



Kedudukan Kepala Daerah Sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah

Stendo Berthyno Sitania^{1*}, Hendrik Salmon², Andress Deny Bakarbesy³

^{1,2,3} Fakultas Hukum Universitas Pattimura, Ambon, Indonesia.

: sitaniastendo@gmail.com

: [10.47268/pamali.v3i1.1200](https://doi.org/10.47268/pamali.v3i1.1200)



Info Artikel

Keywords:

Head of Local Government; Chief of Employee Management; Head of Local Government General Election.

Kata Kunci:

Kepala Daerah; Pejabat Pembina Kepegawaian; Pemilihan Umum Kepala Daerah.

Abstract

Introduction: In Head of Local Governments' position as the Chief of Employee Management who own authority to appoint, mutate, and discharge Civil Servant Employees then he/she could intimidate the CSEs to involve in General Election process.

Purposes of the Research: To study and analyze the position of the regional head as a staffing officer in the general election of the regional head.

Methods of the Research: Type of research: normative juridical, the approach used is the statute approach, the conceptual approach, and the case approach. The sources of legal materials used are Primary Legal Materials, Secondary Legal Materials and Tertiary Legal Materials.

Results of the Research: The result of this research shows that political patronage still happened because position of the Head of Local Government as political officer includes as the Chief of Employee Management where position still the mostly found factor in the field when abuse of neutrality committed by Civil Servant Employees in General Election.

Abstrak

Latar Belakang: Kedudukan kepala daerah sebagai PPK yang memiliki wewenang untuk pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai ASN maka dapat mengintimidasi ASN untuk dapat terlibat dalam proses pemilu.

Tujuan Penelitian: Untuk mengkaji dan menganalisis kedudukan kepala daerah sebagai pejabat pembina kepegawaian dalam pemilihan umum kepala daerah

Metode Penelitian: Jenis penelitian: Yuridis Normatif, Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan Undang-Undang (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptial approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*).

Hasil Penelitian: Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa patronasi politik masih kerap terjadi yang diakibatkan karena posisi Kepala Daerah yang merupakan pejabat politik merangkap sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dimana jabatan masih menjadi faktor yang paling sering ditemukan pada fakta yang ditemukan di lapangan apabila terjadinya pelanggaran netralitas yang dilakukan oleh oknum ASN dalam pemilu.

1. Pendahuluan

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) menetapkan bahwa "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Makna dari "kedaulatan berada di tangan rakyat yaitu bahwa rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat, serta memilih wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Perwujudan kedaulatan rakyat diwujudkan melalui pemilihan umum (Pemilu). Demokrasi sebagai sistem pemerintahan yang dianut oleh Indonesia menyatakan bahwa suatu pemerintahan dipimpin oleh rakyat, dari rakyat, dan untuk rakyat. Bentuk pengejawantahan dari sistem demokrasi adalah diselenggarakannya Pemilu secara langsung.¹

Pemilu merupakan sarana demokrasi guna mewujudkan sistem pemerintahan negara yang berkedaulatan rakyat. Pemerintahan negara yang dibentuk melalui pemilu itu adalah yang berasal dari rakyat, di jalankan sesuai kehendak rakyat dan diabdikan untuk kepentingan dan kesejahteraan rakyat.² Hal tersebut diharapkan akan membuat kehidupan demokrasi di Indonesia naik kelas menjadi Negara Liberal Demokrasi yang jujur adil dalam pemilu³, sehingga pemilu yang jujur dan adil diharapkan akan menghasilkan pemilu yang berintegritas dan berkualitas. Menurut Arbi Sanit yang dikutip oleh Titik Triwulan Tutik⁴, bahwa rumusan asas langsung, umum, bebas, dan rahasia, sudah atau dapat dipandang sempurna bila dilandasi pada asumsi bahwa pemilih mempunyai kemandirian politik yang memadai dan pelaksanaan Pemilu yang berlangsung secara netral dan tidak memihak.

Menjadikan penyelenggaraan pemilu menjadi salah satu instrumen penting pelaksana dari kedaulatan rakyat di Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka UUD NRI 1945 mengatur mengenai hak-hak yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu untuk menjamin hak politik warga negara, yaitu hak memilih (*right to vote*) dan hak untuk dipilih (*right to be elected*). Hak memilih secara implisit dituangkan dalam Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945 dimana segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Serta Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di depan hukum. Sementara hak untuk dipilih dituangkan dalam Pasal 28D ayat (3) UUD NRI 1945 bahwa setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.⁵ Berkaitan dengan ketentuan tersebut maka

¹Nasution, Latipah. "Pemilu dan Kedaulatan Rakyat." *ADALAH* 1 no (9) (2017)

² Fajar, Moh Ibnu, and Fauzin Fauzin. "Sistem E-Voting: Upaya Mewujudkan Pemilu Yang Jujur Dan Adil." *Simposium Hukum Indonesia* 1 no (1) (2019): 587-601. < <https://eco-entrepreneur.trunojoyo.ac.id/shi/article/view/6388>>

³ Lefteuw, Maksimus, and Lidia Pattiasina. 2022. "Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilu Oleh Bawaslu". *PATTIMURA Legal Journal* 1 no (2), 74-85. <https://doi.org/10.47268/pela.v1i2.6332>.

⁴ Kosasih, Ade. "Menakar Pemilihan Umum Kepala Daerah Secara Demokratis." *Al Imarah: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam* 2 no (1) (2018). <DOI: <http://dx.doi.org/10.29300/imr.v2i1.1028>>

⁵ Izzaty, Risdiana, and Xavier Nugraha. "Perwujudan Pemilu yang Luber Jurdil Melalui Validitas Daftar Pemilih Tetap." *Jurnal Suara Hukum* 1 no 2 (2019): 155-171. <DOI: <https://doi.org/10.26740/jsh.v1n2.p155-171>>

keberadaan ASN menjadi dilematis, karena disatu sisi memiliki hak untuk memilih dan dipilih, tetapi disisi lain tidak boleh terlibat secara aktif dalam prose pemilu. Hal inilah yang dapat dipolitisasi oleh kepala daerah sebagai pejabat Pembina kepegawaian sehingga ASN dapat dipaksakan untuk terlibat secara aktif dalam proses pemilu, meskipun hal ini merupakan sesuatu yang dilarang bagi ASN sebagaimana diatur dalam Pasal 5 huruf n Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin PNS (PP Disiplin PNS).

Menurut Pasal 53 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) Presiden selaku pemegang kekuasaan tertinggi pembinaan ASN dapat mendelegasikan kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pejabat selain pejabat pimpinan tertinggi utama dan madya, dan 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 e) bupati/walikota di kabupaten/kota.

Adanya ketentuan tersebut maka keberadaan ASN menjadi dilematis, karena disatu sisi memiliki hak untuk memilih dan dipilih, tetapi disisi lain tidak boleh terlibat secara aktif dalam prose pemilu. Hal inilah yang dapat dipolitisasi oleh kepala daerah sebagai pejabat Pembina kepegawaian sehingga ASN dapat dipaksakan untuk terlibat secara aktif dalam proses pemilu, meskipun hal ini merupakan sesuatu yang dilarang bagi ASN sebagaimana diatur dalam Pasal 5 huruf n Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin PNS (PP Disiplin PNS).

Menurut Pasal 53 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) Presiden selaku pemegang kekuasaan tertinggi pembinaan ASN dapat mendelegasikan kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pejabat selain pejabat pimpinan tertinggi utama dan madya, dan 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 e) bupati/walikota di kabupaten/kota; f) Pasal 1 angka 14 UU ASN mengatur bahwa Pejabat Pembina Kepegawaian adalah pejabat yang mempunyai kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai ASN dan pembinaan Manajemen ASN di instansi pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan; g) Hal ini menegaskan bahwa kepala daerah provinsi maupun kepala daerah kabupaten/kota merupakan pejabat Pembina kepegawaian (PPK) di daerah yang memiliki kewenangan untuk melakukan pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian terhadap ASN di daerah.

Sebagai contoh sejumlah kepala daerah menyebutkan akan mendukung Jokowi Ma'ruf pada Pilpres 2019. Diantaranya Gubernur Jawa Barat Ridwan Kamil bersama wakilnya Uu Ruzhanul Ulum. Kemudian, Gubernur Jawa Tengah Ganjar Pranowo dan wakilnya Taj Yasin Maimoen. Ada pula Gubernur Jawa Timur Soekarwo dan yang terpilih Khofifah Indar Parawansa selain Gubernur Maluku terpilih (saat itu) Murad Ismail, ada Gubernur Papua Lukas Enembe, Gubernur Sumatera Selatan Herman Deru, Gubernur Bali Wayan Koster bersama wakilnya Cok Ace, Gubernur NTB Tuan Guru Bajang (TGB)

Zainul Majdi, Gubernur NTT Viktor Laiskodat, Gubernur Sulawesi Tenggara Ali Mazi. Selain itu, ada Gubernur Sulawesi Selatan Nurdin Abdullah, Gubernur Sulawesi Utara Olly Dondokambey, Gubernur Kalimantan Barat Sutarmidji, Gubernur Kalimantan Timur Awang Faroek Ishak, Gubernur Kalimantan Tengah Sugianto Sabran, dan Wakil Gubernur terpilih dalam pilkada Maluku Utara 2018, Rivai Umar.

Hal tersebut menunjukkan bahwa keberadaan kepala daerah merupakan calon yang diusulkan dari Partai Politik, sebagai calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik maka ada kecendrungan politisasi jabatan kepala daerah dalam mendukung partai politik pengusung kepala daerah dalam pemilu, dalam kedudukan kepala daerah sebagai PPK yang memiliki wewenang untuk pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai ASN maka dapat mengintimidasi ASN untuk dapat terlibat dalam proses pemilu. Padahal menurut Pasal 9 ayat (2) UU ASN menyatakan bahwa Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik. Akan tetapi realitasnya, terdapat beberapa tindakan keterlibatan ASN dalam proses pemilu adalah: 1) Melakukan pendekatan terhadap partai politik terkait rencana pengusulan dirinya ataupun orang lain sebagai bakal calon Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah; 2) Menghadiri/mengikuti acara silaturahmi/ sosialisasi/bakti sosial Bakal Pasangan Calon/parpol; 3) Memberikan dukungan melalui media social; 4) Berfoto bersama Pasangan Calon dan mengikuti silaturahmi dengan Pasangan Calon; 5) Menghadiri kampanye tatap muka Pasangan Calon; 6) membuat keputusan/tindakan yang menguntungkan pasangan calon

Berdasarkan hal tersebut maka keterlibatan ASN secara aktif dalam proses pemilu sangat dipengaruhi oleh kedudukan PPK agar proses pemilu dapat dilaksanakan secara jujur. Untuk itu, penerapan asas *luberjurdil* di Indonesia merupakan suatu *das sollen* yang merupakan cita-cita dalam kehidupan bernegara. Hal-hal ataupun kecurangan-kecurangan yang terjadi dalam menerapkan asas tersebut, cukup dipengaruhi oleh keberadaan kembali lagi pada diri setiap orang atau masing-masing orang itu sendiri seberapa sadarnya akan maksud dan tujuan dari adanya asas *luberjurdil* tersebut, secara khusus PPK Daerah.⁶

2. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang akan digunakan adalah penelitian hukum normatif, yakni suatu penelitian yang terutama mengkaji ketentuan-ketentuan hukum positif, asas-asas hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.⁷ Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan Undang-Undang (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptial approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan Undang-Undang (*statute approach*) adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Pendekatan konsep (*Conceptual Approach*) adalah pendekatan yang bernajak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum sedangkan pendekatan kasus atau *case approach* adalah pendekatan yang dilakukan

⁶ Pemilu, Asas Luberjurdil. "Efektivitas Asas Luber Jurdil Pada Pemilu Di Indonesia." <<https://eproceeding.undiksha.ac.id/index.php/semnashk/article/download/1686/1105/>.

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenada Media, 2005), h. 35

dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Yang menjadi kajian pokok dalam pendekatan kasus adalah adalah *ratio decidendi* atau *reasoning* yaitu pertimbangan pengadilan untuk sampai kepada suatu putusan.

3. Hasil dan Pembahasan

3.1 Kedudukan Kepala Daerah Sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian

Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan bahwa tujuan didirikan Negara Republik Indonesia sebagaimana tercantum dalam alinea ke-4, antara lain adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Amanat tersebut mengandung makna negara berkewajiban memenuhi kebutuhan setiap warga negara melalui suatu sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik yang prima dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga Negara atas barang publik, jasa publik, dan pelayanan administratif⁸

Salah satu upaya untuk mewujudkan tujuan Negara adalah dengan mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Keberhasilan penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik sangat ditentukan oleh keterlibatan dan sinergi tiga unsur utama yaitu aparatur pemerintah, masyarakat, dan pihak swasta. Aparatur pemerintah merupakan salah satu aktor penting yang memegang kendali proses berlangsungnya governance. Keterlibatan aparatur pemerintah dalam mendukung keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan sangat ditentukan antara lain oleh pemahaman terhadap konsep tata pemerintahan yang baik serta pengalaman yang sangat terkait dengan birokrasi dan manajemen birokrasi pemerintah.

Peran pemerintah dalam mewujudkan tujuan nasional adalah menghasilkan dan memerlukan Aparatur Pemerintahan yang profesional, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, nepotisme, dan mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Secara umum, aparatur pemerintah merupakan perangkat pemerintah yang memiliki sistem aturan dan terstruktur, yang digunakan untuk menyelenggarakan pemerintahan baik di tingkat Pusat atau Daerah.⁹

Aparatur pemerintahan merupakan bagian penting dalam pelaksanaan fungsi pemerintahan guna menciptakan tata pemerintahan yang baik. sebagai front liner maka aparatur pemerintahan akan selalu berkaitan dengan pembinaan sumber daya manusia dalam pemerintahan dan karenanya akan timbul pergeseran paradigma dalam pelayanan publik yang secara otomatis menciptakan perubahan sistem dalam hukum kepegawaian meliputi penataan kelembagaan birokrasi pemerintahan, sistem, dan penataan manajemen kepegawaian bagi terselenggaranya tugas-tugas umum

⁸ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

⁹ Hanif. Nurcholis, Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah. (Jakarta: Grasindo, 2005). h. 117

pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna dan dalam rangka upaya mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur baik material maupun spiritual.

3.2 Problematika Kedudukan Kepala Daerah Sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian

Pegawai Negeri Sipil merupakan tulang punggung pemerintahan dalam melaksanakan fungsi pelayanan dan pembangunan nasional. Pegawai Negeri Sipil sebagai sumber daya organisasi memiliki posisi yang sangat strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan¹⁰. Aparatur pemerintahan merupakan suatu komunitas individu-individu yang memiliki tugas dan fungsi yang terlembagakan untuk melayani rakyat diartikan secara singkat sebagai pemikir, perencana, pelaksana sekaligus pengawas jalannya kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pembinaan masyarakat atas nama kepala daerah. Aparatur pemerintahan yang baik adalah yang mampu memberi kepada masyarakat apa yang dibutuhkan, bahkan sebelum masyarakat memintanya.

Dengan demikian, aparatur pemerintahan harus memberikan citra yang baik dengan kinerja yang baik pula. Untuk itu, aparatur pemerintah baik di pusat maupun di daerah harus bertransformasi dalam bersikap yang baik maupun dalam memberikan pelayanan public yang berkualitas bagi masyarakat. Menurut Joko Widodo⁸ bahwa transformasi yang dimaksudkan yaitu: a) Dari yang suka mengatur dan memerintah berubah menjadi suka melayani; b) Dari yang suka menggunakan pendekatan kekuasaan berubah menjadisuka menolong menuju ke arah yang fleksibel, kolaboratis dan dialogis; c) Dari cara-cara yang sloganis menuju cara-cara kerjayang realistik pragmatis.

Pasal 4 UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa presiden merupakan pemegang kekuasaan pemerintahan dan dalam menjalankan kewajibannya selaku kepala pemerintahan, Presiden dibantu oleh seorang Wakil Presiden. Selain dibantu oleh Wakil Presiden, Presiden juga dibantu oleh menteri-menteri negara. Pasal 17 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa Menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Dengan demikian, maka penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan oleh Presiden, Wakil Presiden dan Menteri. Selain itu, dalam penyelenggaraan pemerintahan juga melibatkan Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN. Menurut Pasal 1 ayat (2) Undang- undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Apartur Sipil Negara (UU ASN), ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Dalam kaitan dengan perannya, maka pada konsiderans menimbang UU ASN ditetapkan bahwa dalam rangka pelaksanaan cita-cita bangsa dan mewujudkan tujuan

¹⁰ Eko Prasajo,. "Reformasi Kepegawaian Indonesia." *Civil Service Journal* 4 no 1 (2010).<https://jurnal.bkn.go.id/index.php/asn/article/view/136/142>

negara sebagaimana tercantum dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945, perlu dibangun aparatur sipil negara yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Menurut Jhon Lock dengan doktrin persamaannya bahwa semua makhluk ciptaan Tuhan memiliki persamaan⁹. Dalam konteks hubungan antara penguasa dengan rakyat, maka kedudukan penguasa dengan rakyat adalah sama. Pandangan tersebut kemudian dikembangkan bahwa keabsahan suatu kekuasaan penguasa harus mendapat dukungan atau persetujuan dari rakyat.

Pemerintah melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) telah bertekad untuk mengelola aparatur sipil negara menjadi semakin professional ditengah berbagai tantangan yang dihadapi ASN dalam system birokrasi selama ini dianggap belum sempurna untuk menciptakan birokrasi yang professional¹¹. Pasal 1 angka 2 UU ASN menyatakan bahwa Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Pasal 6 UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil (UU ASN) Negara mengatur mengenai jenis, Pegawai ASN terdiri atas: a. PNS; dan b. PPPK. Pasal 1 angka 3 UU ASN menyatakan bahwa Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnyadisingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan. Serta pada Pasal 1 angka 4 UU ASN memberikan pengertian Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang selanjutnya disingkat PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.

Selain keberadaan PNS dan PPPK terdapat jabatan pejabat Pembina kepegawaian. Menurut Pasal 53 UU ASN 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 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 e) bupati/walikota di kabupaten/kota.

Berkaitan dengan kepegawaian di daerah, maka kepala-kepala daerah sebagai pejabat Pembina kepegawaian berwenang dalam proses pengangkatan, pemindahan,

¹¹ Haeli, Diklat Prajabatan Cpnisd, Kota Se-Nusa Tenggara Barat, Mata Diklat. "Manajemen Aparatur Sipil Negara." (2017). <<https://bpsdmd.ntbprov.go.id/wp-content/uploads/2019/05/2.->

dan pemberhentian pejabat selain pejabat pimpinan tinggi utama dan madya, dan pejabat fungsional keahlian utama, dengan adanya wewenang inilah maka dapat menimbulkan kondisi yang kontradiktif bagi eksistensi Kepala daerah sebagai pejabat Pembina kepegawaian maupun ASN.

Dimana, kepala daerah sebagai Pejabat Pembina kepegawaian dipilih dari proses politik sehingga sangat kental pengaruh politis dalam kedudukannya sebagai kepala daerah. Sementara itu, kepala daerah juga berkedudukan sebagai pejabat Pembina kepegawaian di daerah yang dituntut untuk dapat bertindak secara adil dan netral dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya. Hal yang sama juga dituntut dari seorang pegawai ASN sebagaimana ketentuan dalam Pasal 2 huruf a dan huruf f UU ASN yang menegaskan bahwa Penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen ASN berdasarkan pada asas kepastian hukum dan asas netralitas.

Dengan demikian, penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN yang merupakan tanggung jawab pejabat Pembina kepegawaian harus didasarkan pada hukum yang berlaku, kepatutan dan keadilan, sehingga pengaruh politik dalam berbagai kebijakan dan manajemen kepegawaian tidak boleh dipengaruhi oleh aspek politis. Sementara itu, pegawai ASN dituntut untuk netral dan tidak berpihak, sebagai pribadi ASN maupun dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab sebagai ASN, dalam praktiknya bahwa kedudukan kepala daerah sebagai pejabat pembina kepegawaian secara politis menjadi persoalan yang sangat berpengaruh dalam menjaga netralitas ASN dalam berbagai proses pemilihan umum maupun dalam proses pemilihan kepala daerah, dan juga mempengaruhi berbagai kebijakan dan manajemen ASN yang dilaksanakan oleh kepala daerah yang benar-benar berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku.

Terkait dengan netralitas ASN, maka menurut Ariffin, Munawir; Abdul; Latief, Dan Muhammad Assaibin¹² bahwa keterlibatan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam politik praktis dimasa reformasi saat ini tidak bias dipisahkan dari masa lalu dalam tradisi kepemiluan bangsa kita. Fakta tentang politisasi birokrasi dan sejarah keterlibatan ASN dalam setiap momentum politik pada masa orde baru.

Berdasarkan hasil kajian bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), bentuk pelanggaran netralitas ASN sering terjadi dalam pemilihan kepala daerah dan/atau pemilihan umum¹³. Misalnya seorang petahana yang maju dalam kontestasi pemilihan kepala daerah, melalui ASN yang berada di lingkungan kerjanya secara sengaja membuat kegiatan yang bersumber dari anggaran negara/daerah untuk kepentingan pejabat petahana seperti sosialisasi dan/atau bagi sembako dalam rangka menarik simpati rakyat yang menguntungkan pihak petahana¹⁴

¹² Munawir, Ariffin, Abdul Latief, and Muhammad Assaibin. "Keterlibatan Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah Serentak Kabupaten Polewali Mandar Tahun 2018." *MITZAL (Demokrasi, Komunikasi dan Budaya): Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Ilmu Komunikasi* 4 no (2) (2019). <<https://journal.lppm-unasman.ac.id/index.php/mitzal/article/viewFile/463/390>>

¹³ Gema.Perdana, Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi....*Op. Cit*

¹⁴ Gema.Perdana, Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi....*Ibid*

Fenomena lain adalah keterlibatan ASN dalam penyusunan program kerja dan/atau materi kampanye yang akan digunakan oleh petahana dalam pemilihan kepala daerah. Seorang ASN karena telah bekerja pada pemerintahan daerah, dapat dipastikan mengetahui segala potensi yang ada di daerahnya. Pengetahuan dan pengalaman tersebut digunakan bekerja sama dengan petahana dalam penyusunan visi dan misi kandidat yang berasal dari petahana, sehingga desain kebijakan dan anggaran untuk kegiatan sosialisasi dan/atau kampanye dapat dilakukan secara terselubung bersamaan dengan program kerja pemerintah.¹⁵

3.3 Gagasan Kepala Daerah Sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian Dalam Pemilu Yang Jujur dan Adil

Penjelasan UUD 1945 sebelum amandemen disebutkan bahwa Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*Rechtsstaat*), yang berarti Indonesia berdasarkan hukum dan tidak berdasarkan pada kekuasaan semata (*machtsstaat*). Hal tersebut, kembali dipertegas pada amandemen UUD NRI Tahun 1945 dalam Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Berdasarkan ketentuan Konstitusi tersebut, maka negara Indonesia diperintah berdasarkan hukum yang berlaku, termasuk penguasa pun harus tunduk pada hukum yang berlaku tersebut¹⁶

Idealnya, hukum sebagai kaedah selalu dinyatakan berlaku umum untuk siapa saja, di mana saja dan dalam wilayah Negara tertentu, tanpa membeda-bedakan. Menurut Sudikno Mertokusumo¹⁷, hukum itu bukan merupakan tujuan, tetapi sarana atau alat untuk mencapai tujuan yang sifatnya non yuridis, dan berkembang karena rangsangan dari luar hukum, sehingga membuat hukum bersifat dinamis

Hukum yang baik menawarkan sesuatu yang lebih dari sekedar keadilan prosedural. Hukum yang baik harus berkompeten dan juga adil. Hukum semacam itu seharusnya mampu mengenali keinginan masyarakat dan punya komitmen bagi tercapainya keadilan substansif.¹⁸ Pasal 12 UU ASN menegaskan bahwa Pegawai ASN berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Pegawai ASN secara normative dituntut untuk bebas dari intervensi politik, akan tetapi secara praktis, adanya politisasi birokrasi dapat terlihat dari adanya keterkaitan politis antara PNS dengan kepala daerah terpilih melalui penempatan jabatan yang tidak berdasar kompetensi, namun lebih karena faktor marriage sistem bukan merit sistem¹⁹, dalam suatu organisasi pastinya membutuhkan pegawai yang jujur, kompeten dan berdedikasi. Untuk mendapatkan profil pegawai yang produktif, efektif dan

¹⁵ Gema.Perdana, Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi....*Ibid*

¹⁶ Satjipto Rahardjo, Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), h. 1-2

¹⁷ Sudikno Mertokusumo.....*Op. Cit*, h. 40

¹⁸ Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward responsive Law*, diterjemahkan oleh Raisul Musttaqien, *Hukum Responsif*, (Bandung: Nusa Media, 2011), h. 84

¹⁹ Gema Perdana, *Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi.... Loc. Cit*

efisien tersebut diperlukan sebuah sistem pengelolaan SDM yang mampu memberikan jaminan “keamanan” dan “kenyamanan” bagi individu yang bekerja didalamnya. Sebuah sistem yang efisien, efektif, adil, terbuka/transparan, dan bebas dari kepentingan politik/individu/kelompok tertentu. Kondisi ini memberikan lingkungan yang kondusif bagi pegawai untuk bekerja dan berkinerja karena merasa dihargai dan juga diperhatikan oleh organisasi. Hal ini juga yang diharapkan dari organisasi pemerintahan melalui ASN yang memiliki fungsi utama untuk menyelenggarakan pemerintahan dan melayani masyarakat.

Pegawai ASN dibutuhkan untuk mewujudkan tujuan nasional melalui tugas untuk melaksanakan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan. Tugas pelayanan publik dilakukan dengan memberikan pelayanan atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan Pegawai ASN, untuk itu, agar dapat menjalankan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu, Pegawai ASN harus memiliki profesi dan Manajemen ASN yang berdasarkan pada Sistem Merit atau perbandingan antara kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dibutuhkan oleh jabatan dengan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dimiliki oleh calon dalam rekrutmen, pengangkatan, penempatan, dan promosi pada jabatan yang dilaksanakan secara terbuka dan kompetitif, sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik, sebagaimana diatur dalam Pasal 51 UU ASN yang menyatakan bahwa manajemen ASN diselenggarakan berdasarkan Sistem Merit.

Keterlibatan ASN dalam setiap momentum pemilu ataupun pilkada hingga saat ini, dukung mendukung calon karena adanya janji-janji jabatan ataupun factor kedekatan dengan salah satu calon kepala daerah yang akan bertarung dalam pilkada²⁰. Selain itu, birokrasi menurut Karl Marx adalah suatu kelompok particular yang sangat spesifik, birokrasi adalah Negara atau pemerintah itu sendiri. Birokrasi merupakan instrument yang dipergunakan oleh kelas yang dominan untuk melaksanakan kekuasaan dominasinya atas kelas-kelas social yang lain. Dengan kata lain, birokrasi memihak pada kelas particular yang mendominasi atau yang berkuasa²¹. Pandangan Marx tersebut menunjukkan bahwa birokrasi mengikuti atau dipengaruhi oleh kelompok yang mendominasi atau yang berkuasa, berkaitan dengan hal tersebut maka ASN sebagai penggerak birokrasi yang profesional dalam menyelenggarakan berbagai kebijakan pemerintahan maupun dalam penyelenggaraan pelayanan publik harus netral dari pengaruh semuagolongan dan partai politik, tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, dan dilarang terlibat dalam berbagai aktifitas politik.

Akibat adanya keterlibatan ASN dalam proses politik maka berdasarkan Surat Edaran Komisi Aparatur Sipil Negara Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penegasan Terkait Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Dalam Jabatan Aparatur Sipil Negara Pasca Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2020. Dalam hal pengangkatan dan

²⁰ Munawir, Ariffin, Abdul Latief, and Muhammad Assaibin. "Keterlibatan Aparatur Sipil Negara....*Op. Cit*

²¹ Miftah Toha, *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011), h. 23

pemindahan dalam jabatan ASN agar berdasarkan perbandingan objektif antara kompetensi, kualifikasi, dan kinerja persyaratan yang dibutuhkan oleh jabatan dengan kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan yang dimiliki oleh pegawai.

ASN yang diduga melakukan pelanggaran akan dipanggil oleh Pejabat yang berwenang untuk diperiksa. Panggilan tersebut dilakukan dengan lisan. Namun bila dengan cara tersebut tidak hadir, maka panggilan dilakukan secara tertulis. Apabila Pegawai Negeri Sipil yang diduga melakukan pelanggaran tidak memenuhi panggilan pertama, maka akan dibuat panggilan kedua. Dan apabila pada panggilan kedua Pegawai Negeri Sipil tersebut tidak hadir, maka hal tersebut tidak menghalangi pejabat yang berwenang untuk menjatuhkan hukuman disiplin.²²

Pasal 5 huruf n Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil menyatakan bahwa PNS dilarang: memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat, calon anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara: 1) ikut kampanye; 2) menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS; 3) sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain; 4) sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara; 5) membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye; 6) 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; dan/atau 7) memberikan surat dukungan disertai fotokopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk.

Sehubungan dengan tingginya angka pelanggaran kode etik, kode perilaku, termasuk pelanggaran netralitas ASN dalam Pilkada serentak tahun 2020, maka bagi ASN yang sudah direkomendasikan oleh KASN dijatuhkan hukuman disiplin sedang dan berat karena terbukti melakukan pelanggaran kode etik, kode perilaku dan/atau netralitas ASN pada Pilkada Serentak tahun 2020 serta pelanggaran disiplin lainnya, agar tidak dipromosikan atau dimutasikan pada jabatan ASN lainnya selama masih menjalani masa hukuman disiplin, dalam hal ASN dipindahkan dari Jabatan Pimpinan Tinggi/jabatan administrator/jabatan pengawas menjadi jabatan fungsional agar terlebih dahulu mendapat persetujuan dari instansi pembina dan mendapat formasi dari Menteri PANRB, dalam hal dilakukan mutasi terhadap pejabat administrator dan pengawas ke jabatan yang setara, agar dilakukan setelah menduduki jabatan minimal 2 (dua) tahun, dalam hal dilakukan pembebasan dari jabatan dan/atau penurunan jabatan setingkat lebih rendah (demosi), agar dilakukan proses pemanggilan dan pemeriksaan. Pemberhentian dalam Jabatan Pimpinan Tinggi bagi ASN yang telah menduduki jabatan selama maksimal 5 (lima) tahun dapat diperpanjang berdasarkan pencapaian kinerja, kesesuaian kompetensi, kebutuhan instansi setelah mendapat persetujuan PPK dan berkoordinasi dengan KASN.

²² Arif Rahmansyah, & Irwandi. Analisis Terhadap Netralitas Aparatur Sipil Negara.....*Loc. Cit*

Penyelesaian Pelanggaran Sistem Merit, Kode Etik, Kode Perilaku dan Netralitas ASN, maka Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dan Pejabat Yang Berwenang (PYB) wajib menindaklanjuti setiap rekomendasi KASN terhadap pelanggaran sistem merit, kode etik, kode perilaku dan netralitas ASN dalam lingkungan instansinya sebelum mengajukan permohonan rekomendasi KASN yang terkait dengan mutasi Jabatan Pimpinan Tinggi, dalam rangka monitoring dan evaluasi, maka setiap pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian dalam jabatan ASN (pejabat pimpinan tinggi/administrator/pengawas/fungsional), agar mengirimkan salinan Keputusan PPK kepada KASN paling lambat 10 (sepuluh) hari kerja sejak tanggal pelantikan pejabat ASN dimaksud.

Sementara itu, dalam Pasal 1 angka 2 UU ASN memberikan definisi Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Serta dalam Pasal 1 angka 3 UU ASN yang menyatakan bahwa Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan, dan Pasal 1 angka 4 UU ASN yang menyatakan bahwa Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang selanjutnya disingkat PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.

Dengan demikian, dapat diketahui bahwa konstruksi ASN adalah sebuah profesi yang ditujukan bagi PNS dan PPPK, dan konstruksi Pegawai ASN adalah pegawai PNS dan PPPK yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian, maka jelas bahwa yang dikategorikan sebagai ASN adalah PNS dan PPPK, sementara itu kedudukan kepala daerah pejabat pembina kepegawaian adalah pejabat yang bukan merupakan ASN, tetapi berwenang mengangkat PNS dan PPPK.

Kedudukan khusus inilah yang menjadikan kepala daerah sebagai pejabat pembina kepegawaian yang memiliki status ganda sebagai pejabat politik dan pejabat karir dalam pemerintahan. Menurut Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah bahwa Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Hal tersebut menunjukkan bahwa keberadaan kepala daerah merupakan calon yang diusulkan dari Partai Politik, sebagai calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik maka ada kecendrungan politisasi jabatan kepala daerah dalam mendukung partai politik pengusung kepala daerah dalam pemilu.

Kepala daerah dengan kedudukan sebagai pejabat politik dan pemerintahan dapat mencemari netralitas ASN yang dituntut untuk bersikap netral dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, terutama dalam proses-proses politik. Menurut

Gema Perdana²³ bahwa ASN diharapkan mampu menjaga netralitasnya untuk memberikan pelayanan terbaik kepada publik, tetapi pada kenyataannya terdapat paksaan ataupun ancaman yang harus diterima oleh ASN untuk mengabaikan netralitas dan profesionalisme untuk dapat membantu memuluskan upaya dari petahana.

Hal tersebut menunjukan bahwa faktor yang mempengaruhi netralitas ASN dalam proses-proses politik adalah kepala daerah sebagai pejabat pembina kepegawaian. Dengan berbekal kewenangan sebagai pejabat pembina kepegawaian maka kepala daerah dapat mengintimidasi ASN agar dapat terlibat dan mendukung kepala daerah dalam proses pemilihan kepala daerah.

Dengan demikian, untuk menghasilkan proses pemilihan kepala daerah yang berkualitas maka kedudukan kepala daerah sebagai pejabat pembina kepegawaian harus diperjelas, apakah sebagai pejabat politik atau sebagai pejabat karir pemerintahan, sehingga perlu ada pembatasan terhadap aktivitas kepala daerah selama proses persiapan dan selama proses pemilihan kepala daerah.

3.4 Kedudukan Kepala Daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian dalam Penyelenggaraan Pemilu dikaitkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PP Disiplin PNS)

Menurut Pasal 53 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) Presiden selaku pemegang kekuasaan tertinggi pembinaan ASN dapat mendelegasikan kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pejabat selain pejabat pimpinan tinggi utama dan madya, dan 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 e) bupati/walikota di kabupaten/kota. Pasal 1 angka 14 UU ASN mengatur bahwa Pejabat Pembina Kepegawaian adalah pejabat yang mempunyai kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai ASN dan pembinaan Manajemen ASN di instansi pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal ini menegaskan bahwa kepala daerah provinsi maupun kepala daerah kabupaten/kota merupakan pejabat Pembina kepegawaian (PPK) di daerah yang memiliki kewenangan untuk melakukan pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian terhadap ASN di daerah.

Dalam kaitan dengan penyelenggaraan Pemilu yang jujur maka keberadaan kepala daerah sebagai PPK menjadi salah satu instrument untuk mewujudkan pemilu yang jujur ataupun tidak jujur. Hal inilah yang dapat dipolitisasi oleh kepala daerah sebagai pejabat Pembina kepegawaian sehingga ASN dapat dipaksakan untuk terlibat secara aktif dalam proses pemilu, meskipun hal ini merupakan sesuatu yang dilarang bagi ASN sebagaimana diatur dalam Pasal 5 huruf n Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PP Disiplin PNS) menyebutkan: PNS dilarang : memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, calon Kepala Daerah/Wakil Kepala

²³ Gema Perdana, *Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi....Op. Cit*

Daerah, calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat, calon anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara: 1) ikut kampanye; 2) menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS; 3) sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain; 4) sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara; 5) membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye; 6) 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; dan/atau 7) memberikan surat dukungan disertai fotokopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk. maupun dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Mendagri Nomor 73 Tahun 2016 tentang Pendelegasian Wewenang Penandatanganan Persetujuan Tertulis untuk Melakukan Penggantian Pejabat di Lingkungan Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa: "Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, dan Walikota atau Wakil Walikota dilarang melakukan penggantian pejabat 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan akhir masa jabatan kecuali mendapat persetujuan tertulis dari Menteri." Sedangkan dalam Pasal 2 ayat (2) Peraturan Mendagri Nomor 73 Tahun 2016 tersebut menyebutkan bahwa: "Gubernur, Bupati, atau Walikota yang akan melakukan penggantian pejabat di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota, dalam jangka waktu 6 (enam) bulan terhitung sejak tanggal pelantikan harus mendapat persetujuan tertulis dari Menteri." Namun keberadaan ketentuan-ketentuan tersebut diatas tidak dapat serta merta menjamin netralitas atau ketidakberpihakan Aparatur Sipil Negara untuk tidak "terlibat" dalam proses pemilihan umum kepala daerah dikarenakan kewenangan yang dimiliki pejabat Pembina kepegawaian (PPK) di daerah untuk melakukan pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian terhadap ASN di daerah tersebut diatas secara tidak langsung dapat memberikan "tekanan" psikologis terhadap Aparatur Sipil Negara.

4. Kesimpulan

Kedudukan kepala daerah sebagai pejabat pembina kepegawaian dalam pemilihan umum kepala daerah adalah kepala daerah sebagai Pejabat Pembina kepegawaian dipilih dari proses politik sehingga sangat kental pengaruh politis dalam kedudukannya sebagai kepala daerah sehingga dapat mempengaruhi kenetralan ASN dalam berbagai proses politik termasuk dalam proses pemilihan kepala daerah. Faktor-faktor yang mempengaruhi kedudukan kepala daerah sebagai pejabat pembina kepegawaian dalam pemilihan umum kepala daerah yang berkedudukan sebagai pejabat Pembina kepegawaian, dan memiliki wewenang dalam pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pejabat selain pejabat pimpinan tinggi utama dan madya, dan pejabat fungsional keahlian utama. Hal ini berdampak pada birokrasi yang seharusnya bekerja melayani dan berpihak kepada rakyat, berkembang menjadi birokrasi melayani penguasa dengan keberpihakan pada politik dan kekuasaan. Sementara itu dari struktur hukumnya adalah pengaruh dualisme kedudukan kepala daerah dalam jabatan politis dan jabatan pemerintahan sehingga mempengaruhi

ASN yang cenderung memilih mengabdikan pada kekuasaan, serta Budaya Hukum ASN yang cenderung tidak netral karena ASN yang memilih mengabdikan pada kekuasaan.

Referensi

- Eko Prasajo, "Reformasi Kepegawaian Indonesia." *Civil Service Journal* 4 no (1) (2010).<https://jurnal.bkn.go.id/index.php/asn/article/view/136/142>
- Fajar, Moh Ibnu, and Fauzin Fauzin. "Sistem E-Voting: Upaya Mewujudkan Pemilu Yang Jujur Dan Adil." *Simposium Hukum Indonesia* 1 no (1) (2019): 587-601.< <https://eco-entrepreneur.trunojoyo.ac.id/shi/article/view/6388>>
- Haeli, Diklat Prajabatan Cpnspd, Kota Se-Nusa Tenggara Barat, Mata Diklat. "Manajemen Aparatur Sipil Negara." (2017). <<https://bpsdmd.ntbprov.go.id/wp-content/uploads/2019/05/2.->
- Hanif Nurcholis, Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah. Jakarta: Grasindo, 2005.
- Izzaty, Risdiana, and Xavier Nugraha. "Perwujudan Pemilu yang Luber Jurdil Melalui Validitas Daftar Pemilih Tetap." *Jurnal Suara Hukum* 1 no 2 (2019): 155-171. <DOI: <https://doi.org/10.26740/jsh.v1n2.p155-171>>
- Kosasih, Ade. "Menakar Pemilihan Umum Kepala Daerah Secara Demokratis." *Al Imarah: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam* 2 no (1) (2018). <DOI: <http://dx.doi.org/10.29300/imr.v2i1.1028>>
- Maksim Lefteuw, and Lidia Pattiasina. 2022. "Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilu Oleh Bawaslu". *PATTIMURA Legal Journal* 1 no (2), 74-85. <https://doi.org/10.47268/pela.v1i2.6332>.
- Miftah Toha, *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011.
- Munawir, Ariffin, Abdul Latief, and Muhammad Assaibin. "Keterlibatan Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah Serentak Kabupaten Polewali Mandar Tahun 2018." *MITZAL (Demokrasi, Komunikasi dan Budaya): Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Ilmu Komunikasi* 4 no (2) (2019). <<https://journal.lppm-nasman.ac.id/index.php/mitzal/article/viewFile/463/390>>
- Nasution, Latipah. "Pemilu dan Kedaulatan Rakyat." *ADALAH* 1 no (9) (2017)
- Pemilu, Asas Luberjurdil. "Efektivitas Asas Luber Jurdil Pada Pemilu Di Indonesia."<<https://eproceeding.undiksha.ac.id/index.php/semnashk/article/download/1686/1105/>
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenada Media, 2005.
- Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward responsive Law*, diterjemahkan oleh Raisul Musttaqien, *Hukum Responsif*, Bandung: Nusa Media, 2011.
- Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.