



KOMISI APARATUR
SIPIIL NEGARA

PENGAWASAN NETRALITAS APARATUR SIPIIL NEGARA



Pengawasan Netralitas

Aparatur Sipil Negara

Nuraida Mokhsen, Septiana Dwiputrianti,
Syauqi Muhammad, Nandra Hutomo



KOMISI APARATUR
SIPIL NEGARA

Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN)

Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem

ISBN 978-602-53106-4-5

“Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara”

Edisi Kedua., viii, 82 Halaman.

Hak Penerbitan pada Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem -
Komisi Aparatur Sipil Negara (PPS – KASN).

Jl Letjend. MT. Haryono No.Kav. 52-53, RT.3/RW.4, Cikoko, Pancoran, Jakarta
Selatan. 13630

Dewan Redaksi

Pembina : Ketua Komisi Aparatur Sipil Negara
Penanggung Jawab : Wakil Ketua Komisi Aparatur Sipil Negara
Ketua Dewan Redaksi : Prof. Prijono Tjiptoherijanto
Anggota Redaksi : Waluyo
I Made Suwandi
Tasdik Kinanto
Abdul Hakim
Irwansyah
Sumardi
Tim Penyusun : Nuraida Mokhsen
Septiana Dwiputrianti
Syaugi Muhammad
Nandra Hutomo

Hak cipta dilindungi undang - undang. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apapun, baik secara elektronik maupun mekanik, termasuk memfotokopi, merekam, atau dengan menggunakan sistem penyimpanan lainnya, tanpa izin tertulis penerbit.

UNDANG - UNDANG NOMOR 19 TAHUN 2002 TENTANG HAK CIPTA

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak mengumumkan atau memperbanyak suatu hak cipta atau memberi izin untuk itu, dipidana dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan atau denda paling banyak Rp. 500.000.000 (lima ratus juta rupiah)

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI	ii
DAFTAR GRAFIK	vi
DAFTAR TABEL	v
DAFTAR GAMBAR	vi
DAFTAR LAMPIRAN	vii
KATA SAMBUTAN	viii
KATA PENGANTAR	ix
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Pentingnya Pengawasan Netralitas ASN	2
1.3. Peran Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN)	3
1.4. Tujuan Kajian	4
BAB II LANDASAN TEORI	5
2.1. Netralitas ASN	5
2.1.1. Netralitas dalam Politik	6
2.1.2. Netralitas dalam Pelayanan Publik	7
2.1.3. Netralitas dalam Pengambilan Kebijakan dan Manajemen ASN	8
2.2. Pentingnya Netralitas ASN	8
2.3. Pengawasan	10
2.3.1 Jenis Pengawasan	11
a. Pengawasan Preventif	11
b. Pengawasan Represif	12
BAB III METODE KAJIAN	13
3.1. Metode Kajian yang Digunakan	13
3.2. Pengumpulan Data	14
3.3. Teknik Analisis Data	17
BAB IV KEBIJAKAN PENGAWASAN NETRALITAS ASN	19
4.1. Landasan Hukum	19
4.1.1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN)	19

4.1.2 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang	19
4.1.3. Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil	20
4.1.4. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri	22
4.2. Jenis Pelanggaran Netralitas ASN	24
BAB V NETRALITAS PEGAWAI ASN SAAT INI	35
5.1. Pelanggaran Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara	35
5.2. Penyebab Terjadinya Pelanggaran Netralitas ASN	36
5.3. Kendala dalam Pengawasan Netralitas ASN	38
a. Kendala di Tingkat Makro	40
b. Kendala di Tingkat Mikro	40
5.4. Kasus: Netralitas ASN di Provinsi Jawa Barat	41
5.5. Kasus: Netralitas ASN di Provinsi Papua	43
5.6. Kasus: Netralitas ASN di Provinsi Sulawesi Tenggara	44
BAB VI PENGAWASAN NETRALITAS PEGAWAI ASN	47
6.1. Pengawasan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN)	47
6.2. Pengawasan Instansi Lainnya	53
6.2.1. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi (KEMENPANRB)	53
6.2.2. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu)	55
6.2.3. Badan Kepegawaian Negara (BKN)	56
6.2.4. Kementerian Dalam Negeri	57
6.2.5. Ombudsman Republik Indonesia	58
6.3. Perlunya Kolaborasi Pengawasan Netralitas ASN	60
BAB VII STRATEGI PENGAWASAN NETRALITAS ASN	65
7.1. Strategi Jangka Pendek	65
7.2. Strategi Jangka Panjang	67
BAB VIII PENUTUP	69
DAFTAR PUSTAKA	70
LAMPIRAN	75

DAFTAR GRAFIK

Grafik 1: Data Pengaduan Pelanggaran Netralitas ASN Per Provinsi Tahun 2018	2
Grafik 2: Jumlah Aduan Pelanggaran Netralitas ASN dan Banyaknya Pilkada Serentak	35
Grafik 3: Penyebab Pelanggaran Netralitas ASN di Papua	44
Grafik 4: Substansi Laporan Ombudsman RI Perwakilan Sulawesi Tenggara .	45

DAFTAR TABEL

Tabel 1: Jenis Pelanggaran Netralitas ASN Aspek Politik	24
Tabel 2: Kondisi Ideal dalam Aspek Pelayanan Publik	27
Tabel 3: Kecenderungan Pelanggaran dalam Aspek Pelayanan Publik	28
Tabel 4: Kondisi Ideal dalam Aspek Pengambilan Kebijakan dan Manajemen ASN	31
Tabel 5: Kecenderungan Pelanggaran Netralitas dalam Pengambilan Kebijakan dan Manajemen ASN	33
Tabel 6: Penyebab Pelanggaran Netralitas ASN	37
Tabel 7: Kendala dalam Pengawasan Netralitas ASN	38
Tabel 8: Jenis Pelanggaran Pelayanan Publik di Sulawesi Tenggara.....	45
Tabel 9: Banyaknya ASN Yang Melanggar Berdasarkan Provinsi	50
Tabel 10: Jenis Pelanggaran Netralitas Pegawai ASN tahun 2018.....	51
Tabel 11: Peran Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Dalam Perumusan dan Penetapan Kebijakan Pengawasan Netralitas ASN	54
Tabel 12: Peran Badan Pengawas Pemilu Dalam Pengawasan Netralitas ASN	56
Tabel 13: Peran Badan Kepegawaian Negara Dalam Pengawasan dan Pengendalian Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria (NSPK) Manajemen ASN	57
Tabel 14: Peran Kementerian Dalam Negeri Dalam Pengawasan Netralitas ASN di Daerah.....	58
Tabel 15: Peran Ombudsman Republik Indonesia (ORI) dalam Mengawasi Penyelenggaraan Netralitas pada Aspek Pelayanan Publik	59
Tabel 16: Rangkuman Identifikasi Tugas/Fungsi Instansi Pemerintah Yang Berkaitan Dengan Pengawasan Netralitas ASN	63

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1: <i>Mixed Method</i> dengan Pendekatan <i>Concurrent Embedded Design</i>	17
Gambar 2: Alur Pengaduan Aduan Pelanggaran Netralitas oleh KASN	48
Gambar 3: Pengawasan Netralitas oleh KASN dan Keterkaitan dengan Instansi Lain	60

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1 : Narasumber Kajian Pengawasan Netralitas ASN

Lampiran 2 : Kegiatan Focus Group Discussion Pengawasan Netralitas ASN

Lampiran 3 : Kuesioner Pengawasan Netralitas ASN

Lampiran 4 : Policy Brief Pengawasan Netralitas ASN

KATA SAMBUTAN

Syukur Alhamdulillah, kegiatan pengkajian “Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN)” telah dapat kami selesaikan dengan baik. Hal ini sejalan amanat Undang Undang Aparatur Sipil Negara, dimana salah satu tugas utama Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) adalah menjaga netralitas pegawai ASN. Netralitas sebagai prinsip yang harus dipegang oleh ASN mengamanatkan pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik. Untuk itu, penegakan netralitas pegawai ASN menjadi hal yang penting untuk menjaga profesionalitasnya dalam menjalankan tugas pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat.

Kegiatan pengkajian ini dilakukan untuk menganalisis faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya pelanggaran netralitas pegawai ASN dan perlunya evaluasi terhadap sistem pengawasan terhadap pelaksanaan asas netralitas di kalangan pegawai ASN. Dari hasil pengkajian ini dapat diperoleh rekomendasi kebijakan untuk meningkatkan efektivitas sistem pengawasan KASN terhadap pelaksanaan asas netralitas pegawai ASN.

Terima kasih kami sampaikan kepada pihak-pihak yang telah memberikan bantuan berupa data dan informasi dalam kegiatan pengkajian ini. Kami menyadari masih terdapat kekurangan dalam menyusun hasil pengkajian ini, sehingga kritik dan saran dalam penyempurnaannya sangat diperlukan. Akhir kata, kami berharap hasil pengkajian ini dapat memberikan manfaat dalam mewujudkan sistem pengawasan ASN yang handal.

Jakarta, April 2019

Ketua Komisi Aparatur Sipil Negara



Sofian Effendi

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa atas segala limpahan rahmat, inayah, taufik dan hidayahnya sehingga penyusunan laporan kajian tentang “Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN)” edisi 2 telah selesai. Laporan kajian edisi 2 tentang pengawasan netralitas ASN ini merupakan perbaikan dari tahun 2018. Penyusunan laporan kajian ini sebagai ikhtiar yang dilakukan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) dalam menjalankan salah satu tugasnya menjaga netralitas ASN sebagaimana yang telah diamanahkan oleh Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Hasil dari kajian ini diharapkan dapat memberikan informasi tambahan dalam sistem pengawasan terhadap pelaksanaan asas Netralitas ASN. Pengawasan dalam hal ini tidak hanya berfokus pada sisi represif tetapi juga memperhatikan dari sisi preventif.

Laporan kajian ini disusun berdasarkan sumber referensi dan informasi yang berasal dari hasil pengumpulan data. Adapun pengumpulan data tersebut menggunakan metode wawancara mendalam (*in-depth interview*), *focus group discussion (FGD)*, survey dan pengambilan data sekunder (dokumen pemerintah, hasil kajian sebelumnya, data KASN, data kementerian/lembaga dll). Penulis dan tim penyusun menyadari, penyelesaian kajian ini tidak terlepas dari bantuan berbagai pihak yang telah mendukung, antara lain adalah: Kementerian/Lembaga/Daerah yang memberikan data; *key information* dari birokrat, peneliti, akademisi, lembaga swadaya masyarakat yang telah memberikan masukan dan saran. Kami menyadari bahwa hasil kajian ini masih banyak kekurangan, oleh karena itu, kami menerima semua saran, masukan maupun kritik demi perbaikan kajian ini di masa yang akan datang.

Jakarta, April 2019
Komisioner Bidang Pengkajian
dan Pengembangan Sistem



Nuraida Mokhsen

BAB I

PENDAHULUAN

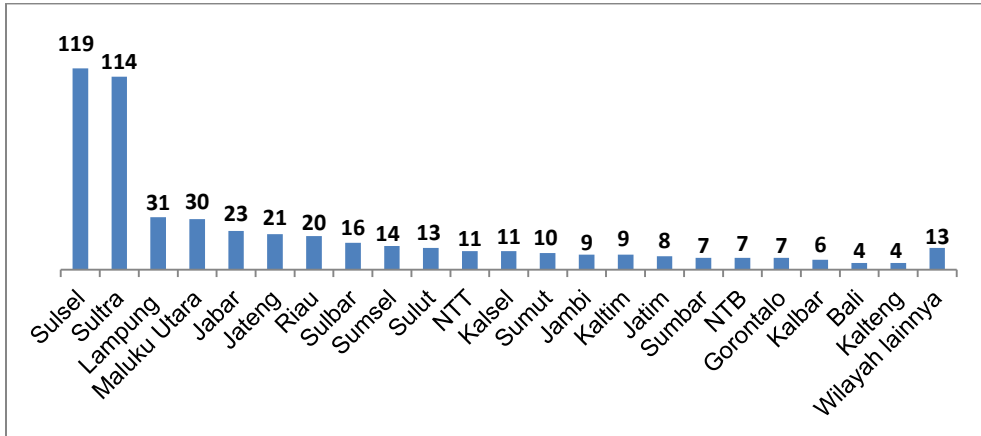
1.1. Latar Belakang

Pegawai ASN berada dalam posisi yang dilematis dan terombang ambing oleh kepentingan politik. Di satu sisi, mereka adalah pegawai yang diangkat, ditempatkan, dipindahkan dan diberhentikan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) yang berstatus pejabat politik. Kondisi seperti ini membuat karier mereka sering dikaitkan dengan kepentingan politik PPK. Di sisi lain, ASN juga harus tetap bersikap netral untuk menjaga profesionalitasnya dalam menjalankan tata kelola pemerintahan dan pelayanan publiknya. ASN adalah pelaksana kebijakan dan pemegang kewenangan dalam pengelolaan anggaran dan sumber daya di dalam birokrasi. Hal ini mengakibatkan pegawai ASN dapat dijadikan sebagai 'alat' bagi pejabat politik untuk dapat tetap mempertahankan/mendapatkan kewenangan dan kekuasaannya.

Netralitas ASN saat ini menjadi isu yang banyak mendapat sorotan. Hal ini disebabkan oleh banyaknya pelanggaran pegawai ASN terhadap asas netralitas. Pelanggaran ini terjadi, terutama menjelang, pada saat, dan setelah pelaksanaan Pilkada yang berlangsung pada tahun 2015, 2017 dan 2018. Isu Netralitas ASN menjadi hal yang akan terus berlanjut ke depan dan strategis, karena adanya penyelenggaraan pemilu anggota legislatif dan presiden/wakil presiden tahun 2019, serta pilkada serentak gelombang keempat tahun 2020 dan gelombang kelima tahun 2024. Sementara itu, pegawai ASN dituntut untuk bersikap netral dapat menjalankan tugasnya secara profesional oleh sebab itu penegakan netralitas ASN menjadi begitu penting.

Jumlah pelanggaran asas netralitas dalam penyelenggaraan Pilkada serentak cukup tinggi, dan ini tercermin dari data pengaduan terhadap pelanggaran netralitas ASN yang telah dilaporkan kepada KASN dari Januari – Desember 2018 sebagaimana pada tabel 1 berikut ini:

Grafik 1
Data Pengaduan Pelanggaran Netralitas ASN Per Provinsi Tahun 2018



Sumber: Komisi Aparatur Sipil Negara, Bidang Pengaduan dan Penyelidikan Per 31 Desember 2018

Terkait dengan tingginya kasus pelanggaran netralitas oleh pegawai ASN, ada kebutuhan mendesak untuk meninjau kembali sistem pengawasan yang berlaku.

1.2. Pentingnya Pengawasan Netralitas ASN

Netralitas merupakan salah satu asas yang penting dalam penyelenggaraan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan dan tugas pembangunan. Setiap pegawai ASN harus bersikap netral untuk dapat menjalankan tugasnya secara professional. Untuk menegakkan netralitas ASN, pemerintah telah mengeluarkan sejumlah peraturan perundang-undangan. Namun demikian, tingkat pelanggaran terhadap azas netralitas di kalangan pegawai ASN masih tinggi, terutama menjelang pelaksanaan Pilkada serentak. Sementara itu, ketidak-netralan pegawai ASN dapat menyebabkan terjadinya keberpihakan atau ketidakadilan dalam pembuatan kebijakan dan penyelenggaraan pelayanan yang pada akhirnya akan menimbulkan kerugian bagi masyarakat secara luas.

Salah satu aspek yang sangat penting dalam penegakan netralitas ASN ini adalah aspek pengawasan. Sistem pengawasan ASN yang efektif sangat dibutuhkan untuk memastikan pegawai ASN dalam melaksanakan tugasnya mematuhi

peraturan-perundang-undangan yang terkait netralitas ASN, guna menciptakan birokrasi yang profesional dan akuntabel-

1.3. Peran Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN)

Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) adalah lembaga non struktural yang mandiri. KASN dibentuk berdasarkan Pasal 27 UU No. 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Sesuai Pasal 30 UU tersebut, KASN berfungsi sebagai pengawas pelaksanaan nilai dasar, kode etik dan kode perilaku ASN, serta penerapan sistem merit dalam kebijakan dan manajemen ASN pada instansi Pemerintah. Adapun tugas KASN, menurut Pasal 31 UU ASN, adalah menjaga netralitas pegawai ASN, melakukan pengawasan atas pembinaan profesi ASN dan melaporkan pelaksanaan tugas kepada Presiden.

Dalam menjalankan tugasnya menjaga netralitas ASN, KASN menerima laporan terhadap pelanggaran netralitas ASN, melakukan penelusuran data dan informasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan pelanggaran netralitas ASN, dan melakukan upaya pencegahan pelanggaran terhadap netralitas ASN. Berdasarkan kewenangan tersebut KASN sejak tahun 2015 sudah membangun sistem pengawasan, khususnya pengawasan yang bersifat represif. Sistem pengawasan yang bersifat represif adalah dengan menerima dan menindaklanjuti pengaduan dari masyarakat, lembaga pemerintah, ASN, LSM dan berbagai pihak atas kasus pelanggaran terhadap netralitas ASN. Pengaduan ini, selanjutnya dapat dilakukan penyelidikan (investigasi) untuk mendapatkan bukti yang lebih lengkap dan bisa memberikan rekomendasi. Sampai dengan Desember 2018 jumlah aduan yang masuk ke KASN mencapai 507 aduan. Data menunjukkan kasus pelanggaran cenderung meningkat. KASN juga telah melakukan kerjasama dengan Bawaslu. Kerjasama dengan Bawaslu dan KASN dilakukan baik dalam melakukan sosialisasi, maupun menyampaikan data hasil temuan yang telah dilakukan oleh Bawaslu kemudian ditindaklanjuti oleh KASN terkait pelanggaran netralitas pegawai ASN.

1.4. Tujuan Kajian

Kajian pengawasan netralitas ASN ini mempunyai 3 tujuan sebagai berikut:

- a. Menganalisis penyebab terjadinya pelanggaran netralitas di kalangan pegawai ASN;
- b. Mengevaluasi sistem pengawasan KASN terhadap pelaksanaan asas netralitas ASN;
- c. Menyusun rekomendasi untuk peningkatan efektivitas sistem pengawasan KASN terhadap pelaksanaan asas netralitas ASN.

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1. Netralitas ASN

Netralitas menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah keadaan dan sikap netral, dalam arti tidak memihak, atau bebas. Menurut Nuraida Mokhsen (2018)¹ netralitas ASN mengandung makna *impartiality* yaitu bebas kepentingan, bebas intervensi, bebas pengaruh, adil, objektif, dan tidak memihak. Sementara itu Marbun dalam Sri Hartini (2009) menyampaikan bahwa netralitas adalah kebebasannya Pegawai Negeri Sipil dari pengaruh kepentingan partai politik tertentu atau tidak memihak untuk kepentingan partai politik tertentu atau tidak berperan dalam proses politik.

Di Indonesia definisi dan kerangka konseptual tentang netralitas ASN masih sangat dominan dikaitkan dengan aspek politik. Padahal jika mengacu kepada konsep dasar netralitas yaitu imparsialitas, maka cakupannya akan lebih luas. Menurut Sofian Effendi (2018)² menyampaikan bahwa “Netralitas mengacu pada imparsial yang artinya adil, objektif, tidak bias dan tidak berpihak pada siapapun, tidak hanya dalam politik, tapi juga dalam pelayanan publik (tidak diskriminatif), pembuatan kebijakan (tidak berpihak pada kelompok tertentu), dan manajemen ASN (menerapkan merit sistem)”.

Dalam referensi lain terkait dengan netralitas yang bermakna imparsialitas, Robert Dahl (1989) dalam Rothstein dan Teorell (2008) merumuskan imparsialitas sebagai kesetaraan politik, yaitu perlakuan yang tidak memihak dalam melaksanakan wewenang publik berdasarkan undang-undang dan kebijakan tanpa mempertimbangkan hubungan khusus, referensi pribadi, dan hal-hal lain di luar

¹ Disampaikan dalam kegiatan *Focus Group Discussion* tentang “Sistem Pengawasan KASN terhadap Asas Netralitas ASN” pada tanggal 21 Mei 2018 yang diselenggarakan oleh KASN di Hotel Bidakara

² Disampaikan dalam kegiatan *Focus Group Discussion* tentang “Sistem Pengawasan KASN Terhadap Asas Netralitas ASN” pada tanggal 21 Mei 2018 yang diselenggarakan oleh KASN di Hotel Bidakara

hukum. Imparsialitas menjadi nilai dasar yang harus menjadi pedoman bagi seorang Aparatur Sipil Negara. Terdapat empat tipe lingkungan di dalam lingkup sosial imparsialitas menurut Rothstein dan Teorell (2008) yaitu negara, pasar, kerabat, serta kelompok kepentingan. Pihak yang melaksanakan kepentingan publik seharusnya mengetahui norma apa yang sesuai dan tidak sesuai dalam lingkungan negara dan bagaimana norma ini berlaku dalam lingkungan yang lain. Bagi seorang Aparatur Sipil Negara tidak diperbolehkan untuk mencampurkan norma sebagai pegawai pemerintah dengan hal yang berkaitan norma dari lingkungan lain.

Sebagai contoh menerima *bribery* (suap), menangani kasus yang terkait dengan kerabat, dan memiliki kecenderungan etnis, ekonomi dsb ketika mengimplementasikan peraturan perundang-undangan. Berbagai keputusan yang diambil oleh pegawai ASN harus dilatarbelakangi oleh kepentingan publik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kepentingan lain yang terkait dengan uang dalam lingkungan pasar, loyalitas dalam lingkungan kerabat, serta ketaatan dalam lingkungan kelompok kepentingan harus dikesampingkan. Sehingga seorang ASN harus memahami dan bertindak dengan jelas sesuai dengan batas-batasan dalam setiap aspek. Secara lebih rinci, Netralitas memiliki aspek aspek sebagai berikut:

- a. Netralitas dalam politik
- b. Netralitas dalam pelayanan publik
- c. Netralitas dalam pembuatan kebijakan dan manajemen ASN

2.1.1. Netralitas dalam Politik

Marbun dalam Sri Hartini (2009) menyampaikan bahwa netralitas adalah kebebasannya Pegawai Negeri Sipil (PNS) dari pengaruh kepentingan partai politik tertentu atau tidak memihak untuk kepentingan partai politik tertentu atau tidak berperan dalam proses politik. Menurut Cheung (2014); ketika birokrat terlibat dalam proses pembuatan kebijakan, sedapat mungkin birokrat *independen* (bebas) dari kepentingan politik. Selanjutnya untuk proses tanggung jawab atas resiko kebijakan publik ditanggung oleh politisi pembuat kebijakan.

Jika dikaitkan dengan penyelenggaraan Pilkada, netralitas dapat didefinisikan sebagai perilaku tidak memihak, atau tidak terlibat yang ditunjukkan birokrasi pemerintahan dalam masa kampanye kandidat kepala daerah di ajang Pilkada baik secara diam-diam maupun terang-terangan (Muh Amin, 2013). Terdapat dua indikator utama dari netralitas politik, yaitu:

- a. Tidak terlibat, dalam arti tidak menjadi tim sukses calon kandidat pada masa kampanye atau menjadi peserta kampanye baik dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS.
- b. Tidak memihak, dalam arti tidak membantu dalam membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan salah satu pasangan calon, tidak mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap salah satu pasangan calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah pada masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkup unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat, serta tidak membantu dalam menggunakan fasilitas negara yang terkait dengan jabatan dalam rangka pemenangan salah satu calon pasangan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah pada masa kampanye (Muh Amin, 2013).

2.1.2. Netralitas dalam Pelayanan Publik

Berkaitan dengan definisi lain dari netralitas disampaikan juga oleh Rina Martini (2015), disebutkan bahwa Netralitas birokrasi yakni menempatkan pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik yang tidak dipengaruhi oleh kekuatan politik. Kenetralan birokrasi penting untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara efektif dan efisien. Dalam perkembangan konsep netralitas birokrasi telah lama menjadi perdebatan oleh para pakar. Garis tegas telah memisahkan dua kelompok yakni menyangkut netralitas birokrasi dalam politik dan birokrasi memihak pada kekuatan dominan.

Pandangan birokrasi harus netral dari pengaruh politik dipelopori antara lain oleh W. Wilson dan Hegel dalam Martini (2015), sedangkan sebaliknya dipelopori antara lain oleh Karl Marx, James Svara dan Goerge Edward II. Pandangan kelompok Wilson didasarkan birokrasi hanya sebagai pelaksana kebijakan yang tidak boleh mengambil kebijakan politik. Sedangkan kelompok lainnya mempertanyakan apakah birokrasi harus netral bila selalu dalam kehidupan politik sehingga birokrasi harus memihak pada pihak dominan.

Disisi lain, Francis Rourke dalam Martini (2015) berpendapat bahwa birokrasi dapat berperan membuat kebijakan politik dan melaksanakannya. Namun birokrasi tidak bisa lepas dari konflik kepentingan politik. Memihaknya birokrasi pemerintah kepada kekuatan politik atau pada golongan yang dominan

membuat birokrasi tidak steril. Miftah Thoha (1993) menyampaikan banyak virus yang terus menggerogotinya seperti: pelayanan yang memihak, jauh dari objektivitas, terlalu birokratis (bertele-tele) dan sebagainya, akibatnya mereka merasa lebih kuat sendiri, kebal dari pengawasan dan kritik.

Selain itu, Hazell et al (2013) menjelaskan netralitas dalam pelayanan publik adalah sebuah kesepakatan berdasarkan konstitusional yang oleh pemerintah selama ini sudah diperjuangkan. Pelayanan publik yang baik dari instansi pemerintah adalah ketika mampu memberikan pelayanan kepada seluruh masyarakat dengan tanpa melihat perbedaan. Dalam memberikan pelayanan publik ASN seharusnya memperhatikan aspek imparialitas dan anonimitas, sebab legitimasi suatu organisasi pemerintah (institusi pemerintah) tergantung dari bagaimana instansi tersebut bisa berlaku netral dalam memberikan pelayanan publik.

2.1.3. Netralitas dalam Pengambilan Kebijakan dan Manajemen ASN

Rothstein, B. and Teorell, J. (2008) menjelaskan bahwa dalam praktik penyelenggaraan manajemen negara, proses rekrutmen Aparatur Sipil Negara yang harus dilaksanakan berdasarkan merit dan kualifikasi yang telah ditetapkan sebelum rekrutmen dilaksanakan. Selain itu, Prof. Dr. Eko Prasajo (2018)³ menyampaikan bahwa netralitas adalah sebagai salah satu asas dalam penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN. Esensi Netralitas adalah:

- a. Komitmen, integritas moral dan tanggung jawab pada pelayanan publik
- b. Menjalankan tugas secara profesional dan tidak berpihak
- c. Tidak melakukan pelanggaran konflik kepentingan dalam tugasnya
- d. Tidak menyalahgunakan tugas, status, kekuasaan dan jabatannya

2.2. Pentingnya Netralitas ASN

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, pegawai ASN berfungsi sebagai pelaksana kebijakan publik, penyelenggara pelayanan publik, dan perekat serta pemersatu bangsa. Untuk melaksanakan fungsi tersebut, pegawai ASN diberi kewenangan mengelola keuangan dan aset negara,

³ Disampaikan dalam kegiatan *Focus Group Discussion* tentang Sistem Pengawasan KASN Terhadap Asas Netralitas ASN pada tanggal 21 Mei 2018 yang diselenggarakan oleh KASN di Hotel Bidakara

menggunakan fasilitas negara, serta membuat kebijakan yang berdampak pada masyarakat luas. Agar kewenangan tersebut tidak disalahgunakan dan hanya menguntungkan kelompok tertentu maka pegawai ASN harus bersikap netral. Pegawai ASN tidak diperbolehkan menggunakan uang dan aset negara untuk kepentingan kelompok tertentu. Pegawai ASN juga dilarang membuat kebijakan yang bersifat diskriminatif dan mengutamakan pelayanan hanya kepada kelompok tertentu saja.

Selain itu, pegawai ASN yang memiliki posisi penting di birokrasi pemerintah juga sering menjadi panutan masyarakat. Apabila pegawai ASN diperbolehkan menunjukkan dukungan kepada peserta dalam Pemilu maka dikhawatirkan penetapan kebijakan dan penyelenggaraan pelayanan publik akan terpengaruh oleh politik praktis yang dapat menimbulkan ketidakadilan di kalangan masyarakat. Oleh sebab itu, pegawai ASN diharapkan tidak terlibat di dalam politik praktis.

Netralitas pegawai ASN sangat penting dalam menciptakan tata pemerintahan yang baik serta birokrasi yang berorientasi pada pelayanan publik. Sebagaimana disampaikan oleh Prof. Sofian Effendi: “ASN itu harus netral (impartial), tidak boleh berpihak dan tidak boleh memihak dalam melaksanakan tugas dan fungsinya”. Rakmawanto (2007) dalam Firnas (2016) menyebutkan bahwa netralitas birokrasi diperlukan agar memastikan kepentingan negara dan rakyat secara keseluruhan berorientasi kepada pelayanan, sehingga siapapun kekuatan politik yang memerintah, birokrasi tetap memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat.

Menurut Komisioner Ombudsman RI 2016-2021, La Ode Ida (2018)⁴, yang menangani pengaduan berkaitan dengan SDM Aparatur menyampaikan bahwa pentingnya netralitas ASN adalah:

- a. Wujud substansi pelayanan;
- b. Terwujudnya profesionalisme birokrasi, yaitu ASN sebagai inti birokrasi yang melayani;
- c. Terciptanya kenyamanan kerja ASN;

⁴ Disampaikan dalam kegiatan dalam Kegiatan *Focus Group Discussion* tentang Sistem Pengawasan Netralitas ASN Dalam Aspek Politik, Pelayanan dan Pembuatan keputusan pada tanggal 5 September 2018 yang diselenggarakan oleh KASN di Hotel Bidakara

d. Tegaknya hukum yang berkeadilan.

Mengingat tugas birokrasi sangat vital dalam penyelenggaraan negara dan pelayanan publik, maka profesionalisme birokrasi mutlak menjadi ruh, derap, dan langkah setiap aparat birokrasi. Politisasi birokrasi dalam kancah politik praktis sesaat jelas merusak tatanan birokrasi profesional yang diidamkan (Firnas, 2016). Sedangkan menurut Zuhro (2016) pentingnya netralitas birokrasi adalah karena:

- a. Membangun iklim demokrasi yang sehat, tidak menyeret birokrasi ke dalam politik;
- b. Memunculkan pluralisme birokrasi karena format kebijakan lebih merupakan hasil kompetisi aktor aktor ketimbang monopoli negara. Salah satu indikasinya jika netralitas birokrasi terwujud dengan baik adalah terbukanya peluang untuk mempengaruhi kebijakan dan relatif meningkatnya tanggung jawab birokrasi terhadap masalah masalah yang ada di tengah masyarakat (*public affairs*);
- c. Mendorong terwujudnya *good governance*. Terwujudnya *good governance* di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari berhasil tidaknya kinerja birokrasi. Keduanya mempunyai korelasi yang positif dalam arti saling mempengaruhi. Kinerja birokrasi dan pemberdayaan masyarakat yang semakin bagus akan berpengaruh positif terhadap pembangunan

Dalam referensi lain, Zuhro (2008) juga menyebutkan bahwa netralitas birokrasi akan mendorong pelaksanaan otonomi daerah dan peningkatan perekonomian daerah. Roda pembangunan ekonomi daerah digerakkan oleh mesin birokrasi, sebagai mesin yang sangat vital, birokrasi biasanya memiliki sistem dan standar kerja baku sebagai syarat untuk bisa menjadi profesional. Untuk itu perlu diciptakan sistem dan standar kerja birokrasi dari pusat sampai daerah. Gangguan terhadap sistem dan standar kerja akan menimbulkan distorsi hebat dalam efisiensi dan efektivitas sebuah pemerintahan.

2.2. Pengawasan

Pengawasan adalah suatu kegiatan untuk memperoleh kepastian terkait kesesuaian pelaksanaan kegiatan yang telah dilakukan dengan rencana. Kegiatan pengawasan pada dasarnya membandingkan kondisi yang ada dengan yang seharusnya terjadi. Menurut Subarsono (2011) dalam Herbasuki (2015) secara umum

pengawasan membantu manajemen dalam tiga hal: (1) meningkatkan kinerja organisasi, (2) memberikan opini atas kinerja organisasi dan (3) mengarahkan manajemen untuk melakukan koreksi atas masalah-masalah pencapaian kinerja.

Pengawasan ditujukan untuk menciptakan pemerintahan yang efisien, efektif berorientasi pada pencapaian visi dan misi. Melalui pengawasan diharapkan dapat diperoleh masukan bagi pengambil kebijakan untuk: (1) meniadakan kesalahan, penyimpangan, pemborosan, hambatan, (2) mencegah terulangnya kesalahan, penyimpangan, pemborosan, hambatan tersebut dan (3) mendapatkan cara-cara yang lebih baik untuk mencapai tujuan dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi organisasi dan pencapaian visi dan misi organisasi (LAN, 2003 dalam Herbasuki, 2015).

Pengawasan bukan merupakan suatu tujuan, melainkan metode untuk meningkatkan efisiensi dalam melaksanakan kegiatan, didalamnya termasuk unsur pencegahan terhadap penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi.

2.3.1. Jenis Pengawasan

a. Pengawasan Preventif

Pengawasan preventif menurut Fuadi (2013) dalam Baskara (2017) adalah kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan dan hasil yang dikehendaki. Dalam pengertian pengawasan terlihat tujuan dari pengawasan yaitu mengusahakan agar pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana. Porter (1992) dalam Baskara (2017) mengatakan tipe pengawasan preventif sangat diperlukan karena dapat menghentikan timbulnya permasalahan. Pengawasan preventif pada dasarnya dilakukan untuk mencegah terjadinya penyimpangan-penyimpangan dalam kegiatan.

Adanya upaya melaksanakan pengawasan ini merupakan cara agar terhindar dari penyimpangan pelaksanaan, penyalahgunaan wewenang, kebocoran-kebocoran, pemborosan, dan lain-lain yang tidak sesuai dengan tugas dan wewenang telah ditentukan (Handyaningrat dalam Sumual, 2016). Hal ini berarti bahwa maksud pengawasan bukanlah untuk mencari-cari kesalahan terhadap ASN, tetapi mencari kebenaran terhadap pelaksanaan. Pengawasan juga berfungsi memperkuat rasa tanggung jawab ASN terhadap tugas dan wewenang yang

dimiliki, dan mendidik pejabat serta ASN agar melaksanakan pekerjaannya sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan.

Simbolon (2004) menjelaskan adapun dalam pengawasan preventif ini dapat dilakukan hal-hal berikut:

- a. Menentukan peraturan-peraturan yang berhubungan dengan sistem prosedur, hubungan dan tata kerjanya
- b. Membuat pedoman sesuai dengan peraturan-peraturan yang telah ditetapkan
- c. Menentukan kedudukan, tugas, wewenang, dan tanggung jawabnya
- d. Mengorganisasikan segala macam kegiatan, penempatan pegawai dan pembagian pekerjaannya
- e. Menentukan sistem koordinasi, pelaporan, dan pemeriksaan
- f. Menetapkan sanksi-sanksi terhadap pejabat yang menyimpang dari peraturan yang telah ditetapkan.

b. Pengawasan Represif

Secara definisi pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan setelah adanya pelaksanaan pekerjaan. Tujuan diadakannya pengawasan represif ialah untuk menjamin kelangsungan pelaksanaan pekerjaan agar hasilnya sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan (Simbolon, 2004).

BAB III

METODE KAJIAN

3.1. Metode Kajian Yang Digunakan

Metode yang digunakan pada kajian ini adalah *Mixed Method* yang menggabungkan metode secara kualitatif dan kuantitatif. Creswell (2008) dalam Sugiyono (2011:404) dalam Siroh (2015) menyebutkan metode penelitian campuran adalah suatu metode penelitian yang mengkombinasikan atau menggabungkan antara metode kuantitatif dan metode kualitatif untuk digunakan secara bersama sama dalam suatu kegiatan penelitian sehingga diperoleh data yang lebih komprehensif, *valid*, *reliable*, dan objektif.

Model penelitian campuran yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode campuran *concurrent* tidak berimbang (*embedded design*) yaitu metode penelitian yang mengkombinasikan penggunaan metode kualitatif dan kuantitatif secara simultan atau bersama sama tetapi bobot dan metodenya berbeda, kedua data tersebut dikumpulkan pada saat yang sama tetapi data tersebut independen dan terpisah. Metode kuantitatif digunakan untuk menggali data primer dan metode kualitatif digunakan untuk mendapatkan data sekunder guna mendukung dan memperkuat data primer yang didapat.

Dalam kajian ini digunakan metode kuantitatif untuk mendapatkan data primer melalui survey dengan fokus pertanyaan adalah pada pendapat responden terhadap sistem pengawasan netralitas ASN saat ini (kendala dan tantangan yang dihadapi), serta pendapat responden atas penyebab pelanggaran netralitas yang selama ini terjadi berikut data lainnya seperti masukan dalam sistem pengawasan yang ada, pemahaman asas netralitas dsb. Data primer di atas kemudian perlu diperkuat dengan metode kualitatif, pendekatan yang digunakan adalah deskriptif melalui *focus group discussion (FGD)*, *in-depth interview* guna mendapatkan informasi berupa isu terkait dengan netralitas baik dalam pilkada, pileg, pilpres, isu dan dinamika netralitas dalam aspek pelayanan publik dan pembuatan keputusan,

pandangan para pakar dan tokoh tentang sistem pengawasan netralitas ASN yang selama ini berjalan, hubungan kelembagaan dalam pengawasan netralitas ASN antar instansi, analisis atas data pelanggaran netralitas ASN yang ada, terkait termasuk mendiskusikan kembali kerangka konsep dari netralitas itu sendiri.

3.2. Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam kajian ini dilaksanakan menggunakan metode sebagai berikut:

a. Review Literatur dan Analisis Perundang-undangan

Review Literatur dan Analisis Perundang Undangan ini dilaksanakan di Perpustakaan Nasional, dan juga dengan melakukan telaah jurnal yang berkaitan dengan konsep netralitas (*impartiality*). Undang – Undang yang dianalisis antara lain: Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014, Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps, dan Kode Etik Pegawai Negeri, Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin PNS, Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 (Perubahan Kedua atas UU Nomor 1 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota) serta Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.

b. Focus Group Discussion (FGD)

Kegiatan FGD dilaksanakan di beberapa daerah baik yang bertempat di Jakarta maupun di luar Jakarta. Kegiatan FGD ini dilaksanakan dengan tujuan untuk mendapatkan masukan dan saran dari instansi terkait, para akademisi, pakar dan praktisi tentang sistem pengawasan Netralitas ASN. FGD telah dilaksanakan di wilayah sebagai berikut:

- 1) Representasi Indonesia Bagian Barat
 - a) Provinsi DKI Jakarta

Kegiatan FGD di Jakarta melibatkan kementerian dan lembaga/badan seperti Kementerian PAN-RB, Kementerian Dalam Negeri, Badan Kepegawaian Negara, Badan Pengawas Pemilu, Lembaga Administrasi Negara, ORI serta beberapa kementerian/lembaga

instansi lain yang terkait. FGD juga melibatkan peserta perwakilan dari Universitas. Alasan pelaksanaan FGD di DKI Jakarta karena merupakan tempat instansi pemerintah pusat berada.

b) Provinsi Jawa Barat

Dilaksanakan di Universitas Padjadjaran, STIA LAN, dan ORI Jawa Barat. Alasan pemilihan Provinsi Jawa Barat sebagai salah satu lokus kajian karena merupakan wilayah dengan pelanggaran netralitas tertinggi kelima di Indonesia pada tahun 2018.

c) Provinsi Jambi

Dilaksanakan di BKD Provinsi Jambi dengan melibatkan ASN di lingkungan Provinsi dan ASN perwakilan dari Kabupaten/Kota yang ada. Alasan pemilihan Provinsi Jambi sebagai lokus kajian karena mewakili wilayah Sumatera yang memiliki pelanggaran netralitas.

2) Representasi Indonesia Bagian Tengah

Dilaksanakan di BKD Provinsi Kalimantan Timur dengan melibatkan ASN di lingkungan Provinsi dan perwakilan dari Pemerintah Kabupaten/Kota. Alasan pemilihan Provinsi Kalimantan Timur sebagai lokus kajian karena mewakili wilayah Kalimantan yang memiliki pelanggaran netralitas.

3) Representasi Indonesia Bagian Timur

a) Provinsi Sulawesi Tenggara

Dilaksanakan di BKD Provinsi Sulawesi Tenggara dengan melibatkan ASN di lingkungan Provinsi dan perwakilan dari Pemerintah Kabupaten/Kota. Alasan pemilihan Provinsi Sulawesi Tenggara sebagai lokus kajian merupakan wilayah dengan pelanggaran netralitas tertinggi kedua di Indonesia pada tahun 2018.

b) Provinsi Nusa Tenggara Timur

Dilaksanakan di BKD Provinsi Nusa Tenggara Timur dengan melibatkan ASN di lingkungan Provinsi dan perwakilan dari Pemerintah Kabupaten dan Kota. Alasan pemilihan Provinsi NTT sebagai lokus kajian karena representasi Indonesia bagian timur yang memiliki pelanggaran netralitas ASN.

c) Provinsi Papua

Dilaksanakan di BKD Provinsi Papua dengan melibatkan para ASN di lingkungan Pemerintah Provinsi dan ASN perwakilan dari Pemerintah Kabupaten/Kota. Alasan pemilihan lokus kajian di Provinsi Papua karena besarnya potensi pelanggaran netralitas ASN di lapangan tetapi pelaporan ke KASN sangat sedikit.

c. Wawancara mendalam (*In-depth interview*)

Wawancara mendalam dilakukan dengan pejabat terkait sebagai informan, antara lain:

- Deputi Pengawasan dan Pengendalian-Badan Kepegawaian Nasional (BKN)
- Kepala Biro Teknis Penyelenggaraan Pemilu-Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu)
- Komisioner Ombudsman Republik Indonesia (ORI) beserta dengan asisten utama tim 5 penanganan substansi aduan bidang SDM.
- Kepala Ombudsman Republik Indonesia (ORI) Perwakilan Jawa Barat
- Kepala Ombudsman Republik Indonesia (ORI) Perwakilan Sulawesi Tenggara
- Ketua Bawaslu Provinsi Jawa Barat
- Kepala Bidang Hukum dan Hubungan Antar Lembaga-Bawaslu Provinsi Papua

d. Survey

Dilakukan melalui metode survey dengan penyebaran kuesioner dimaksudkan untuk mendapatkan masukan secara langsung pendapat/opini dari responden tentang sistem pengawasan netralitas ASN yang selama ini berjalan. Pengumpulan data melalui kuesioner yang disebar ke beberapa wilayah yaitu: Provinsi Papua, Provinsi Jawa Barat, Provinsi NTT, Provinsi Jambi, Provinsi Kalimantan Timur, dan Provinsi Sulawesi Tenggara. Responden berjumlah 182 orang yang kesemuanya berstatus sebagai ASN.

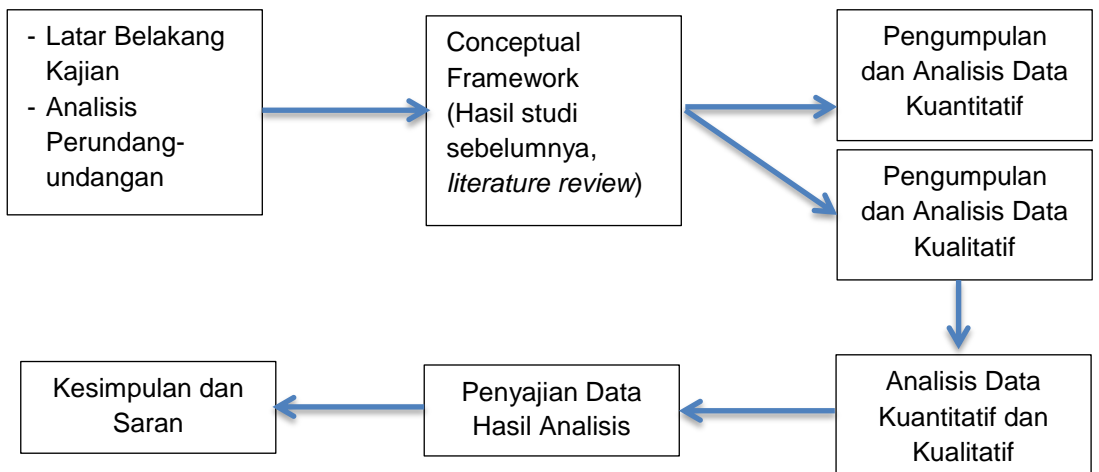
3.3. Teknik Analisis Data

Seperti yang disebutkan diawal, penelitian ini menggunakan *mixed method* dengan pendekatan *concurrent embedded design* artinya mengkombinasikan penggunaan metode kualitatif dan kuantitatif secara simultan atau bersama sama tetapi bobot dan metodenya berbeda, kedua data tersebut dikumpulkan pada saat yang sama tetapi data tersebut independent dan terpisah. Secara umum teknik analisis data digambarkan sebagai berikut:

- a. Tim peneliti melakukan *review* perundang-undangan, wawancara mendalam, dan *focus group discussion* yang kemudian hasilnya dideskripsikan dan dilakukan *cross-check* data satu dengan data lainnya. Data yang sudah dideskripsikan, kemudian dirangkum dan diidentifikasi keterkaitan data yang didapatkan dengan tujuan kajian yang dituliskan.
- b. Mengolah hasil temuan dari penyebaran kuesioner. Hal tersebut dilakukan untuk melihat bagaimana pendapat ASN terkait dengan penerapan asas netralitas di lingkungan ASN di beberapa wilayah Indonesia, kendala, dan faktor penyebab pelanggaran yang selama ini terjadi. Pengelolaan dan analisis data kuantitatif dalam penelitian ini menggunakan perangkat lunak *Statistics Package for Social Science* (SPSS) untuk mendeskripsikan hasil survey yang telah dilakukan.

Secara sederhana teknik analisis data *mixed method* dengan pendekatan *concurrent embedded design* adalah sebagai berikut:

Gambar 1
mixed method* dengan pendekatan *concurrent embedded design



Sumber: *mixed method* dengan pendekatan *concurrent embedded design* (Sugiyono, 2011)

BAB IV

KEBIJAKAN PENGAWASAN NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA

Pengawasan Netralitas ASN memiliki dasar hukum yang menjadi acuan dalam melaksanakan pengawasan. Landasan hukum dalam pengawasan netralitas ASN adalah sebagai berikut:

4.1. Landasan Hukum

4.1.1. Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN)

- a.** Pasal 2 huruf f, menyatakan bahwa salah satu asas penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN adalah “Netralitas”. Asas Netralitas ini berarti bahwa setiap pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.
- b.** Pasal 87 ayat 4 huruf b, menyatakan bahwa PNS diberhentikan dengan tidak hormat karena menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.
- c.** Pasal 119 dan Pasal 123 ayat 3, berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi 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 menyatakan pengunduran diri secara tertulis sebagai PNS sejak ditetapkan sebagai calon peserta pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota” PNS yang tidak melaksanakan ketentuan tersebut dijatuhi sanksi hukuman disiplin.

4.1.2. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

- a.** Pasal 70 ayat 1 huruf b
Pasangan calon dilarang melibatkan Aparatur Sipil Negara, Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Anggota Tentara Nasional Indonesia.

- b.** Pasal 70 ayat 1 huruf c
Pasangan calon dilarang melibatkan kepala desa atau sebutan lain/lurah dan perangkat desa atau sebutan lain/perangkat kelurahan.
- c.** Pasal 71 ayat 1
Pejabat Negara, Pejabat Daerah, Pejabat Aparatur Sipil Negara, Anggota TNI/Polri, Dan Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon
- d.** Pasal 71 ayat 2
Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, 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.
- e.** Pasal 71 ayat 3
Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, Walikota atau Wakil Walikota dilarang menggunakan kewenangan program dan kegiatan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon baik di daerah sendiri maupun di daerah lain dalam waktu 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan penetapan pasangan calon terpilih.
- f.** Pasal 71 ayat 4
Ketentuan sebagaimana dimaksud pada pasal 71 ayat (1) sampai dengan ayat (3) berlaku juga untuk penjabat Gubernur atau Penjabat Bupati/Walikota.

4.1.3. PP Nomor 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil.

- a.** Pasal 11 huruf c menyatakan bahwa dalam hal etika terhadap diri sendiri PNS wajib menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok ataupun golongan. Maka PNS dilarang melakukan perbuatan yang mengarah pada keberpihakan salah satu calon atau perbuatan yang mengindikasikan terlibat dalam politik praktis/berafiliasi dengan partai politik, semisal:

- 1) PNS dilarang melakukan pendekatan terhadap partai politik terkait rencana pengusulan dirinya ataupun orang lain sebagai bakal calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah.
 - 2) PNS dilarang memasang spanduk/baliho yang mempromosikan dirinya ataupun orang lain sebagai bakal calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah.
 - 3) PNS dilarang mendeklarasikan dirinya sebagai bakal calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah.
 - 4) PNS dilarang menghadiri deklarasi bakal calon/bakal pasangan calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan atau tanpa menggunakan atribut bakal pasangan calon/atribut partai politik.
 - 5) PNS dilarang mengunggah, menanggapi (seperti like, komentar, dan sejenisnya) atau menyebarkan gambar/foto bakal calon/bakal pasangan calon Kepala Daerah, visi misi bakal calon/bakal pasangan calon Kepala Daerah, maupun keterkaitan lain dengan bakal calon/bakal pasangan calon Kepala Daerah melalui media Online maupun media sosial.
 - 6) PNS dilarang melakukan foto bersama dengan bakal calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan mengikuti simbol tangan/gerakan yang digunakan sebagai bentuk keberpihakan.
 - 7) PNS dilarang menjadi pembicara/narasumber pada kegiatan pertemuan partai politik.
- b.** Berdasarkan Pasal 15 ayat (1), menyatakan bahwa terhadap pelanggaran tersebut pada angka 1 dikenakan sanksi moral.
 - c.** Berdasarkan Pasal 16, menyatakan bahwa atas rekomendasi Majelis Kode Etik (MKE) PNS yang melakukan pelanggaran kode etik selain dikenakan sanksi moral, dapat dikenakan tindakan administratif sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
 - d.** Tindakan administratif sebagaimana dimaksud pada angka 3 dapat berupa sanksi hukuman disiplin ringan maupun hukuman disiplin berat sesuai dengan pertimbangan Tim Pemeriksa.
 - e.** Penjatuhan hukuman disiplin sebagaimana dimaksud pada angka 4 tetap dilaksanakan sesuai dengan tata cara yang telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS

dan Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 21 Tahun 2010 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS.

- f. Dalam hal PNS yang diduga melakukan pelanggaran kode etik sebagaimana dimaksud pada angka 1 adalah PNS selain Sekretaris Daerah, pembentukan Majelis Kode Etik dan Tim Pemeriksa dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian Instansi PNS yang bersangkutan.
- g. Dalam hal PNS yang diduga melakukan pelanggaran kode etik sebagaimana dimaksud pada angka 6 adalah Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota, pembentukan Majelis Kode Etik dan Tim Pemeriksa dilakukan oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat.
- h. Dalam hal PNS yang diduga melakukan pelanggaran kode etik sebagaimana dimaksud pada angka 1 adalah Sekretaris Daerah Provinsi, pembentukan Majelis Kode Etik dan Tim Pemeriksa dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri.

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

a. Pasal 4

- 1) angka 12, memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara:
 - a) ikut serta sebagai pelaksana kampanye
 - b) menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS
 - c) sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain dan atau
 - d) sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas Negara
- 2) angka 13, memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden dengan cara:
 - a) membuat keputusan dan atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah pasangan calon selama masa kampanye; dan atau
 - b) 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.

- 3) angka 14, 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 sesuai peraturan perundangundangan.
- 4) angka 15, memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah /Wakil Kepala Daerah, dengan cara:
 - a) terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah;
 - b) menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye
 - c) membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau
 - d) 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.

b. Pasal 12

- 1) angka 8, memberikan dukungan kepada calon anggota Dewan Perwakilan daerah atau calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara memberikan surat dukungan disertai fotokopi Kartu Tanda Penduduk sesuai peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 angka 14; dan
- 2) angka 9, memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah serta 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 sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 angka 15 huruf a dan huruf d

c. Pasal 13

- 1) angka 13, memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, dengan cara menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye dan/atau membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 angka 15 huruf b dan huruf c.

4.2. Jenis Pelanggaran Netralitas ASN

4.2.1. Pelanggaran Netralitas dalam Aspek Politik

Penerapan asas netralitas ASN dalam aspek politik telah diatur di dalam undang-undang dan peraturan pemerintah. Terdapat beberapa jenis pelanggaran netralitas dalam aspek politik yang dirinci dalam tabel 1 di bawah ini:

Tabel 1
Jenis Pelanggaran Netralitas ASN Aspek Politik

No.	Jenis Pelanggaran	Pasal	Peraturan
1.	Kampanye/sosialisasi media sosial (posting, komen, <i>share, like</i>)	Pasal 11 huruf c	PP No. 42 Tahun 2004
2.	Menghadiri deklarasi paslon	Pasal 11 huruf c	PP No. 42 Tahun 2004
3.	Melakukan foto bersama calon/paslon dengan mengikuti simbol gerakan tangan/gerakan yang mengindikasikan keberpihakan	Pasal 11 huruf c	PP No. 42 Tahun 2004
4.	Melakukan pendekatan ke parpol terkait pencalonan dirinya atau orang lain sebagai bakal calon kepala daerah/wakil kepala daerah	Pasal 11 huruf c	PP No. 42 Tahun 2004
5.	Mendeklarasikan dirinya sebagai bakal calon kepala daerah/wakil kepala daerah	Pasal 11 huruf c	PP No. 42 Tahun 2004

No.	Jenis Pelanggaran	Pasal	Peraturan
6.	Memasang spanduk/baliho yang mempromosikan dirinya atau orang lain sebagai bakal calon kepala daerah/wakil kepala daerah	Pasal 11 huruf c	PP No. 42 Tahun 2004
7.	Menjadi pembicara/narasumber dalam kegiatan parpol	Pasal 11 huruf c	PP No. 42 Tahun 2004
8.	Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan (pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, dan pemberian barang)	Pasal 4 angka 13 huruf b	PP No. 53 Tahun 2010
		Pasal 4 angka 15 huruf d	PP No. 53 Tahun 2010
		Pasal 12 angka 9	PP No. 53 Tahun 2010
9.	Ikut sebagai pelaksana kampanye	Pasal 4 angka 12 huruf a	PP No. 53 Tahun 2010
10.	Terlibat dalam kegiatan kampanye	Pasal 4 angka 15 huruf a	PP No. 53 Tahun 2010
		Pasal 12 angka 9	PP No. 53 Tahun 2010
11.	Menjadi peserta kampanye dengan memakai atribut partai/atribut pns	Pasal 4 angka 12 huruf b	PP No. 53 Tahun 2010
12.	Sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan pns lain	Pasal 4 angka 12 huruf c	PP No. 53 Tahun 2010
13.	Memberikan dukungan ke caleg DPD/calon kepala daerah (<i>independen</i>) dengan memberikan fotokopi ktp	Pasal 4 angka 14	PP No. 53 Tahun 2010
		Pasal 12 angka 8	PP No. 53 Tahun 2010
14.	Sebagai peserta kampanye dengan fasilitas Negara	Pasal 4 angka 12 huruf d	PP No. 53 Tahun 2010
15.	Menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye	Pasal 4 angka 15 huruf b	PP No. 53 Tahun 2010
		Pasal 13	PP No. 53

No.	Jenis Pelanggaran	Pasal	Peraturan
		angka 13	Tahun 2010
16.	Menjadi anggota dan atau pengurus partai politik	Pasal 87 ayat 4 huruf c	UU No. 5 Tahun 2014
17.	Mencalonkan diri/dicalonkan menjadi Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota tanpa mengundurkan diri	Pasal 119 (Putusan MK)	UU No. 5 Tahun 2014
		Pasal 123 ayat 3 (Putusan MK)	UU No. 5 Tahun 2014
18.	Membuat keputusan yang dapat menguntungkan/merugikan paslon selama masa kampanye	Pasal 4 angka 13 huruf a	PP No. 53 Tahun 2010
		Pasal 4 angka 15 huruf c	PP No. 53 Tahun 2010
		Pasal 13	PP No. 53 Tahun 2010
19.	Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon	Pasal 71 ayat 1	UU No. 10 Tahun 2016

Sumber: Surat Edaran Kementerian PANRB Nomor B/71/M.SM.00.00/2017 dan Surat Edaran KASN Nomor B 2900/KASN/11/2017

4.2.2. Pelanggaran Netralitas dalam Aspek Pelayanan Publik

Selain netralitas dalam aspek politik, terdapat pula netralitas dalam aspek pelayanan publik. Terkait dengan pelayanan publik telah diatur di dalam Undang-undang Nomor 25 tahun 2009. Berdasarkan Undang-undang tersebut dapat dipahami kondisi ideal dalam pemberian layanan publik yang dijabarkan pada tabel 2 sebagai berikut:

Tabel 2
Kondisi Ideal dalam Aspek Pelayanan Publik

No.	Kondisi Ideal
1.	Tidak melakukan penundaan berlarut dalam pelayanan publik karena perbedaan/persamaan suku, agama, ras dan adat istiadat termasuk pandangan politik atau alasan lainnya (Pasal 4 huruf c dan g dan Pasal 34 huruf a Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009)
2.	Tidak membeda-bedakan dalam memberikan pelayanan publik karena perbedaan/persamaan suku, agama, ras dan adat istiadat termasuk pandangan politik atau alasan lainnya (Pasal 4 huruf c dan g dan Pasal 34 huruf a Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009)
3.	Tidak menyalahgunakan wewenang dalam memberikan pelayanan publik karena perbedaan/persamaan suku, agama, ras dan adat istiadat termasuk pandangan politik atau alasan lainnya (Pasal 4 huruf c dan g dan Pasal 34 huruf a Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009)
4.	Bertindak layak/patut dalam memberikan pelayanan publik karena perbedaan/persamaan suku, agama, ras dan adat istiadat termasuk pandangan politik atau alasan lainnya (Pasal 4 huruf c dan g dan Pasal 34 huruf a Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009)
5.	Tidak berpihak dalam memberikan pelayanan publik karena perbedaan/persamaan suku, agama, ras dan adat istiadat termasuk pandangan politik atau alasan lainnya (Pasal 4 huruf c dan g dan Pasal 34 huruf a Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009)
6.	Tidak memiliki konflik kepentingan dalam memberikan pelayanan publik karena perbedaan/persamaan suku, agama, ras dan adat istiadat termasuk pandangan politik atau alasan lainnya (Pasal 4 huruf c dan g dan Pasal 34 huruf a Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009)
7.	Tidak melakukan diskriminasi dalam memberikan pelayanan publik karena perbedaan/persamaan suku, agama, ras dan adat istiadat termasuk pandangan politik atau alasan lainnya (Pasal 4 huruf c dan g dan Pasal 34 huruf a Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009)

No.	Kondisi Ideal
8.	Tidak mempersulit dalam memberikan pelayanan publik karena perbedaan/persamaan suku, agama, ras dan adat istiadat termasuk pandangan politik atau alasan lainnya (Pasal 4 huruf c dan g dan Pasal 34 huruf a Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009)
9.	Tidak memberikan pelayanan atas nama instansi bukan pribadi (Pasal 4 huruf c dan g dan Pasal 34 huruf a Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009)
10.	Tidak menyalahgunakan informasi, jabatan, dan atau kewenangan yang dimiliki (Pasal 15 huruf d UU No 25 Tahun 2009)
11.	Tidak membocorkan informasi atau dokumen yang wajib dirahasiakan dengan peraturan perundang-undangan (Pasal 15 huruf d UU No 25 Tahun 2009)
12.	Tidak menyalahgunakan sarana dan prasarana pelayanan publik (Pasal 15 huruf d UU No 25 Tahun 2009)

Sumber: Pokja Pengkajian dan Pengembangan Sistem, KASN (2018)

Pada praktiknya terdapat kecenderungan pelanggaran terhadap pemberian layanan publik dilihat dari aspek netralitas yang tidak sesuai dengan kondisi ideal. Adapun kecenderungan pelanggaran netralitas dalam aspek pelayanan publik dapat berupa memberikan perlakuan atau pelayanan dengan membeda-bedakan hanya karena persamaan dan atau perbedaan golongan/suku/agama dan termasuk persamaan dan atau perbedaan pandangan politik. Jenis kecenderungan pelanggaran tersebut mencakup:

Tabel 3
Kecenderungan Pelanggaran Netralitas Dalam Aspek Pelayanan Publik

No.	Kecenderungan Pelanggaran Netralitas dalam Aspek Pelayanan Publik
1.	Mempercepat perizinan usaha/IMB/Amdal/izin reklame/SIUP dan berbagai jenis perizinan lainnya karena faktor kedekatan/keluarga/satu almamater/satu wilayah tempat tinggal

No.	Kecenderungan Pelanggaran Netralitas dalam Aspek Pelayanan Publik
2.	Penundaan dalam mengurus dokumen perizinan usaha/IMB/amdal/izin reklame/SIUP dan berbagai jenis perizinan lainnya karena adanya konflik kepentingan misal saudara dari pesaing bisnis
3.	Mempercepat dalam perizinan dokumen kependudukan karena faktor kedekatan/keluarga/satu almamater
4.	Penundaan dalam perizinan dokumen kependudukan karena perbedaan pilihan politik termasuk dalam perbedaan pilihan dalam Pilkadaes
5.	Penundaan perizinan dokumen kependudukan karena adanya perbedaan suku, agama, ras dan adat istiadat termasuk pandangan politik
6.	Mempercepat perizinan usaha karena faktor kedekatan/keluarga
7.	Penundaan pelayanan perpanjangan pajak motor karena perbedaan pandangan politik
8.	Penundaan pelayanan perpanjangan pajak motor karena perbedaan suku, agama, ras dan adat istiadat termasuk pandangan politik
9.	Mendahulukan pelayanan loket BPJS di rumah sakit karena alasan satu almamater
10.	Mendahulukan pelayanan perizinan usaha karena alasan kedekatan keluarga (orang tua, saudara,paman, bibi, keponakan, sepupu dan lain sebagainya
11.	Membeda-bedakan dalam memberikan pelayanan publik karena perbedaan/persamaan suku, agama, ras dan adat istiadat termasuk pandangan politik
12.	Menyalahgunakan wewenang berupa memerintahkan kepada staf untuk tidak memberikan pelayanan publik kepada orang tertentu karena perbedaan/persamaan suku, agama, ras dan adat istiadat termasuk pandangan politik atau alasan lainnya
13.	Bertindak tidak layak/tidak patut dalam memberikan pelayanan publik karena perbedaan/persamaan suku, agama, ras dan adat istiadat termasuk pandangan politik atau alasan lainnya

No.	Kecenderungan Pelanggaran Netralitas dalam Aspek Pelayanan Publik
14.	Berpihak dalam memberikan pelayanan publik karena perbedaan/persamaan suku, agama, ras dan adat istiadat termasuk pandangan politik atau alasan lainnya
15.	Memiliki konflik kepentingan dalam memberikan pelayanan publik karena perbedaan/persamaan suku, agama, ras dan adat istiadat termasuk pandangan politik atau alasan lainnya
16.	Melakukan diskriminasi dalam memberikan pelayanan publik karena perbedaan/persamaan suku, agama, ras dan adat istiadat termasuk pandangan politik atau alasan lainnya
17.	Mempersulit dalam memberikan pelayanan publik karena perbedaan/persamaan suku, agama, ras dan adat istiadat termasuk pandangan politik atau alasan lainnya
18.	Memberikan pelayanan atas nama instansi bukan pribadi
19.	Menyalahgunakan informasi, jabatan, dan atau kewenangan yang dimiliki untuk kepentingan pribadi atau kelompok tertentu
20.	Membocorkan informasi atau dokumen yang wajib dirahasiakan dengan peraturan perundang-undangan untuk kepentingan pribadi atau kelompok tertentu
21.	Menyalahgunakan sarana dan prasarana pelayanan publik untuk kepentingan pribadi atau kelompok tertentu

Sumber: Pokja Pengkajian dan Pengembangan Sistem, KASN (2018)

4.2.3. Pelanggaran Netralitas dalam Aspek Pengambilan Kebijakan dan Manajemen ASN

Selain netralitas ASN dalam aspek politik dan pelayanan publik, terdapat pula netralitas ASN dalam aspek pengambilan kebijakan. Pada aspek pengambilan kebijakan, khususnya manajemen ASN mengacu pada beberapa landasan hukum terkait perencanaan kebutuhan PNS, pengadaan pegawai, serta promosi dan mutasi. Berikut ini penjabaran kondisi ideal dalam aspek pengambilan kebijakan:

Tabel 4

Kondisi Ideal dalam Aspek Pengambilan Kebijakan dan Manajemen ASN

No.	Kondisi Ideal
1.	Dalam pembuatan keputusan dan kebijakan bebas dari konflik kepentingan pribadi dan/atau kelompok dan/atau golongan (Pasal 42 Undang-undang No. 30 Tahun 2014)
2.	Pembuatan keputusan berdasarkan <i>evidence based</i> (Pasal Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 11 Tahun 2017)
3.	Transparansi atas kebijakan yang dibuat
4.	Tidak mengambil keputusan/kebijakan yang menguntungkan individu atau kelompok tertentu (Pasal 42 Undang-undang No 30 Tahun 2014)
5.	Tidak mengambil keputusan/kebijakan yang mengintimidasi individu atau kelompok tertentu (Pasal 42 Undang-undang No 30 Tahun 2014)
6.	Rekrutmen <ul style="list-style-type: none">- Instansi sudah mempunyai rencana kebutuhan ASN untuk 5 tahun berdasarkan Anjab dan ABK yang disusun menurut jumlah, pangkat, dan kualifikasi pegawai yang ada, dengan mempertimbangkan pegawai yang akan pensiun (Pasal 5 Ayat 1 Peraturan Pemerintah No 11 Tahun 2017)- Instansi sudah mempunyai kebijakan internal (Permen, Pergub, Perbup, Perwal) terkait pemenuhan kebutuhan akan pegawai yang dilakukan secara terbuka dan kompetitif, dari jalur CPNS, PPPK, dan juga dari PNS yang berasal dari instansi lain. (Pasal 2 ayat 2 Peraturan Pemerintah No 78 Tahun 2013)

No.	Kondisi Ideal
7.	<p>Pengembangan karier Instansi sudah mempunyai kebijakan dan program pengembangan karier yang dimulai dengan pemetaan talenta, analisis kesenjangan kompetensi dan kesenjangan kinerja, strategi dan program untuk mengatasi kesenjangan dan pembentukan <i>talent pool</i> dan rencana suksesi (Pasal 162 Peraturan Pemerintah No 11 Tahun 2017)</p>
8.	<p>Promosi dan mutasi Instansi mempunyai kebijakan promosi, mutasi secara objektif dan transparan didasarkan pada kesesuaian kualifikasi, kompetensi dan kinerja dengan memanfaatkan <i>Talent Pool</i>. (Pasal 134 angka 2 huruf c dan pasal 198 Peraturan Pemerintah No 11 Tahun 2017)</p>
9.	<p>Penghargaan dan disiplin Instansi sudah mengaitkan hasil penilaian kinerja dan disiplin dalam membayar tunjangan kinerja dan memberi penghargaan kepada pegawai serta melakukan penegakan nilai dasar, kode etik dan kode perilaku. (Pasal 38 Peraturan Pemerintah No 49 Tahun 2018 dan Pasal 303 Peraturan Pemerintah No 11 Tahun 2017)</p>
10.	<p>Perlindungan dan pelayanan Instansi mempunyai program perlindungan dan memberikan pelayanan kepada pegawai (Pasal 308 dan Pasal 134 angka 2 huruf h Peraturan Pemerintah No 11 Tahun 2017)</p>

Sumber: Pokja Pengkajian dan Pengembangan Sistem, KASN (2018)

Kecenderungan pelanggaran dalam pengambilan kebijakan dan manajemen ASN dapat berupa: pembuatan suatu kebijakan/keputusan yang bersifat diskriminatif, pengambilan yang hanya menguntungkan dan atau merugikan salah satu golongan/suku/agama/pandangan politik tertentu saja. Selain itu, kecenderungan pelanggaran lainnya dapat berupa proses pengadaan, pengembangan karier, mutasi, rotasi, promosi, dan pengelolaan kinerja berlaku diskriminatif karena persamaan dan atau perbedaan golongan/suku/agama/pandangan politik. Penjabaran jenis pelanggaran netralitas dalam pengambilan kebijakan khususnya manajemen ASN dijelaskan pada Tabel 5:

Tabel 5
Kecenderungan Pelanggaran Netralitas Dalam Aspek Pengambilan Kebijakan dan Manajemen ASN

No.	Kecenderungan Pelanggaran Netralitas Dalam Aspek Pengambilan Kebijakan dan Manajemen ASN
1.	Dalam pembuatan keputusan dan kebijakan ada konflik kepentingan pribadi dan/atau kelompok dan/atau golongan (Pasal 42 Undang-undang No. 30 Tahun 2014)
2.	Pembuatan keputusan berdasarkan pertimbangan subjektif (Pasal 5 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 11 Tahun 2017)
3.	Tidak adanya transparansi kebijakan yang dibuat
4.	Mengambil keputusan/kebijakan yang menguntungkan individu atau kelompok tertentu (Pasal 42 Undang-undang No 30 Tahun 2014)
5.	Mengambil keputusan/kebijakan yang mengintimidasi individu atau kelompok tertentu (Pasal 42 Undang-undang No 30 Tahun 2014)
6.	Proses rekrutmen pegawai baru masih mempertimbangkan tertentu seperti perbedaan/persamaan suku, agama, ras dan adat istiadat termasuk pandangan politik (Pasal 5 Ayat 1 Peraturan Pemerintah No 11 Tahun 2017)
7.	Melakukan kegiatan pengembangan karier tidak merata dan adil hanya dengan pertimbangan faktor tertentu seperti perbedaan/persamaan suku, agama, ras dan adat istiadat termasuk pandangan politik. Pengembangan karier tidak berdasarkan pemetaan talenta, analisis kesenjangan kompetensi dan kinerja, strategi dan program untuk mengatasi kesenjangan dan pembentukan <i>talent pool</i> dan rencana sukses. (Pasal 162 Peraturan Pemerintah No 11 Tahun 2017)
8.	Promosi dan mutasi tidak dilakukan berdasarkan kebijakan promosi dan mutasi secara objektif dan transparan didasarkan pada kesesuaian kualifikasi, kompetensi dan kinerja tetapi hanya dengan pertimbangan perbedaan/persamaan suku, agama, ras dan adat istiadat termasuk pandangan politik. (Pasal 134 angka 2 huruf c dan pasal 198 Peraturan Pemerintah No 11 Tahun 2017)

No.	Kecenderungan Pelanggaran Netralitas Dalam Aspek Pengambilan Kebijakan dan Manajemen ASN
9.	Penghargaan, dan disiplin tidak berdasarkan penilaian kinerja dan disiplin, tetapi hanya dengan pertimbangan perbedaan/persamaan suku, agama, ras dan adat istiadat termasuk pandangan politik. (Pasal 38 Peraturan Pemerintah No 49 Tahun 2018 dan Pasal 303 Peraturan Pemerintah No 11 Tahun 2017)
10.	Instansi dalam memberikan perlindungan dan pelayanan kepada pegawai hanya dengan pertimbangan perbedaan/persamaan suku, agama, ras dan adat istiadat termasuk pandangan politik (Pasal 308 dan Pasal 134 angka 2 huruf h Peraturan Pemerintah No 11 Tahun 2017)

Sumber: Pokja Pengkajian dan Pengembangan Sistem, KASN (2018)

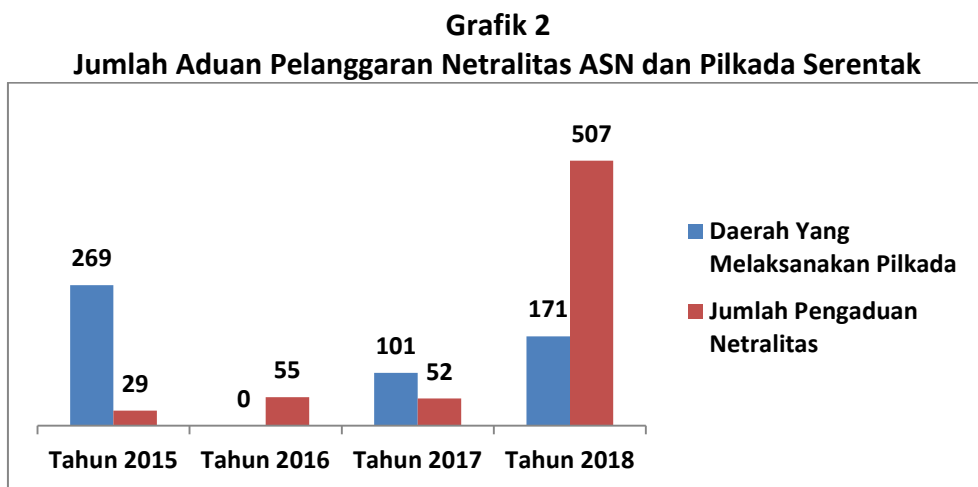
Pembahasan mengenai aspek pelayanan publik dan pengambilan kebijakan (Manajemen ASN) yang tercantum di undang-undang baru secara umum dan belum menyentuh aspek netralitas. Hal ini membuat minimnya referensi dan ketentuan terkait netralitas di dalam kedua aspek tersebut. Untuk itu kajian ini berusaha untuk membahas aspek netralitas secara lebih mendalam berdasarkan peraturan yang dikaitkan dengan temuan di lapangan.

BAB V

NETRALITAS PEGAWAI APARATUR SIPIL NEGARA SAAT INI

5.1. Pelanggaran Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara

Berdasarkan data yang diterima oleh KASN, per Desember Tahun 2018 tercatat 507 aduan. Dilihat dari aduan yang masuk ke KASN semenjak dilaksanakannya Pilkada serentak Tahun 2015 terdapat 29 aduan, kemudian pada Tahun 2016 terdapat 55 aduan, dan pada Tahun 2017 terdapat 52 aduan sebagaimana digambarkan pada grafik berikut:



Sumber: Pokja Pengkajian dan Pengembangan Sistem, Data Per Desember 2018

Berdasarkan Grafik 2 di atas menunjukkan bahwa *trend* aduan pelanggaran netralitas ASN selama 4 tahun terakhir mengalami kenaikan dari tahun ke tahun. Sementara itu, jumlah daerah yang melaksanakan pilkada fluktuatif. Jumlah pengaduan netralitas ASN tertinggi terjadi pada tahun 2018 sebanyak 507 aduan dengan jumlah daerah yang melaksanakan pilkada sebanyak 171 daerah dan jumlah ini tidak sebanyak di tahun 2015 yang mencapai 269 daerah.

Terdapat beberapa faktor yang dapat menjelaskan kenaikan pelanggaran netralitas ASN, yaitu:

- a. Terbitnya Surat Edaran dari Kementerian PAN-RB dan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) pada Tahun 2017 yang berisi larangan-larangan bagi ASN dalam Pilkada serentak berdasarkan pada aturan yang berlaku (Undang-

Undang dan Peraturan Pemerintah), sehingga dengan adanya surat edaran tersebut, masyarakat, LSM, maupun ASN mempunyai acuan untuk melakukan pengawasan terhadap netralitas ASN di lingkungan terdekatnya. Surat edaran tersebut juga menjadi acuan bagi Bawaslu maupun LSM/NGO yang bergerak dalam pengawasan pemilu.

- b. Semakin berkembangnya penggunaan media sosial yang mendorong terjadi keberpihakan. Ini terlihat dari tingginya data pelanggaran terhadap netralitas melalui media sosial pada tahun 2018 seperti ikut berkampanye/mensosialisasikan salah satu pasangan calon melalui media sosial.
- c. Semakin cerdasnya masyarakat dalam menyikapi perkembangan demokrasi. Adanya Pilkada serentak yang telah diadakan pada tahun 2015-2017 menjadi pembelajaran bagi masyarakat. Sehingga pada Pilkada 2018 masyarakat menjadi semakin teredukasi, terbuka, kritis, dan berani mengadukan pelanggaran netralitas ASN yang terjadi di lingkungan sekitarnya kepada KASN.

5.2. Penyebab Terjadinya Pelanggaran Netralitas ASN

Menurut hasil survey yang telah dilakukan di beberapa daerah yaitu: Jawa Barat (Kota Bandung), Papua (Kota Jayapura), Nusa Tenggara Timur (Kota Kupang), Sulawesi Tenggara (Kota Kendari), Jambi (Kota Jambi) dan Kalimantan Timur (Kota Samarinda), ada beberapa faktor penyebab ASN tidak netral, antara lain:

a. Motif Mendapatkan/Mempertahankan Jabatan

Patronasi politik terjadi karena Kepala Daerah adalah pejabat politik yang sekaligus menjabat sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). PPK memiliki kewenangan dan kekuasaan dalam mempromosikan, memutasi, mendemosi pegawai ASN. Hal ini membuat ASN berada dalam situasi dilematis. Di satu sisi, ASN harus bersikap netral dalam arti tidak menunjukkan keberpihakan kepada kepala daerah saat kepala daerah meminta dukungan saat pilkada. Selain itu, ASN juga memikirkan karirnya yang berada di tangan kepala daerah selaku Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK).

b. Adanya hubungan primordial

Pelanggaran ASN terhadap asas netralitas juga dipicu oleh hubungan kekeluargaan, kesamaan pejabat politik, baik hubungan di dalam organisasi maupun di luar organisasi yang mengganggu profesionalisme dalam menjalankan tugas. Dampak dari primordialisme adalah lemahnya penegakan asas netralitas, PPK tidak menindaklanjuti ataupun memberikan sanksi terhadap pelanggaran netralitas yang ada, dan PPK tidak melaksanakan rekomendasi yang telah diberikan oleh KASN atas pelanggaran netralitas yang terjadi.

c. Ketidapkahaman terhadap regulasi berkaitan dengan Netralitas

Beberapa pegawai ASN menyatakan bahwa mereka belum mengetahui dan memahami peraturan berkaitan dengan netralitas ASN yang dikeluarkan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara Reformasi Birokrasi (PAN-RB) tahun 2016 dan KASN tahun 2017. Sosialisasi terkait peraturan tersebut telah dilakukan oleh KASN bekerjasama dengan Kementerian Dalam Negeri, Kementerian PAN-RB, dan Bawaslu sejak tahun 2016, namun masih banyak pegawai ASN yang belum memahami ketentuan yang ada karena tidak disosialisasikan kembali di internal instansinya masing - masing.

d. Faktor lain seperti tekanan dari atasan, rendahnya integritas ASN

Anggapan ketidaknetralan adalah sebagai hal lumrah; dan sanksi yang diberikan tidak menimbulkan efek jera. Penjabaran terkait dengan Hasil survey tentang penyebab terjadinya pelanggaran Netralitas ASN adalah sebagai berikut:

Tabel 6
Penyebab Pelanggaran Netralitas ASN

No	Penyebab	%
1	Adanya Motif Untuk Mendapatkan/Mempertahankan Jabatan/Materi/Proyek	43.4
2	Adanya Hubungan Kekeluargaan/Kekerabatan Dengan Calon	15.4
3	Kurangnya Pemahaman Aturan/Regulasi Tentang Netralitas ASN	12.1
4	Adanya Intervensi/Tekanan Dari Pimpinan/Atasan	7.7
5	Kurangnya Integritas ASN Untuk Bersikap Netral	5.5
6	Ketidaknetralan ASN Dianggap Sebagai Hal Lumrah	4.9

No	Penyebab	%
7	Pemberian Sanksi Lemah	2.7
8	Lainnya	1.6
10	Tidak Menjawab	6.6

Sumber: Hasil Survey Bidang Pengkajian Dan Pengembangan Sistem, 2018

5.3. Kendala dalam Pengawasan Netralitas ASN

Tim Kelompok Kerja (Pokja) Pengkajian dan Pengembangan Sistem (PPS)-KASN selama rentang April – November 2018 melakukan survey dengan menyebar kuesioner yang disebar di Jawa Barat (Kota Bandung), Papua (Kota Jayapura), Nusa Tenggara Timur (Kota Kupang), Sulawesi Tenggara (Kota Kendari), Kalimantan Timur (Kota Samarinda) dan Jambi (Kota Jambi). Berdasarkan pertanyaan yang disampaikan terkait dengan kendala yang dihadapi dalam penegakan asas netralitas diperoleh informasi sebagaimana ditunjukkan oleh tabel berikut:

Tabel 7
Kendala Dalam Pengawasan Netralitas ASN

No.	Kendala	Persentase
1	Kurangnya komitmen ASN untuk bersikap netral dan profesional	13.2
2	Pemberian sanksi yang lemah dan tebang pilih	12.6
3	Kurangnya sosialisasi sehingga banyak ASN yang tidak tahu aturan	11.0
4	Tradisi dan budaya mencari perhatian dari politisi/kepala daerah untuk bisa mendapat jabatan	10.4
5	Adanya kegiatan dukung mendukung karena hubungan kekeluargaan/kekerabatan	8.8
6	Pengawasan netralitas yang masih belum baik dan mapan	7.7
7	Politisasi birokrasi oleh kepala daerah petahana	6.6
8	Atasan/pimpinan yang bersikap tidak netral (tidak ada teladan)	3.8
9	Lingkungan kerja yang tidak mendukung untuk	3.3

No.	Kendala	Persentase
	bersikap netral	
10	Kepala daerah berpolitik	2.7
11	Tidak jawab	19.8

Sumber: Hasil survey Bidang Pengkajian dan Pengembangan KASN, 2018

Berdasarkan hasil survey tim Pokja PPS – KASN yang ditunjukkan pada tabel 3 diperoleh data mengenai kendala dalam pengawasan netralitas ASN yaitu: sebesar 13.2% menjawab kurangnya komitmen ASN untuk bersikap netral dan profesional, sebesar 12.6% menyatakan pemberian sanksi yang lemah, kemudian sebesar 11% menjawab kurangnya sosialisasi sehingga banyak ASN yang tidak tahu aturan, dan sebesar 10.4% menjawab tradisi dan budaya mencari perhatian dari politisi/kepala daerah untuk bisa mendapat jabatan. Jawaban lain persentasenya kurang dari 10%.

Temuan menarik dari jawaban para responden tersebut terlihat bahwa 7 dari 10 jawaban yang muncul mengindikasikan kendala dalam pengawasan netralitas ASN sebenarnya ada dalam diri ASN itu sendiri, dimana jawaban yang paling tinggi persentasenya adalah “kurangnya komitmen ASN untuk bersikap netral dan profesional” yang angkanya sebesar 13.2%. Jawaban lainnya adalah: tradisi dan budaya mencari perhatian dari politisi/kepala daerah untuk bisa mendapat jabatan 10.4%, adanya kegiatan dukung mendukung karena hubungan kekeluargaan/kekerabatan (8.8%).

Berdasarkan hasil survey diatas dapat dikatakan banyak responden menganggap bahwa kendala terbesar dalam penegakan asas netralitas ASN sebenarnya ada dalam diri ASN itu sendiri. Jawaban lainnya terkait dengan kendala dalam penegakan asas netralitas ASN berada di luar pribadi ASN seperti: pemberian sanksi yang lemah (12.6%), kurangnya sosialisasi sehingga banyak ASN yang tidak tahu aturan (11%), dan pengawasan netralitas yang masih belum baik dan mapan (7.7%).

Selain dari hasil survey diatas, Tim Pokja Pengkajian dan Pengembangan Sistem–KASN melakukan diskusi dan *Focus Group Discussion (FGD)* tentang pengawasan netralitas ASN yang dilakukan di berbagai daerah, seperti Provinsi DKI Jakarta, Provinsi Jawa Barat (Kota Bandung), Provinsi Papua (Kota Jayapura),

dan Provinsi Sulawesi Tenggara (Kota Kendari). Berdasarkan FGD yang telah dilakukan, diperoleh informasi terkait kendala dalam penegakan asas netralitas yaitu:

a. Kendala di Tingkat Makro

Patronasi politik menjadi salah satu faktor penghambat dalam penerapan asas netralitas ASN. Sistem politik yang berlaku menelan biaya yang sangat tinggi. Hal ini mengakibatkan para calon kepala daerah/pejabat politik harus memiliki modal yang cukup banyak untuk dapat memenangkan pemilu. Hal ini pula yang membuat pejabat politik khususnya kepala daerah memanfaatkan kewenangan dan kekuasaannya dalam mengelola sumber daya ASN.

Selain itu, pejabat politik memanfaatkan kekuasaannya untuk memobilisasi ASN untuk menggunakan anggaran dan aset negara/daerah. ASN tentu menjadi sulit untuk bersikap netral.

b. Kendala di Tingkat Mikro

Kendala di tingkat mikro dalam menegakkan asas netralitas antara lain adalah sebagai berikut:

- 1) Pola pikir pegawai ASN yang cenderung berpihak pada atasan yang diwariskan oleh birokrasi politik pada era pemerintahan orde baru. Banyak ASN tidak memahami prinsip-prinsip netralitas dan tidak menyadari bahwa apa yang mereka lakukan melanggar ketentuan yang berlaku.
- 2) Kesadaran pegawai ASN yang masih rendah akan pentingnya bersikap netral dalam menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik serta menganggap keberpihakan merupakan sesuatu yang lumrah.
- 3) Sikap sebagian pegawai ASN yang lebih mengutamakan cara mudah dalam mencapai karir yang lebih tinggi dengan menunjukkan loyalitas kepada atasan daripada menunjukkan profesionalisme dan kinerja.
- 4) Keengganan masyarakat dalam melaporkan pelanggaran netralitas ASN karena ketidaktahuan ataupun faktor budaya yang membuat pengawasan masyarakat tidak berfungsi secara efektif. Masyarakat Indonesia yang enggan untuk melaporkan kasus pelanggaran netralitas yang ada di lingkungan di sekitarnya dapat menjadi permasalahan tersendiri bagi sistem pengawasan netralitas ASN.. Hal ini diketahui dari hasil diskusi dengan para ASN di Universitas

Padjadjaran-Bandung. Terdapat beberapa faktor yang membuat masyarakat enggan untuk melaporkan pelanggaran netralitas yaitu:

- a) Kultur masyarakat Indonesia yang “merasa tidak enak” terhadap sesama rekan kerja/tetangga/kerabat, dianggapnya jika melaporkan pelanggaran netralitas yang terjadi di lingkungan terdekatnya dapat merusak hubungan yang sudah terjalin, ataupun alasan emosional lainnya. Banyak kasus pelanggaran netralitas ASN tidak terungkap karena kultur ini.
 - b) Pelanggaran netralitas ASN dianggap sebagai hal lumrah. Masih banyak masyarakat Indonesia yang menganggap kasus pelanggaran netralitas yang terjadi di lingkungan sekitarnya sebagai hal biasa dan tidak perlu dibesar-besarkan termasuk tidak perlu dilaporkan kepada lembaga terkait.
- 5) Sistem pengawasan terhadap pelanggaran netralitas ASN yang belum optimal disebabkan terbatasnya kemampuan KASN karena tidak mempunyai perwakilan di daerah. Selain itu, jumlah sumber daya baik pegawai maupun anggaran yang dimiliki KASN pun terbatas.
- 6) Pengabaian rekomendasi yang diberikan KASN kepada Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK), sehingga pemberian sanksi kepada ASN yang melakukan pelanggaran menjadi tidak efektif dan tidak menimbulkan efek jera.

5.4. Kasus: Netralitas ASN di Provinsi Jawa Barat

Berdasarkan data pelanggaran yang masuk ke KASN, Provinsi Jawa Barat merupakan daerah dengan angka pelanggaran netralitas tertinggi keempat di Indonesia. Menurut data dari KASN per Juni 2018 terdapat terdapat 51 ASN yang terlibat dan terindikasi melakukan pelanggaran netralitas. Sebaran wilayah pelanggaran Netralitas ASN di Jawa Barat dalam rentang waktu Januari – Juni 2018 sebagai berikut: Kota Bandung 34.1%, Kab. Majalengka 20.5%, Kab. Bandung Barat 13.6%, dan Kota Cirebon 6.8%, sebanyak 25% pelanggaran netralitas lainnya tersebar di wilayah lain. Jika dikelompokkan berdasarkan jenis pelanggaran dalam kasus di Jawa Barat sebagai berikut: foto bersama paslon 47.7%, menghadiri deklarasi calon 27.3% dan kampanye/sosialisasi melalui media sosial 9.1% ASN. Sisanya sebesar 15.9% adalah jenis pelanggaran lainnya. Beberapa contoh kasus pelanggaran netralitas ASN yang terjadi di Jawa Barat berupa:

- a. Pelanggaran Netralitas ASN yang dilakukan oleh 15 tenaga pendidik (Kepala Sekolah dan 14 guru) SMA N 10 Kota Bandung berupa foto bersama dengan bakal calon Walikota Bandung atas nama Nurul Arifin. Rekomendasi dari KASN adalah pemberian sanksi moral berupa pernyataan terbuka.
- b. Pelanggaran Netralitas oleh Kepala Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kab. Bandung yang melakukan swafoto bersama salah satu Calon Gubernur Jawa Barat
- c. Pelanggaran Netralitas ASN secara berjamaah yang dilakukan oleh petugas kesehatan di Puskesmas Desa Citalem yaitu 5 bidan dan 1 perawat. Pelanggaran berupa foto bersama dengan salah satu calon Bupati Kabupaten Bandung Barat
- d. Pelanggaran netralitas ASN yang dilakukan oleh Sekretaris Daerah Kabupaten Pangandaran berupa ajakan kepada Camat Parigi untuk menghadiri acara puncak HUT PDIP yang ke – 45
- e. Pelanggaran Netralitas ASN yang dilakukan oleh Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Sumedang atas pelanggaran berupa pemberian SK penugasan pendidik dan tenaga kependidikan Non PNS yang diduga dipolitisasi untuk kepentingan golongan dalam rangka pencalonan Bupati dan Wakil Bupati

Selain kasus netralitas dalam aspek politik, terdapat kasus netralitas ASN dalam pelayanan publik di Provinsi Jawa Barat. Ombudsman Republik Indonesia (ORI) perwakilan Jawa Barat mencatat sepanjang tahun 2018 terdapat 43 pelanggaran dalam isu kepegawaian yang masuk sebagai laporan, dimana salah satunya dapat dikategorikan sebagai pelanggaran netralitas dalam aspek pelayanan publik karena melanggar prinsip netral (tidak berpihak), kesamaan dan keseimbangan hak. Jenis pelanggaran netralitas dalam pelayanan publik yang masuk berupa penyalahgunaan wewenang, pungutan liar, penyimpangan prosedur, tidak memberikan pelayanan, penundaan berlarut, dan diskriminasi.

Beberapa jenis pelanggaran netralitas dalam pelayanan publik di Jawa Barat seperti adanya sikap membeda-bedakan para panitia Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) berupa meminta pungutan liar, adanya indikasi tindakan diskriminasi dalam pengelolaan dana hibah bagi guru honorer, dan adanya tindakan keberpihakan pada saat melakukan tes IPDN. Hal ini dapat dikategorikan sebagai

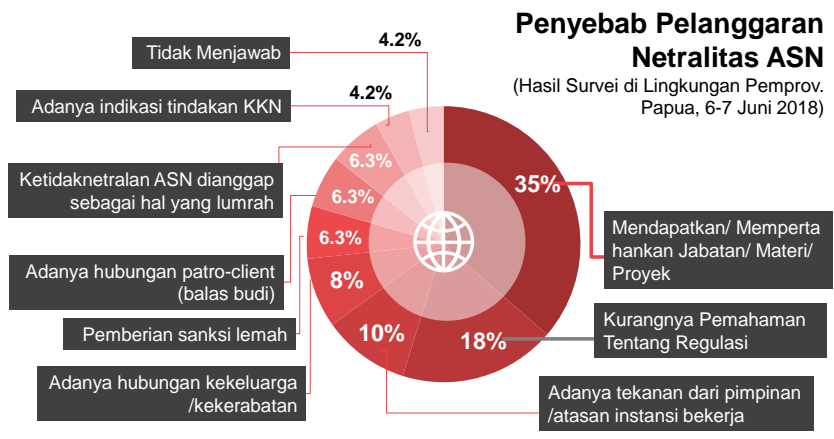
pelanggaran netralitas sebab adanya indikasi perilaku diskriminasi atau membedakan.

5.5. Kasus: Netralitas ASN di Provinsi Papua

Provinsi Papua dianggap sebagai daerah yang memiliki pelanggaran netralitas tinggi. Akan tetapi, fakta atas pelaporan yang masuk ke KASN sangat sedikit pengaduan yang masuk. Untuk itu, pengkajian secara lebih mendalam dilakukan guna mengetahui pelanggaran netralitas ASN di Papua. Menurut ASN di Provinsi Papua, netralitas ASN hanyalah omong kosong belaka. Sulit bagi ASN untuk dapat bersikap netral karena karier seorang ASN di daerah (utamanya di Papua) sangat ditentukan pada arah dukungan salah satu calon dalam Pemilukada. Pernyataan ini didapatkan dari peserta FGD kajian pengawasan netralitas ASN di Provinsi Papua.

Berdasarkan hasil pengumpulan data di Papua, netralitas ASN tidak hanya terjadi dalam aspek politik, tetapi juga dalam aspek pengambilan kebijakan dan manajemen ASN. ASN yang telah menjabat di instansi pemerintah seringkali mengikutsertakan anggota keluarganya untuk ikut bekerja di instansi pemerintah tempat ASN bekerja. Temuan menarik lainnya di Papua yaitu adanya tekanan dari pimpinan untuk ikut mendukung pasangan calon tertentu yang menjadi salah satu penyebab terjadinya pelanggaran netralitas ASN di Papua. Pernyataan ini juga dibuktikan dengan temuan hasil survey ASN di Papua melalui penyebaran kuesioner, sehingga diperoleh hasil sebagai berikut:

Grafik 3
Penyebab Pelanggaran Netralitas ASN di Papua



Sumber: Hasil survey bidang pengkajian dan pengembangan sistem-KASN, 2018

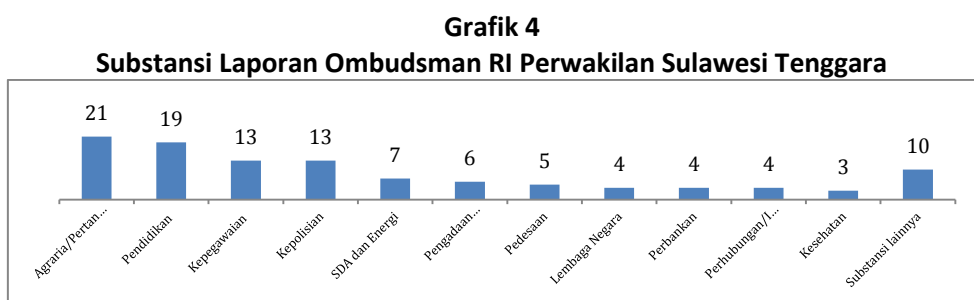
Tim KASN menyebarkan kuesioner ke ASN di Papua yang berasal dari instansi Pemerintah Provinsi dan juga perwakilan dari pemerintah Kabupaten/Kota. Pertanyaan yang diajukan terkait dengan penyebab utama seorang ASN untuk bersikap netral. Jawaban yang berhasil dihimpun adalah sebanyak 35% menjawab karena adanya motif mendapatkan/mempertahankan jabatan/materi/proyek, sebesar 18% menjawab karena kurangnya pemahaman ASN tentang aturan/regulasi netralitas ASN, sebesar 10% menjawab karena adanya tekanan dari pimpinan/atasan instansi tempat bekerja, sebesar 8% menjawab karena adanya hubungan kekeluargaan. Jawaban lainnya kurang dari 8%.

5.6. Kasus: Netralitas ASN di Provinsi Sulawesi Tenggara

Seperti halnya di Jawa Barat, pelanggaran netralitas dalam aspek pelayanan publik di Sulawesi Tenggara menarik untuk dikaji. Sesuai dengan tugas dan fungsinya, pengawasan ORI mencakup pada penyelenggara negara dan pemerintah baik pusat maupun daerah termasuk yang diselenggarakan oleh BUMN serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu. Pengawasan yang dilaksanakan oleh ORI tidak hanya kepada Aparatur Sipil Negara (ASN) tetapi juga kepada pegawai BUMN, BUMD, termasuk juga kepada pegawai swasta yang diberikan tugas tertentu dalam pelayanan publik.

Pelanggaran yang terjadi dan diawasi oleh ORI, bisa juga masuk dalam pelanggaran netralitas dalam aspek pelayanan publik.

Kasus pelanggaran dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Sulawesi Tenggara dilihat dari substansi laporan yang masuk digambarkan dalam sebagai berikut:



Sumber: ORI Provinsi Sulawesi Tenggara, 2018

Berdasarkan grafik 4, terlihat bahwa 3 teratas bidang/substansi yang paling banyak dilaporkan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yaitu: agraria/pertanian (21), pendidikan (19), dan kepegawaian (13). Kasus berkaitan dengan agraria/pertanian nampaknya masih kuat mendominasi pengaduan terkait dengan pelayanan publik di Provinsi Sulawesi Tenggara.

Jika dilihat dari substansi/bidang dari jenis pelanggaran pelayanan publik di Sulawesi Tenggara, data yang ada menunjukkan sebagai berikut:

Tabel 8
Jenis Pelanggaran Pelayanan Publik di Sulawesi Tenggara

Nomor	Jenis Pelanggaran	Jumlah
1	Penyimpangan Prosedur	52
2	Penundaan Berlarut	29
3	Tidak Memberikan Pelayanan	13
4	Penyalahgunaan Wewenang	8
5	Permintaan Imbalan Uang, Barang dan Jasa	3
6	Tidak Patut	2
7	Berpihak	1

Nomor	Jenis Pelanggaran	Jumlah
8	Tidak Kompeten	1
Total		109

Sumber: ORI Sulawesi Tenggara, 2018

Berdasarkan data Tabel 7 terlihat bahwa jenis pelanggaran yang paling banyak terjadi adalah penyimpangan prosedur, penundaan berlarut, dan tidak memberikan pelayanan. Jika dianalisis lebih jauh dari 8 jenis pelanggaran tersebut, jenis pelanggaran berupa penyimpangan prosedur, penundaan berlarut, tidak memberikan pelayanan, penyalahgunaan wewenang, dan berpihak memiliki berbagai motivasi, salah satu motivasinya adalah karena adanya sikap membedakan dalam memberikan pelayanan, motivasi tersebut melanggar prinsip netralitas berupa bebas kepentingan, bebas intervensi, bebas pengaruh, adil, objektif, dan tidak memihak.

BAB VI

PENGAWASAN NETRALITAS PEGAWAI ASN

6.1. Pengawasan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN)

Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) merupakan lembaga nonstruktural dan bersifat independen yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden. KASN memiliki fungsi utama dalam melakukan pengawasan, khususnya terkait norma dasar, kode etik, kode perilaku, sistem merit, dan manajemen ASN. Pengawasan ini juga bertujuan untuk membina ASN dan melakukan evaluasi terkait manajemen ASN.

Upaya pelaksanaan pengawasan KASN dilakukan melalui preventif dan represif. Upaya preventif dilakukan melalui sosialisasi yang bekerja sama dengan Bawaslu dan menghimbau ASN untuk netral melalui *talkshow* di radio dan televisi. Sementara itu, upaya represif dilakukan berdasarkan informasi yang masuk dari masyarakat terhadap dugaan pelanggaran maupun dari monitoring yang dilakukan sendiri oleh KASN.

Pengawasan Netralitas oleh KASN sampai sejauh ini masih banyak bergerak pada aspek penindakan (represif). Pengawasan dalam bentuk pencegahan (preventif) masih kurang begitu massif, padahal dalam sebuah sistem pengawasan yang ideal baik dari sisi penindakan maupun dari sisi pencegahan harus berjalan beriringan.

Upaya pengawasan represif yang dilakukan oleh KASN didukung dengan adanya alur penyelesaian kasus. Alur tersebut digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2

Alur Pengaduan Pelanggaran Netralitas oleh KASN



Sumber: Pokja Pengaduan dan Penyelidikan-KASN, 2018

Penjelasan Alur Pengaduan Pelanggaran Netralitas oleh KASN

a. **Pengaduan K/L/D/Masyarakat:** Dalam penerimaan laporan/aduan terkait dengan pelanggaran netralitas ASN, salah satu sumber pengaduannya adalah Kementerian (K), Lembaga (L), Dinas (D) dan/atau dari masyarakat. Jika melihat dari pelanggaran netralitas di Tahun 2018 terdapat 4 sumber pengaduan. Jumlah pengaduan paling banyak bersumber dari masyarakat jika dibandingkan dengan Kementerian/Lembaga/Dinas. Masyarakat yang memberikan laporan pengaduan pun bervariasi, baik dari individu, LSM, dan bahkan juga datang dari ASN itu sendiri. Hal yang menjadi catatan dari *tracking* pengaduan yang diterima KASN adalah partisipasi dari instansi pemerintah tempat ASN bekerja justru sangat minim. Dalam beberapa kesempatan diskusi dan FGD yang dilaksanakan oleh tim Pokja PPS–KASN didapatkan informasi bahwa idealnya dalam sistem pengawasan netralitas ini memiliki *whistle blower system* sebagai upaya pengawasan netralitas secara internal.

Laporan/pengaduan yang diterima KASN terkait dengan pelanggaran netralitas ini juga berasal dari kegiatan Monitoring dan Evaluasi (Monev) yang dilakukan oleh internal KASN sendiri. Laporan pelanggaran netralitas ASN yang berasal dari Monev biasanya bersumber dari berita baik dari koran, majalah, portal berita online, sampai kepada informasi yang datang dari media

sosial (berita yang sedang *viral*) serta kegiatan evaluasi dari Tim Monev yang berkoordinasi dengan Tim Pokja Pengaduan dan Penyelidikan. Selain itu, sejauh ini KASN juga telah menjalin kerjasama dalam bentuk MoU dengan Bawaslu untuk menerima aduan/laporan pelanggaran khusus tentang Pilkada serentak. Laporan terkait pelanggaran netralitas ASN berasal dari masyarakat secara individu maupun melalui LSM dan dari Bawaslu Provinsi/Kabupaten/Kota. Pengaduan dari masyarakat seringkali langsung, termasuk dalam hal ini aduan berasal dari ASN itu sendiri.

- b. **Analisis Kasus:** Setelah pelaporan masuk, kemudian laporan akan diterima oleh KASN dan dilanjutkan dengan melakukan verifikasi kasus pelanggaran oleh tim KASN. Hasil verifikasi akan memperlihatkan apakah aduan/pelaporan tersebut memiliki indikasi pelanggaran atau tidak. Jika tidak memiliki indikasi pelanggaran maka kasus akan dihentikan, dan jika terdapat indikasi pelanggaran maka kasus akan dilanjutkan dengan melakukan investigasi.
- c. **Penyelidikan Kasus:** Setelah proses verifikasi kasus selesai dan dinyatakan ada indikasi pelanggaran netralitas ASN, maka proses selanjutnya adalah investigasi. Dalam proses investigasi dilakukan pendalaman kasus berdasarkan laporan yang masuk, baik dari Kementerian/Lembaga/Dinas/Masyarakat, termasuk juga dari Bawaslu dan hasil Monitoring dan Evaluasi (Monev). Dalam proses investigasi tersebut akan didapatkan dua hasil, yaitu laporan yang terbukti melanggar dan tidak terbukti melanggar. Jika terbukti melanggar maka akan dilanjutkan dengan proses pembuatan rekomendasi KASN, namun jika tidak terbukti melanggar maka kasus akan dihentikan oleh KASN.
- d. **Kesimpulan Sementara:** Setelah dilaksanakan proses penyelidikan kasus oleh Pokja Pengaduan dan Penyelidikan, kemudian didapatkan kesimpulan sementara.
- e. **Rekomendasi KASN:** Setelah proses investigasi selesai, maka tim KASN akan menyusun rekomendasi yang dibuat berdasarkan hasil investigasi yang ada. Di dalam rekomendasi menjelaskan tentang kronologis kejadian, aspek netralitas yang dilanggar, dan sanksi yang dijatuhkan berdasarkan peraturan yang berlaku. Setelah penyusunan rekomendasi selesai, maka surat rekomendasi tersebut disampaikan kepada PPK untuk ditindaklanjuti.

Apabila PPK tidak menindaklanjuti rekomendasi tersebut dalam jangka waktu tertentu, KASN dapat memberikan peringatan. Jika peringatan tersebut diabaikan, masalah tersebut akan dibawa dalam rapat koordinasi yang dihadiri oleh pejabat terkait yang berasal dari Kementerian PAN-RB, Kementerian Dalam Negeri dan BKN untuk diputuskan tindakan selanjutnya, apakah akan dilakukan mediasi atau dilaporkan kepada Presiden, sesuai ketentuan yang berlaku.

6.1.1. Hasil Pengawasan Netralitas ASN oleh KASN Tahun 2018

Selama rentang Januari – Desember 2018 data jumlah ASN yang telah dilaporkan ke KASN terkait pelanggaran netralitas sebagai berikut:

Tabel 9
Banyaknya ASN Yang Melanggar Berdasarkan Provinsi

No	Provinsi	Banyaknya	Persentase
1	Sulawesi Selatan	301	30.56
2	Sulawesi Tenggara	231	23.45
3	Jawa Barat	54	5.48
4	Maluku Utara	41	4.16
5	Riau	40	4.06
6	Lampung	40	4.06
7	Jawa Tengah	30	3.05
8	Sulawesi Barat	29	2.94
9	Jambi	25	2.54
10	Sumatera Selatan	25	2.54
11	Kalimantan Selatan	21	2.13
12	NTT	20	2.03
13	Sumatera Utara	19	1.93
14	Sulawesi Utara	17	1.73
15	Sumatera Barat	16	1.62
16	NTB	13	1.32
17	Kalimantan Timur	11	1.12
18	Jawa Timur	9	0.91
19	Kalimantan Tengah	8	0.81

No	Provinsi	Banyaknya	Persentase
20	Gorontalo	7	0.71
21	Kalimantan Barat	7	0.71
22	Maluku	5	0.51
23	Bali	4	0.41
24	Papua	4	0.41
25	Banten	3	0.30
26	Sulawesi Tengah	2	0.20
27	Kalimantan Utara	2	0.20
28	DKI Jakarta	1	0.10
	Total	985	100

Sumber: Pokja Pengkajian dan Pengembangan Sistem diolah dari Pokja Pengaduan dan Penyelidikan-KASN (Desember, 2018)

Dari kasus yang ditangani KASN selama rentang Januari – Desember 2018 terlihat pelanggaran netralitas tersebar di banyak wilayah di Indonesia. 5 wilayah dengan jumlah pelanggaran tertinggi yaitu Provinsi Sulawesi Selatan (301 ASN), Provinsi Sulawesi Tenggara (231 ASN), Jawa Barat (54 ASN), Maluku Utara (41 ASN), dan Riau serta Lampung (40 ASN). Adapun jenis pelanggaran yang berhasil diidentifikasi digambarkan dalam tabel di bawah ini:

Tabel 10
Jenis Pelanggaran Netralitas Pegawai ASN Tahun 2018

No	Jenis Pelanggaran	Banyaknya	Persentase
1	Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan (pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, dan pemberian barang)	270	27.41
2	Kampanye/sosialisasi media sosial (posting, komen, <i>share</i> , <i>like</i>)	218	22.13
3	Terlibat dalam kegiatan kampanye	150	15.23
4	Menghadiri deklarasi paslon	83	8.43
5	Menjadi peserta kampanye dengan memakai atribut partai/atribut pns	82	8.32

No	Jenis Pelanggaran	Banyaknya	Persentase
6	Melakukan foto bersama calon/paslon dengan mengikuti simbol gerakan tangan/gerakan yang mengindikasikan keberpihakan	77	7.82
7	Ikut sebagai pelaksana kampanye	19	1.93
8	Menjadi anggota dan atau pengurus partai politik	12	1.22
9	Menjadi pembicara/narasumber dalam kegiatan parpol	11	1.12
10	Menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye	11	1.12
11	Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon	10	1.02
12	Memasang spanduk/baliho yang mempromosikan dirinya atau orang lain sebagai bakal calon kepala daerah/wakil kepala daerah	9	0.91
13	Mencalonkan diri/dicalonkan menjadi Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota tanpa mengundurkan diri	3	0.30
14	Mendeklarasikan dirinya sebagai calon kepala daerah/wakil kepala daerah	2	0.20
15	Memberikan dukungan ke caleg DPD/calon kepala daerah (independent) dengan memberikan foto kopi ktp	1	0.10
16	Sebagai peserta kampanye dengan fasilitas Negara	1	0.10
17	Lainnya	26	2.64
	Total	985	100

Sumber: Pokja Pengkajian dan Pengembangan Sistem diolah dari Pokja Pengaduan dan Penyelidikan-KASN (Desember, 2018)

Berdasarkan data pengaduan terkait dengan pelanggaran netralitas yang masuk ke KASN, setidaknya terdapat 16 jenis pelanggaran. 5 jenis pelanggaran dengan jumlah tertinggi yaitu: Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan (pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, dan pemberian barang) (270 ASN), kampanye/sosialisasi media sosial (posting, komen, share, like) (218 ASN), terlibat dalam kegiatan kampanye (150 ASN), menghadiri deklarasi paslon (83 ASN), dan menjadi peserta kampanye dengan memakai atribut partai/atribut pns (82 ASN).

6.2. Pengawasan Instansi Lainnya

6.2.1. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi (KEMENPANRB)

Kementerian PAN-RB memiliki peran dalam melakukan pengawasan pelanggaran netralitas, khususnya berkaitan dengan aspek perumusan dan penetapan kebijakan. Upaya yang telah dilakukan oleh Kementerian PAN-RB adalah sebagai berikut:

- a. *Memorandum of Understanding* (MoU) antara Kementerian PAN-RB, Bawaslu, Kemendagri, KASN, dan BKN perihal Pengawasan Netralitas, Nilai Dasar, Kode Etik ASN dalam penyelenggaraan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. MoU dilaksanakan di Jakarta pada 2 Oktober 2015. MoU ini dimaksudkan untuk:
 - 1) Mewujudkan landasan kerja sama pengawasan netralitas
 - 2) Membentuk forum koordinasi, sinkronisasi, dan komunikasi pengawasan netralitas
 - 3) Merumuskan dan mendorong langkah-langkah tindak lanjut atas hasil pengawasan yang telah dilakukan
- b. Surat Edaran (SE) Kementerian PAN-RB Nomor 06/M.PANRB/11/2016 Tanggal 28 November 2016 terkait dengan Pelaksanaan Netralitas dan Penegakan Disiplin serta Sanksi bagi ASN pada Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota Secara Serentak Tahun 2017, SE ini menyatakan bahwa:
 - 1) Pelanggaran Netralitas ASN dapat juga berupa pelanggaran kode etik maupun pelanggaran disiplin

- 2) Sanksi pelanggaran kode etik berupa sanksi moral, dapat juga dikenakan sanksi administratif berupa sanksi disiplin
 - 3) Pengawasan pelanggaran netralitas diteruskan kepada KASN, kemudian disampaikan kepada PPK untuk ditindaklanjuti
 - 4) Menteri PANRB berwenang memberikan sanksi pada rekomendasi KASN yang tidak ditindaklanjuti
- c. Surat Edaran Kementerian PAN-RB Nomor: B/71/M.SM.00.00/2017 Perihal Suami/Istri Ikut Pilkada. SE tersebut mengatur hal-hal sebagai berikut:
- 1) Cuti di luar tanggungan negara
 - 2) Tidak terlibat aktif dalam pelaksanaan kampanye dan tidak menggunakan atribut, serta tidak berfoto bersama dengan menggunakan simbol tangan/gerakan

Secara umum penjelasan mengenai tugas dan fungsi Kementerian PAN-RB yang berkaitan dengan pengawasan netralitas ASN adalah sebagai berikut:

Tabel 11

Peran Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dalam Perumusan dan Penetapan Kebijakan Pengawasan Netralitas ASN

Kriteria	Deskripsi
Fungsi	Perumusan dan penetapan kebijakan, koordinasi, dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan dalam bidang reformasi birokrasi, akuntabilitas aparatur dan pengawasan, kelembagaan dan tata laksana, sumber daya manusia aparatur dan pelayanan publik.
Objek Yang Diawasi	Seluruh Kementerian, LPNK, LNS, dan Pemerintah Daerah
Kewenangan	Perumusan dan penetapan kebijakan, pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan di bidang reformasi birokrasi, akuntabilitas aparatur dan pengawasan sumber daya manusia aparatur.
Ruang lingkup pengawasan	Pelaksanaan kebijakan di bidang reformasi birokrasi, akuntabilitas aparatur, pengawasan sumber daya manusia aparatur, dan pelayanan publik yang tidak sesuai ketentuan

Kriteria	Deskripsi
Output	Penilaian terhadap ketaatan ketentuan di bidang reformasi birokrasi, akuntabilitas aparatur, pengawasan sumber daya manusia aparatur, dan pelayanan publik

Sumber: Pokja Pengkajian dan Pengembangan Sistem, 2018

6.2.2. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu)

Bawaslu adalah lembaga penyelenggara pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Bawaslu mengawasi kepatuhan semua pihak yang terkait dalam penyelenggaraan Pilpres, Pileg, maupun Pilkada, termasuk netralitas Aparatur Sipil Negara, netralitas Anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas Anggota Kepolisian Republik Indonesia. Bawaslu memiliki kewenangan memberikan rekomendasi kepada instansi yang berwenang menjatuhkan sanksi terhadap pihak yang melakukan pelanggaran.

Terkait dengan pelanggaran netralitas oleh pegawai ASN, Bawaslu telah melakukan kerjasama dengan membuat MoU dengan KASN, Kemendagri, BKN, dan Kementerian PAN-RB. Pelaksanaan pengawasan oleh Bawaslu dilakukan melalui:

- a. Menerima pengaduan dari masyarakat ataupun temuan sendiri tentang dugaan terjadinya pelanggaran
- b. Melakukan verifikasi dan investigasi terhadap kasus pelanggaran yang ada
- c. Menyampaikan hasil investigasi kepada instansi yang berkaitan, dalam hal ini adalah KASN untuk dapat ditindaklanjuti,

Secara umum penjelasan mengenai tugas dan fungsi Bawaslu dalam kaitannya dengan pengawasan Netralitas ASN adalah sebagai berikut:

Tabel 12
Peran Badan Pengawas Pemilu Dalam Pengawasan Netralitas ASN

Kriteria	Deskripsi
Fungsi	Melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemilu
Objek Yang Diawasi	Pelanggaran yang dilakukan semua pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan pemilu terhadap UU Pemilu
Kewenangan	<ul style="list-style-type: none"> • Menerima laporan adanya dugaan pelanggaran administrasi Pemilu • Mengkaji laporan dan temuan, • Merekomendasikan hasil pengkajian kepada pihak yang berwenang (termasuk ke KASN untuk pelanggaran yang dilakukan oleh ASN/PNS)
Ruang Lingkup Pelanggaran	Politik uang, kampanye hitam, ketidaknetralan ASN, anggota TNI, dan anggota Kepolisian dsb
Output	Hasil investigasi atas pelanggaran termasuk pelanggaran Netralitas ASN

Sumber: Pokja Pengkajian dan Pengembangan Sistem, 2018

6.2.3. Badan Kepegawaian Negara (BKN)

Badan Kepegawaian Negara adalah lembaga non kementerian yang bertugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang manajemen kepegawaian Negara. Pengawasan BKN terhadap netralitas ASN tidak dilakukan secara langsung. Hasil rekomendasi KASN kepada PPK terkait pelanggaran netralitas yang dilakukan pegawai ASN disampaikan kepada BKN sekaligus menjadi masukan bagi BKN dalam mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan norma, standar prosedur dan kriteria manajemen ASN.

Apabila PPK tidak melaksanakan rekomendasi yang sudah ditetapkan oleh KASN terhadap pelanggaran asas netralitas yang dilakukan oleh bawahannya, maka BKN dapat meminta PPK dan Pegawai yang Berwenang (PyB) untuk segera melaksanakannya. Ketika terjadi tindakan pembiaran dari PPK atau PyB terhadap pelanggaran asas netralitas pegawai ASN, maka BKN dapat melakukan pemblokiran

terhadap data PNS yang melakukan pelanggaran dan konsekuensinya pegawai tersebut tidak dapat memproses kenaikan pangkat.

Secara umum penjelasan mengenai tugas dan fungsi BKN dalam kaitannya dengan pengawasan Netralitas ASN adalah sebagai berikut:

Tabel 13
Peran Badan Kepegawaian Negara Dalam Pengawasan dan Pengendalian Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria (NSPK) Manajemen ASN

Kriteria	Deskripsi
Fungsi	Pembinaan penyelenggaraan manajemen ASN
Objek Yang Diawasi	Kesesuaian dengan Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria (NSPK) Manajemen ASN dalam pengangkatan, promosi, mutasi, dan pemberhentian dari jabatan
Kewenangan	Mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan norma, standard prosedur dan kriteria manajemen ASN
Ruang Lingkup Pelanggaran	Pelanggaran terhadap ketentuan Norma, Standar, Prosedur, Kriteria Manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN)
Output	Penegasan telah terjadi pelanggaran

Sumber: Pokja Pengkajian dan Pengembangan Sistem, 2018

6.2.4. Kementerian Dalam Negeri

Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) dalam melakukan pengawasan netralitas ASN memiliki peranan yang tidak kalah strategis dengan instansi lainnya. Kemendagri mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Dalam kaitannya dengan pengawasan netralitas ASN, Kemendagri mempunyai kewenangan melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Oleh sebab itu, Kementerian Dalam Negeri dapat memberikan teguran kepada PPK apabila mengabaikan rekomendasi yang dikeluarkan oleh KASN. Secara umum penjelasan mengenai tugas dan fungsi Kemendagri dalam kaitannya dengan pengawasan Netralitas ASN adalah sebagai berikut:

Tabel 14
Peran Kementerian Dalam Negeri Dalam Pengawasan Netralitas ASN
di Daerah

Kriteria	Deskripsi
Fungsi	Pengoordinasian, pembinaan dan pengawasan umum, fasilitasi, dan evaluasi atas penyelenggaraan pemerintahan daerah
Objek Yang Diawasi	Pemerintah Daerah
Kewenangan	Pengawasan umum atas penyelenggaraan pemerintahan di daerah
Ruang Lingkup Pelanggaran	Penyelenggaraan Pemerintahan di daerah yang tidak sesuai ketentuan
Output	Rekomendasi/teguran kepada Kepala Daerah (PPK)

Sumber: Pokja Pengkajian dan Pengembangan Sistem, 2018

6.2.5. Ombudsman Republik Indonesia

Ombudsman Republik Indonesia (ORI) adalah Lembaga Negara yang mempunyai kewenangan mengawasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara Negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Miliki Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum milik Negara serta Badan Swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja Negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah (Pasal 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia).

Pengawasan yang dilakukan ORI terkait dengan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, termasuk netralitas dalam penyampaian pelayanan. Namun, seringkali ORI juga menerima pengaduan terkait dengan promosi, mutasi, demosi, yang tidak sesuai ketentuan. Alur pengawasan yang ada dalam ORI adalah sebagai berikut:

- a. Laporan pertama masuk ditangani oleh tim PVL (Penerimaan Verifikasi Laporan) kemudian oleh tim PVL dicek dari segi materiil dan formilnya

sebuah pelaporan pelanggaran. Jika memenuhi syarat baik secara materil maupun formilnya maka dilanjutkan dengan pembahasan dalam sidang pleno oleh seluruh anggota komisioner ORI. Apabila sidang pleno menyatakan bahwa pelanggaran tersebut kewenangan dari ORI maka pengaduan/pelaporan tersebut dilimpahkan kepada tim penyelesaian laporan. Jika bukan kewenangan ORI maka akan disampaikan kepada pelapor untuk disampaikan kepada instansi terkait (misal KASN, Bawaslu atau lembaga pengawasan lainnya).

- b. Jika laporan tersebut menjadi kewenangan ORI, maka selanjutnya diterbitkan LAHP (Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan). Berdasarkan LAHP tersebut ada yang dilanjutkan sebagai rekomendasi dan ada yang hanya sampai LAHP langsung dilaksanakan di lapangan.
- c. Ketika sebuah rekomendasi keluar maka akan ada tim yang memantau,. Tim ini merupakan tim mediasi untuk melakukan advokasi dan pendampingan agar LAHP atau rekomendasi dari ORI dapat diterapkan. Mediasi dilakukan sebelum LAHP dan rekomendasi keluar dengan tujuan untuk memastikan bahwa LAHP dari ORI benar benar dilaksanakan.

Secara umum penjelasan mengenai tugas dan fungsi ORI dalam kaitannya dengan pengawasan netralitas ASN adalah sebagai berikut:

Tabel 15
Peran Ombudsman Republik Indonesia (ORI) dalam Mengawasi Penyelenggaraan Netralitas ASN pada aspek Pelayanan Publik

Kriteria	Deskripsi
Fungsi	Mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik
Objek Yang Diawasi	Penyelenggara pelayanan publik di Instansi Pusat, Daerah, BUMN, BUMD, BHMN, dan Badan swasta/perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu
Kewenangan	Menerima dan memproses pengaduan dari masyarakat mengenai penyelenggaraan pelayanan publik
Jenis Pelanggaran	Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik
Output	<ul style="list-style-type: none"> • Laporan Akhir Hasil Penelitian (LAHP) • Rekomendasi

Sumber: Pokja Pengkajian dan Pengembangan Sistem, 2018

6.3. Perlunya Kolaborasi Pengawasan Netralitas ASN

Berdasarkan penjelasan tentang sistem pengawasan dari berbagai instansi diperoleh informasi bahwa KASN selama ini juga menjalin kerjasama dalam pengawasan netralitas ASN. Sebagaimana telah dijelaskan di awal, instansi yang memiliki keterkaitan dalam pengawasan netralitas ASN adalah Kementerian PAN-RB, BKN, Bawaslu, Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), dan Ombudsman Republik Indonesia (ORI). Kesamaan tugas, fungsi instansi – instansi tersebut dalam pengawasan netralitas mendorong kolaborasi dalam melengkapi sistem pengawasan netralitas ASN yang selama ini sudah ada.

Berdasarkan hasil kajian, diperoleh gambaran mengenai sistem pengawasan netralitas ASN yang kolaboratif antar instansi. Gambaran terkait dengan sistem pengawasan kolaboratif digambarkan dalam bagan berikut ini:

Gambar 3
Pengawasan Netralitas oleh KASN dan keterkaitan dengan instansi lain



Sumber: Pokja Pengkajian dan Pengembangan Sistem-KASN, 2018

Penjelasan mengenai bagan pengawasan netralitas kolaborasi antar instansi adalah sebagai berikut:

6.3.1. Pelaporan

Pelaporan terkait dengan pelanggaran netralitas ASN bisa bersumber dari:

a. Masyarakat

Peran aktif masyarakat sangat diperlukan dalam sistem pengawasan netralitas ASN, mengingat instansi pemerintah yang memiliki tugas dan fungsi dalam pengawasan netralitas ASN tidak semuanya dapat menjangkau upaya

pengawasan. Peran dan fungsi masyarakat dalam sistem pengawasan netralitas ASN ini adalah memberikan informasi dan pengaduan yang bisa membantu KASN sebagai instansi pemerintah yang memiliki fungsi pengawasan dalam menjaga netralitas ASN.

b. Bawaslu

Pada tahun 2015 Bawaslu memiliki kerjasama dalam bentuk MoU dengan KASN dalam pengawasan netralitas ASN, kerjasama yang terjalin adalah berupa memberikan laporan terkait pelanggaran netralitas ASN dalam Pilkada serentak. Bawaslu memiliki perpanjangan tangan sampai di tingkat Kabupaten/Kota, sehingga kerjasama antara KASN dengan Bawaslu memiliki peran penting dalam mengawasi netralitas ASN.

c. Ombudsman Republik Indonesia

Ombudsman Republik Indonesia (ORI) dalam sistem pengawasan netralitas ASN yang akan dibangun ke depan dapat berperan untuk ikut serta mengawasi netralitas ASN dalam aspek pelayanan publik. Harapannya ketika ORI ikut serta dalam sistem pengawasan netralitas ASN, maka ORI dapat memberikan laporan hasil investigasi terkait pelanggaran netralitas dalam aspek pelayanan publik kepada KASN untuk ditindaklanjuti. Sehingga kerja sama yang terjalin antara ORI dan KASN ke depan dapat bersifat lebih strategis.

d. Internal KASN

Sumber laporan berikutnya berasal dari kegiatan monitoring dan evaluasi yang dilakukan oleh internal KASN. Laporan dari internal KASN ini bisa berasal dari koran, berita online, berita televisi, bahkan juga bisa berasal dari media sosial. Setelah laporan masuk, dilanjutkan dengan penelusuran kasus/laporan yang dilakukan oleh KASN.

6.3.2. Penindakan Sanksi

Dalam penindakan sanksi instansi yang terlibat dalam sistem pengawasan netralitas ASN yang akan dibangun adalah:

a. BKN

Dalam sistem pengawasan netralitas ASN, BKN diharapkan dapat berperan aktif dalam mengawal penindakan sanksi bagi kasus pelanggaran netralitas ASN. BKN dengan KASN juga bisa melakukan kerjasama dalam melakukan *tracking* pelanggaran netralitas bagi ASN di Indonesia.

b. Kementerian Dalam Negeri

Kerjasama antara Kemendagri dengan KASN dalam melakukan pengawasan netralitas dapat berupa memberikan penekanan kepada PPK agar menindaklanjuti rekomendasi yang telah diberikan oleh KASN. Penjelasan mengenai diagram/alur pengawasan netralitas oleh KASN dan keterkaitan dengan instansi lain selain sudah dijelaskan pada gambar 2 secara lengkap diuraikan dalam tabel berikut:

Tabel 16

Rangkuman Identifikasi Tugas/Fungsi dan Kewenangan Instansi Pemerintah yang Berkaitan dengan Pengawasan Netralitas ASN

No.	Instansi	Tugas/Fungsi	Kewenangan
1.	Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN)	<ul style="list-style-type: none"> • Menjaga Netralitas ASN • Mengawasi pelaksanaan norma dasar, kode etik dan kode perilaku 	<ul style="list-style-type: none"> • Mengawasi dan mengevaluasi penerapan asas, nilai dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN; • Meminta informasi dari pegawai ASN dan masyarakat mengenai laporan pelanggaran norma dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN; • Memeriksa dokumen terkait pelanggaran norma dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN; • Meminta klarifikasi dan/atau dokumen yang diperlukan dari Instansi Pemerintah untuk pemeriksaan laporan atas pelanggaran norma dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN.
2.	Kementrian PANRB	Perumusan dan Penetapan Kebijakan, koordinasi, dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan dalam bidang reformasi birokrasi, akuntabilitas aparatur dan pengawasan, kelembagaan dan tata laksana, sumber daya manusia aparatur dan pelayanan publik	Perumusan dan penetapan kebijakan, pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan di bidang reformasi birokrasi, akuntabilitas aparatur dan pengawasan sumber daya manusia aparatur.

No.	Instansi	Tugas/Fungsi	Kewenangan
3.	Bawaslu	Melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemilu	<ul style="list-style-type: none"> • Menerima laporan adanya dugaan pelanggaran administrasi Pemilu • Mengkaji laporan dan temuan, • Merekomendasikan hasil pengkajian kepada pihak yang berwenang (termasuk ke KASN untuk pelanggaran yang dilakukan oleh PNS)
4.	Kemendagri	Pengoordinasian, pembinaan dan pengawasan umum, fasilitasi, dan evaluasi atas penyelenggaraan pemerintahan daerah	Pengawasan umum atas penyelenggaraan pemerintahan di daerah
5.	Badan Kepegawaian Nasional	Pembinaan penyelenggaraan manajemen ASN	Mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan norma, standar prosedur dan kriteria manajemen ASN
6	Lembaga Administrasi Negara	Pembinaan, penjaminan mutu dan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan sumber daya aparatur negara	-
6.	Ombudsman Republik Indonesia	Mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik	Menerima dan memproses pengaduan dari masyarakat mengenai penyelenggaraan pelayanan publik

Sumber: Pokja Pengkajian dan Pengembangan Sistem-KASN, 2018

BAB VII

STRATEGI PENGAWASAN NETRALITAS ASN

Strategi pengawasan netralitas ASN menjadi salah satu target yang sangat penting dalam mengatasi permasalahan netralitas yang mempengaruhi jalannya reformasi birokrasi di pemerintahan. Strategi ini berisi langkah-langkah yang perlu dilakukan oleh KASN sebagai lembaga yang bertugas menjaga netralitas pegawai ASN. Strategi disusun berdasarkan hasil data, informasi, temuan dan kajian. Strategi penegakan netralitas ASN menggunakan pendekatan secara makro (politik) dan mikro (manajemen ASN). Terkait dengan pendekatan makro, KASN perlu melakukan melakukan advokasi agar dilakukan reformasi dalam sistem politik, khususnya terkait pemilu, serta penerapan sistem merit dalam manajemen ASN. Sedangkan pendekatan mikro dilakukan dengan perbaikan baik secara struktur maupun pendekatan budaya agar mendorong ASN menjadi netral.

Pengawasan Netralitas pegawai ASN menjadi salah satu hal yang harus dikuatkan agar reformasi birokrasi di pemerintahan berjalan dengan cepat. Banyaknya pelanggaran yang terjadi dalam 3 tahun terakhir ini menjadi *evidence* perlunya pengawasan Netralitas ASN yang efektif, kolaboratif, dan komprehensif. Berdasarkan hasil kajian yang telah dilaksanakan, rekomendasi yang dapat diberikan adalah sebagai berikut:

7.1. Strategi Jangka Pendek

a. Meningkatkan pemahaman pegawai terkait asas netralitas ASN melalui:

- 1) Pembuatan buku saku/brosur/*leaflet* yang dibagikan kepada pegawai ASN;
- 2) Pembuatan *e-learning* tentang Netralitas ASN untuk memudahkan pegawai memahami ketentuan yang berlaku;
- 3) Pelaksanaan sosialisasi kepada instansi-instansi pemerintah baik pusat maupun daerah;
- 4) Pengintegrasian modul tentang netralitas dalam diklat kepemimpinan;
- 5) Intensifikasi kegiatan promosi dan advokasi melalui media baik cetak, elektronik maupun online.

Peningkatan pemahaman pegawai ASN mengenai asas netralitas juga merupakan salah satu upaya pengawasan preventif. Hal ini berdasarkan hasil temuan dalam kajian berupa kurang pengetahuan dan pemahaman pegawai ASN terhadap peraturan berkaitan Netralitas Pegawai ASN, oleh sebab itu perlu adanya:

- 1) Penguatan pengawasan pada internal instansi melalui peningkatan peran inspektorat dalam membina dan mengawasi pegawai ASN;
- 2) Peningkatan partisipasi masyarakat dalam melakukan pengawasan dengan meningkatkan kemudahan mereka untuk menyampaikan melalui: *e-lapor*, *Whatsapp center*, *SMS center*, ataupun membangun sistem pengaduan berbasis media sosial (*twitter, facebook, instagram*)
- 3) Pengembangan sistem informasi yang memudahkan untuk menelusuri data pelanggaran (*e-tracking* pelanggaran netralitas ASN) dan dapat digunakan dalam membuat keputusan terkait pengembangan karier pegawai.

Regulasi mengenai netralitas pegawai ASN sudah relatif cukup banyak dan jelas, namun di tataran implementasi kebijakan masih banyak hal yang harus diperbaiki. Sistem pemerintahan dan politik di Indonesia mengakibatkan birokrasi tidak dapat bergerak secara profesional. Pengawasan yang sangat lemah mengakibatkan pelanggaran netralitas tidak dapat ditindaklanjuti secara tegas. *Law Enforcement* harus ditegakkan secara tegas dan tidak main-main. Tantangan untuk para pimpinan negeri ini untuk berkomitmen dalam menegakkan netralitas dan tidak mencampuri penyelenggaraan birokrasi dengan urusan politik. Tantangan ini dapat diatasi salah satunya dengan membangun sistem pengawasan yang berjalan secara sistematis dan menyeluruh, mulai dari pengaduan/temuan hingga rekomendasi atas pelanggaran yang terjadi. Adanya proses monitoring secara berkala dan disertai proses evaluasi sebagai upaya perbaikan sistem pengawasan yang ada. Proses monitoring secara berkala dapat dilakukan melalui pengembangan sistem informasi yang memudahkan untuk menelusuri data pelanggaran (*e-tracking* pelanggaran netralitas ASN).

b. Membangun kolaborasi yang efektif dengan instansi terkait (Kementerian PAN-RB, Kementerian Dalam Negeri, BKN, dan Bawaslu).

Langkah selanjutnya yang perlu dilakukan adalah membangun kolaborasi dengan instansi terkait dan mempertegas peran masing-masing instansi. Bagi instansi yang terlibat dalam pelaksanaan pengawasan netralitas ASN, idealnya memiliki kejelasan mengenai batas-batas dalam tugas, fungsi, dan kewenangan antara satu dengan yang lainnya agar terbentuk sistem pengawasan netralitas pegawai ASN yang bersinergi. Penjelasan mengenai tugas dan fungsi dari masing-masing instansi yang memiliki keterkaitan dalam pengawasan netralitas ASN dapat dilihat pada Tabel 15 di atas.

c. Penyusunan alat ukur netralitas ASN.

Ke depan diperlukan alat ukur untuk bisa melihat tingkat kepatuhan ASN terhadap asas netralitas seperti penyusunan indeks. Indeks netralitas akan menjadi alat ukur bagi KASN dalam melihat sejauh mana tingkat kepatuhan ASN terhadap asas netralitas. Indeks netralitas juga bisa memberikan masukan penyempurnaan sistem pengawasan netralitas ASN.

7.2. Strategi Jangka Panjang

Penegakan asas netralitas akan lebih efektif apabila perbaikan dalam sistem pengawasan diikuti dengan upaya yang bersifat lebih fundamental dan tentu memerlukan waktu yang lebih lama, antara lain dengan mendorong:

a. Peninjauan kembali kedudukan Kepala Daerah sebagai Pejabat Politik sekaligus Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK)

Politisasi birokrasi terjadi pada saat sebelum dan setelah Pilkada berlangsung. Pada saat sebelum Pilkada, seringkali paslon memanfaatkan ASN untuk menjadi *'vote gain'* melalui fungsi pemerintahan. Selanjutnya, pasca Pilkada seringkali ASN dimanfaatkan oleh PPK terpilih untuk mengatur proyek-proyek pemerintah. Langkah strategis lainnya yaitu melakukan peninjauan kembali kedudukan kepala daerah (pejabat politik) sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan oleh PPK.

b. Pemberian sanksi yang lebih berat kepada pegawai yang melanggar;

Pemberian sanksi bagi ASN yang melanggar asas netralitas saat ini lebih bersifat sangat longgar, seperti sanksi moral, belum ditambah banyaknya rekomendasi dari KASN yang tidak ditindaklanjuti oleh PPK. Ke depan perlunya memberikan sanksi yang lebih berat bagi pelanggaran asas netralitas ASN.

c. Penerapan sistem merit dalam manajemen ASN untuk mencegah adanya unsur KKN dan patronasi politik dalam pengangkatan jabatan ASN.

Pemerintah telah menerbitkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang mengatur mengenai sistem merit. Pada pasal 1 dijelaskan bahwa sistem merit adalah 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. Sistem merit bagi ASN menjadi salah satu bentuk komitmen pemerintah untuk menerapkan manajemen ASN yang adil tanpa adanya unsur diskriminasi. Sistem merit ini merupakan salah satu hasil dari agenda reformasi birokrasi untuk menciptakan birokrasi yang netral dan mampu melayani kebutuhan publik serta bebas dari KKN.

d. Reformasi bidang politik (*political reform*) untuk meningkatkan kualitas demokrasi dan mengatasi masalah pemilihan umum yang berbiaya tinggi.

Reformasi birokrasi sulit ditegakkan jika pemerintah hanya fokus pada area *Civil Service Reform*. Oleh karenanya perlu juga membenahi aspek yang lebih fundamental yaitu *Political Reform*. Sistem politik dan kepartaian saat ini erat kaitan dengan politik uang dan mahar politik yang begitu mahal. Apabila sistem politik dan sistem kepartaian tidak diperbaiki, maka reformasi birokrasi pun akan sulit diwujudkan.

BAB VIII PENUTUP

Berdasarkan hasil kajian yang dibuat oleh KASN tahun 2018 dapat disimpulkan bahwa masih banyak kasus pelanggaran netralitas yang terjadi di Indonesia. Netralitas yang dimaksud adalah *imparsiality* (ketidakberpihakan). Pelanggaran netralitas yang terjadi di Indonesia tidak hanya pada aspek politik, namun juga pada aspek pelayanan publik dan pengambilan kebijakan (Manajemen ASN). Penyebab terjadinya pelanggaran netralitas diantaranya: motif untuk mendapatkan jabatan, hubungan primordial (kekeluargaan), ketidaktahuan ASN terhadap regulasi terkait asas netralitas, rendahnya integritas ASN, kultur/budaya yang memandang bahwa ketidaknetralan adalah hal yang wajar, dan sanksi yang belum memberikan efek jera. Untuk mengatasi pelanggaran netralitas ASN, KASN telah melakukan pengawasan yang bersifat represif dan juga preventif, namun pengawasan yang sudah berjalan tersebut masih perlu ditinjau kembali efektivitasnya dan perlu terus dikuatkan untuk meminimalisasi kasus pelanggaran netralitas yang terjadi.

Hasil kajian ini menemukan rekomendasi berupa strategi pengawasan netralitas ke depan bisa bersifat jangka pendek berupa (1) Meningkatkan pemahaman pegawai terkait asas netralitas ASN; (2) Membangun kolaborasi yang efektif dengan instansi terkait (Kementerian PAN-RB, Kementerian Dalam Negeri, BKN, dan Bawaslu); (3) Penyusunan alat ukur netralitas ASN. Disamping itu ada juga strategi jangka panjang seperti (1) Peninjauan kembali kedudukan Kepala Daerah sebagai Pejabat Politik sekaligus Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK); (2) Pemberian sanksi yang lebih berat kepada pegawai yang melanggar; (3) Penerapan sistem merit dalam manajemen ASN untuk mencegah adanya unsur KKN dan patronasi politik dalam pengangkatan jabatan ASN; dan (4) Reformasi bidang politik (*political reform*) untuk meningkatkan kualitas demokrasi dan mengatasi masalah pemilihan umum yang berbiaya tinggi.

DAFTAR PUSTAKA

- Agus Purwanto, Erwan dan Ratih Sulistyastuti. (2007). *Metode Penelitian Kuantitatif, Untuk Administrasi Publik, Dan Masalah-masalah Sosial*. Yogyakarta: Gaya Media.
- Alan Bryman. (2012). *Social Research Methods Fourth Edition*. New York: Oxford University Press Inc.
- Badan Pengawas Pemilihan Umum. 2017. *Evaluasi Netralitas ASN Pada Pilkada 2017*. Jakarta: Bawaslu.
- Baskara, Bayu Yosa. (2017). Pengaruh Pengawasan Preventif, Pengawasan Detektif Dan Penganggaran Berbasis Kinerja Terhadap Efektifitas Pengendalian Anggaran. (Studi Empiris Pada Skpd Kota Dumai). *Jurnal JOM Fekon* Vol. 4 No. 1 (Februari) 2017.
- Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem, Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN). 2017. *Kajian Netralitas Aparatur Sipil Negara pada Pilkada 2017 (Studi Kasus: Malang, Makassar, Takalar, Bali)*. Jakarta: Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem, Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN)
- Cottingham, J. (1983). Ethics and Impartiality. *Philosophical Studies: An International Journal for Philosophy in the Analytic Tradition*, 43(1), 83-99. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/4319575>
- Creswell, John W. (2014). *Research Design Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. London: SAGE Publications
- Christensen, Jørgen Grønnegaard. (March 26-31, 1999). Bureaucratic Autonomy as A Political Asset. *Presented at the Workshop Politicians, Bureaucrats, and Institutional Reform, ECPR Joint Sessions*. Mannheim: Universitat Mannheim
- Djohan, Djohermansyah. FGD Sistem Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Dalam Aspek Politik, Pelayanan Publik, dan Manajemen ASN, Jakarta 5 September 2018

- Edison. 2011. Meritokrasi vs Politisasi Jabatan Karir Dalam Birokrasi Lokal : Sebuah Paradoks Netralitas Birokrasi. *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik* vol. 16 no. 1, 67-76. Universitas Gadjah Mada.
- 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 MacMillan
- Herbasuki. (2015). Identifikasi Kondisi Dan Upaya Penguatan Pengawasan Dalam Rangka Reformasi Birokrasi Di Kabupaten Pekalongan. *Gema Publica Jurnal Manajemen Dan Kebijakan Publik*, Vol. 1, No. 1, Oktober 2015
- Hustedt, T., & Salomonsen, H. H. (2014). Ensuring Political Responsiveness: Politicization Mechanisms in Ministerial Bureaucracies. *International Review of Administrative Sciences*, 80(4), 746–765. <https://doi.org/10.1177/0020852314533449>
- Ikhsanudin, A. 2016. Bawaslu RI : Ada 53 PNS Tidak Netral di Pilkada Serentak 2017. <https://news.detik.com/berita/d-3364328/bawaslu-ri-ada-53-pns-tidak-netral-di-pilkada-serentak-2017>, diakses pada 12 Juni 2017.
- Institute for Government. 2014. *In defence of Civil Service neutrality: the importance of trust and professionalism with Martin Donnelly, Permanent Secretary*. <https://www.instituteforgovernment.org.uk/events/defence-civil-service-neutrality-importance-trust-and-professionalism-martindonnely>, diakses pada 18 Juni 2017
- Kompas.com. 2015. Daerah yang menggelar Pilkada Serentak. <http://regional.kompas.com/read/2015/07/26/10083221/Pendaftar.Calon.Dimulai.Ini.269.Daerah.yang.Gelar.Pilkada.Serentak.2015?page=all>, diakses pada 12 Juli 2017.
- Komara, Endang. (2019). Kompetensi Profesional Pegawai ASN (Aparatur Sipil Negara) di Indonesia. *Jurnal Mimbar Pendidikan* Vol.4 Nomor 1 tahun 2019.
- Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia. 2006. Netralitas Birokrasi dalam Pilkada Langsung Indonesia 2005 (Studi Kasus Malang, Gowa dan Kutai Kartanegara). Jakarta.

- Lesmana, Tjipta. FGD Sistem Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Dalam Aspek Politik, Pelayanan Publik, dan Manajemen ASN, Jakarta 5 September 2018
- Miftah Thoha. (1993). *Kepemimpinan dalam Manajemen: Suatu Pendekatan Perilaku*. Jakarta: Raja Grafindo Pustaka
- Mohapatra, M.K. 1965. The Doctrine of Civil Services Neutrality Under Democratic Socialism in India. *The Indian Journal of Political Science*, Vol. 26, No. 4, Conference Number: xxvii Indian Political Science Conference: Mysore, 28th, 29th, & 30th DECEMBER, 1965 (October-December, 1965), pp. 138-142. Indian Political Science Association.
- Mokhsen, Nuraida. FGD Sistem Pengawasan KASN Terhadap Pelaksanaan Asas Netralitas ASN, Jakarta 21 Mei 2018
- Mokhsen, Nuraida. FGD Sistem Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Aspek Politik, Pelayanan Publik, dan Manajemen ASN, Jakarta 5 September 2018
- Muh. Amin, La Ode. 2013. *Netralitas birokrat pemerintahan pada Dinas Pendidikan Kota Makassar dalam pemilihan Walikota Makassar tahun 2008*. Makassar dalam <http://103.195.142.17/handle/123456789/6824> (diakses pada Selasa, 24 April 2018)
- Neuman, W.L. (2003) *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*. Allyn and Bacon, New York.
- Peters, B. Guy. (2008). *The Politics of Bureaucracy*. Pennsylvania: University of Pittsburgh
- Prasodjo, Eko & Laode Rudita. 2014. *Civil State Apparatuslaw: Building The Professionalism Of Civil State Apparatus*. *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS* vol. 8, 13-29. Badan Kepegawaian Negara.
- Prasojo, Eko. FGD Sistem Pengawasan KASN Terhadap Pelaksanaan Asas Netralitas ASN, Jakarta 21 Mei 2018

- R. Martini. (2015). Netralitas Birokrasi pada Pilgub Jateng 2013. *Jurnal Ilmu Sosial*, vol. 14, no. 1, pp. 66-78, Februari.
- Republik Indonesia. 2004. *Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil*. Sekretariat Negara. Jakarta.
- Republik Indonesia. 2010. *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil*. Kemenhumkam. Jakarta.
- Republik Indonesia. 2014. *Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN)*. Kemenhumkam. Jakarta.
- Republik Indonesia. 2016. *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota Menjadi Undang-Undang*. Kemenhunkam. Jakarta.
- Rothstein, B. and Teorell, J. (2008), What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions. *Governance*, 21: 165-190. doi:10.1111/j.1468-0491.2008.00391.x
- Sabrina, Ching Yuen Luk. 2012. Questions of Ethics Pubic Management: The Case Study Of Hongkong. *Public Personnel Management* vol 41 No.2 . SAGE Journals. USA
- Siroh, Lies Mustaf. (2015). Pengaruh Penggunaan Media Komik Pada Pembelajaran. Bandung: Universitas Pendidikana Indonesia
- Sumual, Meytha Margaretha., Martha Ogotan., Stefanus Sampe. (2016). Fungsi Pengawasan Dalam Meningkatkan Disiplin Kerja Pegawai (Suatu Studi Di Kantor Camat Sario). *Jurnal Administrasi Publik* Vol 3 Nomor 38 Tahun 2016.
- Sri Hartini, Penegakan Hukum Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS), *Jurnal Dinamika Hukum* Vol. 9, No. 3 (2009) *Publisher; bahan ini diambil dari Watunglawar, Matias Neis Dalam Perwujudan Asas Netralitas Birokrasi Dalam UU Nomor 5Tahun 2014 Tentang ASN, Jember (2015)*

- Toye, John. (2006). *Modern Bureaucracy*. Helsinki: The United Nations University World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER)
- Thoha, M. (2007). *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press.
- Tribunnews.com. (2019). KPK Diminta Usust Tuntaas Kasus Jual Beli Jabatan di Kemenag. Diakses dari <http://www.tribunnews.com/nasional/2019/06/13/kpk-diminta-usut-tuntas-kasus-jual-beli-jabatan-di-kemenag>
- Zuhro, Siti et. al. (2007). *Profesionalitas dan Netralitas Birokrasi: Menuju Daya Saing Ekonomi Daerah, Studi di Empat Provinsi*. Jakarta: The Habibie Center dan Hanns Seidel Foundation

LAMPIRAN

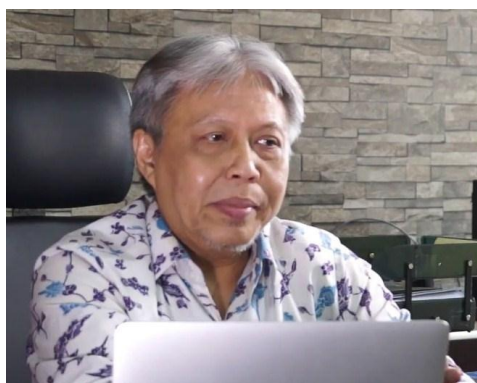
NARASUMBER DAN REVIEWER KAJIAN PENGAWASAN NETRALITAS ASN 2018:



Prof. Dr. Sofian Effendi
(Ketua Komisi Aparatur Sipil Negara)



Dr. Nuraida Mokhsen, MA
(Anggota Komisi Aparatur Sipil Negara)



Irham Dilmy, MBA.
(Wakil Ketua Komisi Aparatur Sipil Negara)



Tasdik Kinanto, SH., M.Hum
(Anggota Komisi Aparatur Sipil Negara)



Prof. Dr. Djohermansyah Djohan, MA
(Mantan Dirjen Otonomi Daerah-Kemendagri,
Ketua Institut Otonomi Daerah)



Prof. Dr. Eko Prasjo
(Dekan FIA Universitas Indonesia, Tim Independen
Reformasi Birokrasi Nasional)



I Nyoman Arsa, SH., M.Si.
(Deputi Bidang Pengawasan dan Pengendalian
BKN)



Prof. Dr. Siti Zuhro, MA.
(Peneliti Senior Pusat Penelitian Politik-LIPI, Tim
Independen Reformasi Birokrasi Nasional)



Dr. La Ode Ida
(Komisioner Ombudsman Republik Indonesia)



Prof. Dr. Tjipta Lesmana
(Akademisi Universitas Pelita Harapan)



Dr. Ir. Setiawan Wangsaatmaja, Dipl., S.E., M.Eng.
(Deputi Bidang SDM Aparatur-Kementerian PANRB)



Endi Jaweng, MPA.
(Ketua Komite Pemantauan Penyelenggaraan
Otonomi Daerah/KPPOD)



Septiana Dwiputrianti, SE, M. Com(Hons), Ph.D
(Asisten Komisioner KASN Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem)



Dr. Anggara Hayun Anujuprana, MT.
(Asisten Komisioner KASN Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem)



Nurhasni
(Asisten Komisioner KASN Bidang Pengaduan dan Penyelidikan)



Sumardi
(Asisten Komisioner KASN Bidang Pengaduan dan Penyelidikan)



Dr. La Bayoni, M.Si.
(Kepala Biro Teknis Penyelenggaraan Pengawasan Pemilu-Bawaslu)



Dr. Ir. Bachril Bakri
(Kasubdit Wilayah V Direktorat FKKPD-Kemendagri)



Sukamto
(Direktur Pengawasan dan Pengendalian Bidang Kode Etik, Disiplin, Pemberhentian dan Pensiun PNS-BKN)



Nurhadi, Ph.D
(Akademisi, Wakil Dekan Fisipol UGM)



Yogi Suprayogi Sugandi, Ph.D
(Kepala Pusat Studi Reformasi Birokrasi dan Tata Kelola Lokal-Universitas Padjadjaran)



Wasikin Marzuki
(Ketua Bawaslu Provinsi Jawa Barat)



PKP2A III LAN Samarinda



Gunardi
(Forum Indonesia Untuk Transparansi Anggaran/FITRA)



Dr. Iip Hidajat
(Kepala Bidang Kesejahteraan dan Disiplin-BKD Prov.
Jawa Barat)



Haneda Sri Lastoto
(Ketua Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan
Jawa Barat)



Hamiruddin Udu
(Ketua Bawaslu Provinsi Sultra)



Mastri Susilo
(Ketua Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan
Sulawesi Tenggara)



Focus Group Discussion Sistem Pengawasan KASN Terhadap Pelaksanaan Asas Netralitas ASN di Hotel Best Western-Jakarta, 21 Mei 2018



Focus Group Discussion Sistem Pengawasan KASN Terhadap Pelaksanaan Asas Netralitas ASN di Hotel Best Western-Jakarta, 21 Mei 2018



Pengumpulan data melalui pengisian kuesioner oleh ASN Pemprov Papua dan perwakilan Kabupaten/Kota se-Papua di Kota Jayapura tanggal, 6 Juni 2018



Diskusi Sistem Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Dalam Aspek Politik, Pelayanan Publik, dan Manajemen ASN di Hotel Bidakara-Jakarta, 5 September 2018



Diskusi Sistem Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Dalam Aspek Politik, Pelayanan Publik, dan Manajemen ASN di Hotel Bidakara-Jakarta, 5 September 2018



Diskusi Sistem Pengawasan KASN Dalam Menjaga Netralitas ASN di Kampus Fisip Universitas Padjadjaran-Kota Bandung, 28 Mei 2018



KOMISI APARATUR
SIPIL NEGARA

2018

KUESIONER

Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN)

POKJA PENGKAJIAN DAN PENGEMBANGAN SISTEM

KOMISI APARATUR SIPIL NEGARA

Jl. Let. Jend. MT. Haryono Kav. 52-53, Pancoran, Jakarta 12770

Telp : 021-7972098



syaugi.muhammad@kasn.go.id

tiana.dwi@kasn.go.id



PETUNJUK PENGISIAN KUESIONER :

PAHAMI BETUL SETIAP PERTANYAAN SEBELUM DIISI.

- 1. JIKA PERTANYAAN DALAM BENTUK ISIAN (PERTANYAAN TERBUKA), MOHON ISI JAWABAN SESUAI DENGAN PERTANYAAN.**
- 2. JIKA PERTANYAAN DALAM BENTUK PILIHAN GANDA, MOHON BERI TANDA SILANG (X) PADA JAWABAN YANG SESUAI PILIHAN B/I/S (BAPAK/IBU/SAUDARA).**
- 3. SEMUA DATA YANG B/I/S BERIKAN KAMI JAMIN KERAHASIAANYA.**

1. Jenis kelamin : 1. Laki laki 2. Perempuan
2. Berapa usia Saudara saat ini : Tahun
3. Pendidikan terakhir Saudara? (berilah tanda silang pada salah satu jawaban di bawah ini)
 1. Tamat SLTA/ sederajat dan/atau di bawahnya
 2. Tamat Diploma (D1-D4)
 3. Tamat Strata 1 (S1)
 4. Tamat Strata 2 (S2)
 5. Tamat Strata 3 (S3)
4. Instansi tempat Saudara saat ini bekerja :
 1. Kementerian
 2. LPNK (Lembaga Negara Non Kementerian)
 3. Pemerintah Provinsi
 4. Pemerintah Kabupaten/Kota
5. Lama bekerja sebagai PNS : tahun..... Bulan

II. PEMAHAMAN NETRALITAS ASN

Dari daftar kegiatan/perilaku ASN dalam kolom di bawah ini, manakah yang menurut Saudara melanggar/tidak melanggar asas netralitas ASN (berilah tanda silang pada salah satu saja)

No	Kegiatan/Perilaku ASN	Melanggar	Tidak melanggar
6.	Menjadi anggota dan atau pengurus partai		
7.	Menjadi anggota organisasi masyarakat (ormas) tertentu		
8.	Ikut menghadiri deklarasi pasangan calon dalam pilkada atau deklarasi calon anggota legislative		



No	Kegiatan/Perilaku ASN	Melanggar	Tidak melanggar
9.	Bersalaman dengan pasangan calon kepala daerah/calon anggota legislatif di forum publik		
10.	Ikut sebagai pelaksana kampanye atau menjadi tim kampanye salah satu pasangan calon dalam proses penyelenggaraan pilkada atau calon anggota legislatif		
11.	Hadir dalam undangan hajatan yang diselenggarakan calon pasangan calon/calon anggota legislatif (pernikahan, sunatan, pertunangan dll)		
12.	Menjadi peserta kampanye dengan memakai atribut PNS/tidak memakai atribut PNS		
13.	Foto bersama pasangan calon dalam proses penyelenggaraan pilkada atau calon anggota legislatif dan disertai dengan mengikuti simbol tangan/gerakan yang digunakan sebagai bentuk keberpihakan		
14.	Ikut dalam kegiatan sosial yang dipimpin oleh calon kepala daerah/calon anggota legislatif		
15.	Ikut sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain		
16.	Peserta/panitia kampanye dengan fasilitas kedinasan yang melekat pada diri ASN (menggunakan fasilitas Negara)		
17.	Shilaturahmi/berkunjung ke tetangga/kerabat yang mencalonkan diri sebagai kepala daerah/calon anggota legislatif		
18.	Melakukan pendekatan ke suatu Partai Politik terkait pencalonan dirinya atau orang lain dalam ajang pilkada atau pileg		
19.	Menghadiri suatu acara Partai Politik		
20.	Menjadi pembicara/narasumber dalam kegiatan Partai Politik		
21.	Mengundang calon kepala daerah/calon anggota legislatif dalam hajatan (pernikahan, sunatan, pertunangan dll)		
22.	Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan (ajakan, himbauan, seruan, pemberian barang) proses penyelenggaraan pemilu (Presiden, Gubernur, Bupati, Walikota, Anggota legislatif baik DPR, DPRD Prov/Kab/Kota, dan DPD)		
23.	Berteman di media sosial dengan calon kepala daerah/calon anggota legislatif		
24.	Memberikan dukungan ke salah satu pasangan independen dalam pilkada daerah dan atau memberikan dukungan ke bakal calon anggota legislatif dengan cara memberikan KTP/dokumen identitas diri lain yang sah menurut undang		



No	Kegiatan/Perilaku ASN	Melanggar	Tidak melanggar
	undang/peraturan		
25.	Mengikuti sesi pemaparan dalam kuliah umum yang diisi oleh calon kepala daerah/calon anggota legislatif		
26.	Menghadiri penyerahan dukungan suatu Partai Politik ke salah satu pasangan calon (paslon) dan atau ikut menghantarkan ke paslon mendaftar ke KPUD setempat		
27.	Mencalonkan diri dan sudah ditetapkan menjadi calon kepala daerah atau calon anggota legislatif dan tidak mengundurkan diri dari statusnya sebagai seorang ASN/PNS		
28.	Mencalonkan diri sebagai bakal calon kepala daerah/bakal calon anggota legislatif dan sudah menyebarkan baliho/spanduk/leaflet atau melakukan deklarasi pencalonan dirinya dengan masih berstatus sebagai ASN/PNS aktif		
29.	Mengunggah (update status, gambar, video), berbagi (<i>share</i>), memberikan komentar dan atau <i>like</i> terkait dengan pemilihan umum/ikut kampanye/sosialisasi pasangan calon di media sosial		
30.	Membuat keputusan/kebijakan yang dapat menguntungkan/merugikan salah satu pasangan calon		
31.	ASN/PNS membuat suatu kebijakan/keputusan yang hanya menguntungkan salah satu pihak/golongan/suku/agama tertentu		
32.	ASN dalam memberikan pelayanan publik berlaku diskriminatif (membedakan) hanya karena perbedaan golongan/suku/agama dan termasuk perbedaan pandangan politik		
33.	Memberikan pelayanan berkaitan dengan tugas dan fungsi ASN kepada calon kepala daerah/calon anggota legislatif (seperti mengurus dokumen kependudukan, mengurus dokumen izin usaha, memberikan pelayanan umum dll)		
34.	ASN/PNS dalam manajemen ASN (pengadaan, pengembangan karier, mutasi, rotasi, promosi, dan pengelolaan kinerja) berlaku diskriminatif (membedakan) karena perbedaan golongan/suku/agama, termasuk perbedaan pandangan politik		



III. RUANG LINGKUP, SISTEM DAN STRATEGI PENGAWASAN NETRALITAS ASN

Menurut Saudara, apakah dalam kegiatan sehari hari di lingkungan instansi Saudara bekerja masih ada tindakan sebagai berikut :

No.	Tindakan	Masih ada	Tidak ada
35.	Konflik kepentingan dalam melaksanakan tugas		
36.	Keberpihakan (berat sebelah) dalam membuat keputusan/kebijakan		
37.	Bersikap tidak objektif dalam membuat keputusan		
38.	Bersikap tidak adil dan membeda bedakan dalam memberi pelayanan		
39.	Intervensi politik dalam pelaksanaan tugas		
40.	Bersikap tidak professional dalam menjalankan tugas		

41. Apakah Bapak/Ibu/Sdr mengetahui tentang peraturan perundang undangan/regulasi/dokumen yang mengatur tentang netralitas ASN ?

1. Ya mengetahui 2. Tidak mengetahui → **LANGSUNG KE NO. 43**

42. (Hanya untuk yang menjawab “mengetahui” pada pertanyaan nomor 41) (PERTANYAAN TERBUKA). Tadi Bapak/Ibu/Sdr menyampaikan mengetahui peraturan perundang undangan/regulasi/dokumen yang mengatur tentang netralitas ASN. Sebutkan peraturan perundang undangan/regulasi/dokumen yang mengatur tentang netralitas ASN tersebut ?

SEBUTKAN :
.....

43. Apakah Saudara sudah mendapatkan sosialisasi berkaitan dengan peraturan perundang undangan tentang netralitas ASN?

1. Sudah mendapat sosialisasi	44.	Jika Saudara sudah mendapat sosialisasi, melalui media/perantara apakah sosialisasi tersebut didapatkan?	:	
			1	Instansi tempat bekerja
			2	KPU Pusat
			3	KPU Provinsi
			4	KPU Kab/Kota
			5	Bawaslu Pusat
			6	Bawaslu Provinsi
			7	Panwaslu Kab/Kota

	8	Lainnya, sebutkan :
2. Belum mendapat sosialisasi		

45. Jika belum mendapatkan sosialisasi terkait dengan dengan peraturan perundang undangan tentang netralitas ASN, apakah selama ini Saudara berusaha untuk mencari tahu sendiri ?

1. Ya berusaha mencari tahu sendiri	46.	Jika Saudara berusaha mencari tahu sendiri, melalui media/perantara apakah ?	:	
			1	Media sosial
			2	Internet (Google, Website)
			3	Youtube
			4	Berita online
			5	Teman/kerabat
			6	Televisi
			7	Koran
			8	Radio
			9	Lainnya, sebutkan :
2. Tidak berusaha mencari tahu				

47. (PERTANYAAN TERBUKA). Pelanggaran netralitas pegawai ASN pada dasarnya di lapangan sudah lazim dan marak terjadi. Menurut Saudara apakah **penyebab utama** seorang ASN bersikap tidak netral? (hanya satu jawaban)

.....
.....

48. Jika terjadi suatu pelanggaran netralitas ASN di instansi tepat Saudara bekerja, Saudara akan melaporkan kejadian pelanggaran tersebut kepada instansi mana?

- | | | |
|-----------------------------------------|-------------|--------------------|
| 1. Bawaslu (Bawaslu Provinsi, Kab/Kota) | 5. DKPP | 9. Bupati/Walikota |
| 2. KASN | 6. BKN | 10. Sekda |
| 3. Kemendagri | 7. LAN | 11. Lainnya, |
| 4. Kemen PANRB | 8. Gubernur | Sebutkan |

49. Apakah pernah terjadi pelanggaran netralitas ASN di instansi Saudara bekerja?

1. Ya pernah terjadi 2. Tidak pernah terjadi → **LANGSUNG KE NO. 52**

50. (Hanya untuk yang menjawab “Ya pernah terjadi” pada pertanyaan nomor 49) (PERTANYAAN TERBUKA). Jika pernah terjadi pelanggaran netralitas ASN di instansi Saudara bekerja, jenis pelanggaran seperti apa ? (hanya satu jawaban)

.....



- 51.** (PERTANYAAN TERBUKA). Jika terjadi pelanggaran netralitas ASN di instansi Saudara bekerja, apa yang dilakukan pimpinan? (hanya satu jawaban)
.....
- 52.** (PERTANYAAN TERBUKA). Menurut Saudara, bagaimanakah agar sistem pengawasan dalam menjaga asas netralitas ASN saat ini bisa berjalan lebih baik dan efektif ?
.....
.....
- 53.** (PERTANYAAN TERBUKA). Menurut Saudara apakah kendala yang dihadapi dalam penegakan asas netralitas ASN? (hanya satu jawaban)
Sebutkan:
.....

IV. NETRALITAS DALAM PELAYANAN PUBLIK

- 54.** Apakah Saudara setuju bahwa dalam penyelenggaraan pelayanan publik pada diri ASN masih ada yang bertindak tidak netral seperti membedakan , bersikap diskriminatif?
1. Ya, saya setuju
 2. Tidak setuju
 3. Tidak tahu/Tidak jawab
- 55.** Apakah Saudara pernah melihat sikap tidak netral para ASN dalam penyelenggaraan pelayanan publik?
1. Ya, pernah melihat
 2. Tidak pernah melihat
- 56.** Jika Saudara pernah melihat, dalam bentuk pelayanan publik seperti apakah sikap tidak netral yang dilakukan oleh ASN selaku penyelenggara?
1. Pelayanan administratif (perizinan, surat rekomendasi, pelayanan administrasi kependudukan [KTP, KK], pelayanan IMB, sertifikat tanah dll)
 2. Pelayanan barang (pelayanan listrik, pelayanan air, pelayanan telekomunikasi, jaringan telepon dll)
 3. Pelayanan jasa (pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi publik, pos dll)

57. (Bagi ASN yang memiliki tugas dalam pelayanan administratif). Apakah Saudara dalam memberikan pelayanan Pelayanan administratif (perizinan, surat rekomendasi, pelayanan administrasi kependudukan [KTP, KK], pelayanan IMB, sertifikat tanah dll) pernah bertindak membedakan hanya karena perbedaan suku, ras, agama, golongan, gender, status ekonomi termasuk perbedaan pandangan politik?

1. Ya, pernah
2. Tidak pernah

58. (Bagi ASN yang memiliki tugas dalam pelayanan barang). Apakah Saudara dalam memberikan pelayanan Pelayanan administratif (perizinan, surat rekomendasi, pelayanan administrasi kependudukan [KTP, KK], pelayanan IMB, sertifikat tanah dll) pernah bertindak membedakan hanya karena perbedaan suku, ras, agama, golongan, gender, status ekonomi termasuk perbedaan pandangan politik?

1. Ya, pernah
2. Tidak pernah

59. (Bagi ASN yang memiliki tugas dalam pelayanan jasa). Apakah Saudara dalam memberikan pelayanan Pelayanan jasa (pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi publik, pos dll)) pernah bertindak membedakan hanya karena perbedaan suku, ras, agama, golongan, gender, status ekonomi termasuk perbedaan pandangan politik?

1. Ya, pernah
2. Tidak pernah

Menurut Bapak/Ibu/Sdr apakah aspek aspek di bawah ini sudah ada dalam penyelenggaraan pelayanan publik?

No.	Aspek	Sudah ada	Belum
60.	Transparansi		
61.	Akuntabilitas		
62.	Kondisional		
63.	Partisipatif		
64.	Kesamaan Hak		
65.	Keseimbangan Hak dan Kewajiban		



- 66.** Ada pendapat bahwa selama ini para ASN dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat masih ada yang bersikap membedakan (diskriminatif) dan bersikap tidak netral. apakah Saudara setuju dengan pendapat tersebut ?
1. Ya, setuju
 2. Tidak setuju

Bapak/Ibu yang terhormat,

**Terima kasih atas partisipasinya dalam survei ini.
Semua data yang Bapak/Ibu berikan kami jamin
kerahasiaannya.**



KOMISI APARATUR
SIPIL NEGARA

ISSN 2665-0482
Komisi Aparatur Sipil Negara
Policy Brief

URGENSI PENEGAKAN NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA (ASN)

VOLUME 1 | NOMOR 1 | DESEMBER 2018

Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) berkaitan dengan *Impartiality*, dimana seorang pegawai ASN harus bersikap impartial, dalam arti bersikap adil, obyektif, tidak bias, bebas pengaruh, bebas intervensi, bebas dari konflik kepentingan, dan tidak berpihak pada siapapun. Netralitas ASN dapat dibagi dalam tiga aspek yaitu netralitas dalam politik, netralitas dalam pelayanan publik dan netralitas dalam penyelenggaraan manajemen ASN.

Namun, pelanggaran netralitas ASN masih tinggi. Berdasarkan data terakhir pilkada serentak (tahun 2015, 2017 dan 2018) terdapat peningkatan pelanggaran netralitas ASN yang relatif tinggi pada tahun 2018.

Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) adalah lembaga independen yang salah satu tugasnya adalah mengawasi pelaksanaan asas netralitas pegawai ASN. KASN terus menerus berusaha meningkatkan efektivitas pengawasannya, baik secara preventif maupun secara represif.

Dewan Redaksi

Pembina:

Ketua Komisi Aparatur Sipil Negara

Penanggung jawab:

Wakil Ketua Komisi Aparatur Sipil Negara

Ketua Dewan Redaksi:

Prof. Prijono Tiptoherijanto

Anggota Redaksi:

Waluyo, I Made Suwandi,
Nuraida Mokhsen, Tasdik Kinanto,
Abdul Hakim, Irwansyah, Sumardi

Tim Penulis:

Nuraida Mokhsen,
Septiana Dwiputrianti,
Syaugi Muhammad

Design Grafis:

Ria Christine & Fajrin F.

1. Mengapa Netralitas ASN Penting?

Netralitas merupakan salah satu asas yang sangat penting untuk diterapkan dalam upaya mewujudkan ASN yang profesional. Netralitas tidak hanya terkait dengan kegiatan politik, namun juga dalam penyelenggaraan pelayanan publik, pembuatan kebijakan, dan manajemen ASN.

Ketidaknetralan ASN berdampak pada profesionalisme pegawai ASN yang mempengaruhi

secara signifikan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini dapat ditunjukkan berdasarkan data indeks efektivitas pemerintah (Government Effectiveness Indeks) Indonesia berada jauh di bawah negara-negara ASEAN lainnya, seperti Singapura, Malaysia, dan Thailand. Selain itu, pelanggaran asas netralitas juga dapat mendorong ASN terlibat dalam praktik korupsi.

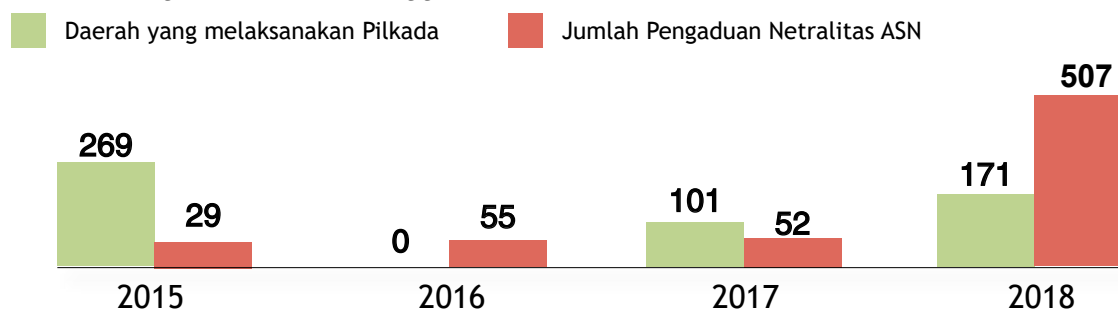
2. Potret Pelanggaran Netralitas ASN

Pelanggaran netralitas pada tahun 2018 p tldi kalangan ASN cukup tinggi. Tahun 2018, ada 491 aduan yang masuk ke KASN terkait netralitas politik. Sementara itu, data pelanggaran netralitas ASN terkait Pilkada dalam rentang waktu 2015 - 2018 dapat dilihat pada Gambar 1. Sedangkan Gambar 2 menunjukkan sebaran pelanggaran netralitas ASN tiap provinsi, Sulawesi Selatan dan Sulawesi Tenggara adalah daerah yang paling banyak dilaporkan dibanding provinsi lainnya. Hal ini disebabkan di dua provinsi tersebut, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) setempat

cukup aktif mengawasi pelanggaran penyelenggaraan pemilu.

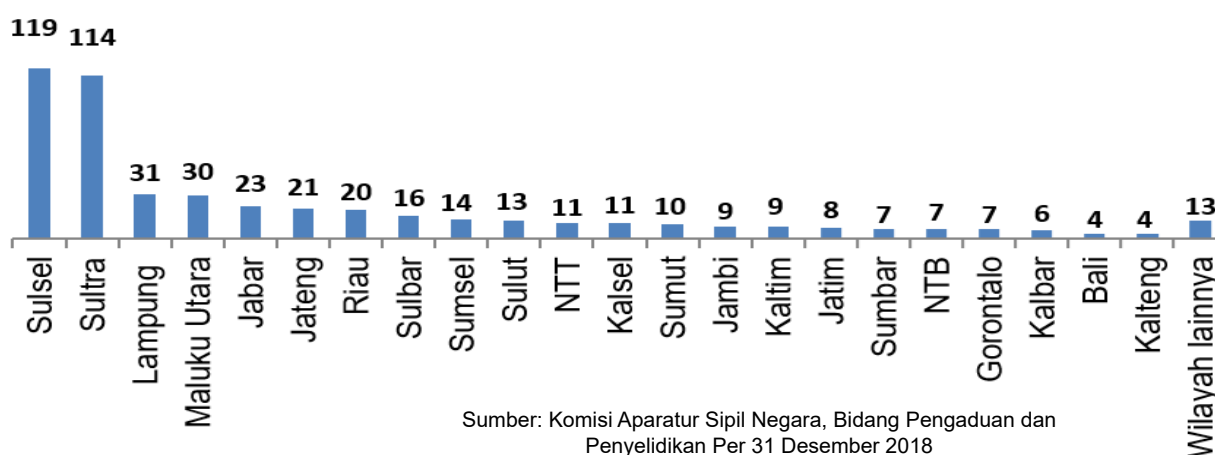
Adapun jenis pelanggaran yang paling banyak dilaporkan terkait dengan pelanggaran asas netralitas adalah keterlibatan ASN dalam penyelenggaraan kampanye. Pelanggaran ini antara lain berupa: pembuatan advertorial untuk membangun citra salah satu pasangan calon; pelaksanaan program yang menguntungkan salah satu pasangan calon; pengerahan massa untuk berkampanye dan pemberian dukungan dana untuk kampanye.

Gambar 1. Pengaduan atas Pelanggaran Asas Netralitas ASN terkait Pilkada Tahun 2015 – 2018



Keterangan: tahun 2016 tidak ada Pilkada serentak.
Sumber: Diolah oleh Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem, KASN (Dari Bidang Pengaduan dan Penyelidikan KASN & portal berita online, 2018)

Gambar 2. Jumlah Pengaduan atas Pelanggaran Netralitas ASN menurut Provinsi Tahun 2018



Sumber: Komisi Aparatur Sipil Negara, Bidang Pengaduan dan Penyelidikan Per 31 Desember 2018

3. Mengapa ASN Tidak Netral?

Ada beberapa faktor penyebab ASN tidak netral, antara lain:

A. Motif Mendapatkan/Mempertahankan Jabatan

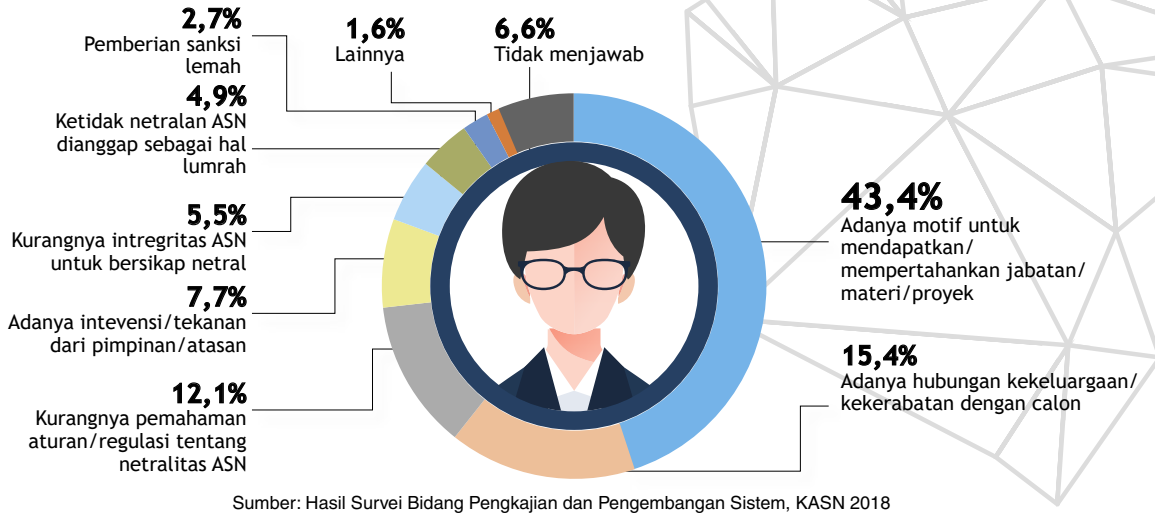
Patronase politik terjadi karena Kepala Daerah adalah pejabat politik yang sekaligus menjabat sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). PPK memiliki kewenangan dan kekuasaan dalam mempromosikan, memutasi, mendemosi pegawai ASN. Hal ini mengakibatkan pegawai ASN dalam

situasi dilematis. Di satu sisi, mereka harus bersikap netral dalam arti tidak menunjukkan keberpihakan terhadap kepala daerah yang meminta dukungan pada saat pelaksanaan Pilkada, di sisi lain, karier mereka berada di tangan kepala daerah.

B. Adanya Hubungan Primordial

Pelanggaran ASN terhadap asas netralitas juga dipicu oleh hubungan kekeluargaan, kesamaan asal usul, suku, keturunan, ras dan agama dengan

Gambar 3. Penyebab Terjadinya Pelanggaran Netralitas ASN



Sumber: Hasil Survei Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem, KASN 2018

pejabat politik, baik hubungan di dalam organisasi maupun di luar organisasi yang mengganggu profesionalisme dalam menjalankan tugas. Dampak dari primordialisme adalah lemahnya penegakan asas netralitas, PPK tidak menindaklanjuti dan memberikan sanksi terhadap pelanggaran netralitas yang dilakukan oleh ASN, termasuk tidak melaksanakan rekomendasi yang sudah diberikan KASN.

oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara-Reformasi Birokrasi (PAN-RB) dan KASN pada tahun 2017. Sosialisasi terkait peraturan tersebut telah dilakukan oleh KASN bekerjasama dengan Kementerian Dalam Negeri, Kementerian PAN-RB, dan Bawaslu sejak tahun 2017, namun masih banyak pegawai ASN yang belum memahami ketentuan yang ada karena tidak disosialisasikan kembali di internal instansinya masing - masing.

C. Ketidakhahaman terhadap Regulasi Berkaitan dengan Netralitas.

Beberapa pegawai ASN menyatakan bahwa mereka belum mengetahui dan memahami peraturan berkaitan dengan netralitas ASN yang dikeluarkan

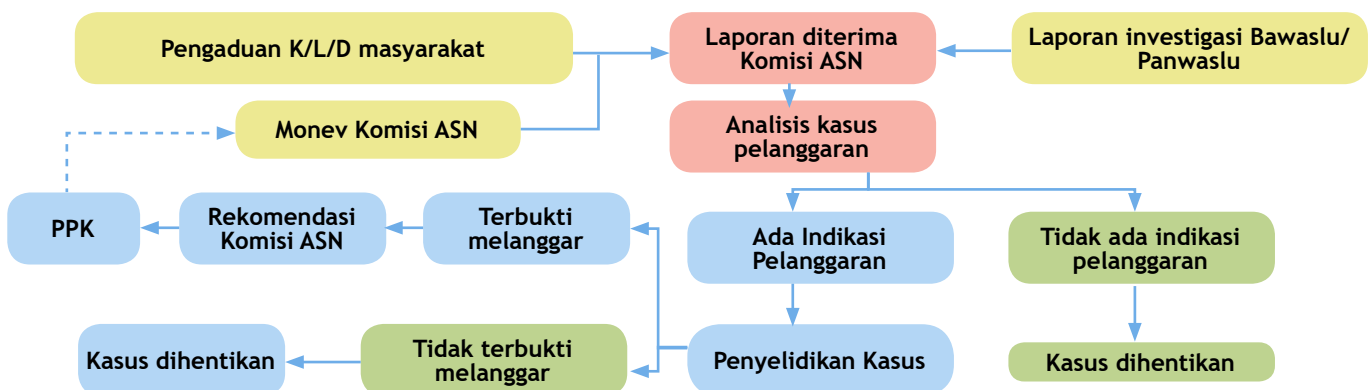
D. Faktor-faktor lain: adanya tekanan dari pihak lain; rendahnya integritas ASN; anggapan ketidaknetralan adalah lumrah; dan sanksi yang diberikan tidak menimbulkan efek jera.

4. Pengawasan KASN dalam Menjaga Netralitas ASN

KASN merupakan lembaga mandiri yang bertanggung jawab kepada Presiden dan diberikan tugas untuk “menjaga netralitas ASN”. Pengawasan dilakukan secara preventif, melalui sosialisasi ke instansi pemerintah dan advokasi menggunakan tulisan/artikel/advertorial di media cetak dan digital. Pengawasan juga dilakukan secara represif melalui pengaduan, baik secara langsung maupun tidak langsung. Alur penanganan kasus pelanggaran netralitas oleh KASN dapat dilihat pada Gambar 4.

• Sistem Pengawasan Netralitas ASN oleh KASN saat ini •

Gambar 4. Alur Penanganan Kasus Pelanggaran Netralitas ASN oleh KASN



Sumber: Diolah oleh Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem, KASN (Dari Bidang Pengaduan dan Penyelidikan KASN, 2018)

5. Kendala Penerapan Asas Netralitas ASN

Ada beberapa kendala dalam penerapan asas netralitas ASN. Baik di tingkat makro maupun di tingkat mikro.

A. Kendala di Tingkat Makro

Patronasi politik menghambat penerapan asas netralitas ASN. Sistem politik yang berlaku menelan biaya yang sangat tinggi. Hal ini mengakibatkan para calon kepala daerah/pejabat politik harus memiliki modal yang cukup banyak untuk dapat memenangkan pemilu. Pejabat politik khususnya kepala daerah yang terpilih memiliki kewenangan dan kekuasaan dalam mengelola sumberdaya ASN. Hal ini sangat memungkinkan bagi mereka menggunakan kekuasaan tersebut dengan memobilisasi dukungan pegawai ASN yang mempunyai kewenangan atas anggaran dan asset negara/daerah. Hal ini menyulitkan pegawai ASN untuk bersikap netral.

B. Kendala di Tingkat Mikro

Kendala di tingkat mikro dalam menegakkan asas netralitas antara lain adalah sebagai berikut:

1. Mindset pegawai ASN yang cenderung berpihak pada atasan yang diwariskan oleh birokrasi politik pada era pemerintahan orde baru. Banyak ASN tidak memahami prinsip-prinsip netralitas dan tidak menyadari bahwa apa

2. Kesadaran pegawai ASN yang masih rendah akan pentingnya bersikap netral dalam menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik serta menganggap keberpihakan merupakan sesuatu yang lumrah.
3. Sikap sebagian pegawai ASN yang lebih mengutamakan cara mudah dalam mencapai karier yang lebih tinggi dengan menunjukkan loyalitas kepada atasan dari pada menunjukkan profesionalitas dan kinerja.
4. Keengganan masyarakat dalam melaporkan pelanggaran netralitas ASN karena ketidaktahuan ataupun faktor budaya yang membuat pengawasan masyarakat tidak berfungsi secara efektif.
5. Sistem pengawasan terhadap pelanggaran netralitas ASN yang belum optimal yang disebabkan terbatasnya kemampuan KASN yang tidak mempunyai perwakilan di daerah dan hanya didukung oleh pegawai dan anggaran dalam jumlah yang terbatas.
6. Rekomendasi KASN diabaikan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). Akibatnya pemberian sanksi kepada ASN yang melakukan pelanggaran menjadi tidak efektif dan tidak menimbulkan efek jera.

6. Penutup

Pengawasan netralitas ASN menjadi salah satu hal yang harus dikuatkan dalam mewujudkan ASN yang profesional agar terwujud penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Banyaknya pelanggaran yang terjadi dalam 3

(tiga) tahun terakhir ini menjadi *evidence* bahwa perlunya pengawasan netralitas ASN yang lebih efektif, kolaboratif, dan komprehensif.

Rekomendasi

A. Penguatan Sistem Pengawasan di Internal Birokrasi

1. Meningkatkan pemahaman pegawai terhadap asas netralitas ASN melalui:
 - Pembuatan buku saku/brosur/*leaflet* yang dibagikan kepada ASN.
 - Pembangunan *e-learning* tentang netralitas ASN untuk memudahkan pegawai memahami ketentuan yang berlaku.
 - Pelaksanaan sosialisasi kepada instansi-instansi pemerintah baik pusat maupun daerah.
 - Pengintegrasian modul pelajaran netralitas dalam diklat kepemimpinan.
 - Intensifikasi kegiatan promosi dan advokasi melalui media baik cetak, elektronik, maupun online.
2. Penguatan pengawasan pada internal instansi melalui peningkatan peran inspektorat dalam membina dan mengawasi pegawai ASN.
3. Peningkatan partisipasi masyarakat dalam melakukan pengawasan dengan meningkatkan kemudahan mereka dalam menyampaikan melalui: *e-lapor*, *WhatsApp Center*, *SMS Center*, ataupun membangun sistem pengaduan berbasis media sosial (*Twitter*, *Facebook*, *Instagram*, *Youtube*).
4. Pengembangan sistem informasi yang memudahkan untuk menelusuri data pelanggaran (*e-tracking* pelanggaran

netralitas ASN) untuk dapat digunakan dalam membuat keputusan terkait pengembangan karier pegawai.

5. Membangun kolaborasi yang efektif dengan instansi lain yang terkait, seperti: Kementerian PANRB, Kementerian Dalam Negeri, BKN, LAN dan Bawaslu.

B. Perubahan di Tingkat Makro

Penegakan asas netralitas akan lebih efektif apabila perbaikan sistem pengawasan diikuti dengan upaya yang bersifat lebih fundamental dan jangka panjang, serta melibatkan banyak pihak di luar KASN, antara lain dengan mendorong:

1. Peninjauan kembali kedudukan Kepala Daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dan mengangkat PPK dari pejabat karier;
2. Penguatan sanksi terhadap pelanggaran asas netralitas agar menimbulkan efek jera melalui penyempurnaan Peraturan Perundang-undangan yang terkait;
3. Penerapan sistem merit dalam manajemen ASN secara lebih komprehensif untuk mengurangi peluang terjadinya peningkatan dalam jabatan berdasarkan patronase politik.
4. Reformasi bidang politik (*political reform*) untuk meningkatkan kualitas demokrasi dan mengatasi masalah pemilihan umum yang berbiaya tinggi.

Daftar Pustaka

- Edison. 2011. *Meritokrasi vs Politisasi Jabatan Karir Dalam Birokrasi Lokal: Sebuah Paradoks Netralitas Birokrasi*. Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik vol. 16 no. 1, 67-76. Universitas Gadjah Mada.
- 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.
- Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia. 2006. *Netralitas Birokrasi dalam Pilkada Langsung Indonesia 2005 (Studi Kasus Malang, Gowa dan Kutai Kartanegara)*. Jakarta.
- Pemerintah Indonesia. 2010. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010 tentang *Disiplin Pegawai Negeri Sipil*. Kemenhukam. Jakarta.
- Pemerintah Indonesia 2010. Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang *Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil*. Sekretariat Negara. Jakarta.
- Pemerintah Indonesia. 2017. Surat Edaran KASN Nomor B/71/1.M.SM.00.00/2017 tentang *Pelaksanaan Netralitas Bagi ASN pada Penyelenggaraan Pilkada Serentak Tahun 2018, Pemilihan Legislatif Tahun 2019, Dan Pemilihan Presiden Dan Wakil Presiden Tahun 2019*. Kemen PANRB. Jakarta.

- Pemerintah Indonesia. 2017. Surat Edaran KASN Nomor B-2900/KASN/11/2017 tentang *Pengawasan Netralitas Pegawai ASN pada Pelaksanaan Pilkada Serentak Tahun 2018*. KASN. Jakarta.
- Pemerintah Indonesia. 2014. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang *Aparatur Sipil Negara (ASN)*. Kemenhukam. Jakarta.
- Pemerintah Indonesia. 2016. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang *Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota menjadi Undang-Undang*. Kemenhukam. Jakarta.
- Sabrina, Ching Yuen Luk. 2012. *Questions of Ethics Public Management: The Case Study Of Hongkong*. Public Personnel Management vol 41 No.2 . SAGE Journals. USA.
- Thoha, Miftah. 2007. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press.
- Zuhro, Siti et. al. 2007. *Profesionalitas dan Netralitas Birokrasi: Menuju Daya Saing Ekonomi Daerah, Studi di Empat Provinsi*. Jakarta: The Habibie Center dan Hanns Seidel Foundation.

Sekretariat:

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

Alamat:

Jl. Letjen M.T. Haryono No.Kav. 52-53, RT.3/RW.4, Cikoko, Pancoran, Kota Jakarta Selatan Daerah Khusus Ibukota Jakarta 13630 Telpn: 021 - 7972098

