribadi masing-masing. Bentuk kedua ini disebut sebagai *rent seizing*.

D. Pembahasan

Korupsi IUP: Praktik *Rent Seeking* dan Relasi Negara dengan Kapital

Kasus korupsi izin usaha pertambangan nikel di Kab. Buton dan Kab. Bombana, di Propinsi Sulawesi Tenggara ini bermula dari temuan investigasi KPK, bahwa Nur Alam menerima “kick back” atau komisi dari PT Anugrah Harisma Barakah [AHB], yang mendapatkan izin pertambangan nikel tersebut. Dalam keterangan pers KPK bahwa Nur Alam telah menyalahi aturan dengan cara mengeluarkan surat keputusan persetujuan percadangan wilayah pertambangan, izin usaha pertambangan (IUP) eksplorasi, dan surat keputusan persetujuan peningkatan izin usaha pertambangan eksplorasi menjadi izin usaha pertambangan operasi produksi. Selain itu, KPK dengan menggunakan data Pusat Pelaporan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) menyatakan bahwa Gubernur Nur Alam terindikasi menerima aliran dana kurang lebih 4,2 juta dollar dari seorang pengusaha tambang, yang punya keterkaitan dengan PT Billy Indonesia yaitu, perusahaan tambang yang beroperasi di Provinsi Sulawesi Tenggara.

Secara sederhana berikut ilustrasi gambar praktik korupsi izin usaha pertambangan tersebut.



Gambar 1. Kronologis Kasus Korupsi Pemberian Izin Usaha Pertambangan

Sumber: Gambar ini diolah oleh penulis dari berbagai sumber

Dari gambar di atas terlihat praktik korupsi izin usaha pertambangan di dua daerah di Sulawesi Tenggara, merupakan praktik *rent seeking*. Praktik *rent seeking* ini terjadi ketika PT. AHB dengan perusahaan lain seperti PT. Richop International Ltd mencari keuntungan dengan menyuap politisi atau birokrat, dengan tujuan memperoleh kemudahan

dan perlakuan khusus izin usaha pertambangan.

Praktik *rent seeking* korupsi izin usaha pertambangan tersebut cenderung berbentuk *rent seizing*, yakni praktik pemburuan rente yang terjadi apabila aktor negara/birokrat berusaha mendapatkan hak mengalokasikan rente yang dihasilkan dari institusi negara untuk kepentingan pribadi masing-masing (Ross, 2001:190).

Dalam konteks relasi antara negara dan kapital, ada tendensi relasi Gubernur Provinsi Sulawesi Tenggara dengan pengusaha PT. AHB dan PT. Richop Internasional cenderung tidak ada yang kuat satu sama lain. Hal ini menandakan, penguasa dan pengusaha, berposisi mendapatkan keuntungan satu sama lain. Kelompok pengusaha (kapital) berharap mendapatkan keuntungan dengan dikeluarkannya izin usaha pertambangan walaupun dengan cara lobi dan suap, dan penguasa (negara) berharap mengakumulasi keuntungan demi kepentingan pribadi dan jaringan kelompok dengan cara mengeluarkan izin.

Narasi di atas menggambarkan bahwa relasi negara dan kapital di tingkat daerah terutama praktik korupsi pada IUP yang dilakukan oleh Gubernur Nur Alam di Provinsi Sulawesi Tenggara tidak mengalami *state capture*, yakni negara berada pada posisi yang lemah dan berada dalam kendali kapital. Ini dibuktikan dengan kasus korupsi. Dikatakan demikian karena Sulawesi Tenggara berada posisi lemah atau mengalami penyanderaan dari kelompok bisnis oligarkis agar kebijakan negara sesuai kepentingan mereka.

Secara konseptual kasus korupsi IUP di Provinsi Sulawesi Tenggara ditengarai bentuk dari *crony capitalism* (kapitalisme konco), yakni para pengusaha (kapital) mendapatkan keuntungan besar dengan adanya “hubungan erat” dengan penyelenggara negara. Pada sisi lain, model penyelenggaraan yang melakukan praktik tersebut adalah kapitalis birokrat, yakni para penguasa memanfaatkan jabatan masing-masing untuk mengakumulasi kapital salah satunya dengan model praktik *rent seeking* (Kunio, 1998: 93-95).

E. Kesimpulan dan Rekomendasi

Ada kecenderungan bentuk praktik *rent seeking* yang terjadi pada kasus korupsi IUP oleh Gubernur Nur Alam berupa *rent seizing*, yakni praktik perburuan rente yang terjadi apabila aktor-aktor negara atau birokrat berusaha untuk mendapatkan hak mengalokasikan rente yang dihasilkan dari institusi negara untuk kepentingan pribadi masing-masing. Praktik ini dilakukan oleh Gubernur Nur Alam dengan cara mengeluarkan izin usaha pertambangan.

Selain itu, kasus korupsi IUP yang dilakukan oleh Gubernur Nur Alam tidak menggambarkan terjadinya *state capture*. Namun kasus tersebut cenderung menggambarkan fenomena *crony capitalism* (kapitalisme konco), yakni para pengusaha mendapatkan keuntungan besar dengan adanya hubungan erat dengan penyelenggara negara. Sementara itu para penyelenggara yang melakukan model seperti ini merupakan kapitalis birokrat yakni, para penguasa yang pernah atau sedang menjabat dan memanfaatkan jabatan masing-masing untuk mengakumulasi kapital salah satunya dengan model praktik *rent seeking*. Ada dua hal utama yang dilakukan oleh pemerintah untuk memitigasi terjadinya praktik *rent seeking* terutama dalam hal pemberian izin. Pertama, pemerintah berupaya untuk memudahkan proses perizinan investasi pertambangan melalui deregulasi dan debirokratisasi. Misal, ada kepastian waktu dan biaya pengurusan izin dan mencabut regulasi yang bermasalah dan tumpang tindih. Adapun tujuan ini diharapkan bisa mengurangi *social cost* seperti suap dan gratifikasi terhadap pemberi izin. Kedua, pemerintah berupaya melakukan pengawasan secara bersama dengan lembaga penegak hukum seperti Komisi Pemberantasan Korupsi dari proses pengeluaran izin hingga pelaksanaan izin usaha pertambangan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Buchanan, James M. 1980. Rent Seeking dan Profit Seeking. Chapter 1 in *Toward a theory of the rent seeking society*.
- Chaniago, Andrinof. 2012. *Gagalnya Pembangunan: Membaca Ulang Keruntuhan Orde Baru*. Jakarta: LP3ES.
- Hadiz, Vedi. 2010. *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia. A Southeast Asia. Perspective*. Stanford University Press.
- Kunio, Yoshihara. 1998. *Kapitalisme Semua di Asia Tenggara*. Jakarta: Anonim
- L. Ross, Michael. 2001. *Timber Booms And Institutional Breakdown In Southeast Asia*. UK: Cambridge University Press.
- Osion, Mancur. 1982. *The Rise and Decline of Nations*. New Haven: Yale University Press.
- Weber, Max. 1964. *The Theory of Social and Economic Organization*. 1964. New York: The Free Press.

Jurnal

- Kruger, Anne O. 1974. The Political Economy of the Rent-Seeking

Society. *The American Economic Review*. Vol. 64, No. 3, Juni.

- Tollock, Gordon 1967. The Welfare Cost of Tarrif, Monopolies, and Tarrif. *Westeren Economic Journal*.

Dokumen

- BPS. 2015. *Berita Resmi Statistik. Sulawesi Tenggara*: Penerbit BPS Sulawesi Tenggara.
- Danang J Widoyoko dkk. 2013. *Patronase Politik-Bisnis Alih Fungsi Lahan di Kabupaten Kutai Barat dan Ketapang*; Jakarta; Penerbit ICW.
- Jr, E.C. Pasour. *Rent Seeking: Some Conceptual Problems and Implications*. Tulisan yang dipresentasikan pada acara Liberty Fud Research Seminar di New York University, pada 7-11 Agustus.
- Tim BPS. 2015. *Sulawesi Tenggara dalam angka*. Sulawesi Tenggara: Penerbit BPS.

Website

- Puspitasari, Maya Ayu. "Suap Nur Alam, KPK Periksa Karyawan PT Billy".
<https://mtempo.co/read/news/2017/01/24/063839158/suap-nur-alam-kpk-periksa-karyawan-pt-billy>, diakses 28 Februari 2019.

PENGEMBANGAN KARIR PEGAWAI DAERAH: MERITOKRASI VS POLITISASI

CAREER DEVELOPMENT OF REGIONAL EMPLOYEES: MERITOCRACY VS POLITICIZATION

Naufal Sabda Auliya
Lembaga Administrasi Negara

ABSTRAK

Pengembangan karier pegawai di daerah dihadapkan pada permasalahan penegakan meritokrasi. Lahirnya UU ASN sejatinya menjadi momentum penting dalam mengubah paradigma kepegawaian dari *comfort zone* menuju *competitive zone* melalui penguatan sistem merit. Kebijakan otonomi daerah memberikan kesempatan bagi daerah untuk mengatur pengelolaan pegawai melalui instrumen kewenangan yang diberikan, namun di sisi lain menghadirkan konsekuensi semakin maraknya intervensi politik dalam pengelolaan kepegawaian termasuk dalam hal pengembangan karier. Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui tantangan dan strategi pengembangan karier pegawai daerah berbasis meritokrasi. Beberapa strategi yang dapat dilakukan dalam menegakkan meritokrasi dan meminimalisir intervensi politik dalam pengembangan karier pegawai di daerah antara lain: a) jabatan karier tertinggi dalam birokrasi dijadikan sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian; b) penguatan peran KASN di daerah; c) penyusunan dan pelaksanaan pola karier dan manajemen talenta; serta d) pemanfaatan teknologi informasi dalam pengembangan karier.

Kata kunci: Pengembangan karier, sistem merit, politisasi, pemerintah daerah.

ABSTRACT

Career development of employees in the regions is faced with the problem of enforcing meritocracy. The birth of the ASN Law became an important momentum to change the staffing paradigm from comfort zone to competitive zone through strengthening the merit system. The regional autonomy policy provides opportunities for regions to regulate the management of employees through the authority granted, but on the other hand, has the consequence of increasingly widespread political intervention in the management of personnel including in terms of career development. This paper aims to determine the challenges and strategies of meritocracy based regional employee career development. Several strategies can be carried out to enforce meritocracy and minimize political intervention in the career development of employees in the regions, among others: a) the highest career position in the bureaucracy is made as a Staffing Officer (PPK); b) strengthening the role of KASN in the region; c) preparation and implementation of career patterns and talent management; and d) utilization of information technology in career development.

Keywords: Career development, merit system, politicization, local government.

A. Pendahuluan

Reformasi birokrasi dalam rangka mewujudkan pemerintahan kelas dunia menempatkan SDM sebagai salah satu aspek yang perlu segera dibenahi. Hal ini sebagai wujud kesadaran bahwa SDM sebagai aktor utama yang menentukan maju mundurnya suatu organisasi. Untuk menjadi daerah yang maju dan memiliki daya saing, sebuah daerah perlu memiliki sumber daya yang kompetitif sebagai subjek pembangunan agar daerah mampu tumbuh berkembang dan mampu meningkatkan taraf hidup masyarakatnya.

Konsepsi dan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah telah membuka lebar kewenangan pemerintah daerah untuk dapat “mengurus” daerahnya sendiri. Otonomi daerah sendiri sebenarnya telah mengalami perjalanan yang panjang, secara legal pelaksanaan otonomi daerah mulai ditandai dengan lahirnya peraturan perundang-undangan pasca proklamasi kemerdekaan yaitu UU Nomor 1 tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah. Setelahnya, pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi terus mengalami dinamika dan semakin diperkuat dengan berbagai pembaharuan peraturan perundang-undangan. Terakhir, pelaksanaan otonomi daerah diatur dalam UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Kewenangan untuk mengatur dan mengurus daerah ini semakin memperkuat peran ASN di daerah. ASN merupakan komponen penting dalam tata laksana penyelenggaraan birokrasi pemerintahan, bahkan dapat dikatakan ASN menjadi lokomotif dalam mendorong kinerja birokrasi, sehingga secara terus menerus perlu ditingkatkan produktivitas dan kualitas kinerjanya. Apalagi, dalam Perpres 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025 telah ditetapkan visi pemerintahan

berkelas dunia, yaitu pemerintahan yang profesional dan berintegritas tinggi yang mampu menyelenggarakan pelayanan prima kepada masyarakat dan manajemen pemerintahan yang demokratis agar mampu menghadapi tantangan pada abad ke-21 melalui tata pemerintahan yang baik pada tahun 2025. Cita-cita tersebut dapat diwujudkan oleh ASN yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme.

Selain itu, lahirnya UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dengan turunannya Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil dan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja menjadi momentum penting dalam pembangunan ASN melalui penguatan pengelolaan pegawai berbasis merit, yaitu pengelolaan yang didasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang diberlakukan secara adil dan wajar dengan tanpa diskriminasi. Hal ini merefleksikan kebutuhan organisasi terhadap kebijakan pengelolaan pegawai yang profesional sesuai dengan tuntutan dan dinamika lingkungan strategisnya.

Penerapan sistem merit pada penyelenggaraan manajemen ASN di pemerintah daerah memiliki beberapa tujuan antara lain: 1) merekrut ASN yang profesional dan berintegritas dan menempatkan mereka pada jabatan-jabatan birokrasi pemerintah sesuai kompetensinya, 2) mempertahankan ASN melalui pemberian kompensasi yang adil dan layak, 3) mengembangkan kemampuan ASN melalui bimbingan dan diklat, 4) melindungi karier ASN dari politisasi dan kebijakan yang bertentangan dengan prinsip merit seperti nepotisme dan primordialisme.

Namun demikian, pengelolaan ASN saat ini dihadapkan pada beberapa permasalahan, antara lain: distribusi ASN yang belum merata, terjadinya kesenjangan kompetensi dengan kebutuhan jabatan, rekrutmen PNS yang dipandang bernuansa KKN dan diskriminatif, pengangkatan dalam jabatan belum berbasis kualifikasi dan kompetensi serta kinerja, masih adanya nilai-nilai feodalisme, kooptasi dan intervensi politik, pengembangan kompetensi belum menjadi kebutuhan pemenuhan dalam jabatan, sistem karier yang tertutup dan tidak berdasar pada kualifikasi dan kompetensi (tidak sesuai kebutuhan), penilaian kinerja yang bersifat administratif, kurangnya pengawasan dalam pengisian jabatan dan belum terintegrasinya sistem informasi dalam pengelolaan kepegawaian (Kementerian PANRB, 2017).

Pengembangan karier pegawai menjadi salah satu aspek dalam pengelolaan ASN. Pengembangan karier sangat penting bagi suatu organisasi, karena karier merupakan kebutuhan yang harus terus dikelola dan dikembangkan dalam diri seorang pegawai sehingga mampu memotivasi pegawai untuk meningkatkan kinerjanya. Dalam proses pengembangan karier pegawai harus berbasis pada sistem merit. Harapannya, konsespsi *the right man on the right place*, atau menempatkan orang sesuai kualifikasi, kompetensi dan kinerja dapat terwujud.

Pelaksanaan pengembangan karier pegawai berbasis meritokrasi menemui berbagai tantangan, khususnya di pemerintah daerah. Kesan bahwa otonomi daerah telah membuka “kebebasan” bagi kepala daerah untuk dapat menentukan pegawai yang “duduk” pada jabatan tertentu masih belum terelakkan. Terungkapnya beberapa kasus jual-beli jabatan yang terjadi dalam beberapa waktu terakhir seperti yang menjerat Bupati

Klaten atas kasus jual beli jabatan kepala sekolah SMP dan SMA, mutasi serta promosi PNS di Setda hingga Kepala Dinas, Bupati Nganjuk atas kasus jual beli jabatan posisi kepala SD, SMP dan SMA, Bupati Cirebon atas kasus jual beli jabatan Lurah, Camat dan Kepala Dinas atau Bupati Jombang atas kasus jual beli jabatan Kepala Dinas Kesehatan, menunjukkan masih maraknya kasus jual-beli jabatan khususnya di daerah.

Secara peraturan perundang-undangan, sejatinya pengembangan karier pegawai termasuk di daerah telah diatur sedemikian rupa. Bahkan saat ini telah hadir Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) yang salah satu fungsinya mengawasi pelaksanaan norma dasar, kode etik, dan kode perilaku ASN, serta menjamin pelaksanaan sistem merit dalam perumusan kebijakan dan manajemen ASN pada Instansi Pemerintah. Hal ini menunjukkan bahwa pelaksanaan sistem merit dalam pengelolaan ASN harus benar-benar ditegakkan. Namun, patologi politik daerah masih menjadi momok bagi pelaksanaan pengembangan karier pegawai berbasis meritokrasi.

Padahal, profil ASN daerah harus diarahkan pada upaya mewujudkan ASN yang memiliki keunggulan daya saing (*competitive advantages*) berkelas dunia. Hal ini juga tidak terlepas dari fungsi strategis ASN sebagai pelayan publik, perekat kesatuan bangsa dan pelaksana kebijakan publik yang harus dapat merespon berbagai tantangan lingkungan strategis. Salah satunya dilakukan dengan pelaksanaan pengembangan karier pegawai yang profesional, efektif dan mampu memotivasi pegawai untuk terus berkinerja secara optimal, sehingga dapat berkontribusi positif bagi pencapaian tujuan dan sasaran organisasi.

B. Pembahasan

1. Politik dan Birokrasi

Pengelolaan kepegawaian melalui birokrasinya sesungguhnya telah mengalami perjalanan yang panjang. Dinamika pengelolaan kepegawaian Indonesia tidak bisa terlepas dari kondisi politik atau sistem kekuasaan yang menyertainya. Pada masa Orde Lama, kondisi politik dan pemerintahan berjalan tidak stabil. Misalnya, penerapan sistem parlementer dan kondisi politik yang ada pada kurun waktu 1950-1959 membawa implikasi sering terjadinya pergantian kabinet yang menyebabkan birokrasi tersandera secara politik. Pada sistem parlementer ini, birokrasi terkotak-kotak menjadi partisipan politik. Di dalam tubuh birokrasi terjadi tarik menarik kepentingan yang menyebabkan birokrasi tidak mampu bekerja secara profesional.

Kondisi ini tak jauh berbeda dengan pemerintahan Orde Baru (1966-1998), birokrasi pemerintah termasuk pegawai negeri sipilnya dibuat tidak netral dengan konsep *monoloyalitas*, konsep ini mengandung makna kesetiaan tunggal atau kesetiaan yang tidak terbagi. Melalui konsep ini, para birokrat (PNS) dimobilisasi dan berkewajiban untuk mendukung partai Golkar, khususnya dalam Pemilu. Konsep ini berdampak pada penataan kepegawaian atau sumber daya aparatur pemerintah, salah satunya terlihat dari pembentukan Korps Pegawai Republik Indonesia (Korpri) yang sarat dengan kepentingan politis untuk menyokong pemerintahan Orde Baru.

Landasan manajemen kepegawaian di Indonesia pada periode ini mengacu pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Salah satu ciri utama dalam Sistem Manajemen PNS pada periode ini adalah

sentralisasi (oleh pemerintah pusat) pada hampir semua proses manajemen PNS, yaitu mulai dari proses rekrutmen dan seleksi sampai dengan pensiun. Pemerintah Daerah yang merupakan subordinat dalam pemerintahan hanya melaksanakan semua kebijakan yang telah dibentuk lembaga pengelola PNS, yakni Badan Administrasi Kepegawaian Negara (BAKN). Birokrasi telah terkooptasi oleh kepentingan untuk menjaga kelestarian kekuasaan Orde Baru. Hal ini terlihat dari kemenangan Golkar selama enam kali berturut-turut dalam Pemilu yang tak terlepas dari peranan birokrasi. Pada masa ini, birokrasi memiliki paradigma sebagai abdi negara dalam arti “pelayan penguasa”.

Selanjutnya, pada masa reformasi terjadi pergantian sistem pemerintahan dari yang bersifat otoriter ke demokrasi. Hal ini diikuti dengan perubahan landasan manajemen PNS, yakni dengan penerapan UU Nomor 43 Tahun 1999 sebagai pengganti UU Nomor 8 Tahun 1974, dimana Manajemen PNS di Daerah menjadi wewenang Daerah masing-masing, yang sebelumnya pada masa Orde Baru bersifat sentralistik. Manajemen PNS dalam UU ini diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna. Kebijakan-kebijakan yang terdapat dalam Manajemen PNS mencakup penetapan norma, standar, prosedur, formasi, pengangkatan, pengembangan kualitas sumber daya PNS, pemindahan, gaji, tunjangan, kesejahteraan, pemberhentian, hak, kewajiban dan kedudukan hukum. Pembinaan PNS dalam hal ini telah dirumuskan berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karier yang dititikberatkan pada sistem prestasi kerja.

UU No. 43 tahun 1999 telah mengamanatkan profesionalisme dalam pengelolaan PNS. Melalui undang-undang tersebut penataan sumber daya aparatur pemerintah mengalami banyak perubahan. Persoalan demi persoalan mulai dibenahi, namun karena banyak dan kompleksnya persoalan di bidang kepegawaian, pemecahan masalah terkesan lambat.

Beberapa permasalahan tersebut antara lain UU ini belum mampu menjamin efektivitas sistem merit, karena masih kentanya budaya senioritas khususnya dalam pengisian jabatan di birokrasi. Sehingga birokrasi tidak tumbuh secara fleksibel dan kompetitif. Selain itu, Thoha (2014) mengemukakan banyaknya jumlah pegawai yang tidak produktif, dan didukung oleh kualitas yang kurang memadai, menyebabkan profesionalisme yang bekerja di pemerintahan dinilai banyak yang tidak kompeten. Bahkan, disadari kondisi kepegawaian saat ini tidak bisa dipisahkan dari kebijakan penerimaan pegawai di masa lalu. Proses penataan kepegawaian mulai dari rekrutmen, pembinaan dan pensiun banyak diwarnai aroma politik (Thoha, 2014).

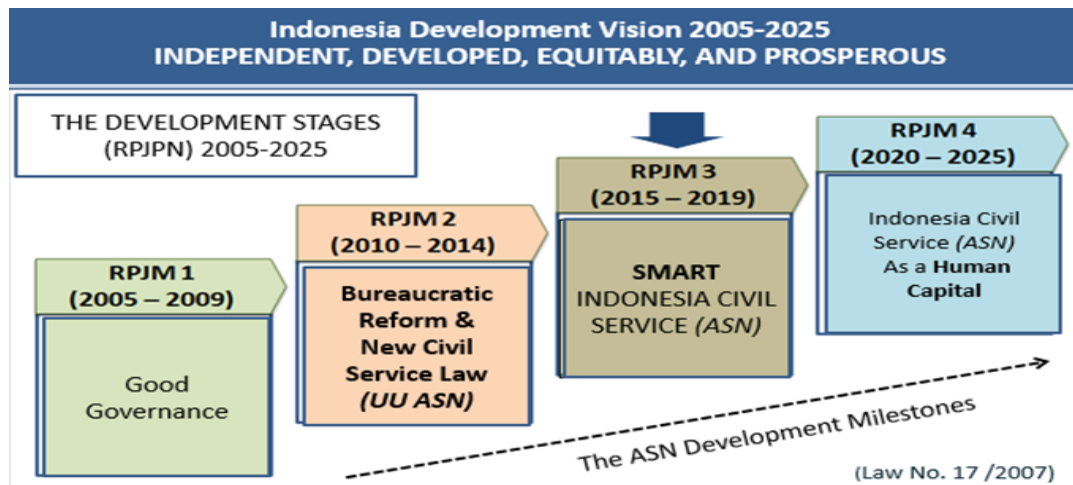
Lebih lanjut, Taufiq (2015) mengemukakan “Reformasi birokrasi belum sepenuhnya tercapai karena ada *mind set* dan *culture set* yang salah”. Maka dari itu, diperlukan upaya strategis dan fundamental dalam pembenahan kepegawaian di Indonesia dalam rangka

mewujudkan birokrasi yang profesional. Sekali lagi, *political will* dan komitmen berbagai pihak yang terkait menjadi hal yang utama dalam pembenahan aparatur pemerintahan.

2. Membangun Paradigma Meritokrasi

Reformasi birokrasi menjadi gaung yang menyertai pembenahan kepegawaian di Indonesia. Dalam kerangka besar reformasi birokrasi, pemerintah melahirkan UU No.5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Lahirnya UU ini menjadi momentum penting bagi pembenahan manajemen kepegawaian di Indonesia dalam koridor *good governance*. Reformasi birokrasi tidak akan berjalan optimal tanpa didukung pengelolaan kepegawaian yang profesional. Mokhsen (2017) mengemukakan “Reformasi birokrasi menjadi prioritas karena daya saing rendah, efektivitas pemerintah rendah, korupsi tinggi maka diawatirkan nantinya Indonesia akan masuk dalam *middle income trap*, maka UU ASN diharapkan menjadi penguat reformasi birokrasi”.

Aspek sumber daya aparatur menjadi salah satu fokus dalam pembenahan tata kelola pemerintahan. Hal ini sebagaimana terlihat dari tahapan pembangunan ASN yang dikemukakan oleh Kementerian PAN dan RB dalam gambar berikut ini:



Gambar 1. Milestone Pembangunan ASN

Sumber: Wangsaatmaja, 2016.

Gambar di atas menunjukkan bahwa reformasi birokrasi berjalan beriringan dengan reformasi kepegawaian di Indonesia. Dalam koridor pembangunan ASN, tujuan akhir dari pembangunan ASN adalah ASN sebagai *human capital*, artinya ASN sebagai aset terpenting dari organisasi yang menentukan keberhasilan organisasi dalam mencapai tujuannya. Maka, ASN harus mampu tumbuh menjadi entitas yang kompeten dan profesional. UU 5/2014 membawa perubahan yang strategis dan fundamental bagi sistem kepegawaian di Indonesia. Hal ini sesuai dengan yang dikemukakan Farazmand (2002) bahwa untuk mewujudkan birokrasi modern yang responsif dan akuntabel sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, birokrasi perlu melakukan perubahan mendasar dalam aspek kultural maupun manajerial. UU 5/2014 menghendaki manajemen kepegawaian berbasis merit (meritokrasi).

Kumorotomo (2016) mengemukakan meritokrasi dapat dirumuskan sebagai suatu sistem sosial yang menempatkan

imbalan, kedudukan dan jabatan berdasarkan kemampuan atau kecakapan dan bukan berdasarkan faktor-faktor askriptif seperti kelas sosial, jender, kesukuan ataupun kekayaan seseorang. Sementara dalam UU 5/2014 dikemukakan bahwa sistem merit sebagai kebijakan dan manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan.

Dengan demikian, kualifikasi, kompetensi dan kinerja menjadi pertimbangan utama di dalam manajemen ASN. Kompetensi dan kinerja juga menjadi pertimbangan utama dalam pengembangan karier PNS, yaitu pengembangan karier PNS dilakukan berdasarkan kualifikasi, kompetensi, penilaian kinerja, dan kebutuhan Instansi Pemerintah. Pengelolaan ASN harus berbasis pada kompetensi dan kinerja, seperti misalnya seleksi dan promosi berdasarkan kompetensi dilakukan secara kompetitif dan adil.

Istilah kompetensi sendiri dalam perkembangannya mulai banyak dipakai orang dalam berbagai penggunaan dengan persepsi yang berbeda-beda, antara lain adalah penggunaan pada bidang manajemen SDM. Berbagai ahli telah mendefinisikan istilah kompetensi. Brian (dalam Sudarmanto, 2009) mendefinisikan kompetensi sebagai pengetahuan, keahlian, kemampuan, atau karakteristik pribadi individu yang mempengaruhi secara langsung kinerja pekerjaan. Sementara itu, Armstrong (2004) mengartikan kompetensi adalah apa yang dibawa seseorang pada suatu pekerjaan dalam bentuk tipe dan tingkat-tingkat perilaku yang berbeda-beda. Adapun menurut Rivai (2010), definisi kompetensi pada umumnya diartikan sebagai kecakapan, keterampilan, kemampuan. Kata dasarnya sendiri, yaitu kompeten tentu saja berarti cakap, mampu atau terampil. Pada konteks Manajemen SDM, istilah kompetensi mengacu kepada atribut/karakteristik seseorang yang membuatnya berhasil dalam pekerjaan.

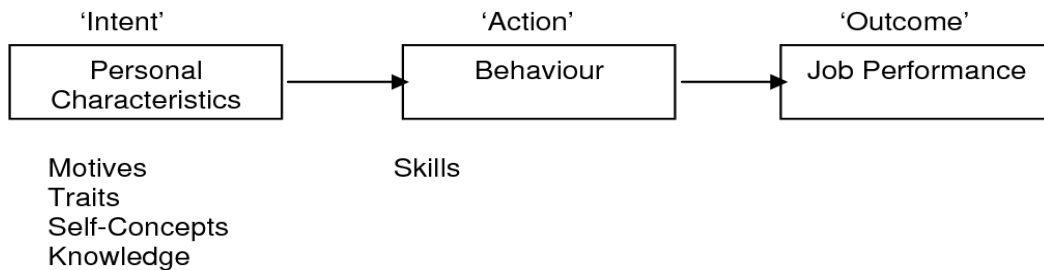
Selanjutnya, terkait konsep kinerja. Sama seperti kompetensi, istilah kinerja juga sudah banyak didefinisikan oleh berbagai ahli. Waldman (1994) mengemukakan bahwa kinerja adalah gabungan perilaku dengan prestasi dari apa yang diharapkan dan pilihannya atau bagian syarat-syarat tugas yang ada pada masing-masing individu dalam organisasi. Pendapat lain menunjukkan bahwa kinerja adalah kuantitas dan kualitas pekerjaan yang diselesaikan oleh individu atau kelompok sesuai dengan tanggung jawabnya (Mangkunegara, 2011). Adapun menurut Irawan (2002),

kinerja (*performance*) adalah hasil kerja yang bersifat konkret, dapat diamati, dan dapat diukur.

Kompetensi dan kinerja memiliki hubungan yang cukup erat. Armstrong & Murlis (2003), mengemukakan kompetensi sebagai karakteristik mendasar individu yang secara kausal berhubungan dengan efektivitas atau kinerja yang sangat baik. Hal senada dikemukakan Ruky dalam Sutrisno (2011), hubungan kompetensi dan prestasi kerja adalah kompetensi yang terdiri dari sejumlah perilaku kunci yang dibutuhkan untuk melaksanakan peran tertentu untuk menghasilkan prestasi kerja yang memuaskan.

Hubungan antara kompetensi dan kinerja diperkuat oleh Spencer dalam Moehariono (2009), ia mengemukakan bahwa hubungan kompetensi dengan kinerja adalah sangat erat dan penting, relevansinya ada dan akurat, bahwa mereka (pegawai) apabila ingin meningkatkan kinerjanya, seharusnya mempunyai kompetensi yang sesuai dengan tugas pekerjaannya (*the right man on the right job*), ia mengatakan bahwa pengelolaan sumber daya manusia memang harus dikelola secara benar dan seksama agar tujuan dan sasaran organisasi dapat dicapai melalui pengelolaan sumber daya manusia yang optimal.

Dengan demikian, pengelolaan sumber daya manusia, khususnya pada kompetensi harus mengacu dan mengarah pada visi dan misi, strategi, serta sasaran organisasi. Untuk lebih jelasnya lihat Gambar 2, hubungan antara kompetensi dengan kinerja tergambar dalam *competency causal flow model* dari Spencer adalah sebagai berikut:



Gambar 2. Competency Causal Flow Model

Sumber: Spencer & Spencer dalam Sudarmanto, 2009.

3. Pengembangan Karier Pegawai Daerah

Secara harfiah, pengembangan dapat diartikan sebagai upaya memajukan dan mengembangkan sesuatu. Pengembangan aparatur pemerintah daerah merupakan bagian dari pembangunan aparatur pemerintah daerah yang meliputi lembaga, tata kerja dan aparatur pemda yang semata-mata diarahkan pada penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat efektif, efisien, serta tanggap terhadap kondisi wilayah dan perubahan-perubahan yang terjadi di daerah tersebut (Kaunang, 2016). Pendapat itu kemudian dipertegas Osborne dan Gaebler (2000) bahwa pengembangan lebih difokuskan pada pengembangan visi dan misi aparat pemerintah dalam pelayanan publik.

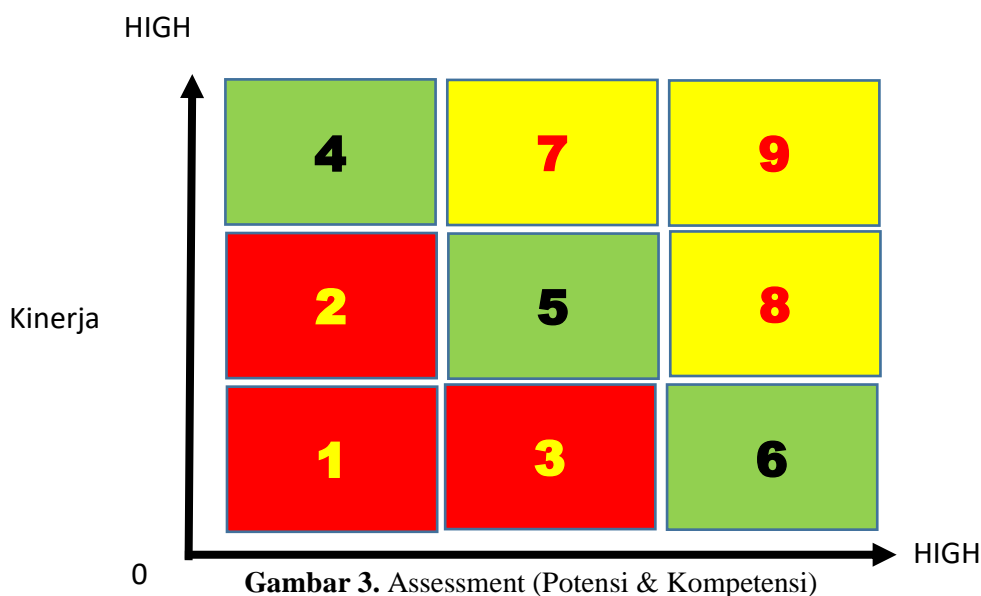
Pengembangan karier pegawai secara umum diartikan sebagai upaya peningkatan karier pegawai pada jabatan secara vertikal atau perubahan karier pegawai dalam ruang dan golongan yang berbeda secara horizontal dan diagonal. Pengembangan karir serta pengembangan

kompetensi, pola karier, mutasi dan promosi merupakan manajemen karier PNS yang harus dilakukan dengan menerapkan sistem merit.

Pengembangan karier menjadi salah satu kegiatan pemberian penghargaan kepada pegawai atas prestasi yang telah dicapai. Berdasarkan PP 11/2017, pengembangan karier PNS dilakukan berdasarkan kualifikasi, kompetensi, penilaian kinerja, dan kebutuhan Instansi Pemerintah. Pengembangan karier tersebut dilakukan melalui manajemen pengembangan karier dengan mempertimbangkan integritas dan moralitas. Pengembangan karier sendiri secara umum terdiri dari rencana pengembangan karier, pelaksanaan pengembangan karier (diantaranya promosi, mutasi dan penugasan khusus), serta pemantauan dan evaluasi pengembangan karier. Pemantauan dan evaluasi ini mencakup perencanaan pengembangan karier, proses pelaksanaan pengembangan karier dan hasil pengembangan karier.

Dalam pelaksanaan pengembangan karier seorang pegawai, idealnya perlu mengacu pada hasil pemetaan kinerja dengan potensi dan kompetensi pegawai. Sehingga orang-orang yang mendapatkan

skema pengembangan karier melalui promosi adalah mereka yang benar-benar memiliki profil mumpuni. Pemetaan ini dapat terdiri dari 9 (sembilan) kuadran sebagaimana terlihat dalam gambar berikut:



Gambar 3. Assessment (Potensi & Kompetensi)

Kejelasan pengembangan karier seorang PNS sangat penting untuk memberikan kepastian karier PNS di lingkungan pemerintah daerah. Hal ini dapat meningkatkan motivasi pegawai untuk terus-menerus meningkatkan kompetensi dan kinerjanya agar masuk dalam skema pengembangan karier.

Flippo dalam Ginting (2003) berpendapat bahwa karyawan yang mempunyai persepsi positif terhadap pengembangan karirnya dalam instansi, cenderung mempunyai kepuasan dan motivasi kerja yang tinggi untuk mendukung pencapaian tujuan instansi yang telah ditetapkan. Jika instansi

memberikan kesempatan pengembangan karir, maka akan timbul dari diri karyawan untuk lebih meningkatkan karirnya dengan berprestasi di tempat bekerja, dan memberikan kepuasan kerja sehingga akan timbul komitmen karyawan yang tinggi (dalam Suartika, 2015).

Perumus kebijakan pengembangan karier di dalam UU ASN dan PP Manajemen PNS sejatinya sudah berusaha menciptakan konsep ideal pelaksanaan pengembangan karier di Instansi Pemerintah, yaitu, pengembangan karier yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, penilaian kinerja, dan kebutuhan Instansi Pemerintah.

Kebijakan dan pelaksanaan pengembangan karier harus sejalan fungsi manajemen SDM lainnya seperti pola karier, manajemen talenta, pengembangan kompetensi, dan manajemen kinerja. PP Manajemen PNS pasal 203 secara jelas menyebutkan bahwa pengembangan kompetensi merupakan upaya pemenuhan kebutuhan kompetensi PNS dengan standar kompetensi jabatan dan rencana pengembangan karier. sehingga proses pengembangan karier harus seiring sejalan program pengembangan kompetensi.

Dengan demikian, prasyarat utama yang harus dipenuhi instansi pemerintah dalam implementasi pengembangan karier adalah adanya pola karier, pengembangan kompetensi, serta manajemen kinerja yang terintegrasi dengan sistem pengembangan karier. Dalam kondisi ideal tersebut tentunya dokumen standar kompetensi jabatan menjadi hal mutlak yang harus dipenuhi oleh setiap instansi pemerintah.

Namun permasalahannya, sebagian besar instansi pemerintah, khususnya di daerah, belum menyusun berbagai perangkat pendukung dalam pelaksanaan pengembangan karier, seperti standar kompetensi jabatan dan penilaian kompetensi dan kinerja secara berkesinambungan. Pada pelaksanaan pengembangan karier seringkali tidak berkorelasi dengan fungsi-fungsi manajemen SDM lainnya.

Selain persoalan terkait perangkat manajemen SDM tersebut, persoalan paling krusial terkait pengembangan karier ini ada pada intervensi politis. Prasajo (2010) mengemukakan beberapa persoalan di daerah antara lain: 1) masih kuatnya *local egotism*; 2) masih kuatnya pengaruh kekerabatan dan hubungan sedarah dalam proses rekrutmen, sehingga menghasilkan

PNS yang tidak memiliki kualifikasi dan karakter yang bagus; dan 3) terdapat tendensi untuk memprioritaskan orang lokal atau “putra daerah” dalam menduduki sebuah jabatan.

Dalam konteks pengembangan karier berbasis meritokrasi, seleksi terbuka bagi JPT merupakan perintis bagi terbentuknya sistem kepegawaian yang profesional berdasarkan sistem merit, walaupun implementasinya masih belum sepenuhnya mampu menghapus intervensi politis. Mokhsen (2017) mengemukakan “Seleksi terbuka diwajibkan bagi jabatan pimpinan tinggi pratama dan madya, seleksi terbuka diharapkan mengatasi *spoil system*, khususnya menghindari transaksi politik dalam proses pemilihan jabatan”.

Ketika otonomi daerah dilaksanakan, sistem politik yang tadinya memberikan episentrum yang besar kepada pusat namun saat ini sistem politik konsentrasinya terbelah ke daerah-daerah yang meliputi Provinsi, Kabupaten/Kota. Ketika domain politik daerah mutlak diberikan kepada daerah, maka terjadi pergeseran orientasi politik yang mengarah pada patologi politik, yakni pemanfaatan birokrasi daerah guna kepentingan politik kelompok/golongan. (Suartika, 2015).

Intervensi politik dalam pengembangan karier pegawai tidak terlepas dari Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) yang diemban Kepala Daerah. Dalam UU 5/2014 dikemukakan bahwa Pejabat Pembina Kepegawaian adalah pejabat yang memiliki kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai ASN dan pembinaan Manajemen ASN di instansi pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

UU 5/2014 mengemukakan bahwa Presiden selaku pemegang kekuasaan tertinggi pembinaan ASN dapat mendelegasikan kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pejabat selain pejabat pimpinan tinggi utama dan madya, dan

Beberapa PPK sebagaimana disebutkan di atas, lahir dari proses politis. Hal ini memiliki kecenderungan bahwa orang-orang yang berada di “lingkaran” pemerintahan adalah orang-orang yang berafiliasi secara politis kepada PPK, khususnya di daerah dimana PPK tersebut adalah kepala daerah. Tidak heran jika akhirnya proses penempatan atau mutasi pegawai banyak dipengaruhi oleh faktor *like and dislike*, bahkan tidak sedikit kita mendengar berbagai kasus jual beli jabatan (promosi maupun mutasi) yang melibatkan kepala daerah sebagai PPK.

Adanya pengaruh politis ini mau tidak mau berdampak pada penempatan pegawai berbasis pada “loyalitas”. Dikhawatirkan, prinsip *the right man on the right place* belum diimplementasikan dalam penempatan pegawai dalam organisasi. Kegagalan dalam melakukan penempatan orang sesuai kualifikasinya ini tentu akan mempengaruhi kinerja pegawai yang selanjutnya menjadi penghambat bagi proses pencapaian tujuan organisasi.

Bahkan dalam beberapa kasus, orang-orang yang “membangkang” atau tidak mendukung kepala daerah akan “dibuang”, percaturan mutasi dan promosi atau dalam hal ini pengembangan karier pegawai akhirnya memang lekat dengan kepentingan politis. Kepala daerah sebagai PPK di berbagai daerah menjadi diskursus tersendiri. Manajemen kepegawaian di daerah seolah tersandera oleh kepentingan segelintir orang. Politisasi birokrasi menjadi fenomena yang dianggap ‘biasa’. Hal ini akhirnya dapat mengenyampingkan semangat *merit* yang dibawa UU No. 5 tahun 2014.

pejabat fungsional keahlian utama kepada: a) menteri di kementerian; b) pimpinan lembaga di lembaga pemerintah nonkementerian; c) sekretaris jenderal di sekretariat lembaga negara dan lembaga nonstruktural; d) gubernur di provinsi; dan bupati/walikota di kabupaten/kota.

C. Rekomendasi

Guna menjamin pengembangan karir berbasis meritokrasi dapat berjalan dengan dengan baik, maka ada beberapa strategi yang perlu dilakukan yaitu:

- a. Jabatan Karier tertinggi dalam birokrasi dijadikan sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian

Kooptasi politik dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya di daerah, tidak terlepas dari jabatan politis kepala daerahnya. Konsekuensinya, seorang kepala daerah sebagai pejabat politis sekaligus PPK seolah belum dapat memisahkan antara kepentingan politis dengan pengelolaan kepegawaian secara profesional, khususnya dalam hal penempatan dan pengangkatan pegawai pada jabatan tertentu.

Perlu ada revisi terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, dalam hal ini adalah Pejabat Pembina Kepegawaian dipegang oleh jabatan karier tertinggi dalam birokrasi. Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka Sekretaris Daerah sebagai karier tertinggi dalam birokrasi seharusnya dijadikan sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah. Selain diasumsikan lebih mengerti tentang tata kelola atau manajemen kepegawaian, pejabat birokrasi juga tidak berafiliasi pada kepentingan politis, sehingga tidak ada lagi kesan “ganti kepala daerah, maka ganti pejabat (timses) ”.

Harapannya, intervensi politis dalam pengelolaan kepegawaian dapat diminimalisir. Selain itu, netralitas dari ASN itu sendiri dapat lebih terjaga, ASN tidak berafiliasi pada kelompok atau golongan tertentu, karena pengangkatan pegawai dalam jabatan bukan atas dasar “loyalitas” atau “kedekatan” belaka.

b. Penguatan peran KASN di Daerah

Kehadiran KASN ini tentu menjadi harapan dalam upaya pembenahan pengelolaan kepegawaian yang bersifat strategis dan fundamental di Indonesia. KASN berperan penting dalam menegakkan prinsip imparial untuk mencegah politisasi di birokrasi khususnya bagi level pimpinan tinggi. Hal ini terlihat dalam peran KASN sebagai pengawas dalam proses pengisian jabatan pimpinan tinggi pada instansi pemerintah pusat maupun daerah.

Faizal (2017) mengemukakan pentingnya KASN, yaitu: 1) Keberadaan KASN sangat diperlukan ditengah-tengah ketidakpercayaan masyarakat terhadap profesionalisme dari aparatur pemerintahan; 2) KASN memberikan perlindungan kepada PNS yang selama ini menjadi korban kesewenang-wenangan pejabat atasan; 3) Banyak pejabat struktural yang menduduki jabatan tanpa kompetensi serta kemampuan yang mumpuni sehingga prinsip *the right man on the right place* tidak pernah terwujud; 4) KASN menjadi penjaga gawang penerapan sistem merit; 5) Baik dari sisi teori *cost and benefit*, dalam arti manfaatnya maksimal, tetapi dari sisi anggaran negara cukup hemat karena desain kelembagaannya ramping.

KASN memiliki keterbatasan. Keterbatasan ini utamanya terkait SDM maupun sumber daya anggaran. Dilihat dari cakupan wilayah pengawasannya yang luas (instansi pemerintah di seluruh wilayah Indonesia). Perlu penguatan peran

KASN melalui peningkatan sumber daya sehingga mampu melakukan pengawasan penegakkan sistem merit secara lebih masif dan efektif khususnya di daerah. Diperlukan agen-agen pengawasan sistem merit di daerah sebagai kepanjangan tangan dari KASN. Bahkan ke depan, diperlukan kantor-kantor regional KASN di daerah (provinsi) untuk meningkatkan keterjangkauan pengawasan KASN.

c. Penyusunan dan pelaksanaan pola karier dan manajemen talenta

UU 5/2014 mengamanatkan pola karier PNS sebagai salah satu aspek penting manajemen ASN. Dalam Pasal 71 ayat (1) UU ASN disebutkan bahwa: Untuk menjamin keselarasan potensi PNS dengan kebutuhan penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan perlu disusun pola karier PNS yang terintegrasi secara nasional. Selanjutnya di ayat (2) disebutkan: Setiap Instansi Pemerintah menyusun pola karier PNS secara khusus sesuai dengan kebutuhan berdasarkan pola karier nasional. Dari klausul tersebut secara eksplisit jelas dinyatakan, setiap instansi pemerintah baik pusat maupun daerah diharapkan menyusun pola karier PNS di lingkungan instansinya masing-masing dan terintegrasi dengan pola karier PNS secara nasional.

Harus diakui selama ini belum ada aturan baku tentang pola karier secara nasional, pola karier PNS di daerah terkesan tidak memiliki arah yang jelas. Selama ini pemerintah pusat belum mengeluarkan kebijakan tentang pola karier yang baku dan menjadi pedoman bagi instansi pemerintah. Percepatan penyusunan pola karier instansi menjadi perhatian utama dalam rangka percepatan implementasi kebijakan pengembangan karier. Upaya itu didahului penyusunan peta jabatan, kelas jabatan dan standar kompetensi jabatan yang menjadi prasyarat dalam pelaksanaan pola karier (Kemenko PMK dan LAN, 2017).

Secara umum terdapat tiga bentuk pola karier yang dapat dirumuskan oleh Pemerintah Daerah yaitu: (1) pola karier horisontal, (2) pola karier vertikal, (3) pola karier diagonal. Pola Karier horisontal adalah perpindahan karier PNS dari satu posisi Jabatan ke posisi Jabatan lain yang setara, baik di dalam satu kelompok maupun antar kelompok JA, JF, atau JPT pada satu atau lintas kompetensi inti. Pola karier vertikal adalah perpindahan karier PNS dari satu posisi Jabatan ke posisi Jabatan yang lain yang lebih tinggi, di dalam satu kelompok JA, JF, atau JPT pada satu atau lintas Bidang Tugas. Pola karier diagonal adalah yaitu perpindahan karier PNS dari satu posisi Jabatan ke posisi Jabatan lain yang lebih tinggi antar kelompok JA, JF, atau JPT pada satu atau lintas unit Bidang Tugas (LAN, 2017).

Selanjutnya, dalam pengelolaan pegawai yang berbasis pada kompetensi, manajemen talenta menjadi sebuah keniscayaan dalam proses pengembangan karier di instansi pemerintah. Penyusunan manajemen talenta memiliki keterkaitan erat dengan pengembangan karier, hal ini karena manajemen talenta tidak hanya berfokus pada kinerja pegawai saat ini, tetapi juga potensi pegawai ke depannya. Pemerintah daerah perlu menyusun dan mengimplementasikan manajemen talenta. Manajemen talenta sendiri dapat dipahami sebagai proses yang sistematis dan terintegrasi dalam pengelolaan para *talent* mulai dari rekrutmen talenta (*talent recruitment*), pemeliharaan talenta (*talent maintenance*), dan pengembangan talenta (*talent development*) yang berkelanjutan dan efektif untuk memenuhi kebutuhan organisasi. Para *talent* yang dimaksud adalah mereka yang memiliki potensi, kinerja dan kompetensi di atas rata-rata pegawai dan mereka diproyeksikan untuk dapat menduduki jabatan-jabatan kunci atau strategis di organisasi (proses kaderisasi).

Mengimplementasikan manajemen talenta memerlukan sebuah komitmen tinggi dan perubahan *mindset* pengelolaan sumber daya manusia di dalam organisasi. Namun, jika penyusunan dan implementasi manajemen talenta dilakukan dengan baik, maka organisasi dapat memastikan ketersediaan sumber daya manusia yang siap melaksanakan peran strategis dan memberi dampak optimal bagi peningkatan kinerja organisasi.

d. Pemanfaatan teknologi informasi dalam pengembangan karier

Di era digital saat ini, pemanfaatan teknologi informasi menjadi sebuah keniscayaan dalam menunjang berbagai aktivitas dan mempermudah pekerjaan, termasuk dalam hal ini terkait pengembangan karier. Pemanfaatan teknologi informasi dapat diintegrasikan dalam proses rencana pengembangan karier, pemantauan dan evaluasi pengembangan karier. Penggunaan teknologi informasi diarahkan untuk dapat memberikan transparansi dan memudahkan proses bisnis dalam siklus pengembangan karier pegawai. Selain itu, ketersediaan teknologi informasi dapat menjadi *database* guna memudahkan dalam memperoleh data dan informasi secara komprehensif terkait pengembangan karier.

Misalnya, bagi organisasi dapat melihat data terkait pegawai secara lengkap, sementara bagi pegawai mendapat kemudahan informasi terkait kebutuhan pengembangan karirnya. Bahkan, secara ideal, teknologi informasi yang dibangun pemda harus dapat terintegrasi dengan sistem informasi ASN secara nasional.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Farazmand, Ali. 2002. *Administrative Reform in Developing Countries*. Westport: Praeger Publisher
- Irawan, Handi 2002. *10 Prinsip Kepuasan Pelanggan*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Kumorotomo, Wahyudi. 2016. *Demokrasi VS Meritokrasi: Mencari Jalan Tengah Dari Kasus Pengangkatan Pegawai Honorer*. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.
- Mangkunegara, Anwar Prabu. 2011. *Perencanaan dan Pengembangan SDM*. Bandung: Refika Aditama.
- Moheriono. 2009. *Pengukuran Kinerja Berbasis Kompetensi*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Osborne, David dan Ted Gebler. 2000. *Mewirauahakan Birokasi: Reinventing Government*
- Mentransformasi Semangat Wirausaha Kedalam Sektor Publik. Jakarta: Pustaka Binaman Presindo.
- Prasojo, Eko. 2010. *A Review of Aparatur Pemerintah System and Aparatur Pemerintah Reform in Indonesia*. Seoul: Daeyoung Moonhwas Publishing Company.
- Rivai, Veitzal. 2010. *Manajemen Sumber Daya Manusia untuk Perusahaan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Suartika, Nyoman. 2015. *Politisasi Birokrasi Dalam Pengembangan Karir Pegawai Negeri Sipil di Era Otonomi Daerah*. Media Bina Ilmiah. Vol.9, No.6, Oktober 2015.

Sudarmanto. 2009. *Kinerja dan Pengembangan Kompetensi SDM: Teori, Dimensi Pengukuran dan Implementasi dalam Organisasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Sutrisno, Edy. 2011. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Kencana.

Thoha, Miftah. 2014. *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*. Jakarta: Prenada Media Group.

Jurnal

Waldman, David A. 1994. *The Contribution of Total Quality Management to a Theory of Work Performance*, *Academy of Management Review*. Vol. 19 No.3 pp 210.

Kaunang, Claudya E. R. 2016. *Pembangunan Sumber Daya Aparatur Pemerintah dalam Pelayanan Publik (Suatu Studi Badan Kepegawaian Daerah Kota Manado)*. *Jurnal Eksekutif* Vol 1, No 8 (2016). Manado: Universitas Sam Ratulangi.

Dokumen

Mokhsen, Nuraida. 2017. *Paparan Berjudul "Menimbang Kembali Revisi UU ASN"*. Disampaikan dalam diskusi di Lembaga Administrasi Negara pada 1 Februari 2017.

LAN. 2017. *Pedoman Integrated Human Resources Management*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.

Kemenko PMK dan LAN. 2017. *Implementasi Kebijakan Rekrutmen dan Pengembangan Karier: Studi Kasus Di Pemerintah Daerah*. Jakarta: Kemenko PMK.

Kementerian PANRB. 2017. Bahan Paparan Penyusunan Standar

Kompetensi Jabatan. Jakarta: Kementerian PAN dan RB.

Wangsaatmaja, Setiawan. 2016. Paparan berjudul “Penataan SDM Aparatur Sipil Negara”. Jakarta: Kementerian PAN dan RB.

Faizal, Akbar. 2017. Paparan Berjudul “Menimbang Kembali Gagasan Revisi UU ASN”. Disampaikan dalam diskusi di Lembaga Administrasi Negara pada 1 Februari 2017.

Taufiq, Muhammad. 2015. Paparan Berjudul “Reformasi Birokrasi dan Penguatan Etika Pejabat Publik”. Disampaikan dalam Seminar di Lembaga Administrasi Negara pada 16 Desember 2015

Peraturan-Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok Kepegawaian.

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang No.8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja.

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

Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025.



POLICY BRIEF & PAPER CORNER

**NETRALITAS PERAN APARATUR SIPIL NEGARA DALAM
KEBIJAKAN PUBLIK DAN PEMILIHAN UMUM**
*NEUTRALITY OF THE ROLE OF STATE CIVIL APPARATUS IN PUBLIC POLICIES
AND GENERAL ELECTION*

Nur Putri Jayanti

Program Studi Magister Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang

ABSTRAK

Tulisan ini bertujuan untuk menggambarkan peran aparatur sipil negara dalam kebijakan publik dan seberapa penting sikap netral ASN dalam pemilihan umum. Peran ini akan ditinjau berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum serta regulasi turunan berupa Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010, Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2018 dan Nomor 28 Tahun 2018. Kesimpulan ringkas adalah peran dan sikap netral ASN dalam kebijakan publik maupun pemilihan umum sangatlah penting, namun dalam pelaksanaannya masih jauh dari harapan, padahal sudah ada sejumlah kebijakan publik yang mengatur larangan dan sanksi apabila seorang ASN bersikap tidak netral dalam pemilihan umum.

Kata Kunci : netralitas, aparatur sipil negara, kebijakan publik, pemilihan umum

ABSTRACT

This paper aims to describe what the role of the state civil apparatus is in public policy and how important the neutral attitude of the ASN is in general elections. This role will be reviewed based on Law Number 5 Year 2014 concerning State Civil Apparatus and Law Number 7 of 2017 concerning General Elections and derivative regulations in the form of Government Regulation Number 53 of 2010, Election Supervisory Agency Regulation Number 6 of 2018 and Number 28 In 2018. Conclusion is concise that the role and neutral attitude of ASN in public policy and general elections are very important, but in its implementation it is still far from expectation, even though there have been a number of public policies that regulate prohibitions and sanctions if an ASN is not neutral in general elections.

Keywords: *neutrality, state civil apparatus, public policy, general elections*

A. Pendahuluan

Daniel Zuchron (2016) menyampaikan dalam Seminar Nasional Tahun 2017 bahwa aparatur sipil negara adalah profesi bagi pegawai negeri sipil (PNS) dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) yang bekerja pada instansi pemerintah. Pegawai ini diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau tugas negara lainnya serta digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Hal ini sejalan dengan pertimbangan dibuatnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 yang berbunyi; “untuk mewujudkan tujuan negara maka diperlukan aparatur sipil negara yang memiliki sikap netral dan bebas dari segala macam politik.” Peran aparatur sipil negara pada pemilihan umum hanya sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas melalui pelaksanaan kebijakan publik dan pelayanan publik yang bersifat netral dan bebas dari intervensi politik (UU 5/2014; Pasal 12).

Pertimbangan dibuatnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 adalah bahwa pemilihan umum dilakukan secara langsung, umum, bebas atau netral, rahasia, jujur, dan adil. Netralitas yang dimaksud oleh Muhammad Halwan Yamin (2013) adalah perilaku yang tidak memihak atau tidak terlibat dalam masa kampanye, baik secara diam-diam maupun terang-terangan. Namun apabila seorang aparatur sipil negara aktif menjadi pengurus partai politik, maka ia harus mengundurkan diri (Sri Hartini:2009). Lebih lanjut Tedi Sudrajat (2016) mengatakan bahwa konsep netralitas masih dirasakan belum sepenuhnya terlaksana, karena Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 hanya melarang ASN menjadi anggota atau pengurus partai politik.

Permasalahan yang sering muncul pada berita kicaunews.com (2019) adalah masih banyaknya ASN yang melakukan

politik tanpa disengaja pada pemilihan umum tahun 2019, yang terbukti ada yang memberikan dukungan pada salah satu peserta pemilihan umum legislatif dan/atau eksekutif, baik secara terang-terangan maupun secara diam-diam pada media sosial, meliputi pernyataan sikap, memberi *like* dan komentar, foto bersama atau menghadiri kegiatan kampanye dengan menggunakan atribut pegawai negeri sipil atau simbol yang sama dan identik dengan yang digunakan peserta, serta melakukan perbuatan lainnya yang telah dilarang dalam pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010. Permasalahan ini diantisipasi oleh kehadiran komisi aparatur sipil negara yang memiliki salah satu tugas penting yaitu menjaga netralitas ASN dan manajemen ASN dalam pelaksanaan pemilihan umum (politik), dengan cara mengadakan kampanye publik bertepatan “ASN Netral, Birokrasi Kuat Dan Mandiri.” Komisi aparatur sipil negara dalam presentasi Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (2015) adalah lembaga non-stuktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik untuk menciptakan pegawai ASN yang profesional dan berkinerja, memberikan pelayanan secara adil dan netral, serta menjadi perekat dan pemersatu bangsa.

Senada dengan penjelasan di atas, didukung hasil penelitian yang dilakukan oleh Adi Kurniawan (2016) bahwa PNS dalam Pemilukada Bupati/Wakil Bupati 2012 di Kabupaten Pati tidak netral, karena PNS memberikan dukungan kepada calon Bupati/Wakil Bupati, mereka membantu dari luar Tim Sukses dengan membentuk jejaring dari dinas, kecamatan hingga ke desa. Ketidaknetralan PNS dalam memberikan dukungan kepada calon Bupati/Wakil Bupati didasari atas berbagai motif, meliputi motif ekonomi, motif sosial, motif budaya, motif etika, motif intimidasi, motif nepotisme, motif karir, dan motif balas budi.

Berdasarkan hal ini, ada beberapa dampak jika proses ketidaknetralan ini dilakukan oleh pegawai pemerintah, diantaranya adalah terjadi penyalahgunaan wewenang jabatan dan pelaksanaan manajemen kepegawaian daerah tidak sesuai dengan standar yang ada, sehingga mengakibatkan adanya penerimaan pegawai honorer, pola pikir menjadi tidak jelas, dan kinerja birokrasi pemerintahan tidak bertambah baik. Selain itu, dalam artikel Robin Paelongan (2015) menyebutkan bahwa keberpihakan PNS dalam pemilu ternyata dibutuhkan untuk promosi dan karir jabatan, karena saat ini proses promosi dan karir jabatan tidak ditentukan oleh kompetensi dan kinerja, melainkan kepentingan politik, sehingga netralitas PNS sulit ditegakkan. Hasil penelitian Muhammad Halwan Yamin (2013) ditemukan bahwa ketidaknetralan PNS di Kabupaten Takalar masih sering terjadi, karena masih lemahnya pengawasan yang dilakukan oleh Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten Takalar terhadap keterlibatan PNS.

Berdasarkan data Komisi Aparatur Sipil Negara (2018) jenis pelanggaran asas netralitas yang sering dilaporkan ialah keterlibatan ASN dalam penyelenggaraan kampanye, berupa pelaksanaan program yang menguntungkan salah satu pasangan calon, pengerahan massa untuk berkampanye, dan pemberian dukungan dana untuk kampanye.

Merujuk pada permasalahan di atas, maka *policy brief* ini disusun untuk memberikan salah satu langkah kebijakan yang dapat dijadikan pedoman oleh Pemerintah Pusat maupun Daerah. Ringkasan ini berupaya untuk menjawab pertanyaan penelitian berikut ini:

1. Seperti apa peran ASN dalam kebijakan publik?
2. Bagaimana sikap netral ASN dalam pemilihan umum?

Sehingga, pertanyaan ini akan dikaji lebih mendalam melalui kebijakan pemerintah, meliputi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 serta regulasi turunannya.

B. Peran ASN dalam Kebijakan Publik

Ada beberapa kebijakan publik yang menjabarkan peran aparatur sipil negara dalam pemilihan umum, sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 (Pasal 1, 2, 3, 5, 9, dan 12).

Aparatur sipil negara (ASN) adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. ASN dalam menyelenggarakan kebijakan dan manajemen harus berlandaskan asas salah satunya adalah netralitas, terutama pada pemilihan umum. Peran ASN dalam undang-undang ini terlihat pada kode etik dan kode perilaku yang mengharuskan ASN untuk melaksanakan tugas dengan: jujur, bertanggungjawab, berintegritas tinggi, cermat, disiplin, sesuai dengan peraturan berlaku, perintah atasan yang tidak bertentangan dengan etika pemerintahan, menjaga kerahasiaan kebijakan negara, dan tidak menyalahgunakan informasi maupun jabatan untuk memperkaya diri sendiri atau orang lain. Selanjutnya, pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik. Pegawai ASN berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas pemerintahan melalui kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, netral, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

2. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 (Pasal 2, 280, 494, dan 521)

Pemilihan umum dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Peran ASN dalam undang-undang ini adalah meninggalkan larangan dan menjalankan sanksi dalam pemilihan umum. Pada proses kegiatan kampanye pemilihan umum dilarang mengikutsertakan aparatur sipil negara, tentara nasional indonesia, kepolisian negara republik indonesia, kepala desa dan perangkatnya, sanksi yang harus dijalankan adalah pidana paling lama dua tahun dan bayar denda paling banyak Rp. 24.000.000,-. Selanjutnya, pegawai ASN dilarang ikut serta sebagai pelaksana dan tim kampanye pemilihan umum, sanksi yang harus dijalankan adalah pidana paling lama satu tahun dan bayar denda paling banyak Rp. 12.000.000,-.

3. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 (Pasal 1, 4, dan 7)

Disiplin PNS adalah kesanggupan mereka dalam menaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan, yang apabila dilanggar maka akan dijatuhi hukuman disiplin. Hukuman disiplin memiliki tingkatan yaitu hukuman disiplin ringan meliputi teguran lisan, tertulis, dan pernyataan tidak puas secara tertulis; hukuman disiplin sedang meliputi penundaan kegiatan administratif selama satu tahun; serta hukuman disiplin berat meliputi penurunan pangkat selama tiga tahun, penurunan jabatan, pembebasan dari jabatan, pemberhentian dengan hormat, dan pemberhentian tidak dengan hormat. Peran ASN disini adalah dilarang untuk memberikan dukungan kepada peserta pemilihan umum dengan cara ikut serta, menjadi peserta, maupun sebagai peserta dalam kampanye.

4. Peraturan Bawaslu Nomor 6 Tahun 2018 (Pasal 4)

Peraturan ini dikeluarkan karena belum ada terdapat payung hukum yang

memadai mengenai pengawasan netralitas pegawai ASN. Peran ASN dalam peraturan ini adalah menjadi objek yang akan diawasi oleh pengawas pemilihan umum, meliputi tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu peserta pemilu selama masa kampanye, dan kegiatan yang mengarah pada keberpihakan terhadap peserta pemilihan umum sebelum, selama, dan sesudah kampanye.

5. Peraturan Bawaslu Nomor 28 Tahun 2018 (Pasal 6)

Peraturan ini menjelaskan bahwa bawaslu harus memastikan pelaksana atau tim kampanye pemilihan umum tidak melibatkan pegawai ASN, pelanggaran yang dilakukan termasuk kepada tindak pidana pemilihan umum.

Selain itu menurut Titi Darmi (2017) peranan sumber daya manusia ASN itu meliputi: (1) pelaksanaan kebijakan publik, (2) pelayanan publik, (3) perekat dan pemersatu bangsa. Untuk itu, maka ASN wajib memiliki etos kerja yang produktif, terampil, kreatif, memiliki tanggung jawab, dan professional.

Berdasarkan beberapa hal di atas dapat disimpulkan bahwa peran aparatur sipil negara dalam pemilihan umum sudah baik dijelaskan dan telah diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun penerapan di lapangan sepertinya masih sulit untuk diterapkan, karena adanya beberapa kepentingan yang membuat pelanggar terbebas dari hukuman yang seharusnya mereka dapatkan.

C. Sikap Netral ASN Dalam Pemilu

Komisi Aparatur Sipil Negara (2018) menjelaskan bahwa netralitas merupakan salah satu asas yang sangat penting untuk diterapkan dalam upaya mewujudkan ASN yang professional, sehingga konsep ini berkaitan dengan 4 hal, meliputi: kegiatan politik, penyelenggaraan pelayanan publik, pembuatan kebijakan, dan manajemen ASN.

Herdiansyah Hamzah (2018) menjelaskan bahwa pada konteks pemilihan umum, prinsip atau sikap netral aparat sipil negara selalu menjadi perbincangan hangat di berbagai kalangan, karena adanya kekhawatiran akan keberpihakan ASN kepada salah satu pasangan calon. Tetapi seharusnya keberpihakan ini tidak dinyatakan secara terbuka, sehingga cenderung menjadi bentuk “kampanye”. Pada prinsipnya ketentuan mengenai etika dan norma terkait netralitas ASN dalam pemilihan umum berkaitan dengan sikap, tingkah laku, dan perbuatan dalam pelaksanaan tugas sehari-hari, serta apa yang tidak boleh dilakukan, apa yang harus dilakukan, dan apa yang boleh dilakukan. Melalui Surat Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (2017) tentang Pelaksanaan Netralitas bagi ASN dalam penyelenggaraan pilkada serentak 2018, pileg 2019, dan pilpres 2019. Surat ini dikategorikan sebagai peraturan kebijakan yang didasari oleh asas kebebasan bertindak yang ditujukan untuk memberikan petunjuk lebih lanjut mengenai suatu sikap yang bersifat umum dan tidak boleh melabrak peraturan perundang-undangan yang ada.

Muhammad Halwan Yamin (2013) menjelaskan bahwa netralitas ASN sangat dibutuhkan dalam proses pemilu, karena ASN merupakan pelayan publik yang berdiri secara bebas tanpa harus memihak. Meskipun demikian keikutsertaan ASN dalam kampanye tidak dilarang, sebagaimana dinyatakan Herdiansyah Hamzah (2018), bahwa kehadiran ASN dalam kampanye pasangan calon diperbolehkan dengan beberapa catatan: ASN tidak boleh menjadi panitia dalam kegiatan kampanye tersebut, tidak mengkampanyekan pasangan calon, tidak menggunakan atribut, tidak terlibat dalam mobilisasi dan pengerahan massa, tidak berfoto bersama dengan pasangan calon, tidak mengunggah foto kegiatan kampanye pasangan calon ke media online dan medsos, dan kegiatan lain yang

mengindikasikan dukungan kepada pasangan calon.

Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa sikap netral ASN dalam pemilu sangat penting karena tidak ada keberpihakan kepada salah satu calon pasangan pada saat kampanye, hal ini berguna agar kode etik dan kode perilaku ASN dapat terjaga dengan baik.

D. Rekomendasi Kebijakan

Pentingnya peran aparat sipil negara dalam bersikap netral pada pemilihan umum terbukti dari adanya beberapa kebijakan publik yang mengatur peran aparat sipil negara, meliputi :

1. Berperan sebagai kode etik dan kode perilaku.
2. Berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas-tugas di pemerintahan.
3. Berperan dalam meninggalkan larangan dan menjalankan sanksi dalam pemilihan umum.
4. Berperan dalam melarang memberikan dukungan kepada peserta pemilihan umum dengan cara ikut serta, menjadi peserta, maupun sebagai peserta dalam kampanye.
5. Berperan menjadi objek yang akan diawasi oleh pengawas pemilu.
6. Berperan pada pelaksanaan kebijakan publik, pelayanan publik, perekat dan pemersatu bangsa.

Peran ini sangat penting karena sudah diatur dan dijelaskan dalam peraturan perundang-undangan dan hasil penelitian. Namun penerapan di lapangan masih jauh dari harapan. Sikap netral ASN dalam pemilu sangat diperlukan agar tidak adanya keberpihakan pada siapapun.

Regulasi atau kebijakan publik yang mengatur peran ASN sudah sangat membantu dalam proses pelaksanaan

pemilu yang netral. Untuk itu, penulis menggunakan studi literatur yang merujuk pada regulasi yang berlaku, sehingga, ditemukan beberapa hal yang perlu dilakukan agar ASN mampu menerapkan netralitas dalam pemilu, diantaranya:

1. Hilangkan Nepotisme atau keberpihakan pada anggota keluarga terdekat. Untuk menjadi ASN yang dapat dipercaya dan bersikap netral maka perlu menghilangkan kebiasaan berpihak (nepotisme) pada sanak saudara atau anggota keluarga dalam pemilu atau pada saat kampanye berlangsung.
2. Lakukan Sosialisasi mengenai Undang-Undang ASN dan Undang-Undang Pemilu. Sosialisasi ini berguna bagi ASN yang terkadang lupa tentang isi peraturan yang melarang mereka untuk ikut terlibat dalam proses pemilu.
3. Laksanakan Hukuman yang tegas. Jika ada ASN yang melanggar aturan mengenai peran dan sikap netral mereka, maka terapkan hukuman yang setimpal dengan keikutsertaan mereka dan jangan pernah mengabaikan sikap mereka, karena sewaktu-waktu pasti akan terulang kembali jika tidak ditindaklanjuti hukuman tersebut dengan regulasi yang ada.
4. Perkuat posisi kelembagaan dan peran dari Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) sebagai lembaga pengawas penerapan sistem merit dan penegakan netralitas ASN dalam manajemen kepegawaian.

DAFTAR PUSTAKA

Jurnal

Komisi Aparatur Sipil Negara. 2018. "Urgensi Penegakan Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN)."

Policy Brief, Vol.1, No.1, Desember 2018, ISSN. 2665-0482. Jakarta: Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem Komisi Aparatur Sipil Negara.

Robin Paelongan. 2015. "Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Kepala Daerah di Kecamatan Melak Kabupaten Kutai Barat Tahun 2011." *E-Journal Pemerintahan Integratif*, Vol.1, No.1, 1-11, ISSN. 2337-8670. Universitas Mulawarman.

Sri Hartini. 2009. "Penegakan Hukum Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS)." *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol.9, No.3, September 2009, Hal. 259-267. Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto.

Tedi Sudrajat dan Agus Mulya Karsona. 2016. "Menyoal Makna Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara." *Jurnal Media Hukum*, Vol. 23, No.1, Juni 2016, Hal. 88-94. Fakultas Hukum.

Dokumen

Adi Kurniawan. 2016. "Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) Dalam Pemilihan Umum Kepada Daerah (Pemilukada) di Kabupaten Pati." *Skripsi*. Universitas Muria Kudus.

Daniel Zuchron. 2016. "Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Dalam Pemilukada Serentak Tahun 2015." *Presentasi: Seminar Nasional Netralitas ASN Mewujudkan Pilkada Serentak Tahun 2017*, Tanggal 20 April 2016. Jakarta: Koordinator Divisi Pengawasan Bawaslu RI.

Herdiansyah Hamzah. 2018. "Netralitas ASN Dalam Pilkada." *Koran Kaltim Post*, Edisi Jum'at, Tanggal 2 Februari 2018. Universitas Mulawarman.

- Ibramsyah Amiruddin. 2008. "Kedudukan KPU Dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945." *E-Book*. Jakarta: Laksbang Mediatama.
- Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. 2015. "Tindak Lanjut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara." *Presentasi*, Tanggal 28 April 2015. Yogyakarta: Inna Garuda.
- Muhammad Halwan Yamin. 2013. "Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Di Kabupaten Takalar." *Skripsi*. Universitas Hasanuddin.
- Titi Darmi. 2017. "Peran SDM ASN Untuk Meningkatkan Kinerja Daerah Otonomi Baru di Seluma." *Seminar Internasional*, Tanggal 10-11 April 2017. Universitas Muhammadiyah Bengkulu.
- Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 74. Jakarta.
- Surat Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor B/71/M.SM.00.00/2017 Tahun 2017 Tentang *Pelaksanaan Netralitas Bagi ASN dalam Penyelenggaraan Pilkada Serentak 2018, Pemilihan Legislatif Tahun 2019, dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2019*. 27 Desember 2017. Jakarta.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN. 15 Januari 2014. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6. Jakarta.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 Tentang *Pemilihan Umum*. 16 Agustus 2017. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182. Jakarta.

Peraturan Perundang-Undangan

- Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang *Pengawasan Netralitas Pegawai ASN, Anggota Tentara Nasional Indonesia, dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia*. 13 Februari 2018. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 254. Jakarta.
- Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum RI Nomor 28 Tahun 2018 Tentang *Pengawasan Kampanye Pemilihan Umum*. 14 September 2018. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 1281. Jakarta.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010 Tentang *Disiplin PNS*. 6 Juni 2010.

Website

- Kicaunews.com. *Gaungkan Gerakan Netralitas ASN, KASN Akan Gelar Car Free Day*. 6 Maret 2019. <https://kicaunews.com/2019/03/08/gaungkan-gerakan-netralitas-asn-kasn-akan-gelar-car-free-day/>. Akses 11 Maret 2019.

MENYONGSONG FLEXIBLE WORKING ARRANGEMENT BAGI ASN

WELCOMING FLEXIBLE WORKING ARRANGEMENT FOR CIVIL SERVANT

Erna Irawati

Lembaga Administrasi Negara

ABSTRAK

Work-life balance, berbagai permasalahan sosial dan geografis serta perkembangan teknologi komunikasi dan informasi memberikan tantangan dan peluang dalam mengelola ASN berkinerja terbaik. Sektor publik harus mulai memikirkan insentif yang menarik bagi ASN agar mereka bertahan di sektor publik, mampu memberikan atau mempertahankan kinerja terbaiknya. *Flexible Working Arrangement* (FWA) menawarkan sebuah konsep yang memungkinkan ASN mengelola kinerjanya secara fleksibel sesuai dengan preferensi masing-masing namun masih tetap dalam konteks penyelesaian pekerjaan (target kinerja). Perubahan pengelolaan ASN ini membutuhkan perencanaan dan komunikasi yang terstruktur karena membutuhkan panduan kebijakan, perubahan pola kerja dan perubahan budaya dalam manajemen ASN. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi sebagai Kementerian yang bertanggung jawab untuk merumuskan kebijakan ASN, dengan dibantu berbagai mitra terkait seperti Lembaga Administrasi Negara, Badan Kepegawaian Negara dan sektor lain yang relevan perlu merumuskan desain komprehensif dan implementatif kemungkinan penerapan FWA di sektor publik.

Kata Kunci : *work-life balance, Flexible Working Arrangement*, manajemen ASN

ABSTRACT

Work-life balance, various social and geographical problems and the development of communication and information technology provide challenges and opportunities in managing the best-performing state civil apparatus. Public sector must begin to think of incentives that are attractive to the state civil apparatus so they can survive in the public sector, able to provide or maintain their best performance. Flexible Working Arrangement (FWA) offers a concept that allows state civil apparatus to manage their performance flexibly according to their individual preferences but still in the context of completing work (performance targets). This change in management of state civil apparatus requires structured planning and communication because it requires policy guidance, changes in work patterns and cultural changes in the management of state civil apparatus. The Ministry of Administrative Reform as the Ministry responsible for formulating policies for state civil apparatus, assisted by various related partners such as National Institute of Public Administration, the National Civil Service Agency and other relevant sectors need to formulate a comprehensive and implementative design of implementing FWA in the public sector.

Keywords : *work-life balance, Flexible Working Arrangement, state civil apparatus management*

A. Pendahuluan

Salah satu cara untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik adalah menciptakan birokrasi yang harmonis dengan didukung oleh sumber daya aparatur yang berkualitas dan berkinerja tinggi. Pemerintah seringkali harus bersaing dengan sektor swasta yang secara umum diketahui menawarkan insentif tinggi kepada pekerjanya sehingga dapat menarik sumber daya yang bertalenta tinggi. Permasalahan lain adalah keterbatasan pemerintah dalam memberikan insentif *financial* atau pun *non-financial* serta memenuhi tuntutan *work-life balance* dengan kebijakan dan mekanisme pengaturan pelaksanaan pekerjaan seperti saat ini.

Kondisi ini secara nyata (dan akan semakin membesar) memberikan kontribusi pada rendahnya *competitive advantage* sektor publik, yang akhirnya memberikan pengaruh pada belum optimalnya kinerja sumber daya aparatur, dan berimbas pada belum primanya kualitas tata kelola pemerintahan dan pelayanan publik. Oleh karena itu, pemerintah dapat mengkaji kembali berbagai kebijakan mengenai pengelolaan pekerjaan dan kinerja di sektor publik sekaligus pengembangan mekanisme insentif yang menarik bagi pegawainya.

Kondisi Sektor Publik

- Efektivitas kinerja pemerintah belum optimal.
- Kekurangan SDM yang berkualitas dan produktif.
- Kompetisi dengan sektor swasta untuk mendapatkan SDM terbaik.
- Tuntutan *work-life balance*.
- Revolusi Industri 4.0 dan potensi generasi *millennial* dgn karakter unik.

B. *Flexible Working Arrangement* (FWA) dan Tantangan Pengelolaan Kinerja di Sektor Publik

Kinerja terbaik menjadi tuntutan bagi ASN untuk memberikan pelayanan terbaik dan mampu berkompetisi baik secara lokal maupun global. Namun disisi lain, para pegawai pemerintahan juga memiliki kehidupan pribadi yang menghendaki mereka dapat membagi waktu antara keluarga dan pekerjaan dengan seimbang (*work-life balance*). Misalnya, pegawai yang termasuk dalam generasi milenial memiliki anggapan bahwa kewajiban mengurus rumah tangga dan atau anak tidak hanya menjadi tanggung jawab seorang ibu tapi juga melibatkan peran seorang ayah atau pun mereka yang merasa bahwa akan berkinerja sama atau bahkan lebih dalam lingkungan yang *flexible* (*working space* bahkan *time*). Kemajuan teknologi dirasa dapat mendukung penciptaan lingkungan kerja yang fleksibel ini. Pertimbangan efisiensi juga menjadi perhatian utama ketika kita bicara kinerja sektor publik. Di beberapa kota besar di Indonesia akses menuju kantor seringkali menjadi sumber permasalahan tersendiri yang menghambat pencapaian kinerja tinggi pegawai (misalnya di Jakarta, pekerja seringkali harus menghabiskan waktu sekitar 4 jam per hari diperjalanan, bahkan di beberapa kasus lebih lama lagi). Kondisi ini menimbulkan pemborosan tersendiri (waktu, tenaga, pikiran, stress) dan juga mengurangi interaksi sosial (baik dalam keluarga dan masyarakat).

Penerapan fleksibilitas dalam bekerja menjadi idola diberbagai negara sebagai solusi pengelolaan kinerja pegawai yang sesuai dengan era Revolusi Industri 4.0. Annette Blokland dalam artikel Forbes tahun 2018 menyatakan sebanyak 70% generasi milenial memandang sebuah organisasi atau institusi yang menerapkan FWA memiliki daya tarik yang tinggi sebagai tempat berkarya dibandingkan

dengan institusi yang masih menganut prinsip kerja 9" to 5". Beberapa penelitian mengungkap keuntungan penerapan FWA antara lain berhubungan dengan peningkatan komitmen organisasi, motivasi, kepuasan kerja, loyalitas walaupun pekerja bekerja dari jarak jauh serta pengaruh negatif dan signifikan terhadap tingkat *turnover* pegawai.

Keuntungan FWA

- a. Organisasi: pergantian pegawai rendah, pengelolaan presensi pegawai yang baik (ketidakhadiran yang lebih rendah), loyalitas tinggi, efektifitas dan produktifitas kerja meningkat, perilaku kerja positif, dan hubungan yang kuat antara pekerja dan atasan.
- b. Pegawai: Mencapai keseimbangan antara pekerjaan dan keluarga, kepuasan secara keseluruhan, rendahnya stress karena beban kerja, moral yang positif, kualitas kehidupan kerja yang baik.

Di Indonesia, FWA sebenarnya bukanlah hal yang baru karena telah ada beberapa organisasi di sektor swasta yang telah menerapkan sistem tersebut dengan tujuan menarik pegawai dan menekan tingkat *turnover* pekerja. Sebagai contoh: Bank BTPN, Wiradaya, HM Sampoerna, dan Surabaya Plaza Hotel. Sedangkan di sektor publik, penerapan FWA masih didominasi penyesuaian atau pengaturan *flexy* untuk mengkompensasi keterlambatan pegawai (*flexible working hours*) dan bukan dalam bentuk formal pengelolaan kinerja. Mungkin di beberapa instansi pemerintah (misalnya inisiasi BPK untuk Jabatan Fungsional Auditor) sudah menerapkan model ini, namun secara formal dalam bentuk kebijakan Manajemen ASN belum ada.¹

¹ Pada saat Policy Brief ini dibuat, keluar PP No. 30 Tahun 2019 tentang Penilaian Kinerja PNS yang didalamnya terdapat Bab tentang Sistem Manajemen Kinerja PNS. FWA dapat dikaitkan dengan keberadaan kebijakan ini.

Secara umum, FWA ialah alternatif bekerja yang memungkinkan pegawai memilih berbagai bentuk fleksibilitas bekerja, misalnya waktu kerja, jumlah pekerjaan, dan tempat kerja. FWA sering disalahartikan sebagai *Flexible Working Hours/FWH* (FWH hanya salah satu bentuk FWA). Meskipun FWA tidak sama dengan FWH, pembicaraan FWA pada ASN (khususnya PNS) harus dimulai dari pengaturan waktu kerja (*working hours*), karena pelaksanaan pekerjaan ASN saat ini dipandu pengaturan waktu kerja ini.

PNS memiliki kewajiban masuk kerja dan menaati ketentuan jam kerja (PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS). Penjelasan PP tersebut memberikan arti bahwa karena sebuah kewajiban maka setiap PNS wajib datang, melaksanakan tugas, dan pulang sesuai ketentuan jam kerja serta tidak berada di tempat umum bukan karena dinas. Total jam kerja PNS ialah 7 ½ (tujuh setengah) jam per hari, selama 5 hari kerja (37,5 jam kerja per minggu).² Secara spesifik diatur jam kerja pegawai (Senin-Kamis 07.30-16.00, istirahat jam 12.00-13.00; Jumat 07.30-16.30, istirahat 11.30-13.00). Dalam konteks disiplin, PNS harus memenuhi kebijakan itu. Pada prakteknya, fleksibilitas sudah dikenal dalam Kepres No. 68 Tahun 1995 tentang Hari Kerja di Lingkungan Lembaga Pemerintah, ketika disebutkan pengecualian pengaturan bagi unit yang memberikan pelayanan masyarakat, namun fleksibilitas yang diberikan dalam bentuk pengaturan jam kerja/FWH (sedangkan kewajiban datang dan pulang serta jam kerja minimal masih harus sesuai kebijakan yang ada). Saat program Reformasi Birokrasi digulirkan di 2010, FWH menjadi pilihan ketika penilaian kinerja masih memasukkan

² Praktek pengurangan jam kerja sebenarnya juga dilakukan Pemerintah pada kondisi-kondisi tertentu misalnya pada waktu Bulan Ramadhan (biasanya pengurangan sekitar 1 jam menjadi 6,5 jam per hari selama 5 hari kerja).

unsur disiplin kehadiran. *Flexible hours* berlaku bagi semua pegawai guna mengganti keterlambatan dengan penambahan jam kerja demi memenuhi aturan 7 ½ jam kerja per hari, dengan toleransi keterlambatan dan penggantian sekitar 1 s.d 1½ jam). Kebijakan disiplin yang mengatur secara *rigid* jam kerja PNS ini menjadi kendala utama penerapan FWA karena tidak ada pilihan opsi yang dapat dilakukan instansi atau pun pegawai untuk mengatur fleksibilitas, terutama

fleksibilitas waktu dan tempat kerja. Perubahan terhadap kebijakan ini sangat terbuka untuk dilakukan seiring terbitnya UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN sebagai dasar perubahan pengelolaan ASN di Indonesia. Pemerintah memiliki peluang melakukan revisi kebijakan yang mengatur Disiplin Pegawai guna disesuaikan dengan konsepsi FWA. Perubahan kebijakan ini akan memberikan pondasi guna penerapan FWA.

Tantangan Penerapan FWA

- a. Organisasi:
 - Biaya terkait perencanaan program, implementasi, koordinasi, pelatihan bagi manajer, dan kegiatan pengendalian;
 - Kesulitan supervisi sebagai dampak waktu kerja yang berbeda;
 - Rendahnya produktifitas individu yang tidak bisa memanfaatkan program ini, perilaku negatif dan perlawanan (beberapa) manajer karena kehilangan (beberapa) wewenang;
 - Kesulitan koordinasi sebagai akibat dari waktu kerja yang berbeda; dan kesulitan mengukur manfaat (kebijakan berbanding biaya).
- b. Pegawai: perubahan budaya dan waktu kerja serta pengaruhnya bagi perkembangan karir pegawai.

C. Perubahan Kebijakan Waktu Kerja untuk FWA

Bagaimana pengaturan waktu ini dikelola sehingga FWA dapat diterapkan? Frasa PNS wajib datang, pulang sesuai ketentuan jam kerja serta tidak berada di tempat umum ialah ketentuan yang menutup kemungkinan penerapan FWA ini, sehingga ketentuan ini yang pertama kali ditinjau. Wajib datang berarti secara fisik pegawai harus berada di kantor, hal ini menjadi tidak relevan dengan unsur utama FWA yaitu fleksibilitas (baik waktu kerja, jumlah pekerjaan, dan tempat kerja). Fleksibilitas yang dikenal dalam FWA memunculkan berbagai jenis strategi 'kehadiran' pegawai seperti *distance-working* (misalnya *working from home*), *flexible place for work*, *co-working space*, *core-time* kehadiran pegawai dan lain-lain.

Kehadiran pegawai secara fisik bersifat fleksibel dan dapat dibantu teknologi canggih saat ini. Teknologi digunakan untuk memastikan keberadaan pegawai dan penyelesaian target pekerjaan, misalnya, meskipun pegawai berada di rumah, organisasi dapat melakukan kontrol atas jam kerja dan pelaksanaan pekerjaan. Beberapa contoh penggunaan teknologi seperti komputer dengan *login* kehadiran pegawai, email sebagai media transfer hasil pekerjaan, *fixed* dan *mobile phone*, *teleconference*, *skype* dan teknologi lainnya sebagai media komunikasi, koordinasi dan kontrol dalam pelaksanaan pekerjaan secara nyata memberikan kontribusi keberhasilan FWA. Teknologi digunakan untuk menjamin 'kehadiran' dan pencapaian kinerja pegawai sesuai yang diharapkan.

Tantangan lainnya ialah menentukan jenis pekerjaan yang tepat dengan pengaturan ini, dan juga siapa yang 'pantas' memakai FWA. Apakah semua pekerjaan? Apakah semua pegawai? FWA bersifat kontekstual, dan kebutuhan serta penerapannya bergantung pada karakter dan juga kesiapan instansi. Dalam aplikasinya, instansi atau organisasi adalah pihak yang paling mengetahui apakah mereka membutuhkan, untuk siapa dan bagaimana *support* yang harus diberikan. Regulasi pemerintah yang sifatnya nasional disarankan tidak mengatur *detail* pelaksanaan. Yang dibutuhkan instansi ialah aspek legal dan pengaturan umum di dalam pemilihan strategi terbaik FWA.

Pengaturan Fleksibilitas:

- Fleksibilitas dalam jumlah
- pekerjaan.
- Fleksibilitas di tempat kerja.
- Fleksibilitas waktu kerja

Ketepatan pemilihan jenis FWA memberikan jaminan keberhasilan dan akuntabilitas. Kebijakan Pemerintah hanya sebatas menetapkan jenis FWA yang dapat dipilih instansi, etika penerapan FWA, pengukuran efektifitas pelaksanaan dan mekanisme pertanggungjawaban atas pilihan FWA. Pengaturan itu menjadi dasar instansi dalam penerapan FWA yang membutuhkan perubahan besar. Misalnya, perubahan manajemen PNS terkait siapa berhak atas FWA, pengaturan keuangan, perubahan budaya, teknologi yang dibutuhkan, *support system* dan aspek teknis lainnya, ataupun perubahan dalam pengelolaan kinerja, perencanaan (target dan standar kinerja) yang disusun dan disepakati, pelaksanaan pekerjaan (supervisi, komunikasi, dan koordinasi), dan penilaian kinerja dilakukan.³

³ *Management by Objective* (MBO) dapat digunakan guna memastikan keterkaitan antara rencana (standar), monitoring, capaian dan penilaian kinerja pegawai. Pendekatan ini bersifat sistematis dan terorganisir yang menekankan pencapaian sasaran organisasi. Proses

Pemberian kewenangan teknis akan memotivasi instansi pemerintah untuk kreatif dan bertanggung jawab atas kinerja organisasi yang dihasilkan oleh SDM yang loyal, handal dan memiliki kualitas hidup yang baik (*work-life balance*).

D. Kesimpulan

FWA menjadi pendekatan baru dalam pengelolaan kinerja pegawai untuk menyesuaikan berbagai tuntutan dan dinamika lingkungan. Pemerintah dapat mulai mengkaji dan menyiapkan regulasi dan pengaturan yang dibutuhkan guna menerapkan pendekatan ini secara efektif. Peninjauan regulasi tentang Disiplin Pegawai yang di dalamnya mengatur jam kerja adalah *starting point* yang harus segera dilakukan karena memberikan ruang untuk penerapan FWA.

Kebijakan yang dikembangkan secara nasional bersifat umum, sedangkan secara teknis menjadi pilihan instansi sesuai kebutuhan masing-masing. Keleluasaan atas pilihan ini disertai tanggung jawab keberhasilan pelaksanaannya. Perubahan kebijakan Disiplin Pegawai (jam kerja), secepatnya harus disertai kajian tentang opsi strategi FWA yang sesuai di Indonesia, kesesuaian jenis pekerjaan dengan FWA, bagaimana pengaturan pelaksanaan, dan mekanisme pertanggungjawabannya. Kemenpan RB dengan mitra terkait (LAN, BKN, dan pihak lain) perlu segera memberikan perhatian lebih, agar FWA dapat digunakan sebagai strategi baru di dalam mengelola kinerja ASN.

dialog atasan-bawahan dilakukan guna merumuskan dan menyepakati tujuan spesifik, ukuran pencapaian, dan kerangka waktu. Ketika tujuan/target telah disepakati, pekerja diberikan fleksibilitas dalam proses pencapaiannya yang membuat kenyamanan kepada organisasi dan pekerja. Fleksibilitas diberikan untuk mencapai tujuan/target, namun kegiatan monitoring dan evaluasi dilakukan secara partisipatif guna memastikan kinerja dan juga obyektifitas penilaiannya. Penerapan MBO ini memungkinkan manajemen mengubah pola pikir organisasi menjadi lebih berorientasi hasil.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Kelliher, Clare. 2008. *Flexible Working and Performance*. Working Families. London: Cranfield School of Management.

Jurnal

Cecilie, B & Linda, C. 2013. *Managing diversity through flexible work arrangements: management perspectives*. *Employee Relations*, 36(1), 89-96.

Russell Hellen, Philip J. O'Connell dan Frances McGinnity., (2007), *The Impact of Flexible Working Arrangements on Work-Life Conflict and Work Pressure in Ireland*. Vol.16, No.1, Januari 2009, pp.73-97.

Shockley, KM & Allen, TD. 2007. *When flexibility helps: Another look at the availability of FWAs and work-family conflict*. *Journal of Vocational Behavior*, 71(3), 479-493.

QUO VADIS KESEJAHTERAN SOSIAL PENYANDANG DISABILITAS PASCA UNDANG-UNDANG NO. 8 TAHUN 2016

QUO VADIS SOCIAL WELFARE OF PERSONS WITH DISABILITIES POST THE LAW NO. 8 YEAR 2016

Eva Rahmi Kasim

Kementerian Sosial

ABSTRAK

Indonesia memiliki populasi penyandang disabilitas yang cukup besar. Kondisi disabilitas yang dialami, menyebabkan kehidupan mereka tertinggal dalam berbagai aspek kehidupan. Laporan Badan Pusat Statistik menyebut beberapa fakta tentang layanan dasar yang masih minim dinikmati penyandang disabilitas, seperti pendidikan dan ketenagakerjaan serta layanan sosial lainnya. Terbitnya Undang-Undang No.8 tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas menggantikan Undang-Undang No. 4 tahun 1997 tentang Penyandang Cacat, diharapkan membawa perubahan kesejahteraan dan kehidupan demokrasi yang lebih baik bagi Penyandang Disabilitas, Namun, hingga tahun 2019 sepertinya kehidupan penyandang disabilitas belum banyak mengalami perubahan. Ringkasan Kebijakan ini menganalisa bagaimana Indonesia sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*) mengakomodasi layanan bagi penduduk Penyandang Disabilitas setelah tahun 2016. Untuk tujuan ini, penulis menganalisis model negara kesejahteraan, khususnya Model Residual, dan perubahan perspektif disabilitas sebagai tindak lanjut pelaksanaan Undang-Undang No. 8 Tahun 2016 dan juga perspektif global terhadap isu disabilitas.

Kata Kunci : penyandang disabilitas, negara kesejahteraan, kebijakan

ABSTRACT

Indonesia has a big population with disabilities. Disability condition caused its population left behind in many aspects of life. Statistical reports of National Statistic Agency mentions that there were lack of basic services available for people with disabilities. The new law on disability that is The Law No.8 years 2016 which it replaced the Law No. 4 year 1997, has been expected to bring improvement of welfare and democracy. However up to 2019 situation of people with disabilities yet improved. This Policy Brief examines how Indonesia as a welfare state accommodate services for this group of people post year 2016. For this purpose the author analys models of welfare state, in particular Model Residual, and changes of disability perspective in accordance with the Law No. 8 year 2016 as well as global perspectives on disability.

Keywords : disabilities, welfare state, changes of disability perspective

A. Pendahuluan

Indonesia merupakan Negara Kesejahteraan Hal ini dapat ditelusuri dalam Pembukaan UUD 1945, alinea ke-4, yang menyebutkan bahwa, terbentuknya Negara Republik Indonesia adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial¹. Komitmen ini ditegaskan dalam batang tubuh Konsitusi, khususnya, Pasal 27, 28, 31d, 33 dan 34. Perlindungan dan upaya kesejahteraan yang dilakukan Negara, juga ditujukan bagi warga Negara Indonesia Penyandang Disabilitas², yang berdasarkan Survey Penduduk Antar yang berdasarkan Survey Penduduk Antar Sensus (SUPAS) BPS tahun 2015, berjumlah 21,84 atau 8,56 % dari total jumlah penduduk Indonesia.³ Komitmen Negara untuk melindungi dan memajukan warga Penyandang Disabilitas terus mengalami perkembangan, hal ini tercermin dari berbagai regulasi, terakhir diterbitkannya UU No. 8 tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas sebagai pengganti UU No. 4 tahun 1997 tentang Penyandang cacat.

B. Permasalahan

Penyandang Disabilitas dibanding dengan warga non-penyandang disabilitas, dalam hal pelayanan dasar, seperti pendidikan dan pekerjaan, dan pelayanan social lainnya, masih jauh tertinggal.

Laporan BPS hasil SUPAS tahun 2015, dan Laporan Survey Sosial dan Ekomomi Nasional (SUSENAS) tahun 2017 menyebutkan bahwa lebih dari 90 % Penyandang Disabilitas usia di bawah 25 tahun hanya berpendidikan Sekolah Dasar. Di bidang pekerjaan, Penyandang Disabilitas cenderung bekerja di sector non-formal dibandingkan pekerjaan sector formal. Keterbatasan aksesibilitas tempat kerja, menjadi alasan mereka memilih sector non-formal (LPEM-UI;2017). Kondisi ini dapat diartikan, Penyandang Disabilitas tertinggal dalam menikmati layanan dasar pendidikan dan ketenagakerjaan. Di bidang layanan social, penerima Bantuan Sosial dikalangan Penyandang Disabilitas juga masih terbatas. Misal, Program Keluarga Harapan (PKH) yang merupakan Program Nasional untuk perlindungan sosial, hanya dapat mencakup 119.311 Penyandang Disabilitas sebagai penerima bantuan⁴. Begitu juga Program Rehabilitasi Sosial Penyandang Disabilitas yang diselenggarakan dalam Panti/Lembaga Kesejahteraan Sosial, masih belum dapat mendorong adanya integrasi dan inklusivitas Penyandang Disabilitas dalam berbagai kehidupan di masyarakat. Situasi ini menggambarkan bahwa kesejahteraan sosial Penyandang Disabilitas, yaitu kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya, sebagaimana dimandatkan UU No. 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, masih belum banyak mengalami kemajuan. Menjadi pertanyaan, bagaimana kesejahteraan warga Penyandang Disabilitas diupayakan Negara selama ini?

¹ Undang-Undang Dasar 1945, bagian Pembukaan, alinea ke-4.

² Penyandang Disabilitas yaitu setiap orang yang mengalami keterbatasan fisik, intelektual, mental, dan/atau sensorik dalam jangka waktu lama yang dalam berinteraksi dengan lingkungan dapat mengalami hambatan dan kesulitan untuk berpartisipasi secara penuh dan efektif dengan warga negara lainnya berdasarkan kesamaan hak.

³ BPS: 2016; SUPAS 2015

⁴ “Peningkatan Kesejahteraan dan Kebijakan Affirmatif Bid Kesejahteraan Sosial”, paparan Menteri Sosial Agus Gumiwang Kartasasmita, pada Seminar 4 tahun Kinerja Jokowi-dodo-Yusuf Kalla, Jakarta 23 Oktober 2018

C. Penyandang Disabilitas dan Kesejahteraan Sosial

Di dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, kebijakan penanganan Penyandang Disabilitas secara konvensional menjadi tanggungjawab Kementerian Sosial. Hal ini tercantum dalam UU No.4 tahun 1997 tentang Penyandang Cacat dan UU No. 8 tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas, sebagai pengganti UU No. 4 tahun 1997. Kedua regulasi itu menyebutkan Menteri Sosial sebagai *focal point* dalam penanganan disabilitas, dan diperkuat Permensos No. 20 tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kemensos, serta Permensos No. 18 tahun 2018 tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Rehabilitasi Sosial Penyandang Disabilitas di Lingkungan Kemensos.

Menurut konsepsi Negara Kesejahteraan, Negara merupakan alat (*agency*) masyarakat yang mempunyai kekuasaan mengatur hubungan manusia dalam masyarakat dan menertibkan gejala-gejala kekuasaan di masyarakat. Manusia hidup dalam suasana kerjasama, sekaligus suasana antagonis dan penuh pertentangan. Menurut Goodin (1999:22), terdapat enam alasan mengapa Negara Kesejahteraan diperlukan, yaitu: Pertama, untuk mempromosikan efisiensi ekonomi (*promoting economic efficiency*); Kedua, mengurangi kemiskinan (*reducing poverty*); Ketiga, mempromosikan kesamaan sosial (*promoting social equality*); Keempat, mempromosikan integrasi sosial atau menghindari eksklusi sosial (*promoting social integration and avoiding social exclusion*); Kelima, mempromosikan stabilitas sosial (*promoting social stability*); dan Keenam, mempromosikan otonomi / kemandirian individu (*promoting autonomy*).

Implementasi Negara Kesejahteraan bervariasi di banyak negara. Salah satu model yang banyak ditiru adalah Model Residual. Menurut Edi Suharto (2006), pada model Residual, pelayanan sosial,

khususnya kebutuhan dasar, terutama diberikan kepada kelompok-kelompok yang kurang beruntung (*disadvantaged groups*), seperti orang miskin, penganggur, penyandang disabilitas dan orang lanjut usia yang tidak kaya. Layanan sosial dan perlindungan sosial yang diberikan mencakup elemen jaminan standar minimum, termasuk pendapatan minimum; perlindungan sosial terhadap resiko-resiko sosial seperti bencana, situasi konflik serta gejolak perekonomian; dan pemberian pelayanan sebaik mungkin. Model ini, ditandai dengan jumlah tanggungan dan layanan sosial yang relatif kecil dan berjangka pendek. Perlindungan dan jaminan sosial diberikan sangat selektif dan bersifat sementara dengan mempertimbangkan efisiensi.

Meskipun tidak tegas disebutkan, kebijakan serta program kesejahteraan sosial di Indonesia dapat dikatakan menganut model Residual. Pelayanan sosial, khususnya pemenuhan kebutuhan dasar, diperuntukkan terutama bagi masyarakat kurang beruntung, seperti orang miskin, kaum lansia, penyandang disabilitas. Hal ini ditandai dengan adanya penyebutan penerima layanan sebagai Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) dan Masyarakat Rentan (UU No. 11 tahun 2009; Bappenas : Buku 2 RPJMN 2014-2019; Kemensos : Rencana Strategis Kemensos 2014-2019), termasuk kelompok masyarakat miskin, penyandang disabilitas, lanjut usia terlantar dan kelompok masyarakat rentan lainnya.

Program Bantuan Sosial dan Jaminan Sosial Nasional terkait Kesejahteraan Sosial, antara lain PKH, termasuk PKH Disabilitas, Program Asistensi Penyandang Disabilitas Berat (ASPDB), Program Asistensi Lanjut Usia Terlantar (ASLUT), serta program Rehabilitasi Sosial, baik dalam instansi maupun dalam keluarga atau berbasis masyarakat. Pemanfaatannya diberikan dengan prinsip efisiensi, seperti ketersediaan anggaran, diberikan dalam

minimum standar, temporer atau jangka pendek, bahkan juga bersyarat. Program ASPDB misalnya, diberikan hanya kepada Penyandang Disabilitas Berat, yaitu yang tidak dapat mengurus diri sendiri, dan sepenuhnya kehidupan tergantung pada bantuan orang lain. Awalnya program ini diberikan dalam bentuk *cash* sebesar Rp 300.000.00,- per orang, belakangan diberikan dalam bentuk non-tunai. Program PKH Disabilitas, diberikan kepada keluarga yang memiliki anggota yang menyandang disabilitas, dengan maksud mengurangi beban pengeluaran keluarga karena beban pengeluaran bertambah guna memenuhi kebutuhan anggota yang mengalami disabilitas. Pada program Rehabilitasi Sosial, selain diberikan alat bantu, juga dilakukan bimbingan sosial dan pemberian keterampilan serta konseling penguatan psikososial penyandang disabilitas.

Penyandang Disabilitas yang sebelumnya dikenal dengan sebutan Penyandang Cacat, dianggap sebagai masyarakat rentan karena kondisi disabilitas yang dialaminya, dapat mengalami berbagai hambatan dan stigmatisasi dalam berinteraksi dengan masyarakat lainnya. Oleh karena itu Negara wajib melindungi, dari berbagai kemungkinan perlakuan salah, sekaligus menyediakan berbagai layanan agar dapat menikmati kehidupan dengan sejahtera. Kebijakan dan program kesejahteraan sosial di Indonesia di bawah Kemensos, dilakukan melalui upaya Rehabilitasi Sosial, Perlindungan Sosial, Jaminan Sosial, serta Pemberdayaan Sosial. Memperhatikan kebijakan dan program yang disebutkan di atas, terlihat bahwa penanganan masalah disabilitas cenderung berfokus pada penyandang disabilitas.

D. Perubahan Perspektif Disabilitas

Kebijakan dan program penanganan masalah penyandang disabilitas ditentukan oleh bagaimana cara masyarakat memahami disabilitas, dan

bagaimana masyarakat berinteraksi dengan mereka yang mengalami disabilitas. Secara konseptual, pemahaman Disabilitas mengalami perubahan dari waktu ke waktu, termasuk di Indonesia. UU No. 8 tahun 2016 menyebut Penyandang Disabilitas adalah setiap orang yang mengalami keterbatasan fisik, intelektual, mental, dan/atau sensorik dalam jangka waktu lama yang dalam berinteraksi dengan lingkungan dapat mengalami hambatan dan kesulitan untuk berpartisipasi secara penuh dan efektif dengan warga negara lainnya berdasarkan kesamaan hak. Pengertian ini berbeda dengan istilah Penyandang Cacat yang disebutkan dalam UU No.4 tahun 1997, yaitu seseorang yang mempunyai kelainan fisik, mental dan/atau fisik dan mental dan mental yang dapat mengganggu atau merupakan rintangan dan hambatan baginya untuk melakukan aktivitas secara selayaknya; yang terdiri dari penyandang cacat fisik, penyandang cacat mental, penyandang cacat fisik dan mental.

Pengertian Penyandang Cacat memandang persoalan disabilitas disebabkan faktor medis, yaitu keterbatasan atau kelainan fisik, mental, atau fisik dan mental pada seseorang. Keterbatasan tersebut dianggap tidak normal, dan menjadi rintangan. Hal ini mengadopsi konsep *International Classification of Impairment Disability and Handicapped / ICHIDH* (WHO:1990). Konsep ini menyebutkan *Impairment* sebagai gangguan atau ketidaknormalan atau hilangnya fungsi psikologis, fisik atau anatomi seseorang, sedangkan *Disability*, dimaksudkan sebagai keterbatasan kemampuan melakukan aktivitas yang dianggap normal bagi kebanyakan orang, yang disebabkan *Impairment*. *Handicap* dianggap sebagai ketidakberuntungan seseorang dalam melakukan peran-peran sosial maupun ekonomi (tergantung pada konteks usia, kelamin, sosial dan budaya), sebagai akibat adanya *Impairment* dan *Disability*.

UU No.8 tahun 2016 menyampaikan pemahaman disabilitas lebih luas dari sekedar aspek medis dan persoalan individu. Disabilitas dipandang sebagai kondisi yang terjadi karena adanya interaksi dinamis antara orang yang mengalami keterbatasan atau kelainan fungsi fisik, mental, intelektual dan atau sensorik dengan lingkungan dan sikap masyarakat, yang mungkin dapat menghalangi seseorang untuk beraktivitas dan berpartisipasi. Istilah Disabilitas mengadopsi konsep *International Clasification of Functioning Health and Disability/ICF* (WHO:2001). Menurut ICF, keberfungsian sosial seseorang dalam masyarakat, berupa aktivitas sehari-hari yang dilakukan setiap orang (menurut umur atau budayanya), serta partisipasi, yang terkait dengan peran sosial di dalam masyarakatnya, ditimbulkan oleh interaksi antara kondisi kesehatan yang meliputi keberfungsian anatomi dan struktur organ, dengan faktor lingkungan dan faktor personal. Dari pengertian ini persoalan disabilitas dianggap terjadi karena *cross cutting factors* antara kesehatan, lingkungan, dan *personal factor*.

Adanya perubahan terminologi disabilitas tersebut, menandai perubahan perspektif disabilitas, termasuk dalam aspek kebijakan. Secara global. Pendekatan kebijakan disabilitas yang merujuk pada konsep ICF, merupakan refleksi dari Model Sosial Disabilitas. Model Sosial muncul sebagai kritik terhadap pendekatan model medis sebelumnya (Mike Oliver:1996; Mike Oliver:1990). Persoalan ketidakmampuan dalam fungsi sosial yang diletakan pada aspek medis, dikritik sebagai pelabelan atas identitas, dan alat meminggirkan kelompok masyarakat tertentu (Christensen,:1996). Model Sosial Disabilitas memandang bahwa hambatan yang dialami individu terjadi karena struktur masyarakat yang mengabaikan keberadaan mereka yang memiliki kelainan fungsi biologis. Misal seseorang

yang mengalami kerusakan fungsi pendengaran dan bicara, bukan berarti tidak dapat berkomunikasi. Fungsi mendengar dan bicara dapat digantikan dengan Bahasa isyarat. Ketidakmampuan masyarakat memahami bahasa isyarat itulah yang justru mengalangi mereka yang mengalami gangguan bicara dan mendengar tidak dapat berkomunikasi dengan cara umum. Dapat juga diartikan dominasi mayoritas (yang dianggap normal) terhadap minoritas (yang disebut tidak normal), menimbulkan penindasan terhadap penyandang disabilitas dengan mengabaikan kebutuhan khusus mereka. Menurut French (2004) pada Model Sosial Disabilitas, terdapat 3 hambatan yang saling berinteraksi yaitu, hambatan struktural, hambatan lingkungan dan sikap terhadap penyandang disabilitas. UU No.8 tahun 2016, selain mengadopsi faktor lingkungan sebagai penyebab persoalan disabilitas, juga mengakui adanya penghormatan dan jaminan atas harkat dan martabat serta otonomi warga negara penyandang disabilitas. Selain itu, UU ini juga memandatkan perlunya penyediaan kebutuhan khusus Penyandang Disabilitas, melalui penyediaan aksesibilitas dan layanan akomodasi yang layak. Aksesibilitas adalah kemudahan yang disediakan bagi penyandang disabilitas guna mewujudkan kesamaan kesempatan. Sedangkan akomodasi yang layak adalah layanan dalam bentuk modifikasi dan penyesuaian yang tepat dan diperlukan untuk menjamin penikmatan hak asasi dan kebebasan fundamental berdasarkan kesetaraan, yang pemanfaatannya tidak akan menambah beban bagi penyandang disabilitas untuk mendapatkannya.

E. Reformasi Kebijakan Kesejahteraan Sosial Penyandang Disabilitas Indonesia

Perubahan perspektif disabilitas seperti disebutkan di atas, sudah tentu juga membawa konsekuensi pada perubahan penyelenggaraan kesejahteraan sosial Penyandang Disabilitas di Indonesia.

Pendekatan Model Residual sepatutnya ditinjau ulang guna menjamin terpenuhinya kondisi keadilan sosial bagi penyandang disabilitas tanpa terkecuali. Model pendekatan kesejahteraan Residual yang menganggap Penyandang Disabilitas sebagai orang yang mengalami kemalangan, serta pertimbangan efisiensi dengan alasan keterbatasan dana Pemerintah dalam penyediaan layanan sosial bagi Penyandang Disabilitas tidak sesuai dengan jiwa UU No. 8 tahun 2016. Beberapa reformasi yang dapat dilakukan dalam implementasi pemenuhan kesejahteraan Penyandang Disabilitas sesuai UU tersebut adalah sebagai berikut :

1. Pemahaman Mandatoris bahwa Kemensos sebagai *Focal Point* seharusnya tidak diartikan bahwa kementerian ini yang paling bertanggung jawab dalam pemenuhan hak Penyandang disabilitas, mengingat persoalan terkait Penyandang Disabilitas bersifat lintas faktor dan membutuhkan penanganan lintas sektor. Kemensos, selain menjalankan tugasnya dalam penyediaan layanan rehabilitasi sosial, bantuan dan perlindungan sosial seharusnya juga lebih aktif dalam menjalankan peran koordinasi penanganan masalah penyandang disabilitas. Hal ini sejalan dengan Pasal 129 UU No. 8 tahun 2016 menyebut perlunya Pemerintah membentuk Mekanisme Koordinasi Nasional dalam penanganan disabilitas, karena itu disarankan agar Kemensos segera menyiapkan Mekanisme Koordinasi dan membentuk Tim Koordinasi Nasional penanganan masalah Penyandang Disabilitas.
2. Diadopsinya masalah disabilitas sebagai isu lintas sektor, perlu diikuti dengan pendistribusian sumber dan tanggung jawab mewujudkan keadilan sosial bagi Penyandang Disabilitas di luar Kemensos. Inklusivitas isu disabilitas dalam mekanisme dan sistem perencanaan dan penganggaran pemerintahan, sebagaimana pengarusutamaan gender dapat dipertimbangkan (Kasim:2017). Guna implementasi inklusivitas perencanaan dan penganggaran penyediaan layanan disabilitas, dapat dipertimbangkan penerapan strategi tata kelola kerjasama dengan berbagai lembaga Pemerintah maupun non-Pemerintah, ini merupakan *Collaborative Governance*, yang merupakan kegiatan formal yang melibatkan berbagai aktivitas, struktur dan sumber. (Walter, Petr : 2000)
3. Pemahaman bahwa kondisi disabilitas ditimbulkan oleh adanya interaksi faktor kesehatan, lingkungan serta sikap, tidak berarti mengabaikan aspek individual Penyandang Disabilitas. Untuk itu diperlukan strategi kebijakan yang mengakomodasi baik pemenuhan kebutuhan dan perlindungan khusus terkait dengan kedisabilitasannya, serta tersedianya jaminan kesamaan hak dan kesempatan yang sama dalam berbagai aspek kehidupan seperti halnya dengan warga negara lainnya. Strategi terkait perlindungan khusus, misalnya dalam bentuk program rehabilitasi sosial, pemberdayaan sosial untuk mengoptimalkan dan peningkatan kapasitas individu Penyandang Disabilitas. Hal ini dibarengi dengan pengarusutamaan disabilitas dalam berbagai aspek, terutama pada layanan publik seperti transportasi, pendidikan, ketenagakerjaan, informasi dan komunikasi, termasuk dalam hal partisipasi politik.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Bappenas, 2015, Buku 2 RPJMN tahun 2014-2019

Goodin, Robert E, (1999). *The Real Worlds of Werfare Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.

LPEM FEB-UI (2017); Memetakan Penyandang Disabilitas (PD) di Pasar Tenaga Kerja Indonesia

Oliver, Michael (1996). Understanding disability : from theory to practice. Basingstoke, Hampshire: Macmillan

Undang-undang

Kementerian Sosial, UU No. 4 tahun 1997 tentang Penyandang Cacat

Undang-Undang Dasar 1945

UU No. 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas

Dokumen

Badan Pusat Statistik, 2016, Hasil Survey Penduduk Antar Sensus 2015

Gumiwang, Agus, Kartasasmita, (2018), “*Peningkatan Kesejahteraan dan Kebijakan Afirmatif Bidang Kesejahteraan Sosial*”, paparan pada Seminar 4 tahun Kinerja Pemerintahan Jokowi-Jusuf Kalla, Jakarta 23 Oktober 2013

Kementerian Sosial, Rencana Strategis Kementerian Sosial RI tahun 2014-2019

Oliver, Michael (1990). The Individual and Social Model of Disability , Paper presented at Joint Workshop of the Living Options Group and the Research Unit of the Royal College of Physicians

Suharto, Edi, (2006). “*Peta dan Dinamika Welfare State di Beberapa Negara : Pelajaran apa yang bisa dipetik untuk membangun Indonesia ?*”, Makalah disampaikan pada Seminar “Mengkaji Ulang Relevansi Welfare State dan Terobosan melalui Desentralisasi-Otonomi di Indonesia”, Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta dan Perkumpulan Prakarsa Jakarta, bertempat di Wisma MM Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta 25 Juli 2006.

WHO (1990) International Classification Impairment, Disability and Handicapped WHO (2001), International Classification of Functioning Disability and Health).

Jurnal

Christensen, C, 1996, Disabled, handicapped or disordered: "What's in a name?" In C. Christensen & F. Rizvi (Eds.), *Disability and the dilemmas of education and justice* (pp. 63-78). Buckingham: Open University Press.

Walter, Uta, and Christopher Petr. 2000. *A template for family centered interagency collaboration. Families in Society: The Journal of Contemporary Human Services* 81:494-503.

EDITORIAL OF CONCERN

We need to reject any politics that targets people because of race or religion. This isn't a matter of political correctness. It's a matter of understanding what makes us strong. The world respects us not just for our arsenal; it respects us for our diversity and our openness and the way we respect every faith
(Barack Obama)

POLITOLOGY* DAN ANALISIS KEBIJAKAN

Dear Oasizens,

“PNS harus berhati-hati kalau *ngomongin* politik!”, “PSN tidak boleh memihak!”, “PNS harus netral!” Demikian beberapa kalimat yang sering terdengar di saat kontestasi politik sedang tinggi. Bahkan seringkali pembicaraan politik menjadi tabu atau pun ‘sensitif’ bagi PNS jika ingin disebut netral. Keragu-raguan karena status PNS ini seringkali menjadi dilema tersendiri bagi Analisis Kebijakan, apakah harus menganalisis atau menjadi penonton pasif, terutama jika menyentuh aspek-aspek kritis pertarungan politik? Bagaimana jika analisis yang dilakukan akan menguntungkan atau merugikan satu kelompok yang sedang berkompetisi? Apakah label tidak netral akan disematkan?

Pemilu serentak di Indonesia yang dilaksanakan pada April 2019 memberikan pembelajaran yang banyak tentang dunia politik. Strategi koalisi, siapa berkoalisi dengan siapa, dan apa keuntungan atau manfaat yang diperoleh. Apakah *bargaining* dalam pemerintahan atau *voters* untuk partai? Strategi bertarung yang dapat dilakukan, penggunaan media komunikasi yang bervariasi, *profiling* dan *modeling* pemimpin, taktik dan aksi terstruktur, *mind-game*, *war of speech*, infografis (data dan interpretasinya), dan berbagai strategi menarik lainnya yang ditampilkan dalam kontestasi Politik di tahun ini.

Politology yang menuntut rasionalitas dalam dinamika politik seringkali kelihatan *absurd* seiring dengan dinamisnya kehidupan politik. Bagaimana *Oasisenz* menyikapi dinamika politik ini? Praktek politik ini menjadi objek yang menarik bagi Analisis Kebijakan untuk memberikan rekomendasi baik pada sisi kelembagaan, praktek dan juga pola dan mekanisme hubungan yang berpengaruh pada aktor politik, komunitas politik, sistem politik, kehidupan masyarakat dan juga mempromosikan kehidupan bernegara yang baik dan bertanggung jawab. Menjadi menarik bagaimana praktek politik yang kelihatan ‘tidak beraturan’ ini dianalisis secara ilmiah. Bagaimana pertanggungjawaban atas ucapan, kecukupan dan validitas data dimunculkan untuk mempublikasikan atau mensosialisasikan analisis dan temuan ialah beberapa tantangan yang harus menjadi perhatian Analisis Kebijakan.

Apakah jika kita telah melakukan serangkaian kegiatan ilmiah karena hasilnya menguntungkan pihak tertentu, maka kita termasuk dalam kategori netral atau sebaliknya? Terdapat dua sisi penting, dari sisi analisis adalah terkait cara dan media untuk mempertanggungjawaban kaidah ilmiah analisisnya; di sisi lain, dari penerima informasi (analisis) berupa kedewasaan dan keterbukaan dalam menerima analisis. Dua sisi ini menjadi titik krusial untuk mengatakan bahwa sebuah analisis politik adalah ilmiah, tanpa diberi label keberpihakan. Saya akhiri editorial ini dengan pertanyaan reflektif, bagaimana kondisi dua sisi tersebut di Indonesia?

Erna Irawati

* *Politics as a science* (Philippe C. Schmitter Professor Emeritus, European University Institute)

MARI BERKONTRIBUSI

PETUNJUK PENULISAN JURNAL ANALIS KEBIJAKAN

Jurnal Analis Kebijakan diterbitkan oleh Pusat Pembinaan Analis Kebijakan (PUSAKA) di bawah Deputy Kajian Kebijakan, Lembaga Administrasi Negara. Terbit dua kali setahun (Juni dan November), jurnal ini menyajikan kumpulan tulisan ilmiah yang berfokus pada hasil-hasil analisis kebijakan publik maupun pemikiran kritis terhadap berbagai alternatif kebijakan publik di Indonesia yang berbasis pada *evidence*. Artikel memuat analisis data dan informasi sebagai dasar penyusunan rekomendasi kebijakan yang diberikan. Redaksi menerima tulisan dari beragam latar belakang profesi yang relevan dengan kebijakan publik seperti analisis kebijakan, peneliti, pakar, praktisi, konsultan, dsb. baik dari kalangan pemerintah, NGO, maupun masyarakat umum lainnya yang menjadi pemerhati kebijakan publik. Naskah jurnal ditulis sesuai format penulisan ilmiah yang berlaku.

Redaksi Jurnal Analis Kebijakan juga menerima tulisan *Policy Brief* dengan ketentuan umum sebagai berikut:

1. Naskah diketik dalam Bahasa Indonesia (untuk abstrak/insitasi dan *keyword*/kata kunci diketik dalam dwi bahasa yaitu Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris), menggunakan kertas ukuran A4 sepanjang paling banyak **10 halaman** (termasuk gambar, tabel, dan daftar pustaka). Menggunakan huruf Times New Roman ukuran 12, dan spasi tunggal. Batas tepi kanan 2,5 cm, batas tepi kiri 3 cm, batas atas 3 cm dan batas bawah 3 cm.
2. Format penulisan *policy brief* lebih ringkas dan padat jika dibandingkan dengan artikel kebijakan, dan sekurang-kurangnya terdiri atas Judul, Abstrak, Pendahuluan, Deskripsi Masalah, Rekomendasi, Apendiks (jika diperlukan), dan Daftar Pustaka. Ketentuan teknis pada masing-masing bagian tulisan *policy brief* tersebut relatif sama dengan ketentuan teknis penulisan artikel kebijakan.

Naskah yang dikirimkan merupakan tulisan orisinal penulis dan belum pernah dipublikasikan dalam media apa pun. Apabila di kemudian hari ditemukan bahwa tulisan pernah dipublikasikan sebelumnya, maka hal ini menjadi tanggung jawab penulis sepenuhnya.

Naskah jurnal baik artikel kebijakan atau pun *policy brief* dapat dikirimkan dengan alamat:

Redaksi Jurnal Analis Kebijakan

Pusat Pembinaan Analis Kebijakan – Deputy Bidang Kajian Kebijakan – Lembaga Administrasi Negara
Gedung B Lantai 4

Jl. Veteran No. 10, Jakarta Pusat, 10110

Telp. (021) 3868201-05 Ext. 136, Email: analiskebijakan@gmail.com

Adapun ketentuan umum penulisan naskah Artikel untuk Jurnal Analis Kebijakan adalah sebagai berikut :

1. Naskah diketik dalam Bahasa Indonesia (untuk abstrak/insitasi dan *keyword*/kata kunci diketik dalam dwi bahasa yaitu Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris), menggunakan kertas ukuran A4 sepanjang paling banyak **15 halaman** (termasuk gambar, tabel, dan daftar pustaka). Menggunakan huruf Times New Roman ukuran 12, dan spasi tunggal. Batas tepi kanan 2,5 cm, batas tepi kiri 3 cm, batas atas 3 cm dan batas bawah 3 cm.
 2. Setiap tabel dan gambar diberi judul. Posisi judul tabel berada di atas tabel, sedangkan posisi judul gambar berada di bawah gambar.
 3. Format tulisan sekurang-kurangnya terdiri atas:
 - a) Judul tulisan;
 - b) Nama penulis, apabila penulis lebih dari satu orang, maka penulis yang ditulis pertama adalah penulis utama;
 - c) Institusi dan alamat tempat penulis bekerja, dan disertakan nomor telepon dan alamat email penulis;
 - d) Abstrak/insitasi ditulis dwi bahasa yaitu Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris masing-masing sepanjang 100-200 kata disertakan *keyword*/kata kunci;
 - e) Pendahuluan, sebagai pembukaan memuat aspek-aspek atau hal-hal yang membuat tema tulisan tersebut menarik dan mengundang rasa keingintahuan. Penulis dapat mengemukakan fenomena-fenomena menarik terkait dengan topik tulisan dengan disertai data-data pendukung (*evidence*) yang memadai. Dan pada akhir bagian ini perlu diberikan tujuan penulisan tema yang ditulis;
 - f) Metode penelitian, apabila naskah tersebut merupakan hasil penelitian maka perlu dituliskan metode penelitian yang digunakan;
 - g) Bagian analisis dan pembahasan atau bisa menggunakan nama lain yang relevan dengan topik tulisan berisi temuan-temuan, analisis dan pembahasan serta interpretasi terhadap data.;
 - h) Penulis artikel Jurnal Analis Kebijakan juga menyertakan rekomendasi kebijakan pada bagian akhir artikel. Rekomendasi kebijakan harus didasarkan pada analisis data dan informasi yang valid. Rekomendasi kebijakan ini dapat menjadi bahan pertimbangan para pembaca dari kalangan pengambil kebijakan dalam memilih alternatif kebijakan yang sesuai dengan area isu kebijakan yang dikelolanya. Penulis dapat mengeksplorasi berbagai alternatif rekomendasi pada bagian rekomendasi kebijakan ini.
 - i) Penutup, bisa berisi kesimpulan berkaitan dengan tujuan penulisan yang dikemukakan pada bagian pendahuluan;
 - j) Daftar pustaka, disusun berdasar abjad, ditulis pada bagian akhir tulisan dengan susunan dimulai dari nama (diawali dengan nama belakang dan dipisahkan dengan tanda koma), tahun penerbitan, judul tulisan, kota penerbit dan nama penerbit. Untuk sumber yang diperoleh dari internet harus disertakan tanggal sumber tersebut diakses/diunduh.Contoh penulisan daftar pustaka adalah sebagai berikut:

Doherty, Tony L., dan Terry Horne, 2002, *Managing Public Services, Implementing Changes: a Thoughtful Approach to The Practice of Management*, New York: Routledge.

Nasution, Nur, 2004, *Manajemen Mutu Terpadu (Total Quality Management)*, Jakarta: Ghalia Indonesia.

Untuk daftar pustaka berupa referensi dari peraturan, undang-undang, dan sejenisnya maka penulisan sebagai berikut : nomor dan tahun peraturan/UU, judul peraturan/UU yang dirujuk (cetak miring), tanggal pengesahan/ penerbitan (jika ada), nomor lembaran negara (jika ada), organisasi penerbita (jika ada), kota tempat pengesahan/ penerbitan.
- Contoh:
- Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 45 Tahun 2013 *Jabatan Fungsional Analis Kebijakan dan Angka Kreditnya*. 4 November 2013. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 1342. Jakarta.
4. Catatan kaki (*footnote*) dapat digunakan untuk memberikan penjelasan terhadap bagian isi naskah atau sebagai acuan berkaitan dengan sumber data yang dikutip;
 5. Setiap data yang berupa kutipan baik dalam bentuk kalimat langsung maupun tidak langsung, gambar, serta tabel yang diambil dari sumber lain harus dicantumkan sumbernya dan ditulis dalam daftar pustaka.

