

Strategi Pengawasan Penegakan Netralitas *Impartiality* Aparatur Sipil Negara 2019

Ringkasan Eksekutif

Tingkat pelanggaran netralitas (*impartiality*) Aparatur Sipil Negara (ASN), baik dari aspek politik, pelayanan publik maupun pengambilan keputusan (manajemen ASN) masih tinggi. Dari aspek politik, Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) pada tahun 2019 menerima 344 pengaduan pelanggaran. Dari aspek pelayanan publik, Ombudsman Republik Indonesia (ORI) menerima 3795 aduan. Dari aspek pengambilan keputusan (manajemen ASN), KASN juga masih menerima 247 pengaduan yang terdiri dari mutasi/rotasi/*non job* tidak sesuai aturan, pengisian JPT tanpa proses seleksi, dan seleksi terbuka tetapi bermasalah.

Data yang diperoleh dari hasil survey, wawancara, observasi, *Focus Group Discussion* (FGD) menunjukkan tingkatan kerawanan pelanggaran netralitas (*impartiality*) ASN, baik dari aspek politik, pelayanan publik dan pengambilan keputusan (manajemen ASN). Dari aspek politik jenis pelanggaran yang sering muncul adalah keberpihakan kepada salah satu peserta pemilu melalui media sosial. Dari aspek pelayanan publik jenis pelanggaran yang sering muncul adalah mendahulukan pelayanan kepada pejabat, tokoh, pemuka agama dan mendahulukan kepada yang memiliki hubungan kekeluargaan. Dari aspek pengambilan keputusan (manajemen ASN) jenis pelanggaran yang sering muncul adalah promosi/mutasi/rotasi ASN yang belum berdasarkan prinsip merit. Adapun tindak lanjut atas tingkatan tersebut, maka direkomendasikan beberapa strategi penegakan netralitas (*impartiality*) ASN, yang terbagi menjadi tiga pendekatan antara lain : (1) Kebijakan; dengan cara melakukan

Dewan Redaksi

Pembina

Prof. Agus Pramusinto

Penanggung Jawab

Tasdik Kinanto

Pengarah

Sri Hadiati Wara Kustriani
Nuraida Mokhsen

Tim Penyusun

Septiana Dwiputrianti
Nandra Hutomo
Syauqi Muhammad
Ari Fitriana Dewi
Farah Muthi

Desain Grafis

Ainor Rosid

pengisian jabatan berdasarkan sistem merit. (2) Sosialisasi; dengan cara membuat buku pedoman netralitas (*impartiality*) ASN dan (3) Monitoring dan Evaluasi; dengan cara meningkatkan kapasitas Inspektorat di tiap kementerian maupun lembaga pemerintah.

Netralitas (Impartiality)

Gambar 1

Konsep Netralitas Sebagai *Impartiality*



Sumber: Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem KASN, 2019

Netralitas ASN mengandung makna *impartiality* yaitu bebas kepentingan, bebas intervensi, bebas pengaruh, adil, objektif dan tidak memihak. *Impartiality* dalam netralitas dibagi menjadi tiga aspek, yakni politik, pelayanan publik, dan pengambilan keputusan (manajemen ASN). Berkaitan dengan hal itu, ASN disebut netral ketika bekerja secara adil, obyektif, tidak bias dan tidak berpihak pada siapapun, tidak hanya dalam politik, tetapi juga dalam pelayanan publik (tidak diskriminatif) pembuatan kebijakan (tidak berpihak pada kelompok tertentu), dan manajemen ASN (menerapkan sistem merit).

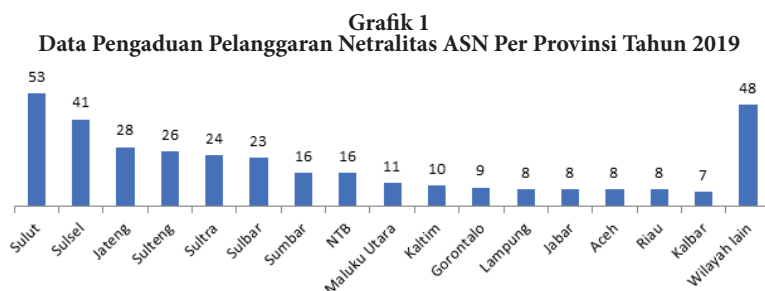
Komisi Aparatur Sipil Negara dalam Pengawasan Netralitas ASN

KASN adalah lembaga independen yang salah satu tugasnya mengawasi pelaksanaan asas netralitas pegawai ASN. KASN terus menerus berusaha meningkatkan efektivitas pengawasannya, baik secara preventif maupun represif. Untuk pengawasan secara preventif, dilakukan melalui sosialisasi ke instansi pemerintah dan advokasi menggunakan tulisan artikel/advertorial di media cetak dan digital. Selanjutnya untuk pengawasan represif dilakukan lewat pengaduan, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Selama ini juga terdapat berbagai tantangan yang dihadapi KASN dalam melakukan pengawasan netralitas ASN. Misalnya seperti keberadaan KASN yang hanya di pusat. Sementara cakupan pengawasannya meliputi seluruh daerah di Indonesia; termasuk 271 daerah yang tahun ini akan menyelenggarakan pilkada (pemilu kepala daerah) serentak. Belum lagi keterbatasan wewenang KASN untuk membuat PPK (Pejabat Pembina Kepegawaian) patuh terhadap rekomendasi yang dikeluarkan KASN.

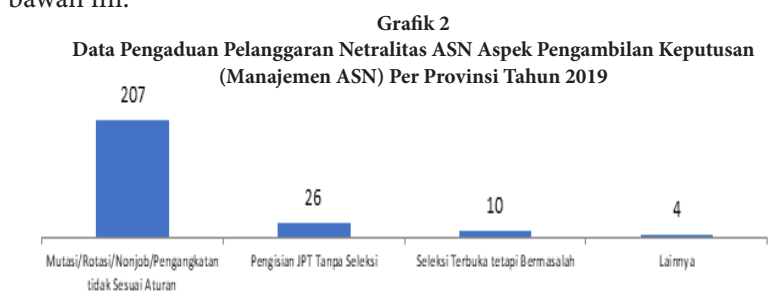
Tingginya Pelanggaran Netralitas (Impartiality) ASN

Data dalam Grafik 1 menunjukkan bahwa dari bulan Januari hingga Desember 2019 masih banyak ASN di hampir semua provinsi melakukan pelanggaran netralitas aspek politik.



Sumber: Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem diolah dari Bidang Pengaduan dan Penyelidikan-KASN (Desember 2019)

Untuk pelanggaran netralitas aspek pelayanan publik, data Ombudsman RI Indonesia (ORI) 2014-2018 menunjukkan terdapat 3795 laporan. Kasus-kasus yang ditemukan di lapangan berdasarkan laporan yang diterima ORI seputar: penyalahgunaan wewenang, penyimpangan prosedur, tidak memberikan pelayanan, penundaan berlarut, dan diskriminasi. Selanjutnya terkait pelanggaran netralitas aspek pengambilan keputusan (manajemen ASN), tahun 2019 menerima sebanyak 247 pengaduan seperti yang diilustrasikan pada Grafik 2 di bawah ini:



Sumber: Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem diolah dari Bidang Pengaduan dan Penyelidikan-KASN (Desember 2019)

Gambar 2
Aspek Netralitas



Sumber: Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem, KASN 2019

Data dari KASN dan Ombudsman RI menunjukkan bahwa masih banyak pelanggaran netralitas (*impartiality*) ASN. Berkaitan dengan hal tersebut, KASN menindaklanjutinya dengan membuat tingkatan kerawanan pelanggaran netralitas (*impartiality*) ASN. Melalui tingkatan kerawanan tersebut dapat terlihat jenis pelanggaran yang memiliki intensitas kemungkinan banyak muncul. Tingkatan ini sangat bermanfaat karena akan memudahkan pihak-pihak yang berkepentingan dalam hal tersebut untuk melakukan identifikasi lebih jauh perihal permasalahan dari penyebab terjadinya pelanggaran dan upaya pencegahan sekaligus penindaklanjutan dalam mengatasi pelanggaran.

Metode yang digunakan dalam pembuatan tingkatan kerawanan pelanggaran netralitas (*impartiality*) ASN adalah persepsi ASN dan masyarakat pengguna layanan di berbagai instansi pemerintah. Data tersebut kemudian dilakukan triangulasi dari berbagai sumber data. Dari proses tersebut kemudian terbentuk tingkatan kerawanan pelanggaran netralitas (*impartiality*) ASN yang dilihat tiga aspek, yakni politik, pelayanan publik dan pengambilan keputusan atau manajemen ASN. Dalam penyusunan jenis pelanggaran yang berpotensi paling banyak terjadi ini telah disusun kategori tingkatan kerawanan pelanggaran berdasarkan yang sangat tinggi sampai ke sangat rendah, berikut tingkatannya:

Gambar 3
Tingkatan Kerawanan Pelanggaran Netralitas (Impartiality) ASN



Sumber: Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem KASN, 2019

Tingkatan Kerawanan Pelanggaran Netralitas Aspek Politik

Keberpihakan Kepada Salah Satu Peserta Pemilu melalui Media Sosial

Jenis pelanggaran ini juga termasuk yang paling sering diadukan ke KASN pada rentang Januari-Desember tahun 2018. Jenis pelanggaran ini merupakan yang paling berpotensi besar bisa sering terjadi ke depannya. Temuan ini bisa menguatkan bahwa pemberian pemahaman kepada ASN untuk bijak dalam menggunakan media sosial.

Unit Kerja yang Membuat Acara Menguntungkan Peserta Pemilu

Biasanya kepala daerah mempengaruhi birokrat di berbagai Organisasi Perangkat Daerah (OPD) lingkungannya untuk memainkan anggaran supaya bisa digunakan untuk kepentingan politiknya untuk membiayai ongkos politik yang mahal.

Pimpinan yang Mengerahkan ASN Mendukung Peserta Pemilu

Dalam istilah lain jenis pelanggaran ini disebut dengan “birokrasi berpolitik”. Umumnya jenis pelanggaran ini terjadi di daerah. Biasanya jenis pelanggaran ini dilakukan oleh pimpinan di birokrasi untuk mengerahkan dan memberikan dukungan kepada peserta pemilu tertentu melalui bentuk (1) memberikan himbauan memilih; (2) melakukan ajakan; (3) seruan; (4) pemberian barang agar bisa mendukung salah satu peserta pemilu tertentu.

Terlibat dalam Kampanye Tertutup dan Terbuka/Lapangan

Bukan rahasia umum lagi bahwa jenis pelanggaran ini banyak terjadi di daerah. Tahun 2018 saja terjadi sekitar 101 pelanggaran yang masuk ke pengadilan KASN.

Terlibat Dalam Deklarasi Peserta Pemilu

Jenis pelanggaran ini sangat rentan terjadi di daerah, mengingat ASN di daerah sangat beresiko dipermainkan kepentingan politik praktis. Para ASN seakan dibuat terjebak dalam kondisi jika mendukung karir akan cepat bisa naik, namun jika tidak mendukung karir akan *stagnan* di tempat.

Penggunaan Anggaran dan Fasilitas Negara Untuk Mendukung Peserta Pemilu

Penyimpangan anggaran oleh pejabat ASN sangat rentan terjadi di birokrasi, utamanya di daerah. Motifnya sama, birokrat mau tidak mau melakukan pelanggaran ini jika ingin kariernya meningkat.

Menjadi Narasumber Acara Parpol

Jenis pelanggaran ini tergolong sangat spesifik dan jarang terjadi. Mengingat untuk menjadi narasumber sangat dibutuhkan keahlian dan kepakaran tertentu, ditambah juga dibutuhkan relasi ke partai politiknya.

Ikut Membuat Advertorial Untuk Mendukung Peserta Pemilu

Umumnya jenis pelanggaran ini terjadi ketika musim pemilu kepala daerah berlangsung. Biasanya kepala daerah memaksa kepala dinasnya memasang foto dengan tujuan menyampaikan program pemerintah.

Gambar 4

Tingkatan Kerawanan Pelanggaran Netralitas ASN Aspek Politik



Sumber: Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem KASN, 2019

Tingkatan Kerawanan Pelanggaran Netralitas Aspek Pelayanan Publik

Mendahulukan Pelayanan Kepada Pejabat, Tokoh dan Pemuka Agama

Para pegawai ASN cenderung menganggap jabatan tertentu sebagai posisi yang patut dijunjung dan dihormati. Seringkali bentuk penghormatan tersebut dilakukan melalui cara yang salah, yakni dengan memprioritaskan orang yang punya status sosial tinggi.

Mendahulukan Kepada yang Memiliki Hubungan Kekeluargaan

Masyarakat pengguna layanan sepakat bahwa jenis pelanggaran ini memang ada dan umum terjadi.

Mendahulukan Pihak yang Membayar

Jenis pelanggaran ini lumrah terjadi di tengah proses pelayanan publik dari ASN kepada masyarakat.

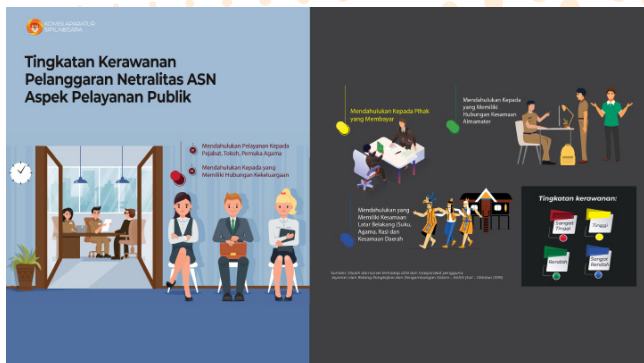
Mendahulukan Kepada yang Memiliki Hubungan Kesamaan Almamater

Banyaknya alumni suatu institusi pendidikan di Indonesia yang sudah menyebar dalam berbagai bidang pekerjaan menjadi salah satu faktor munculnya jenis pelanggaran berupa mendahulukan kepada yang memiliki hubungan almamater.

Mendahulukan yang Memiliki Kesamaan Latar Belakang (Suku, Agama, Ras) dan Kesamaan Daerah

Sikap primordial berbasis identitas suku, agama dan ras masih mewarnai praktek pelayanan publik. Meski demikian, jenis pelanggaran ini paling sedikit muncul.

Gambar 5
Tingkatan Kerawanan Pelanggaran Netralitas ASN Aspek Pelayanan Publik



Sumber: Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem KASN, 2019

Tingkatan Kerawanan Pelanggaran Netralitas Aspek Pengambilan Keputusan

Promosi/Mutasi/Rotasi Pegawai ASN Belum Berdasarkan Prinsip Merit

KASN banyak mendapatkan aduan jenis pelanggaran ini. Hal ini sejalan dengan adanya temuan yang menempatkan jenis pelanggaran ini di urutan pertama.

Pemberian Sanksi Belum Dilakukan Secara Konsisten Sesuai Ketentuan

Kendala pemberian sanksi adalah terkadang terdapat perilaku tebang pilih dari atasan ataupun kepala di suatu instansi pemerintah.

Rekrutmen Pegawai Belum Berdasarkan Prinsip Merit

Jenis pelanggaran ini biasanya terjadi ketika instansi pemerintah merekrut pegawai dari instansi lain atau merekrut PPNPN (Pegawai Pemerintah Non Pegawai Negeri) yang menurut hasil wawancara di beberapa instansi sampel juga banyak terjadi sikap tidak netral dalam perekrutan PPNPN.

Program/Kegiatan Dibuat Oleh Instansi Menguntungkan Peserta Pemilu

Pembuatan program/kegiatan dibuat oleh instansi bertujuan menguntungkan peserta pemilu yang akan maju kembali dalam pilkada. Biasanya yang bisa melakukan kegiatan ini adalah para calon Kepala Daerah Petahana.

Gambar 6
Tingkatan Kerawanan Pelanggaran Netralitas ASN Aspek Pengambilan Keputusan



Sumber: Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem KASN, 2019

Rekomendasi Strategi

Kebijakan

- ▶ Peninjauan kembali kedudukan Kepala Daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK).
- ▶ Mengevaluasi sistem pemilu yang selama ini berjalan. Pemilu berbiaya mahal mengakibatkan terjadinya pola transaksional yang dilakukan kandidat politik dengan masyarakat dalam masa pemilu. Selama ini PPK yang berasal dari kalangan politik bermain anggaran birokrasi untuk kepentingan pemenangnya dalam pemilu.
- ▶ Melakukan pengisian jabatan berdasarkan sistem merit. Untuk menghilangkan praktek pengisian jabatan berbasis primordial (kekeluargaan kekerabatan, almamater).
- ▶ Mentargetkan tiap instansi pemerintah dapat mencapai kategori 3 (baik) dan 4 (sangat baik) dalam penerapan sistem merit.
- ▶ Membuat peraturan tentang netralitas ASN aspek pelayanan publik dan pengambilan keputusan (manajemen ASN). Sebagai dasar hukum untuk menangani persoalan netralitas aspek pelayanan publik dan pengambilan keputusan (manajemen ASN).
- ▶ Melakukan kerja sama dengan berbagai kementerian dan lembaga pemerintah yang berkepentingan dalam masalah netralitas ASN.
- ▶ Penguatan kewenangan KASN dalam mengawasi penegakan netralitas (*impartiality*)

Sosialisasi

- ▶ Pembuatan buku pedoman netralitas (*impartiality*) ASN
- ▶ Tiap instansi pemerintah menyebarkan brosur, leaflet, poster, sticker, berisi tentang konsep netralitas (*impartiality*) ASN ke pegawainya.
- ▶ Melakukan pendekatan ke media massa untuk menyampaikan informasi tentang pentingnya masyarakat untuk berpartisipasi turut serta mengawasi pelayanan yang dilakukan ASN

Monitoring dan Evaluasi

- ▶ Membangun saluran pengaduan berbasis media sosial agar masyarakat bisa lebih efisien waktu maupun biaya dalam mengawasi ASN.
- ▶ Meningkatkan kapasitas Inspektorat di tiap Kementerian maupun Lembaga Pemerintah
- ▶ Melakukan kerja sama dengan kalangan masyarakat sipil, misalnya dengan berbagai LSM yang *concern* terhadap persoalan netralitas ASN
- ▶ Melakukan kajian evaluasi di tiap instansi pemerintah tentang sejauhmana pegawai ASN di lingkungan instansinya melaksanakan asas netralitas (*impartiality*).

Daftar Pustaka

- Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem Komisi Aparatur Sipil Negara. (2018). *Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara 2018*. Jakarta: Komisi Aparatur Sipil Negara.
- Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem Komisi Aparatur Sipil Negara. (2019). *Pengawasan Penegakan Netralitas (Impartiality) Aparatur Sipil Negara*. Jakarta: Komisi Aparatur Sipil Negara.
- Hazell, Robert., Ben Worthy., & Mark Glover. (2010). *Impartiality (The Impact of the Freedom of Information Act on Central Government in the UK: Does 'FOI work?)*. London: Palgrave McMillan
- Republik Indonesia. (2014). *Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN)*. Jakarta: Kementerian Hukum dan HAM
- Rothstein, B. and Teorell, J. (2008), *What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions*. Governance An International Journal of Policy, Administration, And Institution.
- Zuhro, Siti. 2019. *Konsep Netralitas Birokrasi: Tinjauan Teoritik*. Jakarta: FGD Penegakan Netralitas (*Impartiality*) ASN

Sekretariat:
Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem
Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN)

Jl. Letjen M.T. Haryono No.Kaw. 52-53, RT.3/RW.4,
Cikoko, Kec. Pancoran, Kota Jakarta Selatan,
Daerah Khusus Ibukota Jakarta 12770

