



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 Tjiptoherijanto

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.

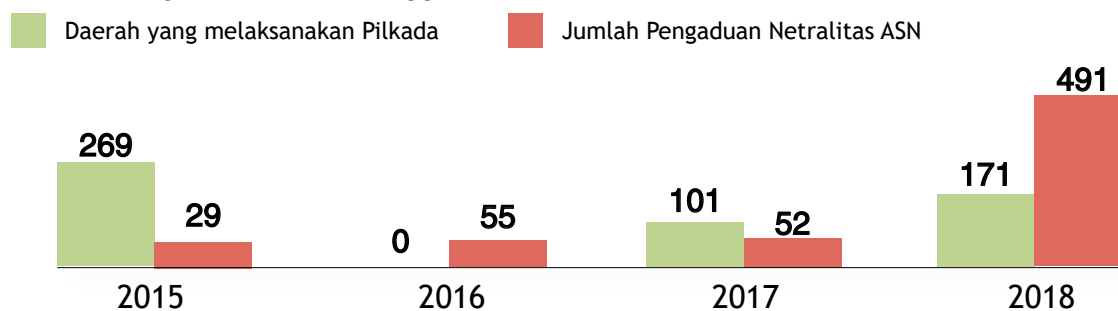
2. Potret Pelanggaran Netralitas ASN

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.

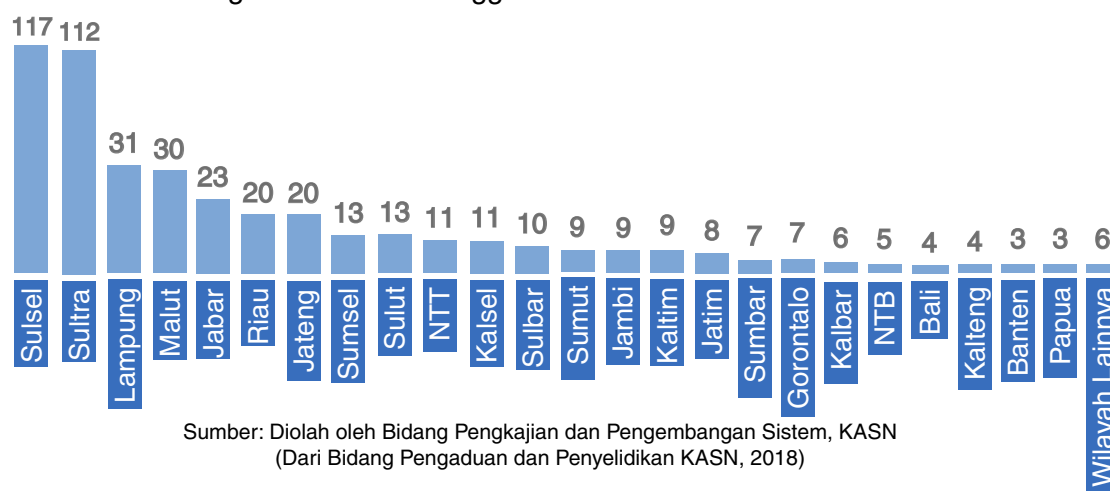
Adapun jenis pelanggaran yang paling banyak dilaporkan terkait dengan pelanggaran asas netralitas adalah keterlibatan ASN dalam penyelenggaraan kampanye. Pelanggaran ini antara lain berupa: pembuatan advertorial untuk membangun citra salah satu pasangan calon; pelaksanaan program yang menguntungkan salah 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: Diolah oleh Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem, KASN (Dari Bidang Pengaduan dan Penyelidikan KASN, 2018)

3. Mengapa ASN Tidak Netral?

Ada beberapa faktor penyebab ASN tidak netral, antara lain:

A. Motif Mendapatkan/Mempertahankan Jabatan

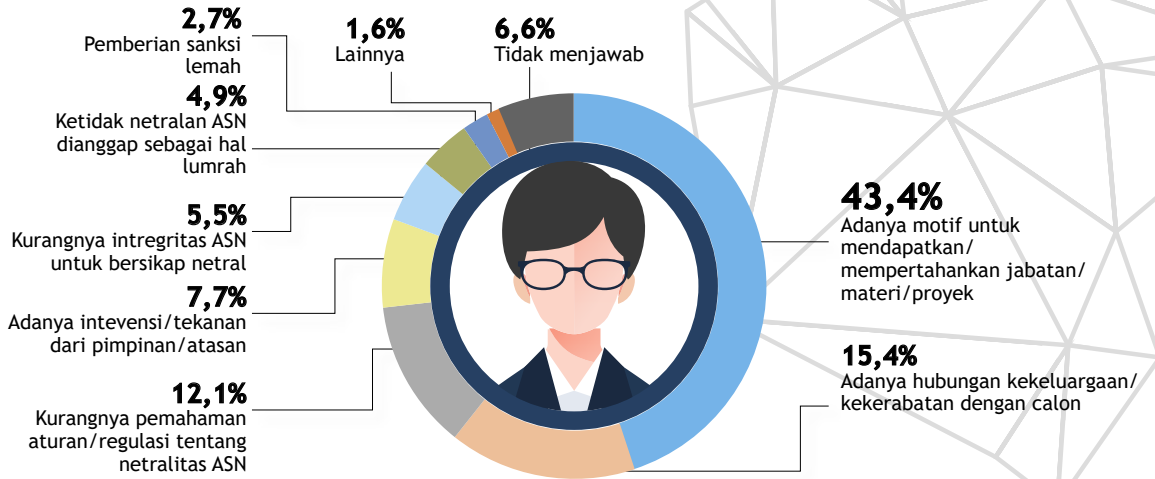
Patronase politik terjadi karena Kepala Daerah adalah pejabat politik yang sekaligus menjabat sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). PPK memiliki kewenangan dan kekuasaan dalam mempromosikan, memutasi, mendemosi pegawai ASN. Hal ini mengakibatkan pegawai ASN dalam

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

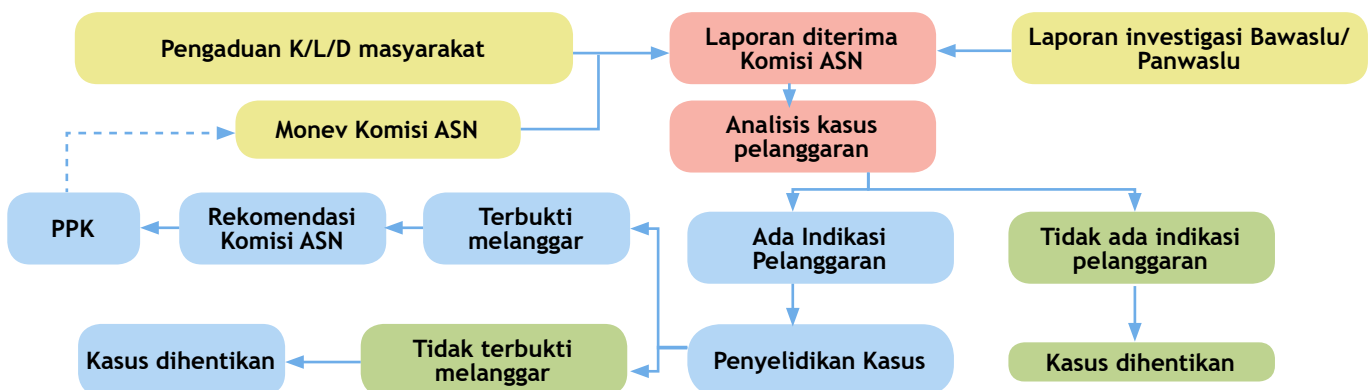
D. Faktor-faktor lain: adanya tekanan dari pihak lain; rendahnya integritas ASN; anggapan ketidaknetralan adalah lumrah; dan sanksi yang diberikan tidak menimbulkan efek jera.

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 aset 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

- 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 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*. KEMENPANRB. 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 Habiebie 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

