

Kajian Naskah Akademik

PENYUSUNAN PEDOMAN PELAKSANAAN KEBIJAKAN DAN PENGAWASAN NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA

Keterlibatan ASN dalam politik menjadi dilematis karena di satu sisi ASN memiliki hak untuk memilih. Hal ini berbeda dengan anggota TNI dan Polri aktif yang secara jelas tidak ikut memilih maupun dipilih. Penggunaan hak pilih untuk memilih dalam politik tersebut merupakan keberpihakan ASN yang bersangkutan kepada salah satu kontestan. Dalam konteks ini tentu ASN yang menggunakan hak pilihnya menjadi berpihak dan tidak netral.

Di sisi lain, keterlibatan ASN dalam politik berpotensi menimbulkan konflik kepentingan (conflict of interest) antara kewenangan yang melekat dalam jabatan ASN dengan dukungan politiknya jika tidak diatur secara jelas. Misalnya pemanfaatan sumber daya pemerintah untuk kepentingan kelompok politik tertentu yang ikut bertarung dalam kontestasi politik. Oleh karena itu, perlu dirumuskan definisi netralitas ASN secara jelas.

Dari aspek etika, Peraturan Pemerintah (PP) No. 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik PNS telah memberikan panduan berperilaku bagi PNS. Sebagai sebuah panduan etika, tentu regulasi ini tidak mengatur sanksi hukum tetapi sanksi moral. Dengan demikian, berbagai regulasi tersebut telah memberikan rambu-rambu atas tindakan dan perilaku ASN berkaitan dengan aktivitas politik. Namun berbagai pelanggaran netralitas ASN dalam kontestasi politik masih sering terjadi di berbagai daerah dan berbagai bentuk.

Melihat persoalan tersebut maka kajian ini bertujuan untuk menjawab persoalan mengapa kebijakan yang sudah ada tidak bisa mewujudkan netralitas ASN serta kebijakan apa yang perlu dilakukan untuk pelaksanaan netralitas ASN berkaitan dengan aktivitas politik.

PENYUSUNAN PEDOMAN PELAKSANAAN KEBIJAKAN
DAN PENGAWASAN NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA



PKP2A III LAN
Jl. HM. Ardaans (Ring Road III)
Samarinda 75124
www.samarinda.lan.go.id

ISBN 978-602-4228-53-4



9 786026 228536



PKP2A III LAN
SAMARINDA



**KAJIAN NASKAH AKADEMIK:
PENYUSUNAN PEDOMAN
PELAKSANAAN KEBIJAKAN DAN
PENGAWASAN NETRALITAS APARATUS
SIPIIL NEGARA**



**Judul : KAJIAN NASKAH AKADEMIK: PENYUSUNAN PEDOMAN PELAKSANAAN
KEBIJAKAN DAN PENGAWASAN NETRALITAS APARATUS SIPIL NEGARA**

166 + xviii halaman

Perpustakaan Nasional RI: Data Katalog dalam Terbitan (KDT)

ISBN : 978-602-6228-53-6

Cetakan 1, Desember 2018

Nama Tim Peneliti

Koordinator Peneliti

Andi Wahyudi

Anggota :

Siti Zakiyah

Tri Wahyuni

Dewi Sartika

Tri Noor Azizah

Rustan A

Fani Heru W

Kemal Hidayah

Wildan Lutfi Arieasmieta

Mayahayati K

Lia Rosliana

Nama Tim Penulis

Editor :

Mariman Darto

Koordinator :

Andi Wahyudi

Anggota :

Siti Zakiyah

Tri Wahyuni

Dewi Sartika

Tri Noor Azizah

Rustan A

Fani Heru W

Kemal Hidayah

Wildan Lutfi Arieasmieta

Mayahayati K

Lia Rosliana

Penerbit:

PKP2A III LAN

Jalan H.M. Ardans, SH (Ring Road III)

Telepon/Faximile: (0541) 4105600, (0541) 4105612.

e-mail: info@samarinda.lan.go.id

website: samarinda.lan.go.id

Layout : team Selaras Media

Sampul : team Selaras Media

UNDANG-UNDANG HAK CIPTA NO. 19 TAHUN 2001

Pasal 72

1. Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barangsiapa 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 paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit.

KATA PENGANTAR

Pembahasan tentang netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) seolah tidak ada habisnya. Isu netralitas ASN selalu menjadi topik hangat setiap menjelang pelaksanaan pesta demokrasi (Pemilihan Kepala Daerah, Pemilihan Anggota Legislatif, Pemilihan Presiden, dan pemilihan Anggota Dewan Perwakilan daerah) seiring dengan terbitnya kebijakan baru serta banyaknya kasus pelanggaran netralitas yang terjadi di kalangan ASN selama berlangsungnya pesta demokrasi tersebut.

Netralitas ASN dimaksudkan agar pelayanan publik dan pelaksanaan fungsi pemerintahan serta fungsi pemerintahan dan pembangunan dapat berjalan secara kontinyu dan stabil di tengah sistem demokrasi multi partai dan sistem presidensiil yang diterapkan di Indonesia. Asas netralitas ASN secara tegas telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, bahkan dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sudah terlebih dahulu mengatur hal yang sama meskipun dengan ruang lingkup penerapan netralitas yang lebih sempit. Bahkan secara teknis, beberapa Kementerian dan Lembaga Pemerintah telah menjabarkan pelaksanaan Undang-Undang tersebut. Namun, operasionalisasi di lapangan seakan sulit direalisasikan. Diperparah dengan koordinasi dan sinergi antar Kementerian dan Lembaga Pemerintah terkait yang belum optimal terbangun dalam penegakan asas netralitas ASN, juga kapasitas instansi berwenang yang masih jauh dari harapan.

Pedoman pelaksanaan kebijakan dan pengawasan netralitas ASN yang disusun PKP2A III LAN ini mencoba menawarkan konsep terintegrasi dalam penanganan dan

penindakan netralitas ASN dengan melihat dua dimensi penegakan asas netralitas, yaitu pencegahan dan penindakan. Penguatan pencegahan (pembinaan dan pengawasan) pelanggaran netralitas di lingkungan internal instansi sangat penting untuk diwujudkan selaras dengan integrasi penindakannya oleh instansi-intansi yang berwenang.

Kami menyadari bahwa pedoman pelaksanaan kebijakan dan pengawasan netralitas ASN ini masih jauh dari kata sempurna. Oleh karena itu, kritik, saran, dan masukan sangat kami harapkan dalam rangka menyempurnakan pedoman ini. Akhir kata, semoga pedoman ini dapat memberikan kemanfaatan dalam penegakan asas netralitas ASN guna meningkatkan kualitas pelayanan publik di Indonesia tercinta.

Samarinda, Juni 2018

PKP2A III LAN

BAB	Isi	Halaman
	KATA PENGANTAR	i
	DAFTAR ISI	ii
I	PENDAHULUAN	1
	A. LATAR BELAKANG	1
	B. PERMASALAHAN	9
	C. TUJUAN DAN KEGUNAAN	9
	D. METODE	10
II	KAJIAN TEORETIS DAN EMPIRIS	13
	A. NETRALITAS ASN: TINJAUAN TEORETIS	13
	A.1. Model Netralitas Birokrasi	15
	A.2. ASN dan Politik	18
	A.3. Siklus Kebijakan Publik	20
	A.4. Pengendalian dan Pengawasan	22
	B. NETRALITAS ASN: TINJAUAN EMPIRIS	27
	B.1. Pembinaan Netralitas ASN	36
	B.2. Praktek Pengelolaan Laporan Pelanggaran di Beberapa Instansi	49
III	EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	55
	A. UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945	55
	B. PERATURAN PERUNDANGAN TERKAIT DENGAN APARATUR SIPIL NEGARADENGAN	57
	B.1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara	57
	B.2. Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum	63
	B.3. Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang- Undang No. 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang	66

BAB	Isi	Halaman
B.4.	Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik	67
B.5.	Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS	68
B.6.	Peraturan Pemerintah No. 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik PNS	72
B.7.	Peraturan Badan Pengawas Pemilu No. 6 Tahun 2018 Tentang Pengawasan Netralitas Pegawai ASN, Anggota TNI, dan Anggota POLRI	73
B.8.	Surat Edaran Komisi Aparatur Sipil Negara No. B2900/KASN/11/2017 Tentang Pengawasan Netralitas Pegawai ASN Pada Pelaksanaan Pilkada Serentak Tahun 2018	75
B.9.	Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara	75
IV	LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS	81
A.	landasan Filosofis	81
B.	landasan Sosiologis	83
C.	landasan Yuridis	85
V	JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP	91
A.	JANGKAUAN DAN ARAH PENGATURAN	91
A.1.	Sasaran	91
A.2.	Jangkauan dan Arah Pengaturan	92
B.	RUANG LINGKUP MATERI	95
B.1.	Gambaran Netralitas	96
B.2.	Pencegahan Pelanggaran Netralitas	97
B.3.	Penindakan Pelanggaran Netralitas	100

BAB	Isi	Halaman
VI PENUTUP		105
A. KESIMPULAN		105
B. SARAN		107
DAFTAR PUSTAKA		109
LAMPIRAN		115

Sambutan Kepala PKP2A III LAN

Assalamu'alaikum warahmatullahi wabarakatu

Puji syukur kita panjatkan kehadirat tuhan yang maha esa, karena atas limpahan rahmatnyalah “ Kajian Naskah Akademik : Penyusunan Pedoman Pelaksanaan Kebijakan dan Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara ” telah disusun.

Saya selaku Kepala Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur III Lembaga Administrasi Negara mengucapkan banyak sekali terimakasih atas tersusunnya kajian naskah akademik ini, dan juga rasa terimakasih kepada Kepala Bidang Kajian Kebijakan dan Inovasi Administrasi Negara, tim peneliti dan semua rekan yang telah membantu hingga tersusunnya kajian naskah akademik ini.

Sebagaimana telah diketahui, bahwa agenda pemilihan umum dalam waktu dekat ini adalah pilkada serentak 2018, dan kemudian pemilihan legislatif dan pilpres 2019. Pemilihan umum kepala daerah (Pilkada) secara serentak yang ketiga akan berlangsung tahun 2018, setelah sebelumnya pernah dilakukan pada 2015 dan 2017. Sosialisasi diri para figur yang berniat mengajukan diri sebagai calon kepala daerah sudah dilakukan sebelum 2018 melalui berbagai media, seperti spanduk di tempat-tempat umum, iklan serta melalui pernyataan di media. Sebagian diantaranya adalah Aparatur Sipil Negara (ASN), anggota TNI maupun Polri, sebagian yang lain adalah pejabat atau petahana (*incumbent*), mantan pejabat, politisi partai serta tokoh-tokoh non partai.

Perhelatan Pilkada serentak 2018 juga diwarnai keterlibatan para ASN (dan anggota TNI-Polri) dalam kontestasi pilkada menjadi fenomena yang menarik untuk dicermati. Sejak jabatan

kepala daerah dipilih secara langsung dan semua warga negara memiliki peluang untuk maju menjadi calon kepala daerah maupun calon wakil kepala daerah di level provinsi, kabupaten, dan kota melalui mekanisme pengajuan oleh partai politik maupun jalur independen.

Keterlibatan ASN dalam politik menjadi dilematis karena di satu sisi ASN memiliki hak untuk memilih. Hal ini berbeda dengan anggota TNI dan Polri aktif yang secara jelas tidak ikut memilih maupun dipilih. Penggunaan hak pilih untuk memilih dalam politik tersebut merupakan keberpihakan ASN yang bersangkutan kepada salah satu kontestan. Dalam konteks ini tentu ASN yang menggunakan hak pilihnya menjadi berpihak dan tidak netral.

Di sisi lain, keterlibatan ASN dalam politik berpotensi menimbulkan konflik kepentingan (*conflict of interest*) antara kewenangan yang melekat dalam jabatan ASN dengan dukungan politikya jika tidak diatur secara jelas. Misalnya pemanfaatan sumber daya pemerintah untuk kepentingan kelompok politik tertentu yang ikut bertarung dalam kontestasi politik. Oleh karena itu, perlu perlu dirumuskan define netralitas ASN secara jelas.

Melihat persoalan tersebut maka kajian ini bertujuan untuk menjawab persoalan mengapa kebijakan yang sudah ada tidak bisa mewujudkan netralitas ASN serta kebijakan apa yang perlu dilakukan untuk pelaksanaan netralitas ASN berkaitan dengan aktivitas politik.

Kajian ini bertujuan untuk memberikan saran kebijakan atau rekomendasi pelaksanaan kebijakan dalam bentuk naskah akademik untuk menjaga netralitas ASN dalam dalam menghadapi berbagai aktivitas politik. Selanjutnya, kegunaan hasil kajian ini adalah sebagai bahan masukan bagi pemerintah (Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi) untuk merumuskan kebijakan yang akan mengatur pelaksanaan

netralitas ASN dalam politik.

Kebijakan ini diharapkan tidak terbatas hanya berkaitan dengan kegiatan politik tahun 2018 dan 2019, tetapi juga dalam jangka panjang dan secara luas untuk berbagai kegiatan politik pemilihan umum yang meliputi Pilkada, Pemilihan Presiden (Pilpres), maupun Pemilihan Legislatif (Pileg), pemilihan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Mari kita bersama sama menyambut Pilkada Serentak 2018, pemilihan legislatif dan pilpres 2019 dan menjaga netralitas sebagai aparatur sipil negara, akhir kata dari saya memohon maaf apabila atas sambutan ini terdapat kekurangan dan kesalahan, selamat atas tersusunnya “ Kajian Naskah Akademik : Penyusunan Pedoman Pelaksanaan Kebijakan dan Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara ” dan semoga bisa bermanfaat bagi kita semua.

Wassalamu'alaikum warahmatullahi wabarakatu

Samarinda, Desember 2018
Kepala Pusat Kajian dan Pendidikan dan
Pelatihan Aparatur III
Lembaga Administrasi Negara

Dr. Mariman Darto, M.Si

EXECUTIVE SUMMARY

A. Latarbelakang

Keterlibatan ASN dalam politik menjadi dilematis karena di satu sisi ASN memiliki hak untuk memilih. Hal ini berbeda dengan anggota TNI dan Polri aktif yang secara jelas tidak ikut memilih maupun dipilih. Penggunaan hak pilih untuk memilih dalam politik tersebut merupakan keberpihakan ASN yang bersangkutan kepada salah satu kontestan.

Selama ini, larangan keterlibatan ASN dalam politik praktis diatur di beberapa peraturan perundang-undangan. UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara mengatur bahwa ASN netral dan bebas dari pengaruh dan intervensi politik. Selanjutnya untuk mengawasi perilaku dan netralitas ASN maka dibentuk Komisi ASN (KASN). Berkaitan dengan pelaksanaan pilkada, pada Pasal 70 ayat (1) huruf b UU No. 1 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 8 Tahun 2015 dan terakhir dengan UU No. 10 Tahun 2016 dinyatakan bahwa pasangan calon kepala daerah dilarang melibatkan ASN, dan juga anggota Polri dan anggota TNI. Selanjutnya pada Pasal 71 ayat (1) dinyatakan bahwa pejabat negara, pejabat daerah, pejabat ASN, anggota TNI/Polri, kepala desa dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon.

Kemudian di akhir 2017, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan & RB) melalui surat No.: B/71/M.SM.00.00/2017 tanggal 27 Desember 2017 tentang Pelaksanaan Netralitas bagi ASN pada Penyelenggaraan Pilkada Serentak 2018 Tahun 2018, Pemilihan Legislatif Tahun 2019, dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2019 telah mengingatkan kepada para pejabat pembina kepegawaian berkaitan dengan regulasi yang mengatur netralitas ASN serta larangan ASN berpolitik. Dari aspek etika, Peraturan Pemerintah

(PP) No. 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik PNS telah memberikan panduan berperilaku bagi PNS. Sebagai sebuah panduan etika, tentu regulasi ini tidak mengatur sanksi hukum tetapi sanksi moral.

Melihat persoalan tersebut maka kajian ini bertujuan untuk menjawab persoalan mengapa kebijakan yang sudah ada tidak bisa mewujudkan netralitas ASN serta kebijakan apa yang perlu dilakukan untuk pelaksanaan netralitas ASN berkaitan dengan aktivitas politik.

B. Permasalahan

Berbagai kebijakan (regulasi) tentang larangan keterlibatan ASN dalam aktivitas politik praktis belum mampu mengendalikan perilaku ASN agar bersikap dan bertindak netral dalam kontestasi pilkada di berbagai daerah. Selanjutnya, beberapa pertanyaan yang perlu mendapat jawaban adalah:

1. Mengapa netralitas ASN dalam pelaksanaan pilkada belum sepenuhnya bisa terwujud?
2. Instrumen kebijakan apa yang perlu disiapkan oleh pemerintah untuk mewujudkan netralitas ASN?

C. Metode

Tata cara penyusunan Nahkah Akademik ini mengadopsi metode yang diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011. Pelaksanaan penggalan data kajian ini menggunakan kombinasi metode studi literatur dan workshop untuk mendapatkan data-data sekunder maupun primer berkaitan dengan persoalan netralitas ASN dalam politik. Selanjutnya dipaparkan urgensi disusunnya peraturan perundang-undangan dengan menggunakan landasan filosofis, sosiologis, serta yuridis. Dari uraian dan analisis yang telah dilakukan kemudian dirumuskan jangkauan, arah pengaturan, dan

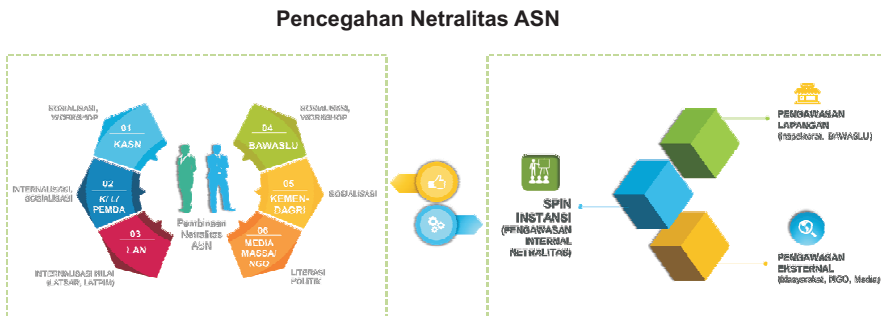
ruang lingkup materi muatan peraturan perundang-undangan (Peraturan Menteri).

D. Ruang Lingkup Materi

Netralitas ASN didefinisikan bahwa setiap pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Netralitas yang melekat dalam diri ASN dijabarkan lebih lanjut oleh Eko Prasodjo bahwa dalam diri ASN melekat kewenangan publik dikarenakan ASN sebagai pejabat publik yang memiliki status dan keistimewaan publik.

1. Pencegahan Pelanggaran Netralitas

Pencegahan pelanggaran netralitas dilakukan melalui dua cara yaitu pembinaan (internalisasi nilai-nilai netralitas) ASN dan melalui Pengawasan pelaksanaan netralitas ASN.



Pencegahan Pelanggaran Netralitas ASN

Pembinaan netralitas ASN dapat dilakukan melalui sosialisasi, workshop, diskusi publik, literasi politik oleh instansi yang berwenang maupun Media massa dan NGO. Sementara internalisasi nilai-nilai netralitas diintegrasikan dalam kurikulum pelatihan bagi ASN dan calon ASN atau dijabarkan dalam kode etik setiap instansi pemerintah. Penguatan peran

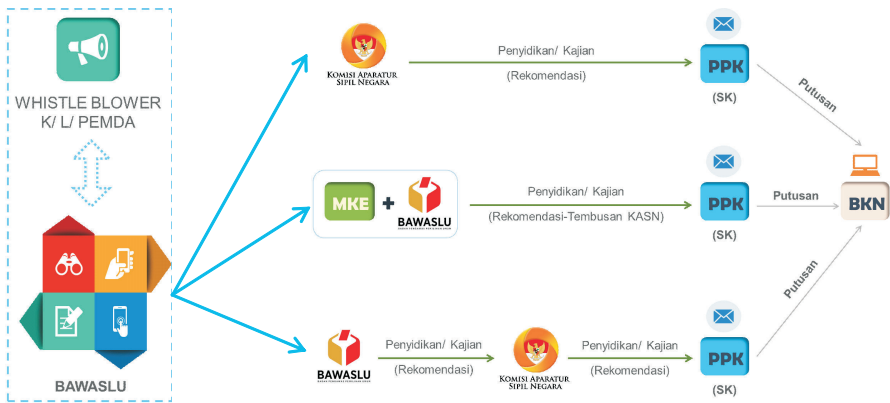
setiap instansi terkait dengan perwujudan netralitas ASN. Kemenpan dan RB, KASN, Bawaslu, BKN, dan LAN memiliki kewenangan secara fungsional dalam membina netralitas ASN. Untuk mewujudkan netralitas ASN dalam jaringan yang besar dan kompleks tersebut melalui pembinaan maupun penindakan membutuhkan usaha yang besar dan kapasitas yang dimiliki Kementerian PAN dan RB, KASN, Bawaslu, dan BKN tidaklah cukup. Setiap Instansi Pemerintah sampai pada level unit terkecilnya juga wajib membina ASN-nya dalam menginternalisasikan asas netralitas sebagai satu kesatuan yang tak terpisahkan dalam mewujudkan profesionalisme ASN guna peningkatan kualitas pelayanan publik. Undang-Undang mewajibkan pelaksanaan pengawasan partisipatif. Media massa dan NGO yang bebas dari afiliasi politik untuk mencegah potensi pelanggaran dalam tahapan Pilcaleg dan Pilpres 2019. Dengan memanfaatkan jangkauan, relasi, dan teknologi yang dimiliki media massa dan NGO, literasi politik kepada masyarakat melalui pemberitaan, opini, analisis di media cetak dan elektronik serta melalui sosialisasi atau diskusi tentang netralitas ASN oleh NGO menjadi efektif dalam upaya memperluas target literasi dan sosialisasi. Pengawasan netralitas ASN harus dilakukan secara menyeluruh, baik secara internal (dalam instansi) maupun secara eksternal (termasuk lapangan) oleh instansi berwenang, masyarakat, media massa, dan LSM. Penerapan Sistem Pengawasan Internal Terhadap Netralitas (SPIN) ASN mengadopsi Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP) yang dikembangkan oleh Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) pada lingkungan pengendalian. Pengawasan lapangan dimaksudkan sebagai pengamatan langsung terhadap perilaku atau tindakan ASN

dalam menerapkan asas netralitas. Pengawasan lapangan dilakukan oleh inspektorat atau inspektorat jenderal pada setiap instansi pemerintah setiap saat serta Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) selama proses kontestasi pemilihan umum (Pemilihan Kepala Daerah, Pemilihan Legislatif, Pemilihan Presiden, Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat serta Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Daerah). Sementara itu pengawasan eksternal dilaksanakan secara partisipatif oleh masyarakat, media, dan juga organisasi masyarakat non-pemerintah (NGO). Seluruh elemen ini menjadi satu kesatuan “rantai penguat” sistem pengawasan pelaksanaan netralitas ASN.

2. Penindakan Pelanggaran Netralitas

Penindakan pelanggaran netralitas harus dilaksanakan secara tegas. Ketegasan penindakan dapat menimbulkan efek jera. Integrasi sistem dan kepastian instansi yang melakukan penindakan sangat penting untuk dibangun untuk mempermudah penanganan dan pengawasan penindakan oleh instansi terkait.

Setiap instansi yang berwenang dalam pengawasan netralitas ASN memiliki data yang berbeda (KASN dan Bawaslu) dan instansi tersebut melakukan pengkajian terhadap pelanggaran netralitas secara mandiri. Setiap instansi pemerintah memiliki kanal aduan pelanggaran disiplin ASN, namun tidak satupun terintegrasi dalam database pelanggaran netralitas. Pengelolaan kasus netralitas bermuara pada terintegrasinya administrasi putusan pelanggaran dari PPK dalam database sistem manajemen ASN yang dikelola BKN sebagaimana gambar berikut.



Penindakan Pelanggaran Netralitas ASN

Sistem WBS dalam penanganan dan pencegahan tindak korupsi perlu untuk diadopsi dalam pengungkapan kasus pelanggaran netralitas. Pendelegasian penanganan pelanggaran kepada internal instansi menjadi kunci optimalisasi penindakan netralitas ASN untuk mengantisipasi kapasitas penanganan pelanggaran netralitas ASN oleh Bawaslu dan KASN yang masih belum optimal, ditandai masih adanya kasus pelanggaran yang belum selesai sampai dengan periode waktu berjalan. Dalam hal ini, peran lembaga ad hoc, Majelis Kode Etik (MKE) instansi, perlu dikembangkan untuk secara independen mengkaji pelanggaran netralitas ASN di instansinya.

Penindakan pelanggaran netralitas ASN mengikuti mekanisme penanganan disiplin ASN. Netralitas yang bersifat mutlak bagi ASN membutuhkan waktu penanganan yang tegas dan cepat.

E. Penutup

Berbagai kasus ketidaknetralan ASN bisa terjadi karena beberapa hal yaitu, pertama adanya solidaritas kekerabatan ASN

dengan politisi yang akan maju dalam kontestasi politik seperti pemilihan kepala daerah. Kedua, adanya mobilisasi yang dilakukan oleh atasan. Dalam hal ini ada situasi yang menyulitkan ASN karena ada instruksi baik secara langsung maupun tidak langsung untuk mendukung atasan yang akan mengikuti kontestasi politik. Dan ketiga, adanya kepentingan di kalangan sebagian ASN untuk mendapatkan jabatan. Ini menjadi spekulasi atau pertaruhan bagi sebagian ASN bahwa jika calon yang mereka dukung bisa memenangkan kontestasi maka mereka berpeluang untuk mendapatkan promosi jabatan. Tetapi jika calon yang mereka dukung kalah maka mereka tetap berstatus sebagai ASN, dan bagi yang sudah senior bisa mengajukan pensiun dini dengan tetap mendapatkan tunjangan pensiun.

Melihat pelaksanaan netralitas ASN yang masih menyisakan berbagai persoalan tersebut maka perlu dilakukan penguatan-penguatan di berbagai aspek mulai dari internalisasi nilai-nilai dasar ASN, penguatan peran lembaga, serta koordinasi antar lembaga yang berkaitan dengan penanganan netralitas ASN. Oleh karena itu, beberapa hal yang perlu dilakukan yaitu: pertama, penguatan internalisasi nilai-nilai dasar ASN, termasuk juga kode etik dan kode perilaku ASN, mulai dari calon ASN hingga ASN senior. Kedua, melakukan integrasi sistem pengawasan dan penindakan terhadap pelanggaran netralitas ASN agar lebih terkoordinasi antar lembaga. Ketiga, penguatan lembaga-lembaga yang memiliki otoritas dalam pengawasan dan penindakan netralitas ASN, yang meliputi inspektorat dan mengoptimalkan peran Majelis Kode Etik (MKE), Bawaslu (untuk kasus yang berkaitan dengan Pemilu) serta KASN sebagai lembaga yang bertugas menjaga merit system birokrasi. Dan keempat, mengoptimalkan peran pihak-pihak di luar organisasi pemerintah untuk terlibat dalam pengawasan netralitas ASN.

Dari sisi kelembagaan, optimalisasi lembaga ad hoc seperti MKE dilakukan untuk menyelesaikan pelanggaran level tertentu di lingkup instansi sehingga tidak semua persoalan harus dibawa ke KASN. Dari sisi sumber daya manusia, pemanfaatan pengawas di lingkungan instansi pemerintah dan atasan atau pimpinan ASN diperlukan dalam mensosialisasikan dan menginternalisasikan nilai-nilai dasar dan etika perilaku ASN. Di luar tersebut, peran publik diperlukan untuk melakukan pengawasan dan pelaporan terkait dugaan pelanggaran netralitas ASN. Sedangkan dari sisi ketatalaksanaan, penguatan koordinasi antar lembaga serta membangun sistem pelaporan yang memungkinkan semua pihak (baik internal maupun eksternal) bisa melakukan pelaporan terhadap dugaan pelanggaran netralitas ASN.

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Pemilihan umum secara langsung untuk memilih para pemimpin mengalami perkembangan baru dalam praktek demokrasi di Indonesia. Perkembangan ini ditandai dengan praktek pemilihan presiden dan wakil presiden (Pilpres), pemilihan kepala daerah (Pilkada), serta pemilihan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) oleh masyarakat. Pelaksanaan pilpres secara langsung secara eksplisit diamanatkan Pasal 6A ayat (1) UUD 1945 bahwa presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Pilpres secara langsung pertama kali dilaksanakan di Indonesia pada 2004. Sebelumnya, presiden dan wakil presiden dipilih oleh MPR dalam Sidang Umum MPR setiap lima tahun. Sedangkan, pemilihan kepala daerah (Pilkada) secara langsung dimulai sejak terbitnya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dimana pelaksanaan pilkada pertama kali dilakukan tahun 2005. Pasal 56 ayat (1) UU tersebut menyatakan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Di luar pelaksanaan pilpres, pilkada, dan DPD tersebut, pemilihan anggota DPR dan DPRD juga telah dilakukan secara langsung. Bahkan di level desa, pemilihan kepala desa telah menjadi tradisi dalam demokrasi di Indonesia sejak lama. Ini artinya masyarakat Indonesia sudah terbiasa dengan praktek demokrasi pemilihan pemimpin secara langsung mulai dari level desa.

Agenda pemilihan umum dalam waktu dekat ini adalah pilkada serentak 2018, dan kemudian pemilihan legislatif dan

pilpres 2019. Pemilihan umum kepala daerah (Pilkada) secara serentak yang ketiga akan berlangsung tahun 2018, setelah sebelumnya pernah dilakukan pada 2015 dan 2017. Tabel 1.1 menunjukkan jumlah daerah dan jumlah pasangan calon kepala daerah yang mengikuti kontestasi pemilihan kepala daerah. Pilkada serentak tahun 2015 sebagai pilkada serentak yang pertama dilakukan di 269 wilayah. Ini merupakan pekerjaan besar dalam pesta demokrasi langsung dan memerlukan energi yang besar. Pada pilkada serentak 2017, yang awalnya direncanakan akan dilaksanakan tahun 2016, dilaksanakan di 101 wilayah. Sedangkan pilkada serentak tahun ini akan dilaksanakan di 17 provinsi, 115 kabupaten dan 39 kota pada 27 Juni 2018 (“Pilkada Serentak”, 2018).

Sosialisasi diri para figur yang berniat mengajukan diri sebagai calon kepala daerah sudah dilakukan sebelum 2018 melalui berbagai media, seperti spanduk di tempat-tempat umum, iklan serta melalui pernyataan di media. Sebagian diantaranya adalah Aparatur Sipil Negara (ASN), anggota TNI maupun Polri, sebagian yang lain adalah pejabat atau petahana (*incumbent*), mantan pejabat, politisi partai serta tokoh-tokoh non partai.

Tabel 1.1. Jumlah Daerah yang Mengikuti Pilkada Serentak

Wilayah	Pilkada 2015	Pilkada 2017	Pilkada 2018
Provinsi:			
Jumlah Provinsi	9	7	17
Jumlah Pasangan Calon	20	25	
Kabupaten:			
Jumlah Kabupaten	224	76	115
Jumlah Pasangan Calon	697	253	

Kota:			
Jumlah Kota	36	18	39
Jumlah Pasangan Calon	110	59	
Total:			
Wilayah	269	101	171
Pasangan Calon	827	337	

Sumber: Informasi Penetapan (2015); Rekap Pencalonan (2017).

Sejak penutupan pendaftaran pasangan calon kepala daerah pada 10 Januari 2018, tercatat ada 569 calon kepala daerah untuk pilkada di 171 daerah. Dari jumlah tersebut, terdapat 154 calon berasal dari ASN, 9 calon dari unsur TNI, dan 8 calon dari unsur Polri baik yang masih aktif maupun sudah pensiun (“Pilkada 2018”, 2018). Namun, sumber dari laman resmi KPU menyebutkan bahwa terdapat 156 calon dari ASN, 7 dari anggota TNI dan 8 dari anggota Polri (Tabel 1.2). Keterlibatan para ASN (dan anggota TNI-Polri) dalam kontestasi pilkada menjadi fenomena yang menarik untuk dicermati. Sejak jabatan kepala daerah dipilih secara langsung dan semua warga negara memiliki peluang untuk maju menjadi calon kepala daerah maupun calon wakil kepala daerah di level provinsi, kabupaten, dan kota melalui mekanisme pengajuan oleh partai politik maupun jalur independen.

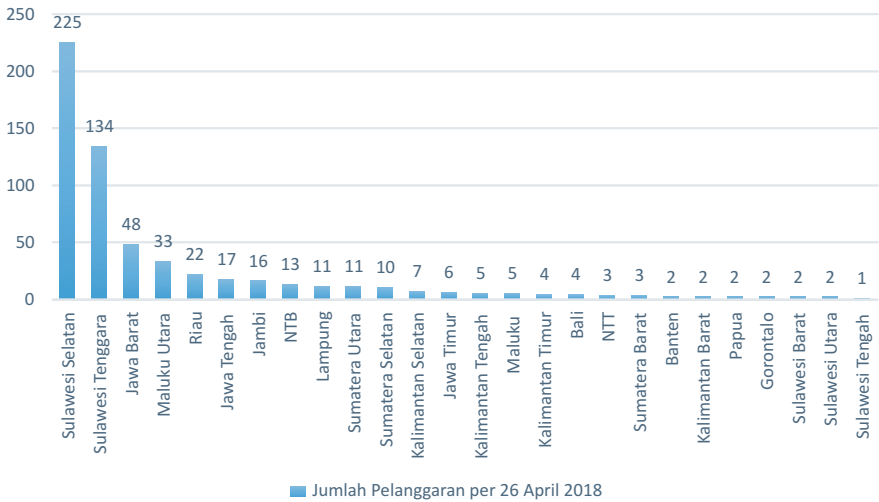
Tabel 1.2. Pekerjaan Pasangan Calon Kepala Daerah dari ASN, TNI & Polri pada Pilkada Serentak 2018

	Provinsi		Kabupaten		Kota		Total
	Calon Gubernur	Calon Wakil Gubernur	Calon Bupati	Calon Wakil Bupati	Calon Walikota	Calon Wakil Walikota	
ASN	3	6	62	55	18	12	156
TNI	1	1	1	3	1	0	7
Polri	1	2	4	0	1	0	8

Sumber: Rekapitulasi Paslon (2018)

Di luar para calon pasangan kepala daerah, keterlibatan ASN dan juga pejabat desa secara langsung maupun tidak langsung dalam aktivitas politik juga terjadi di berbagai daerah. Di Majalengka, dilaporkan terdapat 9 orang ASN dan 6 kepala desa ikut terlibat dalam aksi deklarasi dan dukungan kepada salah satu bakal calon bupati. Keterlibatan tersebut karena mereka memiliki hubungan kekerabatan dengan bakal calon bupati ("Ikut Deklarasi", 2018). Bentuk dukungan lain misalnya mengunggah foto deklarasi pasangan calon kepala daerah serta ikut mengantarkan proses pendaftaran calon kepala daerah ke KPU terjadi di Majalengka, kota Banjar, Kabupaten Subang, dan Kabupaten Sumedang ("Kampanye Belum", 2018). Pada pelaksanaan pilkada serentak sebelumnya, sepanjang 2016 terdapat 53 pengaduan pelanggaran netralitas ASN ("Bawaslu Ungkap", 2016; "Berbagai Hukuman", 2017).

Berbagai pelanggaran netralitas dilakukan oleh ASN di berbagai daerah dan berbagai level. Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) mencatat hingga 26 April 2018 setidaknya terdapat 590 ASN yang melanggar netralitas pada 2018 dan tersebar di 26 provinsi (Grafik 1.1). Jumlah pelanggaran ASN tertinggi adalah provinsi Sulawesi Selatan yang melibatkan sebanyak 225 ASN.



Sumber: KASN (2018)

Grafik 1.1. Jumlah Pelanggaran Netralitas ASN 2018

Bawaslu mengungkapkan bahwa ketidaknetralan ASN antara lain dengan cara melibatkan pegawai dari berbagai level dengan berbagai bentuk. Namun penindakan terhadap ASN yang terlibat politik praktis tersebut sulit dilakukan karena tidak ada sanksi konkret yang diatur dalam undang-undang. Sanksi yang diatur hanya berkaitan dengan bergabungnya ASN dalam partai politik (“Bawaslu Ungkap”, 2016). Namun, berdasarkan Surat Edaran Menteri PAN & RB yang menginstruksikan netralitas ASN berkaitan dengan kegiatan pilkada maupun pilpres, ASN yang melanggar netralitas dapat dijatuhi hukuman disiplin ringan, sedang hingga berat (“Berbagai Hukuman”, 2017).

Berdasarkan pengalaman pelaksanaan pilkada serentak tahun 2015 dan 2017, Bawaslu mewaspadaikan potensi terjadinya pelanggaran netralitas ASN pada pilkada serentak 2018. Pelanggaran tidak hanya terjadi karena keinginan ASN, tetapi juga karena ASN dimobilisasi saat petahana (*incumbent*) ikut kontestasi

pilkada (“Bawaslu Waspadai”, 2017). Tabel 1.3 berikut menunjukkan bahwa selama pelaksanaan pilkada serentak 2017 terdapat berbagai pelanggaran yang melibatkan ASN, antara lain pelanggaran kode etik, administrasi hingga pelanggaran pidana.

Tabel 1.3. Jenis dan Jumlah Pelanggaran Pilkada Serentak 2017

No	Pelanggaran ASN pada Pilkada 2017	Jumlah
1	Laporan	1.256
2	Temuan	878
3	Pidana	916
4	Administrasi	682
5	Kode Etik	91
6	Pelanggaran Lainnya	209
7	Bukan Pelanggaran	222

Sumber: Desk Pilkada Kemendagri (dalam PKDOD, nd)

Laporan dari beberapa media massa tersebut hanyalah sebagian dugaan pelanggaran yang bisa terungkap. Tidak menutup kemungkinan terjadi juga di daerah lain dengan variasi pelanggaran yang berbeda-beda berkaitan dengan netralitas ASN. Dalam konteks pelaksanaan pilkada serentak 2018, laporan yang secara resmi masuk ke Bawaslu maupun temuan terkait dengan netralitas ASN bahkan mengungkapkan adanya dugaan pelanggaran sudah terjadi sejak 2017. Dugaan pelanggaran ini setidaknya melibatkan 49 ASN yang tersebar di berbagai daerah, yaitu Kabupaten Tasikmalaya (Jawa Barat), Kota Pare-Pare (Sulawesi Selatan), Kota Makassar (Sulawesi Selatan), Kabupaten Jeneponto (Sulawesi Selatan), dan Kota Bau-Bau (Sulawesi Tenggara) (Bawaslu, 2018)

Dilihat dari jabatannya, dugaan keterlibatan ASN tersebut melibatkan berbagai pejabat mulai dari level tinggi hingga rendah

yang meliputi:

1. Sekretaris Daerah;
2. Sekretaris DPRD;
3. Kepala Dinas atau Kepala Badan;
4. Direksi Perusahaan Daerah;
5. Kepala Bidang, Kepala Seksi dan Staf di lingkungan pemerintah daerah;
6. Dokter;
7. Dosen dan guru besar;
8. Camat; dan
9. Lurah (Bawaslu, 2018: 89).

Selanjutnya, bentuk-bentuk dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh oknum ASN tersebut meliputi:

1. Mendeklarasikan diri sebagai Bakal Pasangan Calon;
2. Melakukan sosialisasi terkait pencalonan yang akan dilakukan dengan memasang baliho;
3. Menghadiri kegiatan yang dilakukan oleh Bakal Pasangan Calon;
4. Melakukan kegiatan untuk ASN dan mengundang salah satu Bakal Pasangan Calon; serta
5. Hadir dalam penyerahan dukungan partai politik kepada salah satu Bakal Pasangan Calon (Bawaslu, 2017: 89-90).

Keterlibatan ASN dalam politik menjadi dilematis karena di satu sisi ASN memiliki hak untuk memilih. Hal ini berbeda dengan anggota TNI dan Polri aktif yang secara jelas tidak ikut memilih maupun dipilih. Penggunaan hak pilih untuk memilih dalam politik tersebut merupakan keberpihakan ASN yang bersangkutan kepada salah satu kontestan. Dalam konteks ini tentu ASN yang menggunakan hak pilihnya menjadi berpihak dan tidak netral.

Di sisi lain, keterlibatan ASN dalam politik berpotensi menimbulkan konflik kepentingan (*conflict of interest*) antara

kewenangan yang melekat dalam jabatan ASN dengan dukungan politikya jika tidak diatur secara jelas. Misalnya pemanfaatan sumber daya pemerintah untuk kepentingan kelompok politik tertentu yang ikut bertarung dalam kontestasi politik. Oleh karena itu, perlu perlu dirumuskan define netralitas ASN secara jelas.

Selama ini, larangan keterlibatan ASN dalam politik praktis diatur di beberapa peraturan perundang-undangan. UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara mengatur bahwa ASN netral dan bebas dari pengaruh dan intervensi politik. Selanjutnya untuk mengawasi perilaku dan netralitas ASN maka dibentuk Komisi ASN (KASN). Berkaitan dengan pelaksanaan pilkada, pada Pasal 70 ayat (1) huruf b UU No. 1 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 8 Tahun 2015 dan terakhir dengan UU No. 10 Tahun 2016 dinyatakan bahwa pasangan calon kepala daerah dilarang melibatkan ASN, dan juga anggota Polri dan anggota TNI. Selanjutnya pada Pasal 71 ayat (1) dinyatakan bahwa pejabat negara, pejabat daerah, pejabat ASN, anggota TNI/Polri, kepala desa tidak diperbolehkan membuat keputusan dan/atau tindakan yang memihak atau merugikan salah satu pasangan calon.

Kemudian di akhir 2017, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan & RB) melalui surat No.: B/71/M.SM.00.00/2017 tanggal 27 Desember 2017 tentang Pelaksanaan Netralitas bagi ASN pada Penyelenggaraan Pilkada Serentak 2018 Tahun 2018, Pemilihan Legislatif Tahun 2019, dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2019 telah mengingatkan kepada para pejabat pembina kepegawaian berkaitan dengan regulasi yang mengatur netralitas ASN serta larangan ASN berpolitik.

Dari aspek etika, Peraturan Pemerintah (PP) No. 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik PNS telah memberikan panduan berperilaku bagi PNS. Sebagai sebuah

panduan etika, tentu regulasi ini tidak mengatur sanksi hukum tetapi sanksi moral. Dengan demikian, berbagai regulasi tersebut telah memberikan rambu-rambu atas tindakan dan perilaku ASN berkaitan dengan aktivitas politik. Namun berbagai pelanggaran netralitas ASN dalam konstestasi politik masih sering terjadi di berbagai daerah dan berbagai bentuk.

Melihat persoalan tersebut maka kajian ini bertujuan untuk menjawab persoalan mengapa kebijakan yang sudah ada tidak bisa mewujudkan netralitas ASN serta kebijakan apa yang perlu dilakukan untuk pelaksanaan netralitas ASN berkaitan dengan aktivitas politik.

B. PERMASALAHAN

Berbagai kebijakan (regulasi) tentang larangan keterlibatan ASN dalam aktivitas politik praktis belum mampu mengendalikan perilaku ASN agar bersikap dan bertindak netral dalam kontestasi pilkada di berbagai daerah. Selanjutnya, beberapa pertanyaan yang perlu mendapat jawaban adalah:

1. Mengapa netralitas ASN dalam pelaksanaan pilkada belum sepenuhnya bisa terwujud?
2. Instrumen kebijakan apa yang perlu disiapkan oleh pemerintah untuk mewujudkan netralitas ASN?

C. TUJUAN DAN KEGUNAAN

Kajian ini bertujuan untuk memberikan saran kebijakan atau rekomendasi pelaksanaan kebijakan dalam bentuk naskah akademik untuk menjaga netralitas ASN dalam menghadapi berbagai aktivitas politik. Selanjutnya, kegunaan hasil kajian ini adalah sebagai bahan masukan bagi pemerintah (Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi) untuk merumuskan kebijakan yang akan mengatur pelaksanaan netralitas ASN dalam politik.

Kebijakan ini diharapkan tidak terbatas hanya berkaitan dengan kegiatan politik tahun 2018 dan 2019, tetapi juga dalam jangka panjang dan secara luas untuk berbagai kegiatan politik pemilihan umum yang meliputi Pilkada, Pemilihan Presiden (Pilpres), maupun Pemilihan Legislatif (Pileg), pemilihan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

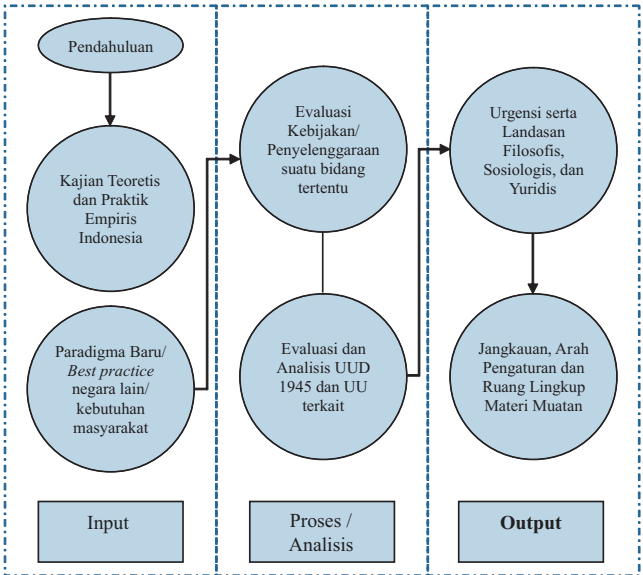
D. METODE

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur tata cara penyusunan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan, menurut Pasal 4 UU ini, meliputi UU hingga peraturan perundangan di bawahnya. Termasuk dalam hal ini yang di bawah UU/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) adalah Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres), Peraturan Daerah (Perda) Provinsi, Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten /Kota. Selain itu, menurut Pasal 8 UU ini, berbagai lembaga lain juga berwenang menerbitkan peraturan perundang-undangan yang keberadaannya diakui dan mempunyai kekuatan hukum sepanjang diperperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan, termasuk Peraturan Menteri sebagaimana dijelaskan pada Penjelasan Pasal 8 ayat (1). Oleh karena itu, tata cara penyusunan Nahkah Akademik ini mengadopsi metode yang diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011.

Pelaksanaan penggalan data kajian ini menggunakan kombinasi metode studi literatur dan wawancara untuk mendapatkan data-data sekunder maupun primer berkaitan dengan persoalan netralitas ASN dalam politik. Studi literatur dilakukan untuk mereview berbagai regulasi yang terkait dengan pengaturan netralitas ASN, serta literatur hasil penelitian maupun

kajian yang relevan dengan tema kajian ini. Sedangkan wawancara dilakukan untuk mendapatkan data primer seperti informasi, pandangan serta pendapat dari para ASN, akademisi, serta kelompok masyarakat yang memiliki perhatian terhadap isu-isu politik dan ASN.

Dari metode penggalan data tersebut, diharapkan memperoleh berbagai informasi dan data mengenai teori dan praktek empiris yang berkaitan dengan netralitas ASN. Kemudian dilakukan evaluasi terhadap kebijakan dan berbagai peraturan perundangan yang relevan dengan topik netralitas ASN. Selanjutnya dipaparkan urgensi disusunnya peraturan perundang-undangan dengan menggunakan landasan filosofis, sosiologis, serta yuridis. Dari uraian dan analisis yang telah dilakukan kemudian dirumuskan jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan peraturan perundang-undangan (Peraturan Menteri). Gambar berikut merupakan kerangka pikir yang digunakan untuk menyusun NA ini.



Sumber: Pusat Perancangan Undang-Undang (2017)

Gambar 1.1. Kerangka Pikir Penyusunan NA

Kerangka pikir ini merupakan panduan dan alur kerja dalam menyusun naskah akademik yang digunakan dalam kajian ini. Dengan mengacu kepada kerangka pikir ini diharapkan proses penyusunan naskah akademik ini bisa mencakup berbagai aspek secara komprehensif serta proses kerja yang memadai mulai dari input, proses/analisis hingga menghasilkan output. Selanjutnya, laporan naskah akademik ini disusun dengan sistematika sebagai berikut:

Bab 1. Pendahuluan

Bab 2. Kajian Teoretis dan Empiris

Bab 3. Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan

Bab 4. Landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis

Bab 5. Jangkauan, Arah Pengaturan dan Ruang Lingkup

Bab 6. Penutup.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN EMPIRIS

A. NETRALITAS ASN: TINJAUAN TEORETIS

Aparatur Sipil Negara (ASN) di Indonesia memiliki dualisme posisi berkaitan dengan hak politik. Di satu sisi, ASN memiliki hak pilih untuk ikut memilih calon wakil rakyat maupun calon pemimpinnya baik di level desa, kabupaten/kota, provinsi, maupun nasional. Untuk melaksanakan hak tersebut, mereka terlibat dalam proses pemilihan kandidat yang menjadi preferensinya dan menentukan pilihannya di bilik suara. Penggunaan hak pilih tersebut merupakan wujud keberpihakan ASN kepada calon tertentu maka tidak bisa dikatakan bahwa ASN tersebut sepenuhnya bersikap netral dalam politik. Di sisi lain, ASN merupakan operator birokrasi pemerintah yang melaksanakan kebijakan-kebijakan pemerintah. Mereka melayani semua masyarakat tanpa boleh adanya diskriminasi terlepas apapun pilihan politik masyarakat. Berbeda dengan pejabat politik, ASN direkrut dengan mempertimbangkan kompetensi calon pegawai untuk ditempatkan di organisasi sektor publik atau birokrasi sesuai dengan kebutuhan organisasi.

Birokrasi tidak bekerja di ruang hampa yang steril dari situasi dan kondisi lingkungan di sekitarnya, termasuk lingkungan politik. Misalnya dalam proses perumusan rencana kebijakan seperti rancangan UU atau rancangan Perda, ASN sebagai bagian dari birokrasi pemerintah ikut terlibat dalam proses penyiapan rancangan tersebut sebelum dibahas bersama-sama dengan DPR atau DPRD. Lebih dari itu, birokrasi sebagai bagian dari badan eksekutif dioperasikan oleh para ASN menjalankan keputusan-keputusan politik baik di level pusat maupun daerah.

¹Sesuai dengan UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, ASN terdiri atas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).

Dalam konsep Trias Politika, yang dikemukakan oleh John Locke (1632-1704) dan kemudian disempurnakan oleh Montesque (1689-1755), kekuasaan dibagi menjadi tiga yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Badan eksekutif memiliki kekuasaan yang mencakup beberapa bidang, yaitu diplomatik, administratif, militer, yudikatif, dan legislatif. Kekuasaan di bidang diplomatik adalah kekuasaan untuk menyelenggarakan hubungan diplomatik dengan negara lain. Kemudian di bidang administratif berarti melaksanakan undang-undang (UU) serta berbagai peraturan lain dan menyelenggarakan administrasi negara. Selanjutnya kekuasaan di bidang militer adalah mengatur angkatan bersenjata, menyelenggarakan perang, serta pertahanan dan keamanan negara. Kekuasaan di bidang yudikatif adalah kekuasaan memberikan grasi, amnesti, abolisi dan sebagainya. Dan kekuasaan legislatif artinya bahwa badan eksekutif terlibat dalam menyusun rancangan undang-undang dan membahasnya bersama parlemen hingga menjadi undang-undang (Budiardjo, 209-210).

Birokrasi pemerintah yang dioperasikan oleh ASN sebagai bagian dari pemerintah atau badan eksekutif melaksanakan sebagian kekuasaan yang dimiliki oleh badan eksekutif tersebut, kecuali kekuasaan militer untuk aspek pertahanan yang dilaksanakan oleh TNI dan aspek keamanan dalam negeri dilaksanakan oleh Polri. Dari gambaran kekuasaan eksekutif yang dilaksanakan oleh ASN maka terlihat bahwa birokrasi dan ASN tidak mungkin bisa terlepas dari aspek-aspek politik dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Misalnya sejak pemilihan presiden maupun kepala daerah secara langsung diterapkan di Indonesia, para calon pasangan menyampaikan visi, misi, dan program-programnya yang akan dijalankan apabila terpilih. Visi, misi, dan program-program tersebut kemudian dituangkan ke dalam RPJMN (untuk pusat) dan RPJMD (untuk daerah). Peran ASN

sebagai pelaksana kebijakan yang mengendalikan berbagai sumber daya untuk mencapai visi misi serta program-program tersebut menjadikan mereka sebagai penggerak utama birokrasi. Oleh karena itu, membahas netralitas ASN tidak terlepas dari pembahasan mengenai netralitas birokrasi.

Netralitas birokrasi merupakan posisi birokrasi pemerintah yang tidak memihak atau sengaja dibuat memihak kepada salah satu kekuatan politik walaupun terjadi pergantian master (partai pemenang pemilu yang mengendalikan pemerintah). Hal ini karena birokrasi dibentuk untuk memberikan pelayanan publik berdasarkan profesionalisme, bukan karena kepentingan politik (Thoha, 2007: 167-168). Dengan demikian, jika ASN bisa menjaga netralitasnya maka akan menciptakan birokrasi yang netral juga.

A.1. Model Netralitas Birokrasi

Ada berbagai model yang membahas hubungan antara birokrasi (termasuk di dalamnya adalah pegawai pemerintah) dengan politik. Antara lain teori liberal yang menyatakan birokrasi pemerintah menjalankan kebijakan pemerintah yang memiliki akses langsung kepada rakyat berdasar mandat yang diperoleh dari pemilihan. Oleh karena itu, birokrasi diisi oleh para birokrat karir maupun pejabat politik. Pejabat politik dan birokrasi memiliki hubungan yang dapat dikatakan konstan baik dalam fungsi kontrol maupun dominasi. Hubungan ini selanjutnya menimbulkan pertanyaan siapa mengontrol siapa, dan siapa mendominasi siapa, dikotomi politik dan administrasi justru menjadi bentuk persoalan klasik dalam hubungan pejabat politik dan birokrasi. Kemudian muncul dua alternative solusi yaitu birokrasi sebagai subordinasi politik (*executive ascendancy*) atau birokrasi sejajar dengan politik (*bureaucratic sublation* atau *attempt at co-equality with the executive*) (Thoha, 2007: 152-153).

Selain teori liberal, ada beberapa model yang mengatur birokrasi terhadap intervensi politik. Pertama adalah model perwakilan konstitusional (*constitutional representative government*). Model ini menyatakan bahwa rakyat memiliki kebebasan untuk berorganisasi atau memilih bergabung dengan partai politik. Dalam model ini terdapat lembaga perwakilan rakyat yang dipilih dari partai politik melalui suatu pemilihan umum. Model ini menempatkan pegawai pemerintah sebagai mesin birokrasi yang harus netral dari pengaruh pejabat-pejabat politik yang dipilih atau ditunjuk (*political appointees*). Netralitas pegawai pemerintah bermakna harus melayani masyarakat secara sama (*equal effectiveness*) walaupun terjadi pergantian administrasi/pemerintahan, tidak terpengaruh, berpihak, maupun mendukung kepada kepentingan politik tertentu yang dibawa oleh para pejabat politik (Thoha, 2007: 172-173).

Kedua, model perhitungan pluralis (*pluralist account*) juga menekankan pegawai dan birokrasi pemerintah dibebaskan dari pengaruh dan keberpihakan terhadap kekuatan atau kelompok politik yang ada, termasuk dalam pembuatan kebijakan hendaknya bebas dari intervensi kekuatan politik. Namun perbedaan dengan model perwakilan adalah bahwa model pluralis memandang birokrasi pemerintah sebagai entitas kelompok kepentingan seperti kelompok lainnya yang ada di masyarakat. Berbagai kelompok kepentingan baik yang masuk dalam maupun tidak masuk dalam lembaga perwakilan ikut berperan mempengaruhi kebijakan pemerintah. Birokrasi yang dianggap sebagai bagian dari kelompok kepentingan juga turut mempengaruhi kebijakan dengan caranya sendiri. Namun harus netral dari pengaruh dan keberpihakan partai politik dan kelompok kepentingan lain, kecuali kepentingan birokrasi pemerintah itu sendiri (Thoha, 2007: 174-175).

Ketiga, model otonomi yang demokratis (*the authonomy of the democracy model*) melihat proses pembuatan kebijakan terbagi dalam jaringan kebijakan (*policy networks*) tetapi pejabat birokrasi tidak bisa memainkan kekuasaan dan kepentingan kalau tidak memiliki preferensi dari kebijakan tersebut. Birokrasi pemerintah memiliki seperangkat ukuran atau parameter tersendiri dalam membuat kebijakan, sehingga hanya kelompok kepentingan yang sejalan dengan parameter tersebut yang bisa masuk dalam proses pembuatan kebijakan. Oleh karena itu, birokrasi harus memiliki preferensi tertentu dalam membuat kebijakan (Thoah, 2007: 175-176).

Keempat, model kanan baru (*new right*) menyatakan bahwa birokrasi pemerintah cenderung tidak efisien dan tumbuh berkembang. Kekuatan politik dan kelompok kepentingan bisa memperparah kondisi tersebut karena efisiensi pemerintah terfragmentasi oleh kepentingan politik tertentu. Terdapat para pemburu rente (*rent seeking*) dari kelompok kepentingan atau kelompok politik tertentu untuk mendapatkan keuntungan dari program-program pemerintah sehingga tidak mencapai sasaran yang seharusnya. Kelompok-kelompok seperti ini selalu berusaha mendekati dan mempengaruhi birokrasi pemerintah agar berpihak kepada mereka sehingga mereka bisa mendapatkan manfaat dari kedekatan tersebut. Oleh karena itu, model ini menekankan birokrasi pemerintah yang netral tidak dikendalikan oleh kelompok-kelompok kepentingan agar program pemerintah bisa mencapai sasaran. (Hal. 176-177).

Untuk mewujudkan netralitas ASN, yang lebih penting dan jangka panjang adalah membentuk nilai dasar, *mindset*, kode etik dan kode perilaku karena hal itu merupakan basis profesionalisme ASN (Prasojo, 2018).

A.2. ASN dan Politik

Di lingkungan lembaga eksekutif dibentuk birokrasi yang terdiri atas para pimpinan yang dipilih (*elected*), para manajer yang ditunjuk (*appointed*) serta para staf untuk menjalankan fungsi pelaksanaan undang-undang. ASN bekerja di organisasi pemerintah atau birokrasi untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan pemerintah maupun negara yang sebagian merupakan hasil keputusan politik seperti UU. Dalam praktek penyusunan UU di Indonesia, faktanya eksekutif juga ikut terlibat dalam proses pembahasan di parlemen. Bahkan rancangan UU juga bisa berasal dari eksekutif yang dipersiapkan oleh para birokrat yang tidak lain adalah para ASN. Hal ini menunjukkan bahwa ASN kadang juga ikut terlibat dalam aktivitas politik berupa penyiapan dan termasuk pembahasan rancangan UU. Dalam kondisi seperti ini, ASN perlu memahami proses penyusunan kebijakan dan perkembangan isu-isu yang berkaitan dengan tema kebijakan. Di sisi lain, ASN juga yang akan melaksanakan UU yang telah disahkan nantinya. Hal ini sebagai perwujudan fungsi pelaksanaan UU yang menjadi tugas eksekutif dimana ASN berada di dalamnya.

Dalam kondisi seperti itu, bagaimana mengartikan dan menempatkan netralitas politik ASN?. Konsep netralitas politik memang membingungkan, ini awalnya mengacu kepada netralitas partai politik, non-partisan karena membedakan dari instrumentalisme yang apolitis (Uhr, 1988: 114). Namun, tanggung jawab pelayanan publik yang dilaksanakan oleh ASN memiliki dua dimensi, yaitu pertama pertanggungjawaban positif terhadap program dan kebijakan administrasi. Dan kedua, pertanggungjawaban negatif kepada cabang pemerintahan lain yang meliputi pemerintah, legislative dan yudikatif. Profesionalisme pelayanan publik terkait dengan dua pertanggungjawaban tersebut (Uhr, 1988: 114). Hal ini

menunjukkan bahwa tugas-tugas yang dilaksanakan oleh ASN tidak terlepas dari politik.

Di sisi lain, konsep netralitas ASN di Indonesia memiliki empat dimensi yaitu netralitas dalam pelayanan publik, netralitas dalam pengambilan keputusan dan kebijakan, netralitas dalam manajemen ASN, serta netralitas dalam politik. Pengertian kata netralitas diambil dari kata *impartiality* yang memiliki makna tidak berpihak. Tetapi sulit mencari padanan kata *impartiality* dalam bahasa Indonesia, dan seringkali diterjemahkan menjadi netralitas (Effendi, 2018).

Netralitas ASN dalam politik, oleh karena itu diartikan sebagai ketidakberpihakan ASN terhadap kelompok maupun kepentingan politik tertentu. Ketidakberpihakan ini karena ASN harus melayani semua komponen masyarakat tanpa adanya diskriminasi serta untuk menghindari terjadinya konflik kepentingan dalam menjalankan tugas-tugasnya sebagai ASN. Untuk mewujudkan netralitas ASN, menurut Prasodjo (2018a), yang lebih penting dan jangka panjang adalah membentuk nilai dasar, *mindset*, kode etik dan kode perilaku karena hal itu merupakan basis profesionalisme ASN. Kedua, netralitas berarti bisa membedakan antara situasi yang berkaitan dengan kepentingan dan tugas pokok jabatan dengan kepentingan pribadi atau kelompok. Ketiga, netralitas ASN dalam pengertian

Untuk mewujudkan netralitas ASN, yang lebih penting dan jangka panjang adalah membentuk nilai dasar, *mindset*, kode etik dan kode perilaku karena hal itu merupakan basis profesionalisme ASN (Prasojo, 2018).

melaksanakan perintah UU atau perintah peraturan perundang-undangan yang sudah ditetapkan. Yang menjadi masalah adalah ASN kadang sulit membedakan antara perintah UU dengan perintah atasan sehingga menjadi salah paham.

Selanjutnya, internalisasi nilai-nilai dasar (*values*) dilakukan sejak calon ASN

atau CPNS dididik dalam pendidikan dan pelatihan dasar. Sedangkan untuk level pimpinan, proses seleksi pada jabatan pimpinan tinggi atau *Senior Executive Services* (SES) dipilih secara benar melalui promosi terbuka. Dengan demikian, dari proses rekrutmen ASN diperbaiki, rekrutmen JPT juga diperbaiki. Hal itu merupakan filosofi reformnya untuk mewujudkan profesionalisme ASN, karena netralitas itu sendiri diturunkan dari prinsip-prinsip profesionalisme (Prasodjo, 2018a).

A.3. Siklus Kebijakan Publik

Kebijakan publik dibuat oleh pemegang otoritas pemerintahan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan publik. Proses pembuatan kebijakan tersebut biasanya melibatkan berbagai pihak baik di dalam maupun di luar otoritas pemerintahan untuk mendapatkan informasi dan masukan yang lengkap sehingga kebijakan yang dihasilkan bisa efektif menuju pada penyelesaian persoalan.

Dalam ilmu kebijakan publik, dikenal adanya siklus kebijakan yang merupakan suatu proses yang dilakukan secara berurutan dimana suatu kebijakan dirancang (pada tahapan awal) hingga dievaluasi (pada tahapan akhir). Hasil evaluasi kebijakan tersebut menjadi masukan untuk menentukan apakah sebuah kebijakan perlu dilanjutkan, dihentikan, atau diperbaiki. Terdapat berbagai model siklus kebijakan yang dikemukakan oleh para penulis, antara lain seperti yang disampaikan oleh Colebatch (2009), Cairney (2012), Jenkins (dalam Hill, 2013), Althaus, Bridgman, & Davis (2013), serta Howlett, Ramesh & Perl (2009). Siklus kebijakan tersebut bukanlah sesuatu yang substantive bagi pembuatan keputusan atau kebijakan, tetapi merupakan mekanisme administrasi dan birokrasi untuk menempatkan proses pengambilan keputusan secara efektif (Everett, 2003).

Secara garis besar, berbagai tahapan dalam proses tersebut bisa dikelompokkan menjadi empat tahapan dasar dalam siklus kebijakan, yaitu *agenda setting*, *formulation*, *implementation*, dan *evaluation*. Namun, Howlett *et al.* (2009) memisahkan *policy formulation* dan *decision decision making* menjadi dua proses tahapan yang terpisah sehingga terdapat lima tahapan. Pertama, *agenda setting* merupakan tahapan awal yang dilakukan untuk mendapatkan masukan dari berbagai pihak dan mengidentifikasi isu-isu yang akan diusulkan dalam pembuatan kebijakan. Dari berbagai isu yang masuk kemudian dilakukan pemilihan isu yang menjadi prioritas untuk dibuat menjadi suatu kebijakan.

Kedua, proses formulasi kebijakan dilakukan untuk merumuskan rancangan kebijakan sehingga memiliki bentuk dan status yang jelas agar bisa diimplementasikan. Ini dilakukan ketika pembuat kebijakan menyadari adanya masalah dari proses *agenda setting* yang perlu dicarikan solusinya melalui sebuah kebijakan. Dalam tahapan formulasi ini perlu dijelaskan apa yang akan dilakukan dan bagaimana melakukannya.

Ketiga, pembuatan keputusan kebijakan dilakukan setelah proses desain rancangan kebijakan selesai dilakukan. Tahapan ini menghasilkan keputusan baik formal maupun informal terhadap isu kebijakan yang telah dipilih, apakah kebijakan yang akan diambil dituangkan dalam bentuk undang-undang atau bentuk yang lain.

Keempat, implementasi kebijakan merupakan proses menerapkan kebijakan yang telah dirumuskan dan disahkan untuk menyelesaikan persoalan yang dituju oleh kebijakan tersebut. Tahapan ini merupakan tahapan yang kritis dan menentukan ketercapaian tujuan sebagaimana yang telah dirumuskan dalam rancangan kebijakan. Diperlukan keterlibatan berbagai aktor seperti birokrasi dengan semua perangkatnya serta dukungan

aktor lain di luar birokrasi serta sumber daya yang memadai.

Dan kelima, evaluasi kebijakan merupakan proses untuk menilai sejauh mana tujuan-tujuan yang dirumuskan dalam kebijakan bisa tercapai, serta persoalan-persoalan apa yang dihadapi. Evaluasi bisa dilakukan untuk menilai konten kebijakan maupun proses implementasinya.

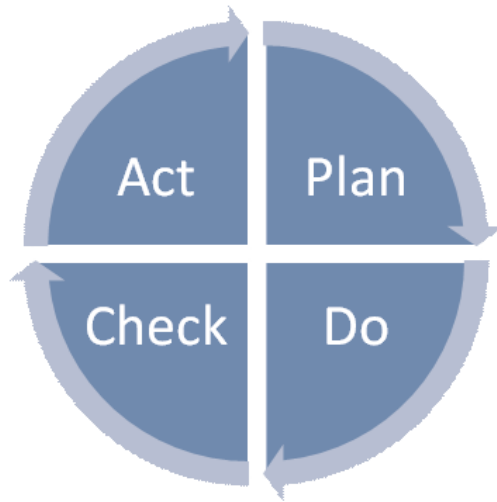


Gambar 2.1. Siklus Kebijakan

A.4. Pengendalian dan Pengawasan

Sistem pengendalian perlu dibangun untuk memastikan bahwa semua aktivitas terorganisir dengan baik sehingga kualitas kerja bisa terpantau untuk mencapai tujuan yang diharapkan. Dalam manajemen, sistem seperti ini dikemukakan oleh Edward Deming yang dikenal dengan akronim PDCA (*Plan - Do - Check - Act*). *Plan* atau merencanakan adalah proses perencanaan perubahan ke depan dengan melakukan analisis dan prediksi atas hasil. *Do* atau melakukan adalah proses eksekusi atas perencanaan yang telah dibuat, ini melakukan langkah-langkah kecil dalam lingkungan yang terkontrol dengan baik. *Check* atau memeriksa merupakan aktivitas untuk mempelajari dan menilai hasil yang diperoleh dari proses eksekusi. Selanjutnya *Act* atau tindakan yang

dilakukan untuk menstandarkan kualitas atau memperbaiki proses sehingga sesuai dengan yang diharapkan. Proses ini (*plan - do - check - act*) terus berlangsung hingga membentuk siklus yang dikenal sebagai Siklus Deming (*Deming Cycle*) atau *Deming Wheel*, dan kadang disebut juga *Shewhart Cycle* (Jagtap dan Teli, 2015).

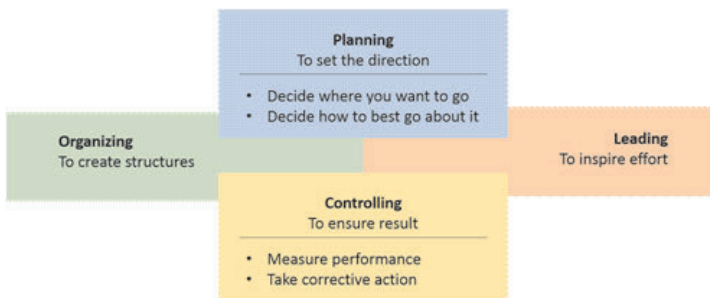


Gambar 2.2. Siklus Deming

Pengendalian dan pengawasan dilakukan untuk menghindari atau meminimalkan adanya penyimpangan dalam proses kerja sehingga hasil kerja sesuai dengan yang direncanakan. Pengendalian, menurut Schermerhorn (2010: 462) adalah proses mengukur kinerja dan mengambil tindakan untuk memastikan hasil yang diinginkan. Tujuannya adalah memberikan kemudahan untuk memastikan bahwa rencana tercapai dan kinerja aktual memenuhi atau melampaui tujuan.

Gambar berikut menunjukkan bahwa pengendalian dapat sesuai dengan fungsi manajemen lainnya. Perencanaan menentukan arah kemana kegiatan maupun organisasi akan dibawa, selanjutnya menjadi pertimbangan untuk menentukan

cara pencapaian serta mengalokasikan sumber daya. Kemudian pengorganisasian dilakukan untuk menempatkan sumber daya manusia dan material bersama-sama dalam kombinasi kerja. Selanjutnya, aktifitas memimpin untuk mengarahkan dan mengilhami orang untuk memanfaatkan sumber daya ini. Dan pengendalian untuk memastikan bahwa berbagai hal berada pada posisi dan waktu yang tepat. Ini membantu memastikan bahwa kinerja konsisten dengan rencana dan capaian di seluruh organisasi yang dikoordinasikan dengan melihat hasil akhir. Metode ini juga membantu memastikan bahwa orang-orang mematuhi kebijakan dan prosedur organisasi (Schermerhorn, 2010:463).

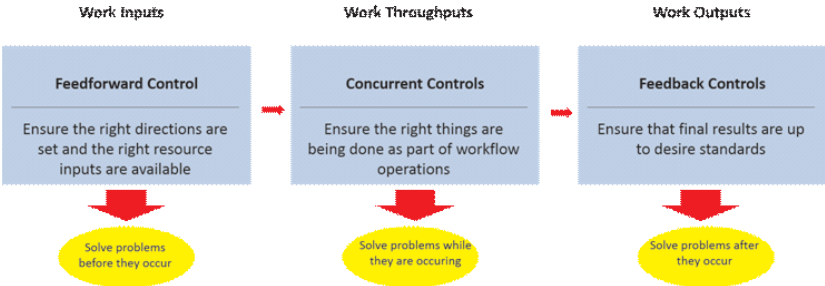


Sumber: Schermerhorn (2010: 463)

Gambar 2.3. Peran Pengendalian dalam Proses Manajemen

Pengendalian dalam proses manajemen sebagaimana pada gambar 2.3 menjelaskan bahwa perencanaan ditujukan untuk mengarahkan apa yang menjadi tujuan organisasi dan memutuskan bagaimana cara yang terbaik untuk melakukannya. Tahapan perencanaan merupakan awal dari proses manajemen dalam konteks pengendalian. Menjadi yang terdepan untuk memberikan inspirasi dalam berusaha bagi sumber daya manusia yang ada diorganisasi. Pengawasan/pengendalian ditujukan untuk memastikan hasil dari apa yang sudah direncanakan. Dengan

melakukan pengukuran kinerja dan mengambil tindakan korektif merupakan langkah yang harus dilakukan untuk memantau hasil dari proses manajemen. Langkah selanjutnya adalah mengatur yang dimaksud disini adalah membuat struktur dimana proses manajemen akan dibagi berdasarkan struktur fungsinya. Dengan begitu pembagian kerja menjadi lebih efektif. Dalam hal ini peran pengendalian/pengawasan merupakan bagian terpenting dari proses manajemen. Dengan begitu dapat dilakukan langkah pencegahan terhadap resiko yang akan terjadi di kemudian hari (Schermerhorn, 2010).

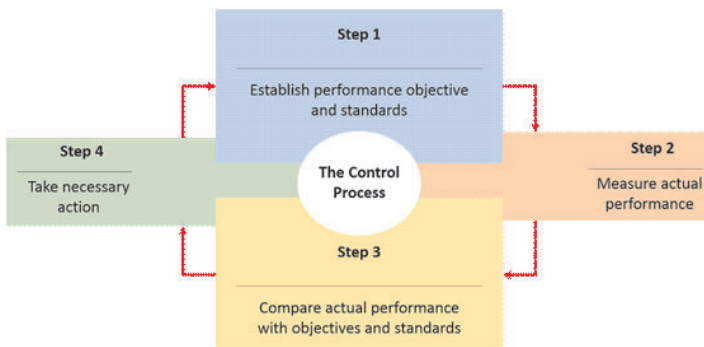


Sumber: Schermerhorn (2010: 463)

Gambar 2.4. Pengendalian *Feedforward*, *Concurrent*, dan Umpan Balik

Beberapa tipe yang ada pada pengendalian/pengawasan, seperti *feedforward control* dengan kata lain adalah pengendalian awal yang perlu dilakukan di awal sebelum kegiatan dimulai. Dengan begitu hal ini menjadi masukan kerja yang perlu diwaspadai. *Feedforward control* merupakan tindakan pencegahan dimana berusaha memecahkan masalah sebelum terjadi masalah. Dengan begitu *feedforward control* berusaha memastikan arah yang benar dalam mengatur sumber daya yang tersedia. Selanjutnya adalah *concurrent control*, fokus pada apa yang terjadi selama proses kegiatan berlangsung. Pengendalian pada tipe ini berusaha memastikan bahwa kegiatan yang sedang dilakukan

telah sesuai dengan alur kerja yang sudah ditetapkan. Dengan begitu akan mencoba menyelesaikan yang terjadi selama kegiatan berlangsung. Selanjutnya adalah *feedback control*, tipe ini mengambil tempat di akhir pelaksanaan kegiatan. Pengawasan yang akan melihat hasil dari pelaksanaan kegiatan dan menjadi umpan balik atas permasalahan yang ditemukan selama berlangsungnya kegiatan. Pada tipe ini lebih menegaskan pada hasil pelaksanaan dan kualitas kegiatan dibandingkan masukan dan kegiatan itu sendiri. Dengan begitu akan tampak keberhasilan pencapaian tujuan dari pelaksanaan kegiatan yang dimaksud. Pada tipe *feedback control* ini, pelaksana kegiatan akan terbantu untuk dapat meningkatkan kualitas pelaksanaan kegiatan dengan melihat hasil akhir dari pengawasan yang dilakukan (Schermerhorn, 2010).



Sumber: Schermerhorn (2010: 467)

Gambar 2.5. Empat Tahapan Proses Pengendalian

Proses pengendalian/pengawasan terbagi dalam empat tahap. Pada tahap pertama adalah menetapkan secara objektif terkait kinerja dan standarnya. Dengan menetapkan indikator dan standar untuk mencapai kinerja yang maksimal. Selanjutnya adalah tahap kedua melakukan pengukuran kinerja secara aktual. Selama penyelenggaraan kegiatan, kinerja akan diukur secara berkala dalam waktu tertentu. Apakah sesuai dengan standar yang telah

ditetapkan, sehingga dapat segera ditemukan solusi dari permasalahan yang ada. Dengan begitu akan terlihat secara signifikan perubahan kinerja apakah meningkat atau menurun. Selanjutnya adalah tahap ketiga yang membandingkan kinerja sebenarnya dengan cara objektif dan terstandarisasi. Dengan begitu akan tampak tindakan yang dibutuh selama penyelenggaraan kegiatan dengan memantau kinerja yang sebenarnya apakah telah sesuai dengan kinerja yang diinginkan. Tahap keempat adalah menentukan tindakan apa yang perlu diambil dari rangkaian proses pengendalian/pengawasan. Tahapan ini akan menentukan tindakan selanjutnya sebagai langkah perbaikan dan membuat peningkatan kinerja yang lebih baik kedepannya. Pada situasi ini sangat membutuhkan perhatian yang sangat besar sehingga dapat menunjukkan langkah terbaik sesuai dengan apa yang dibutuhkan. Dengan fokus pada hasil pengawasan permasalahan prioritas, maka penyelenggara kegiatan dapat mengefisiensikan waktu, energi dan sumber daya yang ada di organisasi (Schermerhorn, 2010).

B. NETRALITAS ASN: TINJAUAN EMPIRIS

Berbagai penelitian memberikan perhatian terhadap isu netralitas ASN yang pada umumnya mengaitkan netralitas ASN dengan politik. Misalnya Sudrajat (2015: 368) mencoba menghubungkan netralitas ASN dengan gelaran pemilihan kepala daerah pada tahun 2015. Pemerintah daerah dalam ranah demokrasi melalui penyelenggaraan pilkada serentak saat ini benar-benar dalam pertarungan. Gelaran pemilihan kepala daerah pada tahun 2015 menjadi penting karena akan menentukan kemampuan berdemokrasi di lingkup daerah. Permasalahan undang – undang pemilihan kepala daerah tidaklah sedikit, bila dilihat dari konteks politik dan teknis penyelenggaraan pemilihan

kepala daerah. Sebagai contoh pada tiga bulan pertama pilkada dimulai ada upaya untuk menunda atau mengundurkan jadwal pelaksanaannya.

Agar pilkada serentak bisa terselenggara dengan kualitas yang baik, menurut Arifulloh (2015: 307-310), perangkat aturan hukum menjadi hal utama yang perlu diperhatikan. Kondisi ini dapat memberikan kepastian pelaksanaan pemilihan kepada daerah kepada pelaksana pemilu. Masyarakat harus bersikap proaktif pada pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Semua pihak harus bekerjasama sehingga penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dapat berlangsung dengan baik.

Sebagai arah baru demokrasi, dimana rakyat Indonesia dapat menentukan pilihannya. Perlu tanggungjawab bersama untuk memastikan penyelenggaraan demokrasi sudah sesuai dengan kebutuhan nasional dan bermanfaat bagi semua. Menuju sistem politik demokratis perlu dukungan banyak pihak, dan ASN yang netral menjadi salah satu pilarnya. Tatahan kehidupan politik yang demokratis di daerah saat ini akan diuji melalui penyelenggaraan pilkada, yang salah satu indikatornya adalah netralitas aparatur birokrasi pemerintah. Hanya dengan sosok aparatur negara yang netral inilah bangunan demokrasi akan terwujud dengan kokoh. Karena PNS yang melayani publik dengan fokus dan sepenuh hati, akan mempercepat tercapainya kesejahteraan.

Dalam hal ini, Sarnawa (2017: 42-44) mengungkapkan bahwa ASN mempunyai peran sangat penting dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan bangsa. Oleh sebab itu, ASN adalah aparatur yang bebas dari intervensi politik. Dengan kata lain, sebagaimana disebutkan dalam peraturan perundang-undangan, ASN harus netral. Netral disini memberikan pengertian bahwa ASN berhak untuk memilih pasangan calon dalam pemilihan umum. ASN tidak diperbolehkan memberikan

dukungan dan keberpihakan yang ditujukan pada pasangan calon tertentu meskipun itu adalah pasangan *incumbent*. Kondisi ini yang kemudian membuat pemerintah mencari jalan keluar melalui reformasi birokrasi di lingkungan ASN. Dengan begitu ASN dapat menjaga netralitasnya selama pemilihan umum berlangsung. Dengan begitu ASN akan netral secara politik.

Lebih dari itu, berdasarkan pasal 2 huruf f undang-undang No. 5/2014 setiap pegawai negeri harus bersikap netral dalam berperilaku dan bekerja dalam instansi negeri. Netralitas ASN merupakan sesuatu yang wajib dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Secara konsep dapat dilihat bahwa peraturan yang dibuat sudah baik. Peraturan ini dibuat dengan tujuan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah menjadi lebih baik. Netralitas perlu untuk dikedepankan selama penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Penyelenggara pemerintahan seperti PNS, KPU, Bawaslu, Polri, TNI dan stakeholder harus menjadi panutan untuk netralitas PNS. Hubungan hukum antara Negara dengan pegawainya disebut hubungan *Openbare Dienstbeterking* (hubungan dinas publik). Inti dari hubungan dinas publik adalah kewajiban bagi pegawai yang bersangkutan untuk tunduk pada pengangkatan dalam beberapa macam jabatan tertentu yang mengakibatkan pegawai yang bersangkutan tidak menolak (menerima tanpa syarat) pengangkatannya dalam satu jabatan yang telah ditentukan oleh pemerintah (Sandi, 2017: 1-8).

Dari tinjauan yuridis, Mawuntu (2017: 5-8) mengatakan bahwa penyelenggaraan pemilukada/pilkada, sikap netralitas bagi ASN/ASN itu harus dan sangat perlu, supaya tidak terulang kesalahan pada masa sebelumnya dan untuk lebih meningkatkan profesionalitas ASN. Menurut UU No. 5/2014, ASN diakui sebagai profesi dan menjadi tujuan dari UU tersebut menjadikan ASN netral tidak terpengaruh/dapat dipengaruhi dari intervensi politik

manapun. Kenyataannya netralitas ASN masih terkendala, tidak sedikit yang terlibat dengan politik praktis. Dengan begitu aturan yang melarang ASN untuk terlibat politik praktis ternyata juga diatur dalam penyelenggaraan pemilukada/pilkada. Penerapan aturan juga terkait dengan sanksi disiplin dengan hukuman yang bertahap dimulai dari hukuman disiplin ringan sampai hukuman disiplin berat (dipecat). Selain itu, dengan tegas ASN dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik, menjadi tim sukses kandidat pada kampanye, kehadiran ASN dalam acara deklarasi kemenangan bersama tim sukses salah satu kandidat, adalah sebuah bentuk keberpihakan ASN tersebut kepada salah satu kandidat. Karena seperti yang telah dijelaskan, bahwa adanya undangan dari salah satu kandidat kepada kepala SKPD. Bukan karena menjadi tim sukses. Walaupun demikian tetap saja ASN ini telah melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku. Mengingat bahwa yang telah dilakukan ASN ini merupakan keterlibatannya di dalam ranah perpolitikan dan berupa bentuk keberpihakannya kepada salah satu kandidat yaitu *incumbent*.

Menurut Yuliani (2003), birokrasi dapat berfungsi efektif sebagai penyelenggara administrasi publik yang profesional dan sekaligus sebagai alat mewujudkan nilai-nilai politik (demokratis), sangat tergantung pada kemampuan teknis dan politis para birokrat. Kemampuan teknis dalam hal penyelenggara pelayanan publik yang berkualitas dan profesional dan kemampuan politis dalam arti mempunyai komitmen tinggi pada pencapaian tujuan publik yang berorientasi pada "*general good*". Dalam penyelenggaraan pemilukada/pilkada mengisyaratkan pada sistem politik yang demokratis dengan berbagai persyaratan, kontrol terhadap pemerintah dalam membuat keputusan/kebijakan; pejabat publik/pemerintah harus dipilih secara periodik melalui pemilihan yang adil, jujur, terbuka dan

warga negara bebas memilih sesuai hati nuraninya, tidak ada ancaman, rasa aman, tekanan, diskriminasi, baik sebagai pemilih maupun sebagai yang dipilih. Bagi panitia penyelenggara pemilu/pilkada secara profesional dan netral sebagai penyelenggara karena peraturan perundang-undangan mencantumkan sanksi dan diawasi oleh masyarakat. Penyelenggaraan pemilu/pilkada secara demokratis bermakna hak memilih dan dipilih melekat dalam status sebagai warga negara RI menjadi kewajiban negara melindungi dan menjaga serta manifestasi hak, di samping itu dilarang diskriminasi sebagaimana dinyatakan dalam UUD 1945 dan Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, diskriminatif berdasarkan perbedaan agama, ras, suku, etnis, keyakinan politik, sosial dan golongan.

Namun penerapan netralitas ASN di lapangan menunjukkan adanya kelemahan fungsi koordinasi dan penerapan sanksi. Kelemahan ini terkait substansi netralitas yang tidak terarah dimana ASN yang menjadi objek hukum. Kondisi ini justru menciptakan kebijakan sektoral yang justru tidak menyelesaikan permasalahan netralitas dalam konteks lembaga, tatalaksana dan hukum. Hal ini didukung oleh Hartini, Kadarsih, dan Sudrajat (2014) bahwa kebijakan netralitas belum dapat dilaksanakan secara optimal karena persinggungan kepentingan politik dengan administrasi pemerintahan belum dapat dihilangkan. Peran kepala daerah yang melakukan intervensi terhadap ASN juga masih ditemui meskipun tidak secara langsung disampaikan. Kondisi ini menjadi dilema ketika hak politik ASN masih diberikan namun masih belum mampu menjaga netralitas sepenuhnya. Untuk memperkuat struktur kelembagaan dalam penanganan pelanggaran netralitas, perlu dibuat suatu hubungan kerja fungsional-struktural dari Bawaslu, Panwaslu, BKD, dan Inspektorat

di masing-masing daerah. Hartini *et al.* (2014) berpendapat bahwa:

- a. Lembaga yang menentukan jenis pelanggaran adalah BKD dan Inspektorat;
- b. Lembaga yang merekomendasikan pelanggaran yang telah dilakukan oleh oknum PNS adalah Panwaslu;
- c. Lembaga yang menetapkan pelanggaran yang dilakukan oleh oknum PNS adalah Panwaslu, BKD, dan Inspektorat;
- d. Lembaga yang memberikan sanksi adalah walikota/ bupati/ gubernur.

Selain itu, diperlukan SOP guna memperjelas kewenangan dari masing-masing lembaga tersebut sehingga ada kejelasan dalam penegakan sanksinya. Adapun kriteria yang digunakan untuk menentukan adanya unsur pelanggaran netralitas PNS dalam Pemilu adalah yaitu:

- a. Ikut serta sebagai pelaksana kampanye;
- b. Menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai/PNS;
- c. Sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS di lingkungan kerjanya;
- d. Sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara;
- e. Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu calon pasangan selama masa kampanye;
- f. Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap calon pasangan yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, sesudah masa kampanye yang meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan dan pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan kerjanya, anggota keluarga dan masyarakat
- g. Menjadi anggota Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK),

Panitia Pemungutan Suara (PPS), dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) dalam kegiatan pemilu tanpa izin dari atasan langsung.

Faktor yang mempengaruhi terjadinya pelanggaran diantaranya:

- a. Faktor aturan yang menimbulkan celah hukum sehingga dapat digunakan oleh PNS untuk berperan aktif dalam proses politik. Hal ini disebabkan oleh aturan yang berlaku kurang tegas (limitatif) sehingga menimbulkan kerancuan atau pertentangan interpretasi. Contohnya diperbolehkannya PNS menjadi peserta kampanye dan memiliki hak pilih. Dua hal tersebut mengindikasikan bahwa pemerintah masih kesulitan dalam menempatkan makna netral dari pengaruh politik dan golongan tertentu. Apabila PNS ikut menjadi peserta kampanye, maka jelas PNS tersebut memosisikan diri menjadi tidak netral, terlebih lagi ketika dia memberikan hak pilihnya;
- b. Faktor internal yang memengaruhi terjadinya pelanggaran terhadap netralitas PNS adalah keinginan setiap PNS untuk mendapatkan karier di pemerintahan daerah dengan cara memberikan dukungan, baik secara langsung maupun tidaklangsung, terhadap pasangan calon tertentu. Hal tersebut akan memengaruhi perjalanan karier PNS tersebut. Selain itu, netralitas PNS juga dipengaruhi oleh hubungan kekerabatan (keluarga) PNS tertentu dengan salah satu pasangan calon yang maju dalam pemilukada atau pasangan calon yang maju dalam pemilukada berasal dari pimpinan PNS di SKPD atau instansi pemerintahan daerah tersebut;
- c. Faktor kelembagaan dalam penanganan pelanggaran netralitas masih belum secara jelas diatur, sehingga ada

kecenderungan antar lembaga saling melepaskan tanggungjawab jika terdapat pelanggaran;

- d. Faktor masyarakat yang cenderung membiarkan (permisif) jika terjadi pelanggaran sehingga banyak kasus pelanggaran netralitas PNS tidak dapat tertangani oleh penegak hukum. Ketegasan dari pemerintah tentang eksistensi dari birokrat publik, khususnya PNS terhadap hak politiknya sangat diperlukan. Pada dasarnya, pilihannya hanya dua yaitu dilarang untuk terlibat dalam segala bentuk aktivitas politik atau diberikan kebebasan seperti halnya masyarakat umum demi menegakkan prinsip kesetaraan dan kesederajatan hak politik (Hartini *et al.*, 2014).

Adapun solusi yang dapat dipakai untuk meminimalkan pelanggaran yang dilakukan oleh PNS yaitu:

- a. Terdapat celah hukum bagi PNS yang berminat menjadi kepala daerah dengancara melepaskan jabatan PNSnya pada saat diusung menjadi calon kepala daerah. Jika ia tidak terpilih maka ia dapat kembali menjadi PNS. Sebaliknya, setelah selesai melaksanakan jabatannya, maka ia dapat kembali menjadi PNS setelah selesai melaksanakan jabatannya.

Meskipun jelas apabila ia diusung menjadi calon kepala daerah, maka ranah politik praktis sudah menghilangkan esensi dari netralitas;

- b. Perubahan pengaturan terhadap Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah yang memiliki kewenangan untuk menetapkan pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian PNS yang dilimpahkan kepada Sekretaris Daerah. Hal ini dimaksudkan agar tidak terjadi ambiguitas regulasi. Kepala daerah adalah pejabat politis yang tidak dapat melakukan intervensi terhadap kebijakan

kepegawaian yang akan berpengaruh pada kedudukan dari PNS. (Hartini et al., 2014).

Bagaimana kondisi netralitas ASN di negara lain? Misalnya di Jerman, netralitas ASN tersirat dalam pernyataan keharusannya terikat pada Undang-Undang dan Hukum Jerman. Pengabdian pegawai negeri ditujukn kepada rakyat dan bukan partai. Pegawai negeri juga dituntut untuk bisa netral dan adil dalam menjalankan tugasnya. Seorang pegawai negeri juga dituntut bersikap demokratis. Karena di Jerman pendidikan itu urusan negara-negara bagian, setiap negara bagian mengatur dalam UU Negara Bagian (setara dengan perda di Indonesia) tentang netralitas umpamanya para pendidiknya. Untuk menjaga netralitas di negara bagian, "dalam tugas kedinasannya, pegawai negeri harus bersikap netral baik secara politis, fahamis maupun agamis". Di Negara Bagian Berlin, "PNS tidak boleh mengenakan pakaian atau menggunakan simbol atau isyarat lainnya yang secara obyektif dapat mengancam kepercayaan terhadap netralitas penjalanan tugas PNS tersebut". pemahaman netralitas disini dimaksudkan selama seseorang bekerja. Seorang pegawai dapat aktif dipartai politik setelah meninggalkan tempat kerjanya bahkan negara ini mendorong suasana toleransi, kehidupan politis dan beragama. Karena administrasi negara Jerman itu netral, maka di sana misalnya tidak dikenal KPU (Komisi Pemilihan Umum). Pelaksanaan Pemilihan Umum legislatif dilaksanakan oleh lembaga negara yang bernama Badan Pusat Statistik Federal (untuk tingkat nasional) dan Kantor Statitsik Daerah (untuk tingkat negara bagian). Badan Pusat Statistik Federal dan Kantor Statitsik Daerah merupakan *Verwaltung* (Administrasi Negara.) yang tugasnya hanyalah mengeksekusi UU Pemilu. Petunjuk Teknis/Pelaksanaannya dibuatkan oleh para perancang/pembuat UU (Kartawidjaja, 2009).

B.1. Pembinaan Netralitas ASN

a. Upaya Pembinaan yang Dilakukan oleh KASN

Sebagai salah satu Lembaga yang ditugaskan mengawal terciptanya Pegawai ASN yang profesional dan berkinerja, memberikan pelayanan secara adil dan netral, serta menjadi perekat dan pemersatu bangsa, maka juga menjadi tugas KASN untuk mengawal proses Pemilu dan Pemilu Kepala Daerah. Pada konteks apa KASN terlibat dalam urusan Pemilu dan Pemilu Kepala Daerah? Menjaga Pegawai ASN untuk tetap netral adalah jawabannya.

Tugas KASN dalam melakukan pengawasan terhadap Pegawai ASN terkait dengan penerapan nilai dasar, kode etik dan kode perilaku ASN, netralitas ASN, penerapan sistem merit serta pelaksanaan seleksi terbuka pengisian JPT di instansi pemerintah, yang dilakukan secara terintegrasi baik di internal KASN maupun antara KASN dengan instansi pemerintah terkait melalui proses yang transparan, efisien guna mewujudkan keputusan hasil pengawasan yang objektif dan akuntabel serta melaksanakan sistem monitoring dan evaluasi terhadap tindak lanjut hasil pengawasan.

Netralitas ASN dalam pelaksanaan Pemilu maupun Pemilu Kepala Daerah menjadi satu sorotan tersendiri, akibat munculnya kasus-kasus yang terkait dengan pelanggaran netralitas oleh ASN. Sehingga secara khusus kemudian KASN memberikan perhatian lebih terhadap permasalahan yang muncul dilapangan pada setiap dihelatnya Pemilu dan juga Pemilu Kepala Daerah.

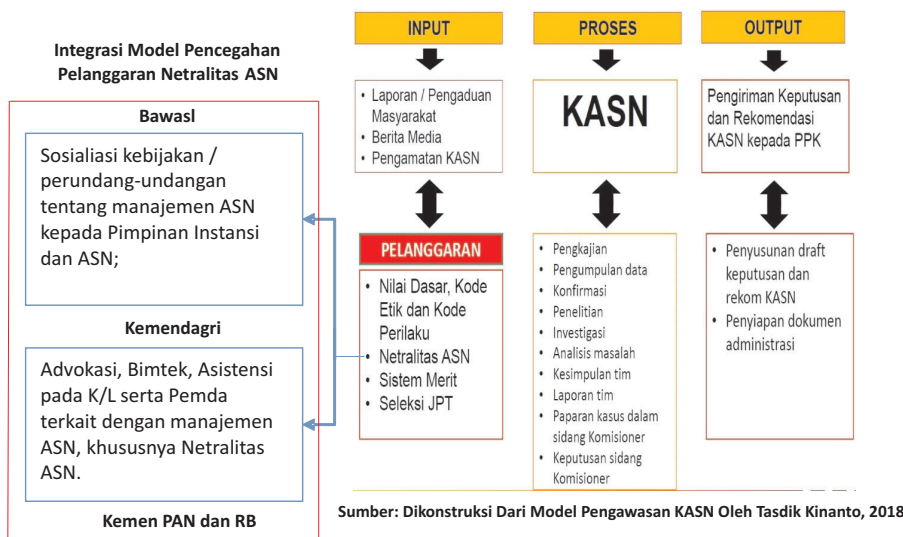
“Para ASN harus netral dalam melayani masyarakat, mereka harus netral dari politik, mereka harus netral untuk tidak memberikan preferensi politik. Kalau ini dilanggar berarti sudah tidak netral lagi,”

Kutipan diatas merupakan pesan Ketua KASN Sofian Effendi, dalam satu kesempatan pada saat membuka Rapat Koordinasi

dengan Bawaslu di Provinsi Jawa Tengah pada tanggal 22 Februari 2018 lalu.

Maka dalam praktik pelaksanaan kegiatan Pemilu dan Pemilu Kepala Daerah, KASN sudah terlibat beberapa saat sebelum masa kampanye tiba. KASN senantiasa memberikan himbauan serta peringatan sebagai bagian dari pencegahan agar tidak terjadi pelanggaran netralitas oleh ASN.

Ada dua cara dalam melakukan pembinaan kepada para ASN dalam rangka melakukan pencegahan terjadinya pelanggaran netralitas yang bisa dilakukan oleh KASN, yaitu dengan cara melakukan integrasi model pencegahan pelanggaran netralitas ASN, melalui kegiatan Sosialisasi kebijakan, serta yang kedua adalah kegiatan advokasi, bimtek, maupun asistensi. Model yang dilakukan oleh KASN bisa dilihat dari gambar berikut ini:



Gambar 2.6. Integrasi Model Pencegahan Pelanggaran Netralitas ASN oleh KASN

Dari gambar diatas, bisa diketahui bahwa kegiatan-kegiatan diatas adalah berupa:

- 1) Sosialisasi kebijakan / perundang-undangan tentang

- manajemen ASN kepada Pimpinan Instansi dan ASN;
- 2) Advokasi, Bimtek, Asistensi pada K/L serta Pemda terkait dengan manajemen ASN.

Kegiatan sosialisasi kebijakan/ peraturan perundang-undangan secara luas perlu dilakukan secara terus menerus/ berkelanjutan, bukan hanya dilakukan pada saat akan Pemilu maupun Pemilu Kepala Daerah saja. Para pimpinan daerah dan juga pimpinan instansi perlu memahami gambar besar manajemen ASN secara utuh, dan secara khusus perlu ditekankan materi mengenai netralitas ASN didalamnya.

Munculnya permasalahan pelanggaran netralitas ASN adalah dampak dari faktor lain, seperti ketakutan ASN jika tidak mendukung salah satu pasang calon, sehingga pada saat terpilih, maka ASN tersebut akan dimutasi. Pada kasus ini, KASN mengidentifikasi bahwa penempatan jabatan cenderung melihat keterlibatan ASN pada proses Pemilu maupun Pemilu Kepala Daerah. Oleh karenanya, sosialisasi yang diberikan oleh KASN harus bisa memberikan kejelasan mengenai model manajemen ASN yang bertujuan melahirkan ASN yang profesional, berkinerja, memberikan pelayanan secara adil dan merata, netral, serta menjadi perekat dan pemersatu bangsa.

Kegiatan sosialisasi ini telah dilakukan secara nyata oleh KASN, dan memang sudah seharusnya tidak hanya dilakukan oleh KASN seorang diri saja. adanya keterlibatan instansi lain seperti dengan Kementerian PAN dan RB, Kementerian Dalam Negeri, juga dengan Bawaslu juga penting dilakukan. Meskipun secara terpisah, apa yang dilakukan oleh KASN tentu akan lebih mendapat perhatian dari para pimpinan ASN di pusat dan daerah apabila dilakukan oleh KASN.

Selanjutnya KASN dapat melakukan kegiatan berupa advokasi, bimbingan teknis (bimtek), dan juga asistensi terkait

dengan manajemen ASN, dan lebih khusus lagi fokus kepada pembahasan netralitas ASN. Mengapa perlu dilakukan secara khusus dalam satu kegiatan terfokus dalam membahas netralitas? Karena memang aturan yang muncul hingga saat ini, yang mengatur tentang netralitas, dipahami secara beragam oleh para ASN, terutama di daerah. Sehingga ada kecenderungan himbauan mengenai netralitas ASN pada saat Pemilu ataupun Pemilu Kepala Daerah tidak terlalu dihiraukan oleh para ASN. Sehingga perlu kiranya kegiatan dengan model advokasi, bimtek, serta asistensi digencarkan oleh KASN tentu dengan menggandeng instansi yang terkait lainnya.

b. Upaya Pembinaan yang Dilakukan oleh Bawaslu

Sebagai salah satu institusi yang melakukan pengawasan terhadap seluruh proses penyelenggaraan Pemilu maupun Pemilu Kepala Daerah, maka tugas Bawaslu sangat berat dalam even lima tahunan tersebut.

Meskipun didalam aturan perundangan, kegiatan pencegahan, pengawasan, dan pembinaan netralitas pegawai ASN, Anggota TNI, dan Anggota Polri menjadi tanggung jawab pejabat yang berwenang dari lembaga/instansi masing-masing secara berjenjang, namun pada praktiknya Bawaslu juga memiliki peran dalam pencegahan ASN dari pelanggaran netralitas.

Kegiatan yang dilakukan oleh Bawaslu pada praktik pembinaan dalam rangka pencegahan pelanggaran netralitas ASN dapat dilihat dari beberapa kegiatan sosialisasi di beberapa daerah di Indonesia pada saat persiapan pelaksanaan Pemilu Kepala Daerah di tahun 2018 ini.

Tabel 2.1. Sosialisasi Bawaslu di Daerah

No.	Daerah	Penyelenggara	Tamu Undangan	Pesan Kegiatan
1	Nusa Tenggara Barat	Bawaslu NTB	Sekda Prov. NTB beserta seluruh pejabat di lingkungan Prov. NTB	ASN tidak boleh terlibat dalam kegiatan politik. Ada aturan yang harus ditaati. Jika melanggar akan diberikan sanksi oleh pejabat Pembina kepegawaian. Sedangkan Bawaslu sifatnya hanya memberikan rekomendasi saja.
Sumber: http://bawaslu-ntbprov.go.id/berita/bawaslu-ntb-sosialisasi-netralitas-asn-dalam-pilkada-2018.html				
2	Kabupaten Bojonegoro	Bawaslu Kabupaten	Seluruh kepala OPD dan juga Kepala Desa dari tiap Kecamatan	ASN harus bersikap netral sesuai dengan aturan perundangan yang ada. Sosialisasi ini mendapat sambutan yang hangat dari para hadirin, yang kemudian berjanji untuk menyampaikan ke para ASN lain yang tidak hadir.
Sumber: https://www.kabarjawa timur.com/bawaslu-kabupaten-bojonegoro-gelar-sosialisasi-netralitas-asn-dalam-pemilu/				
3	Kabupaten Sukoharjo	Bawaslu Provinsi Jawa Tengah	Para pimpinan OPD di lingkungan Kabupaten Sukoharjo	Sosialisasi ini merupakan bentuk model pencegahan agar saat pelaksanaan kampanye pemilu tidak banyak ASN melakukan pelanggaran dan dikenai sanksi. Meminta Panwaskab Sukoharjo untuk aktif melakukan pengawasan dengan memperbanyak terjun ke lapangan
Sumber: http://kriogja.com/web/news/read/49709/Di_Pilkada_2018_Bawaslu_Jawa_Tengah_Minta_ASN_Neutral				
4	Kabupaten Pinrang	Panwaslu Kabupaten Pinrang	Pimpinan OPD, Para Kabag, Camat, Kepala UPT, Para Lurah dan Kepala Sekolah tingkat dasar dan menengah	Sosialisasi netralitas ASN sangat penting, posisi ASN dalam Pilkada sangat jelas harus netral. Implementasi netralitas ASN perlu diketahui dan harus diberi <i>warning</i> bagi ASN untuk tidak melakukan politik praktis.

Dari kegiatan yang telah dilaksanakan tersebut, maka Bawaslu telah ikut serta dalam upaya meminimalisir terjadinya pelanggaran pada saat proses pelaksanaan Pemilu maupun Pemilu Kepala Daerah.

Tentu saja upaya yang dilakukan oleh Bawaslu bisa dalam kerangka integrasi kegiatan sosialisasi lintas institusi, dan kemudian diikuti dengan model pencegahan lainnya, agar kegiatan tersebut dapat semakin optimal dampaknya dalam mengurangi tingkat pelanggaran terkait netralitas ASN dalam Pemilu maupun Pemilu Kepala Daerah.

c. Upaya Pembinaan yang Dilakukan oleh Kementerian PAN dan RB

Kementerian PAN dan RB sebagai salah satu institusi yang sangat vital dalam melakukan pengawasan terhadap tingkah laku PNS, telah melakukan upaya terencana dalam mendukung ASN agar dapat netral dalam pelaksanaan Pemilu dan juga Pemilu Kepala Daerah. Langkah awal adalah melakukan koordinasi lintas institusi, dengan cara melakukan MoU antara Kementerian PAN dan RB, Kementerian Dalam Negeri, Bawaslu, KASN, dan juga BKN, dengan disaksikan oleh Kementerian Polhukam, dan KPU.

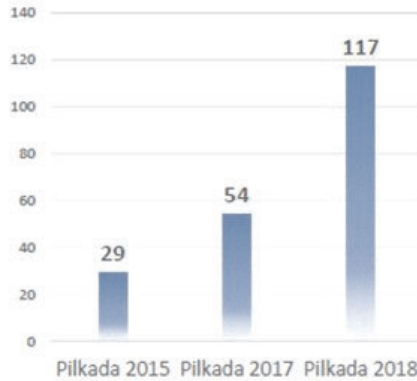
Pada prinsipnya upaya meminimalisir terjadinya pelanggaran netralitas sudah dilakukan oleh Kemen PAN dan RB, sebelum kegiatan Pemilu dan Pemilu Kepala Daerah dilaksanakan. Munculnya Surat Edaran Men PAN & RB No. B/71/M.SM.00.00/2017 tanggal 27 Desember 2017 tentang Pelaksanaan Netralitas dan Penegakkan Disiplin Serta Sanksi bagi ASN Pada Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota Secara Serentak Tahun 2018. Dalam surat edaran tersebut berisi mengenai:

- a) Bahwa pelanggaran Netralitas ASN dapat juga berupa pelanggaran kode etik maupun pelanggaran disiplin;
- b) Sanksi pelanggaran kode etik berupa sanksi moral, dapat juga dikenakan sanksi administratif berupa sanksi disiplin;
- c) Pengawasan pelanggaran netralitas diteruskan kepada KASN, kemudian disampaikan kepada PPK untuk ditindaklanjuti;
- d) Menteri PANRB berwenang memberikan sanksi terhadap rekomendasi KASN yang tidak ditindaklanjuti.

Selain itu terdapat juga Surat Edaran Men PAN dan RB No. B/36/M.SM.00.00/2018 tanggal 2 Februari tahun 2018 tentang Ketentuan Bagi ASN yang Suami/ Istrinya Menjadi Cakada/ Cawakada, Caleg, dan Capres/ Cawapres. Surat Edaran tersebut pada intinya berisi bahwa terhadap ASN yang suami/istrinya menjadi calon kepala daerah, dapat mendampingi suami/istrinya, apabila:

- 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.

Selanjutnya kementerian PAN dan RB dapat melakukan kerjasama dengan institusi terkait, seperti Kementerian Dalam Negeri dan juga Bawaslu dalam melakukan sosialisasi Netralitas ASN hingga ke daerah-daerah. Upaya tersebut dilakukan sebagai bentuk optimalisasi dan juga melihat secara langsung efek dari kebijakan yang telah dibuat.



(Sumber: Sumarsono, 2018)

Gambar 2.7. Tren Pelanggaran Netralitas ASN dari Tahun 2015-2018

Melihat data Kemen PAN dan RB terkait pelanggaran Netralitas ASN yang semakin meningkat dari tahun ke tahun, maka model pencegahan melalui pembinaan terintegrasi kepada daerah perlu semakin dioptimalkan.

d. Upaya Pembinaan yang Dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri

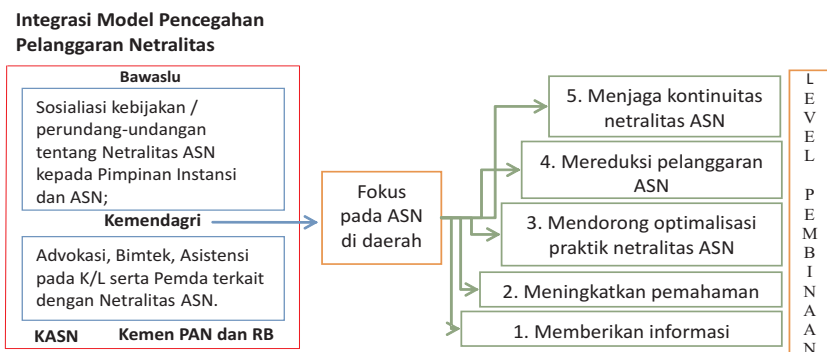
Upaya pembinaan dari Kementerian Dalam Negeri secara kontinyu telah dilakukan kepada daerah-daerah yang menjadi lingkup tugasnya. Namun demikian pembinaan dalam bentuk terkoordinasi dengan institusi lain belum optimal. Meskipun secara ide telah ada rencana untuk membuat suatu aturan yang ditandatangani bersama kementerian terkait, namun rencana tersebut belum bisa terwujud.

Oleh karenanya upaya pencegahan pelanggaran netralitas ASN melalui pembinaan terhadap para ASN perlu dilakukan secara bersama-sama oleh berbagai institusi yang terkait dalam proses penyelenggaraan Pemilu dan Pemilu Kepala Daerah.

Kementerian Dalam Negeri dapat memulai pembinaan para ASN di daerah dengan melakukan penguatan kesepakatan Surat

Edaran yang sudah ada di beberapa sisi. Pengaturan mengenai apa yang dilarang dari para ASN pada pelaksanaan Pemilu dan Pemilu Kepala Daerah harus dikaitkan dengan model pemberian sanksi berdasarkan peraturan perundangan. Penjatuhan sanksi oleh PPK harus betul-betul diawasi pelaksanaannya oleh Kementerian Dalam Negeri, karena pada sisi ini masih lemah dalam praktiknya. Hal inilah yang kemudian menyebabkan pelanggaran netralitas ASN menjadi hal biasa dan tidak dianggap serius oleh ASN di daerah pada khususnya. Sehingga sebelum mengarah ke pengawasan penjatuhan sanksi, maka Kementerian Dalam Negeri perlu melakukan penguatan dari sisi penyebaran informasi peraturan teknis yang telah dibuat hingga ke daerah-daerah.

Model kegiatan sosialisasi menjadi penting dilakukan seiring dengan insititusi lainnya yang juga memiliki kegiatan yang sama selama Pemilu dan Pemilu Kepala Daerah berlangsung. Tentu saja, sosialisasi yang diberikan oleh Kementerian Dalam Negeri tidak hanya mengarah langsung kepada ASN saja, namun juga member pemahaman perilaku yang harus dilakukan oleh keluarga ASN, dan juga bagaimana mereka harus mengelola penggunaan aset negara agar tidak terjebak dalam kegiatan yang dianggap melanggar batas netralitas ASN.



Sumber: Dikonstruksi dari Model Pengawasan KASN oleh Tasdik Kinanto, 2018

Gambar 2.8. Pembinaan Netralitas ASN Oleh Kementerian Dalam Negeri

Dari gambar di atas, maka Kementerian Dalam Negeri bisa melakukan upaya pembinaan yang terintegrasi dengan institusi lainnya, dan mendorong upaya netralitas ASN, khususnya bagi ASN di daerah, dengan beberapa level tingkatan, antara lain:

- 1) Memberikan informasi. Informasi mengenai aturan perundangan, dilakukan melalui kegiatan sosialisasi intensif pra pelaksanaan Pemilu dan Pemilu Kepala Daerah terhadap para ASN di daerah. Sosialisasi ini melibatkan institusi yang terkait dengan penyelenggaraan Pemilu dan Pemilu Kepala Daerah, serta terkait dengan upaya mendorong netralitas ASN dalam perhelatan lima tahunan tersebut. Pada level pertama ini, informasi mengenai aturan yang ada terkait netralitas diberikan kepada seluruh ASN melalui berbagai saluran/ media. Informasi ini merupakan awal untuk mengingatkan ASN bahwa sikap netral pada saat penyelenggaraan Pemilu dan juga Pemilu Kepala Daerah harus dilakukan.
- 2) Meningkatkan pemahaman. Penyebaran informasi diiringi kemudian dengan kegiatan sosialisasi terintegrasi di berbagai level ASN, baik di daerah maupun pusat. Kementerian Dalam Negeri tentu akan mengambil fokus pada ASN di daerah. Memberikan gambaran kecil dan besar dari pentingnya netralitas bagi ASN penting dilakukan pada level ini, untuk memberikan pemahaman yang komprehensif.
- 3) Mendorong optimalisasi praktik netralitas ASN. Sebagai upaya lanjutan pembinaan ASN dalam menjaga netralitasnya, maka kegiatan bisa diteruskan lebih intensif dengan melakukan advokasi, bimtek, asistensi, serta kegiatan semacamnya agar optimalisasi praktik netralitas ASN semakin cepat tercapai.

- 4) Mereduksi pelanggaran ASN. Pada level ini, netralitas seharusnya sudah dilakukan setidaknya oleh sebagian besar ASN daerah. Tentu saja bukan dari faktor pembinaan saja, ada faktor lain yang juga perlu didorong, seperti perbaikan model pola karir (promosi serta mutasi tersistem), pengelolaan manajemen ASN, seleksi terbuka bagi pejabat pimpinan tinggi, penegakkan disiplin ASN, dll. Namun demikian, setidaknya dengan melakukan tiga level sebelumnya, pelanggaran netralitas ASN akan menurun. Kemudian pada tahap ini, Kementerian Dalam Negeri akan melakukan pengukuran menggunakan indikator tertentu agar bisa diketahui tingkat pelanggaran netralitas ASN pada saat Pemilu dan Pemilu Kepala Daerah berlangsung.
- 5) Menjaga kontinuitas netralitas ASN. Pada level terakhir ini, pembinaan perlu dilakukan dengan disertai juga dengan *self assessment* agar kontinuitas netralitas ASN tercipta bukan hanya karena dorongan dari faktor diluar ASN, tetap dari dalam diri ASN itu sendiri.

e. Kode Etik ASN dan Penegakannya

Profesionalisme ASN dalam melayani masyarakat, secara langsung dapat meningkatkan kemandirian birokrasi dalam menghadapi tekanan dan intervensi politik (Dwiyanto, 2015. Hal. 117). Namun demikian, upaya untuk mewujudkan profesionalisme bukanlah hal yang mudah, berbagai situasi eksternal terkadang hadir untuk menggoyang keprofesionalan para ASN, seperti terkait isu netralitas. Jika persoalan seperti pelanggaran netralitas terus menjadi benalu tanpa diredam, maka hal tersebut akan menjauhkan para ASN untuk mencapai dan mengembangkan kompetensinya sebagai modal mencapai kinerjanya. Oleh karenanya, diperlukan upaya efektif guna memitigasinya, salah satunya melalui kode etik.

Kode etik memiliki fungsi sebagai pedoman perilaku bagi anggota organisasi. Perilaku setiap anggota organisasi harus etis, yaitu perilaku yang dianggap baik dan benar dalam kaitan kode etik organisasi, (Wirawan, 2007:47). Kode etik diharapkan menjadi pedoman yang jelas bagi para ASN berperilaku sesuai dengan nilai-nilai yang telah dirumuskan oleh organisasinya. Wahyudi Kumorotomo (2015) menyampaikan bahwa konsepsi etika hanya akan terasa apabila benar-benar dapat menjadi bagian dari dinamika administrasi modern. Pembahasan mengenai etika administrasi Negara tidak berada dalam ruang hampa, ia harus selalu menyertakan pembahasan tentang aplikasinya, bagaimana para birokrat dan administrator bertindak atau harus bertindak menurut kaidah-kaidah etis yang ada (Kumorotomo. 2015: 315).

Pengaturan kode etik bagi ASN pasca era reformasi, diawali dengan lahirnya PP NO. 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik PNS hingga lahirnya PP No. 11 Tahun 2017. Berikut mapping regulasi kode etik ASN:



Gambar 5.3. Mapping regulasi kode etik ASN

Beberapa pasal di PP No. 42 Tahun 2004 menjadi fokus terkait dengan isu netralitas antara lain seperti yang tersebut di dalam Pasal 6 huruf h terkait nilai dasar yang harus dijunjung PNS berupa profesionalisme, netralitas, dan bermoral tinggi. Ketika sebuah organisasi akan menyusun kode etiknya, maka karakteristik

netralitas harus dapat digambarkan secara jelas sehingga dapat dimengerti secara utuh.

Lahirnya regulasi baru yakni UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) menerangkan bahwa ASN (PNS dan PPPK) merupakan profesi yang berlandaskan pada kode etik dan kode perilaku (Pasal 3 huruf b), dimana kode etik bertujuan untuk menjaga martabat dan kehormatan ASN sebagaimana tersebut di dalam Pasal 5 ayat (1) UU No. 5/2014. Selanjutnya, berbagai pengaturan terkait kode etik, tersebut di dalam Pasal 5 ayat (2) yang meliputi 12 perilaku. Dalam aturan pelaksanaannya, PP No. 11 Tahun 2017 tentang Manajemen ASN, disebutkan bahwa salah satu kriteria penerapan merit system adalah kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN. Peraturan perundangan tersebut menguatkan pentingnya posisi kode etik dalam profesi ASN.

Penegakan kode etik dan kode ASN berdasarkan UU No. 5/2014 dilaksanakan oleh KASN melalui pelaksanaan pengawasan pelaksanaan kode etik dan kode perilaku. Namun demikian berdasarkan Pasal 13 PP No. 42 Tahun 2004 (yang dinyatakan masih berlaku), PPK (serta organisasi profesi) mempunyai tugas untuk menetapkan kode etik berdasarkan karakteristik instansi, dan organisasi profesi. Dengan kewenangan tersebut, maka PPK dan organisasi profesi secara otomatis bertanggungjawab dalam menegakkan kode etik dan kode perilaku di lingkungan organisasi/profesinya.

Menjadi pertanyaan selanjutnya, sudahkah seluruh PPK melaksanakan tugas tersebut, dan sanksi apa yang telah diberikan oleh KASN bagi yang belum menyusunnya? Persoalan ini harus segera ditindaklanjuti agar persoalan pelanggaran kode etik dan kode perilaku dapat dimitigasi. Penegakan kode etik dalam PP No. 42 meliputi jenis sanksi (sanksi moral dan administrasi) sebagaimana tersebut di dalam Pasal 15 dan Pasal 16. Adapun

tindakan administratif, diberikan sesuai dengan peraturan perundang- undangan, atas rekomendasi Majelis Kode Etik (sebagaimana yang tersebut di dalam Pasal 17). Pada implementasinya, tindakan administratif dapat mengacu di dalam PP No.53/2010 tentang Disiplin PNS.

B.2. Praktek Pengelolaan Laporan Pelanggaran di Beberapa Instansi

Beberapa instansi telah memiliki sistem pengelolaan terhadap pengaduan atau laporan dugaan pelanggaran, antara lain KPK, Kementrian Keuangan, dan Kementrian Kesehatan. Berikut adalah gambaran singkat praktek pengelolaan laporan pelanggaran yang dilakukan oleh instansi tersebut.

a. KPK

Berdasarkan UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang KPK dan Peraturan KPK Nomor 01 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja KPK memiliki empat deputi, yaitu Deputi Bidang Pencegahan, Deputi Bidang Penindakan, Deputi Bidang Informasi dan Data, Deputi Bidang Pengawasan Internal dan Pengaduan Masyarakat. Untuk penerimaan dan penanganan laporan / pengaduan dari masyarakat tentang dugaan tindak pidana korupsi yang disampaikan kepada KPK, baik secara langsung maupun tidak langsung ditangani oleh Direktorat Pengaduan Masyarakat di bawah Deputi Bidang Pengawasan Internal dan Pengaduan Masyarakat.

Pengelolaan Pengaduan Masyarakat di KPK didasarkan pada:

1. PP Nomor 71 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dan Pemberian Penghargaan dalam Pencegahan dan Pemberantasan TPK.

Setiap orang, Organisasi Masyarakat, atau Lembaga Swadaya Masyarakat berhak mencari, memperoleh dan

memberikan informasi adanya dugaan telah terjadi tindak pidana korupsi serta menyampaikan saran dan pendapat kepada penegak hukum dan atau Komisi mengenai perkara tindak pidana korupsi. Penyampaian informasi, saran, dan pendapat atau permintaan informasi harus dilakukan secara bertanggungjawab sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, norma agama, kesusilaan, dan kesopanan. Informasi, saran, atau pendapat dari masyarakat harus disampaikan secara tertulis dan disertai data mengenai nama dan alamat pelapor, pimpinan Organisasi Masyarakat, atau pimpinan Lembaga Swadaya Masyarakat dengan melampirkan foto kopi kartu tanda penduduk atau identitas diri lain serta keterangan mengenai dugaan pelaku tindak pidana korupsi dilengkapi dengan bukti-bukti permulaan

2. Prosedur Operasi Baku Penanganan Laporan/Pengaduan TPK tanggal 22 November 2008.

Adapun pengaduan dapat dilakukan melalui 3 sarana, yaitu:

- a. surat, fax, telpon, sms hotline center (1575), email, dan KPK *whistleblower's System* (KWS);
- b. langsung di kantor/di luar kantor;
- c. Penerimaan pengaduan langsung melalui unjuk rasa dari perwakilan pengunjuk rasa (Abdillah, 2013).



Sumber : <https://kws.kpk.go.id/>, 2018

Gambar 2.9. KPK Whistleblowing System

Whistleblowing System adalah media yang disediakan oleh suatu organisasi untuk menampung informasi yang dimiliki oleh informan yang ingin melaporkan suatu perbuatan berindikasi pelanggaran. Dalam KPK Whistleblowing System (KWS) termaktub kriteria Pengaduan (<https://kws.kpk.go.id/>, 2018)

1. Memenuhi ketentuan Pasal 11 UU RI No. 30 Tahun 2002.
 - a. melibatkan aparat penegak hukum, penyelenggara negara, dan orang lain yang ada kaitannya dengan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum atau penyelenggara negara;
 - b. mendapat perhatian yang meresahkan masyarakat; dan/atau
 - c. menyangkut kerugian negara paling sedikit Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).
2. Menjelaskan siapa, melakukan apa, kapan, di mana, mengapa, dan bagaimana.
3. Dilengkapi dengan bukti permulaan (data, dokumen, gambar dan rekaman) yang mendukung/menjelaskan adanya TPK.

4. Diharapkan dilengkapi dengan data sumber informasi untuk pendalaman.

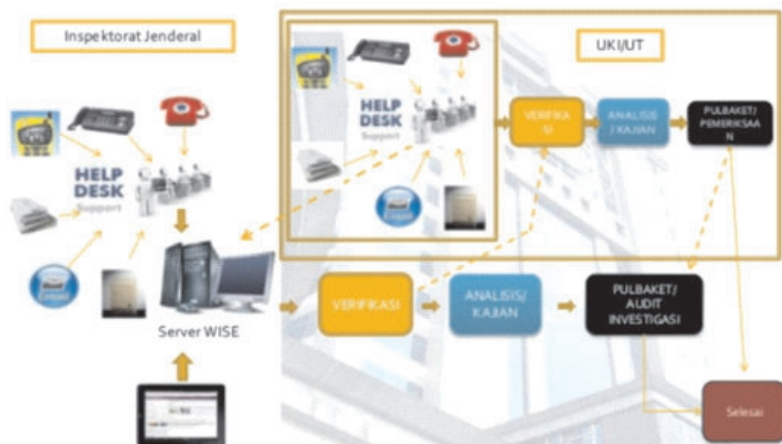
Sistem ini secara teknis menjaga kerahasiaan/anonimitas pelapor. Agar lebih menjamin Kerahasiaan. Jika pengaduan memenuhi syarat/kriteria yang dapat ditangani KPK, maka akan diproses lebih lanjut oleh petugas KPK. (<https://kws.kpk.go.id/>, 2018).

b. Kementerian Keuangan

Pengelolaan Pengaduan dan Whistleblower (WISE) didasarkan pada:

- a. PMK Nomor 103/PMK.09/2010 tentang Tata Cara Pengelolaan dan Tindak Lanjut Pelaporan Pelanggaran (*Whistleblowing*) di Lingkungan Kementerian Keuangan dimana Pelapor Pelanggaran (whistleblower) adalah pegawai/pejabat di lingkungan Kementerian Keuangan dan masyarakat; Penyampaian laporan secara langsung dapat dilakukan melalui Saluran Pengaduan yang berupa help desk yang wajib disediakan oleh Unit Kepatuhan Internal, Unit Tertentu, dan Inspektorat Jenderal dan Penyampaian laporan secara tidak langsung dapat dilakukan melalui Saluran Pengaduan berupa telepon, faksimili, layanan pesan singkat (SMS), kotak pengaduan, surat elektronik (email), dan PO BOX, yang wajib disediakan oleh Unit Kepatuhan Internal, Unit Tertentu, dan Inspektorat Jenderal.
- b. KMK Nomor 149/KMK.09/2011 tentang Tata Cara Pengelolaan dan Tindak Lanjut Pelaporan Pelanggaran (*Whistleblowing*) serta Tata Cara Pelaporan dan Publikasi Pelaksanaan Pengelolaan Pelaporan Pelanggaran (*Whistleblowing*) di Lingkungan Kementerian Keuangan dimana unit yang menangani adalah Unit Kepatuhan Internal atau unit tertentu pada Unit Esselon I dan /atau Inspektorat Jenderal.

- c. Pengelolaan Pengaduan dan Whistleblower ini kemudian dibuatkan suatu Aplikasi dengan nama WISE (Whistleblowing System Kementerian Keuangan)



Gambar 2.10 Wistleblowing System Kementerian Keuangan
https://www.slideshare.net/aa_haq/wise-35557774, 2018

Rekomendasi yang merupakan hasil pemeriksaan berupa penjatuhan hukuman disiplin Rekomendasi berupa penjatuhan hukuman disiplin. Rekomendasi berupa pengembalian kerugian Negara disampaikan kepada Pejabat yang berwenang menindaklanjuti. Rekomendasidari Inspektorat Jenderal berupa penyampaian hasil pemeriksaan kepada Kepolisian dilakukan dalam hal hasil pemeriksaan berindikasi tindak pidana umum. Rekomendasi berupa penyampaian hasil pemeriksaan kepada Komisi Pemberantasan Korupsi dalam hal hasil pemeriksaan berindikasi tindak pidana korupsi.

c. Kementerian Kesehatan

Penanganan pengaduan didasarkan pada Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 49 tahun 2012 tentang Pedoman Penanganan Pengaduan Masyarakat Terpadu di Lingkungan Kementerian Kesehatan. Pengaduan masyarakat di Lingkungan Kementerian

Kesehatan dikelompokkan dalam:

a. Pengaduan masyarakat berkadar pengawasan

Pengaduan masyarakat berkadar pengawasan merupakan pengaduan masyarakat yang isinya mengandung informasi atau adanya indikasi terjadinya penyimpangan atau penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh aparatur Kementerian Kesehatan sehingga mengakibatkan kerugian masyarakat atau Negara

b. Pengaduan masyarakat tidak berkadar pengawasan

Pengaduan masyarakat tidak berkadar pengawasan merupakan pengaduan masyarakat yang isinya mengandung informasi berupa sumbang saran, kritik yang konstruktif, dan lain sebagainya, sehingga bermanfaat bagi perbaikan penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat.

Kementerian Kesehatan memberikan fasilitas pengaduan masyarakat baik yang disampaikan secara langsung dengan tatap muka, tertulis, media elektronik dan media cetak yang ditujukan kepada pimpinan atau pejabat Kementerian Kesehatan. Pengaduan masyarakat berkadar pengawasan dapat disampaikan secara langsung oleh masyarakat kepada Sekretariat Inspektorat Jenderal Kementerian Kesehatan. Pengaduan masyarakat tidak berkadar pengawasan dapat disampaikan secara langsung oleh masyarakat kepada sekretariat unit utama di lingkungan Kementerian Kesehatan. Kementerian Kesehatan akan menanggapi pengaduan dari masyarakat paling lambat empat belas hari kerja sejak pengaduan diterima.

Tim Penanganan Pengaduan Masyarakat Terpadu di Lingkungan Kementerian Kesehatan yang dibentuk oleh Menteri berdasarkan kewenangan masing-masing bertugas mengelola seluruh pengaduan masyarakat yang masuk ke Kementerian Kesehatan.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

Pelaksanaan dari amanat UUD 1945 pasal 1 ayat (2) yang berbunyi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”, diwujudkan dalam bentuk Pemilihan Umum. Pemilihan secara langsung oleh rakyat di dalam peraturan perundangan, dimaksudkan untuk memilih para wakil rakyat yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR RI), Dewan Perwakilan Daerah (DPD RI), Presiden dan Wakil Presiden RI, dan wakil rakyat yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Selain itu di dalam peraturan perundangan yang lain, kita mengenal adanya Pemilihan Kepala Daerah, baik itu Bupati, Walikota, serta Gubernur. Pemilihan Umum merupakan pengakuan kepada rakyat agar secara aktif ikut berperan mengawal penyelenggaraan negara melalui mekanisme yang demokratis. Para wakil rakyat yang dipilih nantinya duduk pada cabang-cabang kekuasaan yang ada di eksekutif dan legislatif, berdasarkan prinsip-prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Secara rinci disebutkan didalam UUD 1945 pada pasal 2 ayat (1) bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang”. Kemudian untuk pemilihan Presiden dan Wakil Presiden diatur di pasal 6A ayat (1) yang menyebut bahwa “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”, dengan mekanisme yang disebut kemudian di ayat (2) bahwa “Pasangan calon Presiden dan

Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum". Selanjutnya untuk pemerintahan daerah juga diatur dalam pasal 18 ayat (3) bahwa "Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum", dan di ayat (4) menyebutkan "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis". Untuk pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat juga diatur dalam UUD 1945 pada pasal 19 ayat (1) yang berbunyi "Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum". Sedangkan untuk anggota Dewan Perwakilan Daerah disebutkan pada pasal 22C ayat (1) yang berbunyi "Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum".

Pemilihan umum sendiri di dalam aturan UUD 1945 diatur tersendiri pada Bab VII B mengenai Pemilihan Umum, pasal 22E, yang terdiri dari 6 ayat, yaitu: "(1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali"; (2) "Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah"; (3) "Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik"; (4) "Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan"; (5) "Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri"; dan (6) "Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang".

Meskipun kedaulatan sepenuhnya ada ditangan rakyat, namun demikian konstitusi juga mengatur tata caranya yang dijamin dalam UUD 1945 pasal 28 yang menyebutkan bahwa "Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang". Artinya bahwa tetap ada batasan dalam menjalankan kedaulatan atas nama rakyat tersebut, yaitu melalui peraturan perundangan juga sebagai kontrolnya.

B. PERATURAN PERUNDANGAN TERKAIT DENGAN APARATUR SIPIL NEGARA

Meskipun secara pribadi/ perseorangan termasuk sebagai bagian dari rakyat yang memiliki berbagai hak, termasuk untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah, namun seorang Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang berprofesi sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) tunduk dan patuh pada aturan perundangan yang secara khusus mengatur tentang dirinya (ASN). Definisi ASN serta berbagai aturan yang memberikan batasan boleh dan tidak boleh, dan yang membedakan dengan rakyat sipil lainnya dibuat dalam rangka mengoptimalkan kinerja ASN, juga agar tidak terjadi kekacauan dalam pelayanan publik.

B.1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

Pada kajian ini perlu dijelaskan sekilas tentang definisi ASN dan PNS serta mengenai Manajemen ASN. Menurut UU No. 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), Bab I Ketentuan Umum, pasal 1 disebutkan bahwa " pada ayat (1) Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah". Kemudian

disebutkan juga : pada ayat (3) disebutkan bahwa “Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan”. Kemudian pada ayat (5) dinyatakan bahwa “Manajemen ASN adalah pengelolaan ASN untuk menghasilkan Pegawai ASN yang professional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme”.

Pada penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen ASN berdiri pada asas yang tercantum pada pasal 2, yang terdiri dari asas-asas: kepastian hukum, profesionalitas, proporsionalitas, keterpaduan, delegasi, netralitas, akuntabilitas, efektif dan efisien, keterbukaan, non diskriminatif, persatuan dan kesatuan, keadilan dan kesetaraan, serta asas kesejahteraan.

Pada pasal 3 dintakan bahwa “ ASN sebagai profesi berlandaskan pada prinsip-prinsip: a. nilai dasar; b. kode etik dan kode perilaku; c. komitmen, integritas moral, dan tanggung jawab pada pelayanan publik; d. kompetensi yang diperlukan sesuai dengan bidang tugas; e. kualifikasi akademik; f. Jaminan perlindungan hukum dalam melaksanakan tugas, dan; g. profesionalitas jabatan”.

Perlu juga diketahui nilai-nilai dasar ASN yang disebutkan pada pasal 4 yang meliputi: a.” memegang teguh ideologi Pancasila”; b. “setia dan mempertahankan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta pemerintahan yang sah”; c. “mengabdikan kepada negara dan rakyat Indonesia; d. menjalankan tugas secara professional dan tidak berpihak”; e. “membuat keputusan berdasarkan prinsip keahlian”; f. “menciptakan lingkungan kerja yang nondiskriminatif”; g.”memelihara dan menjunjung tinggi standar etika yang luhur”; h. “mempertanggungjawabkan

tindakan dan kinerjanya kepada public"; i." memiliki kemampuan dalam melaksanakan kebijakan dan program pemerintah"; j. "memberikan layanan kepada public secara jujur, tanggap, cepat, tepat, akurat, berdaya guna, berhasil guna, dan santun"; k." mengutamakan kepemimpinan berkualitas tinggi"; l. "menghargai komunikasi, konsultasi, dan kerja sama; m. mengutamakan pencapaian hasil dan mendorong kinerja pegawai"; n. "mendorong kesetaraan dalam pekerjaan", dan; o. "meningkatkan efektifitas sistem pemerintahan yang demokratis sebagai perangkat sistem karier".

Selanjutnya untuk menindaklanjuti pasal 3 huruf b, maka pada pasal 5 ayat (1) disebutkan "tujuan dibuatnya kode etik dan kode perilaku adalah untuk menjaga martabat dan kehormatan ASN". Sedangkan pada ayat (2), "pengaturan perilaku dilakukan agar pegawai ASN dapat: a. melaksanakan tugasnya dengan jujur, bertanggungjawab, dan berintegritas tinggi"; b." melaksanakan tugasnya dengan cermat dan disiplin"; c." melayani dengan sikap hormat, sopan, dan tanpa tekanan"; d. "melaksanakan tugasnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan"; e. "melaksanakan tugasnya sesuai dengan perintah atasan atau Pejabat yang Berwenang sejauh tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan etika pemerintahan"; f. "menjaga kerahasiaan yang menyangkut kebijakan negara"; g. "menggunakan kekayaan dan barang milik negara secara bertanggungjawab, efektif, dan efisien"; h." menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugasnya"; i. "memberikan Informasi secara benar dan tidak menyesatkan kepada pihak lain yang memerlukan Informasi terkait kepentingan kedinasan"; j. "tidak menyalahgunakan Informasi intern negara, tugas, status, kekuasaan, dan jabatannya untuk mendapat atau mencari keuntungan atau manfaat bagi diri sendiri

atau untuk orang lain"; k. "memegang teguh nilai dasar ASN dan selalu menjaga reputasi dan integritas ASN", dan; l. "melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai disiplin Pegawai ASN".

Setelah melihat asas, prinsip, nilai dasar, serta kode etik dan kode perilaku bagi seorang pegawai ASN, maka akan dijadikan dasar menjalankan Manajemen ASN dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari.

Salah satu ujian bagi pelaksanaan asas, prinsip, nilai dasar, kode etik dan kode perilaku bagi ASN adalah dengan adanya kegiatan lima tahunan pemilihan umum serta pemilihan kepala daerah. ASN sebagai bagian tak terpisahkan dari birokrasi berdasarkan peraturan perundangan dituntut untuk bersikap netral. Thoha (1992:62) mengemukakan bahwa agar birokrasi dapat memberikan pelayanan dan pengabdian kepada pemerintah dan seluruh masyarakat, maka birokrasi harus netral dan bersifat *a politic*. Maksudnya adalah birokrasi pemerintahan yang tidak memihak kekuatan politik atau golongan tertentu. Sejalan dengan pernyataan itu Noer (2014:14) juga memberikan pandangan bahwa birokrasi memang harus bersikap *a politic*, yaitu lebih menempatkan dirinya sebagai abdi masyarakat daripada abdi negara atau setidaknya ada keseimbangan antara keduanya. Penguatan definisi "netralitas" ada pada penjelasan pasal demi pasal UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN, pasal 2 huruf (f), dimana yang dimaksud dengan "asas netralitas" adalah "setiap Pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan apapun". Tentu penjelasan dalam aturan perundangan ini mencakup pada hal yang lebih luas lagi, tidak hanya pada perkara politik semata. Namun juga berlaku pada aspek politik yang sedang menjadi fokus pembahasan dalam kajian ini.

Marijan (2010:219) mendeteksi ada tiga kerawanan yang akan muncul apabila birokrasi terlibat dalam politik, yaitu: Pertama, munculnya intervensi politik di dalam penempatan jabatan-jabatan di dalam birokrasi, dalam pandangan para penganut paham bahwa birokrasi itu harus netral, penempatan atau promosi dalam jabatan-jabatan itu harus didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan prestasi (*merit system*), lepas dari hubungan-hubungan pribadi (*impersonal*). Kedua, ketika birokrat berpolitik, dikhawatirkan adanya penyalahgunaan atas sumber-sumber keuangan dan fasilitas-fasilitas publik yang dimiliki oleh birokrat. Sebagai lembaga publik, birokrasi memiliki berbagai fasilitas, termasuk sumber-sumber keuangan, sebagai sarana untuk memberikan pelayanan publik (*public service delivery*). Ketiga, keterlibatan birokrasi di dalam politik juga dikhawatirkan membuat terjadinya pemihakan-pemihakan kepada kelompok tertentu, yaitu kelompok-kelompok yang sealiran politik dengan para birokrat itu. Hal ini, tidak lepas dari fakta bahwa birokrasi itu memiliki otoritas dalam mengalokasikan dan mendistribusikan sumber-sumber yang dimilikinya. Apabila hal ini terjadi, bisa mereduksi posisi birokrasi sebagai lembaga publik menjadi lembaga yang lebih menguntungkan sebagian kelompok masyarakat (Daniarsyah, 2015).

Maka dalam peraturan perundangan ini turut dibentuk Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN). Menurut UU No 5 Tahun 2014 pasal 27 "Lembaga baru ini (KASN) merupakan lembaga non struktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik untuk menciptakan Pegawai ASN yang profesional dan berkinerja, memberikan pelayanan secara adil dan netral, serta menjadi perekat dan pemersatu bangsa". UU No. 5 tahun 2014 juga menerangkan tentang fungsi, tugas, dan kewenangan KASN yang terdapat pada pasal 30, 31, dan 32. Fungsi KASN seperti pada pasal

30 adalah” mengawasi pelaksanaan norma dasar, kode etik dan kode perilaku ASN, serta penerapan Sistem Merit dalam kebijakan dan Manajemen ASN pada Instansi Pemerintah”.

Kemudian tugas KASN sesuai pasal 31 ayat (1) adalah: “a. menjaga netralitas Pegawai ASN; b. melakukan pengawasan atas pembinaan profesi ASN, dan; c. melaporkan pengawasan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan Manajemen ASN kepada Presiden”. Terdapat lima cara yang dapat ditempuh oleh KASN dalam bertugas sesuai dengan pasal 31 ayat (2), yaitu:” a. melakukan penelusuran data dan Informasi terhadap pelaksanaan Sistem Merit dalam kebijakan dan Manajemen ASN pada Instansi Pemerintah”; b. “melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan fungsi Pegawai ASN sebagai pemersatu bangsa”; c.” menerima laporan terhadap pelanggaran norma dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN”; d. “melakukan penelusuran data dan informasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan pelanggaran norma dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN”, dan; e. “melakukan upaya pencegahan pelanggaran norma serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN”.

Sedangkan kewenangan KASN dalam UU No. 5 tahun 2014 pasal 32 adalah: a. “mengawasi setiap tahapan proses pengisian JPT mulai dari pembentukan panitia seleksi instansi, pengumuman lowongan, pelaksanaan seleksi, pengusulan nama calon, penetapan, dan pelantikan Pejabat Pimpinan Tinggi”; b.”mengawasi dan mengevaluasi penerapan asas, nilai dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN”; c.” meminta informasi dari Pegawai ASN dan masyarakat mengenai laporan pelanggaran norma dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN”; d. “memeriksa dokumen terkait pelanggaran norma dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN”, dan; e. “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”.

B.2. Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

Persoalan netralitas sering muncul pada saat pelaksanaan pemilu dan pemilu kepala daerah. Sehingga menjadi penting untuk mengetahui aturan perundangan mengenai pemilu dan pemilu kepala daerah, serta sampai sejauh mana mengatur keterlibatan ASN didalamnya.

Keterlibatan ASN dalam pemilu dapat dilihat dari UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, pasal 52 ayat (4) disebut bahwa “Dalam menjalankan tugasnya, PPK dibantu oleh sekretariat yang dipimpin oleh sekretaris dari Aparatur Sipil Negara yang memenuhi persyaratan”. Kemudian pada pasal 79 ayat (2) disebutkan bahwa “Sekretaris Jenderal KPU, Deputi, dan Inspektur Utama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan Aparatur Sipil Negara dengan jabatan Pimpinan Tinggi Madya”. Pada penjelasan pasalnya, seorang Sekjen KPU adalah ASN dengan jabatan Pimpinan Tinggi Madya setingkat eselon Ia. Sedangkan untuk Deputi dan Inspektur Utama adalah ASN dengan jabatan Pimpinan Tinggi Madya setingkat eselon Ib. Terdapat juga peran ASN pada saat pemilu yakni termaktub dalam pasal 80 ayat (2) yang menyebut “Sekretaris KPU Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan Aparatur Sipil Negara yang memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Demikian juga di pasal 81 ayat (2) disebutkan bahwa “Sekretaris KPU Kabupaten/ Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan Aparatur Sipil Negara yang memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Selain itu di pasal 149 ayat (2) dikatakan bahwa "Sekretaris Jenderal Bawaslu, Deputi, dan Inspektur Utama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan Aparatur Sipil Negara dengan jabatan Pimpinan Tinggi Madya". Pada pasal 163 ayat (2) disebut "Sekretaris DKPP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan Aparatur Sipil Negara dengan jabatan pimpinan tinggi pratama".

Lebih lanjut, keterlibatan ASN tidak hanya pada institusi penyelenggara pemilu saja, namun bisa juga sebagai peserta/kontestan pemilu. Seperti pada pasal 181 disebutkan bahwa "Peserta pemilu untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan". Pada pasal 182 dilanjutkan bahwa "perseorangan" sebagaimana dimaksud pada pasal sebelumnya dapat menjadi peserta pemilu setelah memenuhi beberapa persyaratan. Untuk seorang ASN, maka sesuai ketentuan pasal 182 huruf (k) disebutkan bahwa harus "mengundurkan diri sebagai Kepala Daerah, Wakil Kepala Daerah, Kepala Desa dan Perangkat Desa, Badan Permusyawaratan Desa, Aparatur Sipil Negara, Anggota TNI, Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, Direksi, Komisaris, Dewan Pengawas dan Karyawan BUMN dan/atau BUMD dan/atau BUMDes, atau Badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara, yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali".

Demikian juga apabila hendak mengajukan diri sebagai calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/ Kota, maka pada pasal 240 ayat (1) huruf (k) juga dipersyaratkan untuk "mengundurkan diri sebagai Kepala Daerah, Wakil Kepala Daerah, Kepala Desa dan Perangkat Desa, Badan Permusyawaratan Desa, Aparatur Sipil Negara, Anggota TNI, Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, Direksi, Komisaris, Dewan Pengawas dan Karyawan BUMN dan/atau BUMD, atau Badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara, yang dinyatakan

dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali”.

Selain itu pada saat kampanye berlangsung terdapat beberapa larangan seperti terdapat pada pasal 280 ayat (2) huruf (f) bahwa pelaksana dan/atau tim kampanye dalam kegiatan kampanye pemilu dilarang mengikutsertakan ASN. Pada ayat (3) nya disebut “setiap orang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilarang ikut serta sebagai pelaksana dan tim kampanye pemilu”. Lebih lanjut lagi pada pasal 282 disebut bahwa “Pejabat negara, pejabat struktural, dan pejabat fungsional dalam jabatan negeri serta kepala desa dilarang membuat keputusan dan/atau melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu peserta pemilu selama masa kampanye”. Selanjutnya pada pasal 283 ayat (1) disebut bahwa “pejabat negara, pejabat struktural, dan pejabat fungsional dalam jabatan negeri serta aparatur sipil negara lainnya dilarang mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye”. Pada ayat (2) nya disebut bahwa larangannya meliputi: “pertemuan, ajakan, imbauan, seruan, atau pemberian barang kepada aparatur sipil negara dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat”.

Terdapat ancaman hukuman bagi ASN yang melanggar, seperti termaktub pada pasal 494, yang menyatakan bahwa “setiap Aparatur Sipil Negara, anggota TNI, dan Kepolisian Republik Indonesia, Kepala Desa, Perangkat Desa, dan/atau badan Permusyawaratan Desa yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam pasal 280 ayat (3) dipidana dengan pidana kurungan paling lama1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp. 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah)”.

B.3. Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang

Meskipun telah termuat dalam aturan perundangan terbaru (UU No. 7 Tahun 2017), namun kajian ini penting juga merujuk pada UU No. 10 Tahun 2016 melihat beberapa bagian yang menyebutkan ASN ataupun sebutan PNS dalam keterlibatan pada proses pemilihan kepala daerah, baik kabupaten/ kota maupun provinsi. Seperti pada pasal 7 ayat (2) disebutkan bahwa "Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi persyaratan tertentu, dan salah satunya ada pada huruf (t), dimana dituliskan "menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai anggota TNI, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pegawai Negeri Sipil, serta Kepala Desa atau sebutan lain sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta pemilihan".

Pada pasal 70 ayat (1) menyebut bahwa dalam kampanye, pasangan calon dilarang melibatkan, salah satunya adalah Aparatur Sipil Negara, serta anggota TNI dan POLRI. Kemudian pada pasal 71 ayat (1) disebutkan bahwa "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".

B.4. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik

Peraturan ini hadir dengan masih mengacu pada peraturan perundangan lama. Namun dalam UU No. 5 Tahun 2014 pasal 139 disebutkan bahwa: "Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 55, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3041) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 169, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3890) dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dan belum diganti berdasarkan Undang-Undang ini" sehingga peraturan pelaksana ini masih tetap berlaku.

Pada Bab II Larangan dan Kewajiban, pasal 2 ayat (1) disebutkan bahwa "Pegawai Negeri Sipil dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik". Konsekuensinya ada di ayat (2) nya, yaitu "Pegawai Negeri Sipil yang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik diberhentikan sebagai Pegawai Negeri Sipil". Jika ada keinginan dari PNS/ ASN untuk menjadi anggota/pengurus partai politik, maka diatur pada pasal 3 ayat (1) yang berbunyi "Pegawai Negeri Sipil yang akan menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik wajib mengundurkan diri sebagai Pegawai Negeri Sipil". Sehingga statusnya adalah diberhentikan dengan hormat, sesuai dengan ayat (2) nya.

B.5. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS

Peraturan pelaksana ini merupakan rujukan pada saat terjadi pelanggaran yang dilakukan oleh ASN. Meskipun aturan perundangan yang memayunginya telah dihapus sejak berlakunya UU ASN yang baru, namun peraturan pemerintah tersebut tetap dinyatakan berlaku dengan merujuk pada pasal 139 pada UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN. Selain menjelaskan mengenai kewajiban dan larangan bagi seorang Pegawai Negeri Sipil (pada waktu itu belum menggunakan istilah ASN), maka peraturan ini juga memberikan secara eksplisit mengenai tingkat dan jenis hukuman yang bisa diberikan jika terjadi pelanggaran.

Berkaitan dengan pelanggaran terhadap netralitas ASN, maka dari 17 aspek pada bagian kewajiban tidak ada satupun secara jelas dituliskan bahwa PNS harus netral. Namun secara tegas baru dinyatakan pada bagian berikutnya, yaitu "larangan", dimana pada pasal 4 dinyatakan bahwa PNS dilarang: pada ayat (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". Kemudian pada ayat (13) "memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden dengan cara: a. membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu 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”.

Selanjutnya pada ayat (14) menjelaskan terkait larangan: “memberikan dukungan kepada calon anggota Dewan Perwakilan Daerah atau calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara memberikan surat dukungan disertai foto kopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk sesuai peraturan perundang-undangan”. Terakhir di ayat (15) disebutkan larangan untuk: “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”.

Jika larangan yang berkaitan dengan posisi netral PNS pada saat terjadi pemilu dan pemilihan kepala daerah tersebut dilanggar, maka peraturan pelaksana ini juga menjelaskan mengenai sanksi/ hukuman yang bisa dijatuhkan kepada oknum PNS yang melanggar.

PP No. 53 Tahun 2010 ini membedakan hukuman menjadi tiga tingkatan, yaitu: ringan, sedang, dan berat (pasal 7 ayat (1)). Kemudian pada ayat (2) baru dijelaskan bahwa yang dimaksud hukuman ringan terdiri dari: a.” teguran lisan; b. teguran tertulis, dan; c. pernyataan tidak puas secara tertulis”. Sedangkan ayat (3) memberikan penjelasan mengenai jenis hukuman sedang, yang

terdiri dari: a." penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun; b. penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun, dan; c. penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 (satu) tahun". Untuk jenis hukuman disiplin berat antara lain:" a. penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun"; b. "pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah; c. pembebasan jabatan"; d. "pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS, dan; e. pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS".

Masuk pada kategori jenis hukuman apakah jika terjadi pelanggaran terkait dengan ketidak netralan PNS dalam proses pemilu dan pemilihan kepala daerah? Maka peraturan ini menjelaskan bahwa seorang PNS dapat diberikan hukuman disiplin mulai dari "sedang", yaitu pada pasal 12 ayat (6) dimana terjadi pelanggaran terhadap larangan, yaitu: "memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara ikut serta sebagai pelaksana kampanye, menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS, sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 angka 12 huruf a, huruf b, dan huruf c". Kemudian pada ayat (7) disebutkan pelanggaran jika: "memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden dengan cara mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbuan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 angka 13 huruf b".

Selanjutnya pada ayat (8) disebut jika: “memberikan dukungan kepada calon anggota Dewan Perwakilan Daerah atau calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara memberikan surat dukungan disertai foto kopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk sesuai peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 angka 14”. Terakhir pada ayat (9) apabila terjadi pelanggaran: “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”.

Demikian juga jika terjadi pelanggaran disiplin dengan kategori berat maka hukuman disiplinnya juga berat. Hal ini diatur pada pasal 13, mulai dari ayat (11) hingga (13). Pada ayat (11) hukuman berat diberikan bagi PNS yang: “memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 angka 12 huruf d”. Pada ayat (12) dijelaskan bila PNS melanggar dengan: “memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden dengan cara membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 angka 13 huruf a”. Serta hukuman berat diberikan bagi PNS dan

dijelaskan pada ayat (13), jika PNS: “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”.

B.6. Peraturan Pemerintah No. 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik PNS

Salah satu peraturan yang juga dijadikan rujukan pada saat terjadi pelanggaran terhadap nilai-nilai dasar dan kode etik PNS, maka peraturan ini menjadi salah satunya. Hal ini karena didalam aturan ini muncul adanya sanksi moral yang dapat dijatuhkan kepada pelanggar/ oknum PNS, selain dari sanksi/ hukuman ringan, sedang, dan berat yang ada di PP No. 53 Tahun 2010.

Memang secara jelas disebutkan netralitas sebagai salah satu nilai dasar bagi PNS, yakni tercantum pada pasal 6 mengenai nilai-nilai dasar yang harus dijunjung tinggi oleh PNS, yang salah satunya di huruf (h) disebut “profesionalisme, netralitas, dan bermoral tinggi”. Selanjutnya dalam aturan tersebut dijelaskan mengenai kode etik bagi PNS, yang meliputi: etika dalam bernegara (pasal 8), etika dalam berorganisasi (pasal 9), etika dalam bermasyarakat (pasal 10), etika terhadap diri sendiri (pasal 11), dan etika terhadap sesama PNS (pasal 12). Keseluruhan pasal mengenai kode etik tersebut memang tidak secara eksplisit menjelaskan mengenai netralitas di dalamnya. Namun demikian secara tersirat pada pasal-pasal tersebut mengarah pada aspek pembentuk netralitas, seperti: PNS sebagai perekat dan pemersatu bangsa dan negara Republik Indonesia (etika bernegara), serta menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok, maupun

golongan (etika terhadap diri sendiri). Selain itu penyusunan dan penetapan kode etik instansi dan organisasi profesi di lingkungan PNS diatur oleh masing-masing organisasi atau oleh Pejabat Pembina Kepegawaian. Sehingga secara terperinci terkait dengan netralitas ASN pada saat adanya pemilu dan pemilihan kepala daerah, diatur dalam kode etik instansi atau organisasi profesi di lingkungan PNS.

Apabila terjadi pelanggaran terhadap ketentuan kode etik PNS, maka PNS yang bersangkutan akan diberikan sanksi moral (Pasal 15 ayat (1)). Kemudian, pada ayat (2) disebutkan bahwa yang membuat keputusan secara tertulis sanksi moral tersebut adalah Pejabat Pembina Kepegawaian, dengan mekanisme pernyataan secara tertutup dan juga secara terbuka (ayat (3) huruf a dan b). Selain itu untuk menegakkan kode etik, maka dalam peraturan ini diamanatkan untuk membentuk Majelis Kode Etik (MKE) yang ditetapkan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian di setiap instansi (pasal 17 ayat (1) dan (2)).

B.7. Peraturan Badan Pengawas Pemilu No. 6 Tahun 2018 Tentang Pengawasan Netralitas Pegawai ASN, Anggota TNI, dan Anggota POLRI

Peraturan ini dibuat secara jelas dan terang benderang dalam rangka menjaga netralitas ASN pada saat kegiatan pemilu dan pemilu kepala daerah berlangsung. Aturan ini memang menjadi jawaban atas masih belum memadainya payung hukum terhadap pengawasan netralitas ASN, serta TNI/ POLRI.

Definisi "netralitas" dapat ditemukan pada pasal 1 ayat (14) dimana disana disebut bahwa "netralitas adalah keadaan Pegawai ASN, anggota TNI, dan anggota POLRI tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun". Kemudian disebut di pasal 2, bahwa

“pencegahan, pengawasan, dan pembinaan netralitas ASN, anggota TNI, dan anggota POLRI tetap menjadi tanggung jawab pejabat yang berwenang dari lembaga/ instansi masing-masing secara berjenjang”. Namun demikian, pengawasannya juga menjadi tanggung jawab bersama Bawaslu (pusat, provinsi, dan kabupaten/kota).

Secara tegas disebutkan memang adanya potensi pelanggaran netralitas, sehingga pada pasal 3 dijelaskan bahwa: “Netralitas Pegawai ASN, Anggota TNI, dan Anggota Polri dapat menjadi objek pengawasan Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota dalam hal tindakan Pegawai ASN, Anggota TNI, dan Anggota Polri berpotensi melanggar ketentuan sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu dan/atau Pemilihan serta melanggar kode etik dan/atau disiplin masing-masing lembaga/instansi”.

Pengawasan terhadap netralitas dilakukan terhadap dua hal, yakni: “1) keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu peserta pemilu selama masa kampanye, serta; 2) kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye”. Sedangkan kegiatan yang dimaksud antara lain adalah: “pertemuan, ajakan, imbauan, seruan, atau pemberian barang”. Koordinasi dan kerjasama pengawasan dilakukan dengan masing-masing lembaga/ instansi, termasuk TNI dan POLRI, dengan KASN, dan juga dilakukan dengan pemantau pemilu, media massa, serta masyarakat.

B.8. Surat Edaran Komisi Aparatur Sipil Negara No. B-2900/KASN/11/2017 Tentang Pengawasan Netralitas Pegawai ASN Pada Pelaksanaan Pilkada Serentak Tahun 2018

Sebagaimana disebutkan pada UU No. 5 Tahun 2014, pada pasal 31 ayat (1) huruf a, disebutkan bahwa “KASN bertugas menjaga netralitas Pegawai ASN”, maka SE ini menjadi bentuk implementasi tanggungjawab KASN terhadap amanat peraturan perundangan tersebut. SE KASN merupakan bentuk himbauan dan peringatan kepada Pegawai ASN atas adanya temuan dan laporan berbagai pihak atas perkiraan pelanggaran netralitas ASN menjelang Pilkada serentak tahun 2018.

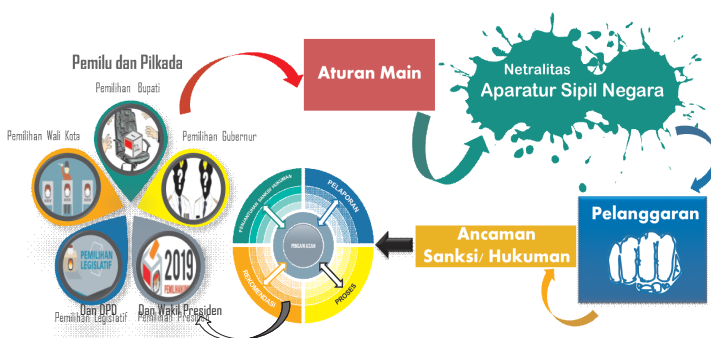
PP No 42 Tahun 2004 pasal 15 menyatakan “apabila terjadi pelanggaran kode etik dan kode perilaku oleh ASN, oknum tersebut dapat dijatuhi sanksi moral.” PP No. 42 Tahun 2004 pasal 16 bahkan menyebutkan “dapat dikenakan tindakan administratif”. Sedangkan apabila melanggar disiplin pegawai sebagaimana diatur dalam PP No. 53 tahun 2010 menyatakan bahwa “dapat dikenakan sanksi/ hukuman disiplin sedang dan berat”.

B.9. Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. B/71/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

Surat edaran yang dikeluarkan oleh Men PAN dan RB ini cukup banyak mendapat atensi karena isinya yang mencakup larangan dan rujukan penjatuhan sanksi/ hukuman bagi yang melanggar, serta ancaman apabila sanksi/ hukuman disiplin tidak dilaksanakan. Tentu saja SE ini merujuk pada UU No. 5 Tahun 2014

tentang ASN sebagai dasar pelaksanaan netralitas sebagai asas. Selain itu rujukan lain dalam SE ini adalah UU No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan PERPPU No 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Kemudian terdapat dasar pelaksanaan netralitas yang diambil dari PP No. 42 tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil, serta tidak ketinggalan PP No. 53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Selanjutnya, secara umum bisa disampaikan gambaran skema yang terjadi pada aturan mengenai netralitas ASN, sebagai berikut:



Gambar 3.1. Skema Keterkaitan Pemilu dan Pemilu Kepala Daerah Terhadap Netralitas ASN

C. NETRALITAS ASN: KESENJANGAN ANTARA HARAPAN DAN REALITAS

Meskipun berbagai regulasi sudah diterbitkan, tetapi pelanggaran netralitas ASN masih sering terjadi. Hal ini terutama berkaitan dengan pelaksanaan hajatan demokrasi pemilihan kepala daerah. Pada pelaksanaan Pilkada serentak 2018, KASN (2018) mencatat setidaknya telah terjadi 590 pelanggaran netralitas ASN di seluruh Indonesia (lihat Grafik 1.1). Pelanggaran

netralitas ASN untuk Pilkada 2018 bahkan telah terjadi sejak 2017. Bawaslu (2018) mencatat pelanggaran tersebut melibatkan ASN dari berbagai level jabatan dan dalam berbagai bentuk (lihat Bab I). Netralitas ASN tidak hanya dalam konteks kegiatan atau pelaksanaan pemilu baik di level lokal maupun nasional, tetapi netralitas ASN juga berlaku di luar tersebut. Misalnya larangan ASN terlibat dalam aktivitas partai politik. Dugaan keterlibatan ASN dalam partai politik atau menjadi kader partai politik terjadi di Kabupaten Mamasa (Sulawesi Barat) yang saat ini ditangani oleh KASN ("Sekda Mamasa", 2018).

Walaupun UU ASN secara jelas telah mengamanatkan ASN harus bersikap tidak berpihak dan tidak dalam tekanan politik manapun, beberapa PP dan surat edaran juga sudah diterbitkan untuk mengingatkan ASN agar menjaga netralitasnya, tetapi mengapa persoalan netralitas tersebut masih sering terjadi? Beberapa alasan keterlibatan ASN dalam proses politik bisa dikalsifikasikan dalam beberapa bentuk, yaitu:

1. Solidaritas kekerabatan, yaitu bahwa ada ASN yang memiliki hubungan kekerabatan dengan politisi sehingga ada solidaritas untuk mendukung kerabatnya yang ikut terjun dalam politik ("Ikut Deklarasi", 2018).
2. Mobilisasi, yaitu bahwa ASN dimobilisasi oleh atasannya yang menjadi petahana/politisi untuk memberikan dukungan ("Bawaslu Waspada", 2017). Dalam konteks ini maka ASN pada posisi yang dilematis karena harus mengikuti perintah atasan dan tidak memiliki keberanian untuk menolak karena khawatir akan kehilangan jabatan.
3. Kepentingan jabatan, yaitu bahwa ASN memiliki kepentingan untuk mendapatkan promosi jabatan ketika calon yang didukungnya menang dalam kontestasi politik. (Nurhasni, 2018).

Berbagai fakta keterlibatan ASN dalam politik praktis ini membuktikan masih ada kesenjangan antara harapan untuk mewujudkan ASN yang netral dengan realitas di lapangan. Walaupun tidak bisa digeneralisasi bahwa ASN pada umumnya tidak netral, tetapi data-data menunjukkan bahwa masih banyak kasus pelanggaran netralitas ASN. Dalam kondisi seperti itu, maka berpotensi terjadi konflik kepentingan antara tugas-tugas jabatan ASN dengan aktivitas politik. Konflik kepentingan tersebut selanjutnya membuka peluang terjadinya penyalahgunaan kekuasaan atau jabatan misalnya melalui pemanfaatan sumber daya birokrasi untuk kepentingan politik partai maupun kepentingan politik individu ASN yang bersangkutan. Padahal netralitas birokrasi sangat tergantung dari netralitas ASN yang menjalankan birokrasi. Sedangkan netralitas atau imparialitas berarti tidak melakukan keberpihakan pada kelompok dan partai tertentu (Thoha, 2007; Effendi, 2018) dan Tujuan dibentuknya birokrasi adalah melakukan profesionalisme untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan pelayanan terbaik (Thoha, 2007). Selanjutnya untuk mewujudkan profesionalisme ASN, penanaman nilai-nilai dasar kepada ASN serta perbaikan sistem rekrutmen pimpinan ASN menjadi hal yang penting (Prasojo, 2018a).

Dilihat dari sisi regulasi, uraian tentang peraturan perundang-undangan di atas menggambarkan berbagai regulasi yang telah diterbitkan untuk mengatur tentang ASN dari berbagai aspek baik secara spesifik maupun secara umum, mulai dari UU No. 5/2014, UU No. 7/2017, UU No. 10/2016, PP No. 37/2004, PP No. 53/2010, PP No. 42/2004, Peraturan Bawaslu No. 6/2018, serta surat edaran dari KASN dan Kemenpan & RB. UU dan PP tersebut sebenarnya sudah memadai untuk mengatur netralitas ASN dan disertai dengan sanksinya. Tetapi nampaknya Kemenpan & RB

serta KASN masih merasa perlu untuk menerbitkan surat edaran

Kemenpan & RB sebagai sebuah institusi yang berwenang dalam pembinaan ASN secara nasional sebenarnya memiliki peluang untuk menyusun regulasi, misalnya Peraturan Menteri (Permen) daripada menerbitkan SE setiap menjelang hajatan pemilu. Faktanya, hingga saat ini belum ada regulasi setingkat Permen yang mengatur hal tersebut. Regulasi ini bisa menggunakan UU dan PP di atas sebagai acuan untuk mengatur pelaksanaan netralitas ASN serta pengawasannya. UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan memungkinkan lembaga pemerintah membuat peraturan perundangan-undangan berdasarkan kewenangan yang dimiliki oleh lembaga yang bersangkutan. Hal ini diatur dalam Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) UU tersebut.

Pada Pasal 8 ayat (1) disebutkan: "Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat." Menteri disebutkan sebagai salah satu yang bisa membentuk peraturan perundangan menurut ayat tersebut.

Kemudian pada ayat (2) disebutkan: "Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan

yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.” Berdasarkan ayat ini, kementerian bisa menyusun peraturan perundangan yang diperintahkan oleh peraturan perundangan di atasnya atau berdasarkan pendelegasian tugas yang dimilikinya. Berkaitan dengan hal tersebut, Kemenpan & RB merupakan lembaga pemerintah yang memiliki tugas dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang pendayagunaan aparatur negara dan reformasi birokrasi.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

A. LANDASAN FILOSOFIS

Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28 menyatakan bahwa “kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang”. Artinya bahwa seluruh masyarakat Indonesia tanpa terkecuali memiliki hak berpolitik dan berdemokrasi dalam konstelasi politik di Republik Indonesia. Kebebasan tersebut sejalan dengan konsep budaya Ki Hajar Dewantara yang dikenal dengan Konsep Trisakti Jiwa, terdiri dari cipta, rasa, dan karsa yang melihat manusia dari sisi psikologisnya. Rasa merupakan dorongan untuk melakukan sesuatu, mendorong pada cipta yaitu menghasilkan sesuatu yang bersumber dari rasa. Sedangkan karsa dapat diartikan sebagai *mind power*, segala data dan penjabaran dari rasa dan cipta. Dengan ketiga kekuatan ini, maka akan terbentuk suatu hasil luar biasa yang berguna bagi kehidupan manusia. Sisi alamiah lainnya yang terdapat dalam diri manusia adalah naluri, salah satunya adalah naluri untuk memilih dan menentukan hal apa yang akan dilakukan dan tidak dilakukan. Dengan demikian, maka adalah hal yang manusiawi apabila Aparatur Sipil Negara (ASN) memiliki keberpihakan pada sesuatu atau seseorang berdasarkan preferensinya.

Manusia, dengan dibekali naluri dan akal sejak lahir, salah satunya untuk menentukan preferensi atau kecenderungan keberpihakan. Keberpihakan ini semestinya didasari dengan logika nalar sehat, bukan keberpihakan buta. Konstelasi politik di Republik Indonesia cenderung semakin menguat dengan penetapan kebijakan Pemilihan Kepala Daerah Secara serentak.

Kecenderungan keberpihakan masyarakat tanpa logika nalar sehat dan mengabaikan tujuan berdirinya bangsa Indonesia menyebabkan pesta demokrasi memanas.

ASN memiliki kecenderungan untuk memihak, karena mereka adalah manusia dan fitrahnya-lah untuk berpihak pada orang yang diyakini dapat membawanya pada harapan-harapan baik dan pencapaian yang dapat memberikan manfaat baginya. Demikian pula halnya dengan keberpihakan ASN untuk memilih calon pemimpin yang dirasa akan memberikan kebaikan-kebaikan pada kehidupannya. Hal ini wajar, sesuai fitrahnya, dan negara pun menjamin kebebasan tersebut.

Namun, dalam keberpihakannya, ASN harus menaati regulasi yang ada, misalnya UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN. Dalam UU ini disebutkan bahwa "perlu dibangun Aparatur Sipil Negara yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945".

Dengan demikian, maka jelaslah bahwa ASN diberikan batasan mengenai keberpihakan pada calon presiden, kepala daerah, dan anggota legislatif dalam pemilihan umum. Dengan salah satu fungsinya sebagai unsur perekat dan pemersatu bangsa, maka ASN harus menjunjung tinggi netralitas dengan tidak turut serta dalam politik atau menjadi pendukung salah satu calon pemimpin secara terang-terangan. Dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 Pasal 4 huruf d dituliskan bahwa salah satu nilai dasar ASN adalah "menjalankan tugas secara profesional dan tidak berpihak" sehingga seluruh program dan kegiatan maupun tindakan ASN tidak boleh berpihak atau menguntungkan salah satu pihak.

B. LANDASAN SOSIOLOGIS

Kondisi sosiologis menjadi salah satu pertimbangan dalam penyusunan rancangan kebijakan. Perlunya mewujudkan netralitas ASN juga mempertimbangkan faktor sosiologis yang mengharapakan adanya netralitas ASN dalam beberapa hal. Misalnya dalam penyusunan rancangan UU ASN, menurut Prasojo (2018b), ada tiga suasana sosiologis yang muncul melatarbelakangi lahirnya UU tersebut, yaitu: (1) kuatnya intervensi politik terhadap birokrasi terutama di daerah; (2) sulitnya ASN pindah antar daerah (atau persoalan mobilitas ASN) padahal ASN diperlukan sebagai pemersatu NKRI; dan (3) perlunya peningkatan kompetensi dan kinerja ASN.

Kondisi tersebut, terutama faktor intervensi politik terhadap birokrasi menjadikan ASN tidak bisa secara netral melaksanakan tugas-tugasnya. Hal ini juga terjadi apabila

Posisi Bagian Humas di lingkungan pemerintah daerah, baik secara sadar maupun tidak sadar, kadang turut mensosialisasikan calon *incumbent* melalui *press release* yang dibuatnya. Pegawai di Bagian Humas Pemerintah Daerah tidak bisa membedakan apakah calon *incumbent* tersebut sebagai salah satu kontestan atau sebagai atasannya. Akibatnya, muatan *press release* yang dibuat seringkali lebih mencerminkan kegiatan sosialisasi calon *incumbent* daripada kegiatan pemerintah daerah (Fransin, 2018).

Kepala Daerah menjadi *incumbent* dalam pemilihan kepala daerah untuk periode kedua. Misalnya posisi Bagian Humas di lingkungan pemerintah daerah, baik secara sadar maupun tidak sadar, kadang turut mensosialisasikan calon *incumbent* tersebut melalui *press release* yang dibuatnya. Pegawai di Bagian Humas Pemerintah Daerah tidak bisa membedakan apakah calon *incumbent* tersebut sebagai salah satu kontestan atau sebagai atasannya. Akibatnya, muatan *press release* yang dibuat seringkali lebih mencerminkan kegiatan sosialisasi calon *incumbent* daripada kegiatan pemerintah daerah. Apabila dimuat maka media bisa dituduh tidak netral dan berpihak kepada salah satu pasangan calon. Oleh karena itu,

Redaktur *Tribun Kaltim* harus melakukan penyuntingan bahkan menolak untuk memuat *press release* yang dikirimkan oleh Bagian Humas (Fransin, 2018). Kecenderungan calon memanfaatkan media untuk sarana sosialisasi memang besar karena media memiliki peran yang strategis dalam menyebarkan informasi secara masif. Karena peran strategis tersebut, sebuah media cetak di Samarinda pernah menolak iklan pasangan calon yang menjelekkkan pasangan calon lain. Selain itu, halaman kontrak dengan pemerintah daerah yang terdapat di media cetak *Kaltim Post* juga tidak boleh digunakan untuk memuat pasangan calon kepala daerah (Akbar, 2018).

Media massa atau pers sebagai bagian dari publik memang turut menyuarakan aspirasi masyarakat, tetapi tidak semua suara masyarakat bisa ditampung di media. Di sisi lain, pers ikut memberikan informasi mengenai hal-hal yang harus dijaga, misalnya jika ada sosialisasi dari KPU atau Bawaslu maka pers memberitakan. Harapan pers berkaitan dengan netralitas ASN, perlu adanya penguatan lebih jauh terhadap UU, misalnya harus ada sanksi yang lebih tegas, bukan hanya penurunan pangkat, tetapi kalau perlu ada pemecatan, termasuk pasangan calon bisa dibatalkan (Akbar, 2018).

Dugaan keterlibatan ASN dalam politik sulit dibuktikan karena keengganannya menjadi saksi sehingga laporan pelanggaran tidak bisa dibuktikan. Di sisi lain, sanksi yang ringan terhadap pelaku pelanggaran menjadikan masyarakat merasa malas untuk melaporkan dugaan terjadinya pelanggaran. Di sebuah kabupaten, calon yang didukung oleh ASN kalah, dan akibatnya mereka yang mendukung calon yang kalah atau tidak mendukung calon yang menang kemudian diganti (Ali, 2018). Kondisi seperti ini tentu membuat ASN dalam posisi dilematis menghadapi pemilihan kepala daerah. Apabila mereka netral tidak berpihak maka ada

kemungkinan karirnya juga biasa saja atau bahkan bisa dinonjobkan karena tidak mendukung calon pemenang. Oleh karena itu, sebagian ASN kemudian melakukan *gambling* dengan cara mendukung salah satu pasangan calon dengan harapan kalau calonnya menang akan mendapatkan jabatan (Nurhasni, 2018).

Ketidaknetralan ASN juga dipengaruhi faktor dukungan politik dari penguasa, misalnya berkaitan dengan anggaran, proteksi politik, dan ketidakpatuhan terhadap peraturan. Padahal ketika seorang ASN yang bertugas di pelayanan publik harus tetap memberikan pelayanan yang sama dan tidak diskriminatif kepada seluruh masyarakat, terlepas dari perbedaan ideologi politik masyarakat (Tuwa, 2018). Dengan demikian, harapan terhadap netralitas ASN dan birokrasi agar tidak terjadi konflik kepentingan (*conflict of interest*) dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Netralitas tersebut tidak hanya berkaitan dengan politik tetapi juga pelayanan publik yang tidak diskriminatif. Pelaksanaan pengawasan dari struktur formal seperti Inspektorat, Bawaslu, dan Ombudsman, diharapkan bisa berjalan efektif untuk mewujudkan netralitas ASN. Disamping itu, pengawasan dari berbagai pihak di luar struktur pemerintahan, seperti pers, lembaga non pemerintah, dan masyarakat, menjadi faktor pendukung yang penting dan diperlukan untuk mewujudkan netralitas tersebut.

C. LANDASAN YURIDIS

Beberapa peraturan perundangan-undangan (mulai dari UU hingga PP) sudah mengatur posisi ASN baik dalam kaitannya dengan politik, pelayanan publik, manajemen ASN, hingga perilaku dan etika ASN. Peraturan perundangan tersebut bisa digunakan sebagai landasan yuridis bagi pemerintah untuk menyusun peraturan pelaksana di bawahnya dalam rangka mewujudkan netralitas ASN.

Pertama, UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menegaskan perlunya dibangun ASN yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa. Ini artinya ada intensi yang kuat dari para penyusun UU tersebut untuk mewujudkan postur ASN yang lebih baik. Pada Pasal 2 UU tersebut dijelaskan bahwa “penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN berdasarkan pada asas netralitas” (huruf f) dan non diskriminatif (huruf j). Kemudian di Pasal 4 ditegaskan nilai dasar ASN antara lain “menciptakan lingkungan kerja yang nondiskriminatif” (huruf f), “membuat keputusan berdasarkan prinsip keahlian” (huruf e), dan menciptakan lingkungan kerja yang nondiskriminatif (huruf f). Sedangkan Pasal 9 ayat (2) memberikan garis tegas bahwa pegawai “ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik”.

Penempatan netralitas di aturan ini ditegaskan lagi pada Pasal 12 bahwa “ASN berperan sebagai perencana, pelaksana dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme”. Penegasan ASN yang harus terbebas dari intervensi politik adalah sebagai bentuk menjam in netralitas ASN dalam konteks pilkada.

Penguatan pada Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) dapat ditemui pada Pasal 27, dimana “KASN merupakan lembaga nonstruktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik untuk menciptakan Pegawai ASN yang profesional dan berkinerja, memberikan pelayanan secara adil dan netral, serta menjadi perekat dan pemersatu bangsa”. Peran KASN yang terbebas dari

intervensi politik juga sangat keras untuk menjamin ASN sebagai perekat dan pemersatu bangsa.

Kedua, UU No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang, pada Pasal I angka 26 mengubah Pasal 70 ayat (1) yang melarang pasangan calon untuk melibatkan:

- a. Pejabat badan usaha milik Negara/ badan usaha milik Negara.
- b. Aparatur sipil Negara. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dan anggota Negara tentara Nasional Indonesia dan
- c. Kepala desa atau sebutan lain/lurah dan perangkat desa atau sebutan lain/perangkat kelurahan. Peraturan ini berusaha menjaga netralitas ASN dalam hal keterlibatannya atas kepentingan kampanye pasangan calon. Selama proses kampanye pasangan calon tidak diperkenankan melibatkan ASN demi menjaga netralitas ASN sehingga program pemerintah tetap berlangsung sesuai dengan yang sudah ditetapkan tanpa ada hubungan langsung dengan pasangan calon.

Kemudian di angka 27 berkaitan dengan perubahan Pasal 71 ayat (1) disebutkan bahwa pejabat Negara, pejabat daerah, pejabat ASN, anggota TNI/Polri, dan Kepala Desa/Lurah atau dengan sebutan lain tidak boleh membuat dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon.

Ketiga, UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum mengatur tugas, wewenang dan kewajiban Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), dimana pada Pasal 93 huruf f menegaskan bahwa tugas Bawaslu adalah mengawasi netralitas

Aparatur Sipil Negara (ASN), netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia. Dalam konteks ini menjelaskan bahwa bawaslu memiliki peran untuk mengawasi netralitas ASN selama pemilihan umum berlangsung.

Keempat, Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, Pasal 4 ayat 6, "Setiap PNS dilarang melakukan kegiatan bersama dengan atasan, teman sejawat, bawahan atau orang lain di dalam maupun di luar lingkungan kerjanya dengan tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan, atau pihak lain yang secara langsung atau tidak langsung merugikan negara". Beberapa hal terkait dengan netralitas juga tertuang dalam pasal 4 ayat 7 dengan penjelasan yang melarang setiap PNS "memberi atau menyanggupi akan memberikan sesuatu kepada siapapun baik secara langsung atau tidak langsung dan dengan dalih apapun untuk diangkat dalam jabatan". Semakin tegas dengan pasal 4 ayat 14 bahwa setiap PNS juga dilarang "memberikan dukungan kepada calon anggota dewan perwakilan daerah atau calon kepala daerah/wakil kepala daerah dengan cara memberikan surat dukungan disertai foto kopi kartu tanda penduduk atau surat dukungan disertai foto kopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk sesuai peraturan perundangundangan". Pada pasal 4 ayat 15 juga mengatur pelarangan PNS dalam "memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, dengan cara: (1) terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah; (2) menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye; (3) membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau (4) 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". Secara garis besar Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil telah memberikan batasan ruang keterlibatan politik praktis bagi pegawai negeri sipil (PNS). Penegasan pada aturan ini sudah sangat jelas bahwa netralitas PNS dijamin kepastiannya baik dalam unsur jabatan dan sanksi terhadap pelanggaran yang terjadi di seputar netralitas PNS.

Kelima, PP Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil memberikan penjelasan bahwa 'pegawai negeri sipil memiliki nilai dasar yang harus dijunjung tinggi' yaitu mengutamakan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi atau golongan. Tidak secara langsung menegaskan netralitas PNS namun penjelasan ini cukup menguatkan bahwa kepentingan negara di atas kepentingan pribadi dan golongan.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP

A. JANGKAUAN DAN ARAH PENGATURAN

A.1. Sasaran

Peraturan mengenai ASN dan pengaturan mengenai sikap ASN dalam Pemilu (baik level lokal maupun nasional) sudah mengamanatkan agar ASN bersikap netral. Namun, faktanya hal ini tidak diikuti dengan penurunan jumlah kasus pelanggaran netralitas ASN dalam politik. Oleh karenanya hasil dari kajian ini memiliki tujuan untuk lebih mendorong upaya tercapainya netralitas ASN secara optimal. Sasaran yang akan dicapai adalah kasus pelanggaran netralitas ASN yang semakin menurun dari waktu ke waktu pada saat penyelenggaraan kegiatan berbagai kontestasi politik (seperti pemilihan umum) baik di lingkup daerah maupun nasional. Sehingga sangat penting dilakukan penguatan di segala sisi, tidak hanya dari sisi ASN saja, tetapi juga dari sisi institusi yang berwenang mengawasi dan membina ASN, serta dari sistem yang dibangun untuk pengelolaan manajemen ASN, khususnya yang berkaitan dengan asas netralitas yang harus dipahami dan dilakukan oleh para ASN dalam bertugas.

Naskah Akademik dari hasil kajian ini melihat bahwa peraturan yang ada sudah cukup dalam mengatur perilaku ASN baik itu apa yang boleh dan yang dilarang, namun secara implementasi pelaksanaan kebijakan/ peraturan masih membutuhkan penguatan agar lebih efektif dan efisien lagi. Model terintegrasi dalam penerimaan laporan atau dari hasil temuan pada akhirnya harus mulai dari satu pintu. Masyarakat boleh memberikan laporan dari mana saja, namun ketika masuk kedalam sistem, maka semuanya akan mengarah ke satu sistem yang

terintegrasi yang dikelola bersama oleh masing-masing institusi yang berkelindan dengan netralitas ASN.

A.2. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Jangkauan dan arah pengaturan berupa penguatan peran lembaga / institusi yang terkait dengan netralitas ASN meliputi pencegahan netralitas ASN dan penguatan peran lembaga dan Institusi dalam proses penindakan netralitas ASN. Fungsi pencegahan ada dua yaitu fungsi pencegahan melalui pembinaan dan fungsi pencegahan dalam hal pelaksanaan netralitas ASN dalam politik.

Penguatan institusi seperti Bawaslu sebagai institusi pengawas pemilu, kemudian KASN yang memiliki kewenangan memberikan rekomendasi jika terjadi pelanggaran netralitas ASN, Kemendagri dalam upaya membina dan mengawasi pemerintah daerah, serta Kementerian PAN dan RB yang merupakan regulator dalam memberikan panduan bagaimana ASN bertindak sesuai dengan aturan yang menjadi poin penting dalam Naskah Akademik ini. Penambahan penguatan tugas dan kewenangan Majelis Kode Etik (MKE) juga menjadi penting mengingat penjatuhan sanksi oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) juga seharusnya memberdayakan MKE sebelumnya agar bisa lebih proporsional dan terbuka dalam penjatuhan sanksinya. Penguatan MKE juga diperlukan karena makin banyaknya kasus netralitas ASN dan terbatasnya sumberdaya yang bisa menangani, sedangkan waktu penyelesaian telah diatur oleh peraturan perundangan, maka pemberdayaan MKE menjadi salah satu sasaran yang penting dalam kajian ini. Comment WUI Ini diabaikan karena sama dg policy brief yg dibuat berdasarkan hasil kajian ini.

Adapun lembaga-lembaga yang terkait pencegahan pembinaan netralitas ASN yang mempunyai kewenangan untuk

penguatan perannya adalah:

- a) KASN dengan fungsi pembinaan/ pencegahan melalui pelaksanaan sosialisasi dan workshop.
- b) Kementrian PAN dan RB dengan penguatan peran pada fungsi pembinaan/ pencegahan melalui internalisasi dan sosialisasi.
- c) Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) menurut UU No. 5 Tahun 2014 Tentang ASN adalah pejabat yang mempunyai kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai ASN dan pembinaan Manajemen ASN di instansi pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Peran PPK dalam praktiknya telah memperlihatkan peran yang begitu besar bagi PPK dalam manajemen ASN. Pejabat Pembina Kepegawaian melakukan pembinaan dengan membekali ASN-nya dengan buku saku yang memuat aturan mengenai norma, kode etik dan kode perilaku ASN
- d) Bawaslu dengan fungsi pembinaan/ pencegahan melalui pelaksanaan sosialisasi dan workshop.
- e) Kemendagri dengan fungsi pembinaan/ pencegahan melalui pelaksanaan sosialisasi.
- f) LAN mempunyai peran melalui internalisasi nilai pada pelatihan dasar (Latsar) bagi CPNS dan Pelatihan Kepemimpinan (Latpim) bagi Jabatan Pimpinan Tinggi, Jabatan Administrator dan Jabatan pengawas
- g) Media Massa / NGO dengan fungsi pembinaan/ pencegahan melalui pelaksanaan Literasi Politik.

Adapun fungsi dalam pelaksanaan netralitas ASN penguatan peran lembaga/ institusi dengan proses pengawasan:

- a) Pengawasan Eksternal dilakukan oleh Masyarakat, NGO dan Media melalui laporan ataupun aduan ke Bawaslu.

- b) Pengawasan lapangan dilakukan oleh Inspektorat dan BAWASLU melalui temuan ke Bawaslu
- c) Pengawasan Internal melalui Sistem Pengawasan Internal (SPIP) Instansi dan juga survey berupa laporan ataupun aduan ke Bawaslu.
- d) Whistle Blower melalui Laporan/ pengaduan dari masyarakat yang selanjutnya akan disampaikan ke Bawaslu.

Strategi pengaturan penguatan peran lembaga dalam penindakan netralitas ASN, dengan cara menguatkan peran beberapa lembaga dalam hal penindakan terhadap pelanggaran / pelaporan / aduan netralitas ASN:

- a) Komisi Aparatur Sipil Negara melalui pembuatan rekomendasi melalui proses penyidikan / kajian yang selanjutnya diberikan kepada PPK untuk diterbitkan SK dan diputuskan oleh BKN.
- b) MKE dan Bawaslu memberikan rekomendasi yang ditembuskan kepada KASN dengan melakukan penyidikan / kajian yang selanjutnya diberikan kepada PPK untuk diterbitkan SK dan hasil akhir diputuskan oleh Badan Kepegawaian Nasional/ BKN.
- c) Bawaslu melakukan penyidikan / kajian selanjutnya melakukan rekomendasi yang diteruskan ke Komisi Aparatur Sipil Negara, selanjutnya Komisi Aparatur Sipil Negara akan membuat suatu rekomendasi melalui proses penyidikan/ kajian yang diteruskan ke PPK dan selanjutnya PPK menerbitkan SK untuk selanjutnya diputuskan oleh BKN. Hasil pengawasan/rekomendasi yang tidak ditindaklanjuti maka menurut UU ASN Pasal 33, KASN merekomendasikan kepada Presiden untuk menjatuhkan sanksi terhadap PPK dan Pejabat yang Berwenang yang melanggar prinsip Sistem Merit dan ketentuan peraturan

perundang-undangan berupa: peringatan; teguran; perbaikan, pencabutan, pembatalan, penerbitan keputusan, dan/atau pengembalian pembayaran; hukuman disiplin untuk Pejabat yang Berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan; dan sanksi untuk PPK, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan yang dilakukan oleh Presiden selaku pemegang kekuasaan tertinggi pembinaan ASN, terhadap keputusan yang ditetapkan oleh PPK; dan Menteri terhadap keputusan yang ditetapkan oleh Pejabat yang Berwenang, dan terhadap Pejabat Pembina Kepegawaian di tingkat provinsi dan kabupaten/kota

B. RUANG LINGKUP MATERI

Secara tegas Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara mensyaratkan profesionalisme dan netralitas ASN dalam mewujudkan tujuan pembangunan. Namun demikian, ASN sebagai profesi mendapatkan penekanan yang jauh lebih besar dibandingkan upaya untuk menginternalisasikan perilaku netral dalam diri ASN. Sebagai profesi ASN memiliki fungsi pelaksana kebijakan publik, pelayanan publik, perekat dan pemersatu bangsa. Untuk perwujudan perilaku dalam menjalankan fungsi tersebut telah ditanamkan sejak masa calon ASN melalui Pelatihan Dasar Calon ASN (CPNS) bahkan terus ditanamkan sampai di berbagai level Pelatihan Kepemimpinan. Sementara itu, perwujudan perilaku netral seolah hanya cukup dengan diterbitkannya surat edaran atau aturan yang disosialisasikan tetapi minim implementasi. Pelanggaran netralitas oleh ASN sudah menjadi barang umum yang terjadi sejak kontestasi pemilihan dilakukan secara langsung.

Netralitas ASN dioperasionalkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan dari beberapa instansi seperti KemenPAN dan RB, Bawaslu, KASN, Kemendagri, BKN dan bahkan juga mengatur sanksi yang akan diberikan terhadap pelanggaran netralitas. Surat edaran Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan dan RB) yang diterbitkan setiap pelaksanaan pemilihan mengatur secara rigid dan kekinian mendefinisikan bentuk-bentuk pelanggaran netralitas oleh ASN.

Perwujudan asas netralitas ASN tidak cukup hanya dengan penindakan. Ibarat sebuah penyakit, pencegahan pelanggaran netralitas perlu secara simultan dilakukan oleh berbagai pihak bersamaan dengan penindakan. Sebagaimana tindakan korupsi, penyalahgunaan Narkotika dan NAPZA, bahkan penanganan suatu penyakit, ketiganya tidak hanya fokus pada upaya penindakan/penanganan kasus (kuratif) namun juga lebih digalakkan pada upaya pencegahan/preventif.

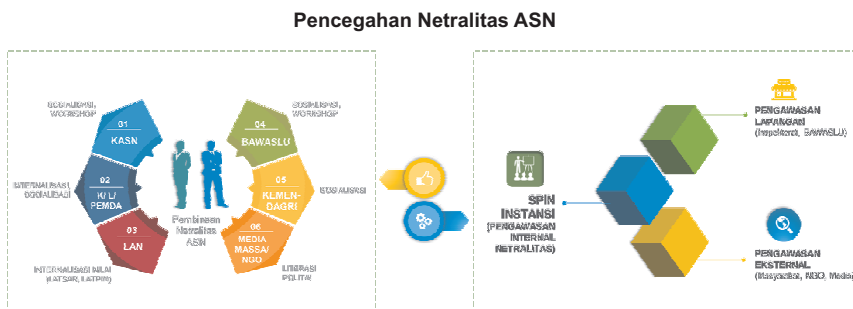
Berdasarkan uraian tersebut maka ruang lingkup materi dalam Naskah Akademik Penyusunan Pedoman Pelaksanaan Kebijakan dan Pengawasan Netralitas ASN ini dititikberatkan pada dua aspek, yaitu aspek pencegahan dan penindakan.

B.1. Gambaran Netralitas

Netralitas ASN didefinisikan bahwa setiap pegawai ASN tidak berpihak dan bebas dari segala bentuk pengaruh manapun serta tidak memihak kepada kepentingan politik siapapun. Netralitas yang melekat dalam diri ASN dijabarkan lebih lanjut oleh Eko Prasodjo bahwa dalam diri ASN melekat kewenangan publik dikarenakan ASN sebagai pejabat publik yang memiliki status dan keistimewaan publik. Apa saja tindakan dan ucapan ASN dapat menjadi keputusan dan tindakan administrasi pemerintahan tanpa melihat keberadaannya dan waktunya.

B.2. Pencegahan Pelanggaran Netralitas

Pencegahan pelanggaran netralitas dilakukan melalui dua cara yaitu pembinaan (internalisasi nilai-nilai netralitas) ASN dan melalui Pengawasan pelaksanaan netralitas ASN.



Gambar 5.1. Pencegahan Pelanggaran Netralitas ASN

a. Pembinaan (Internalisasi Nilai-nilai Netralitas) ASN

Pembinaan dan internalisasi nilai-nilai netralitas bertujuan untuk mengedukasi, menamankan, mengingatkan kembali, dan secara sadar selalu menerapkan asas netralitas di instansinya dan kesehariannya di lingkungan masyarakat. Herman Suryatman (Kabiro Hukum Komunikasi dan Informasi Publik KemenPAN-RB) menyatakan netralitas ASN berlaku di semua tempat dan kapan saja saat ASN berada.

(<https://www.republika.co.id/berita/nasional/pilkada/18/02/10/p3xq5g428-kemenpan-netralitas-asn-bukan-hanya-seragam>, 20 Juni 2018).

Pembinaan netralitas ASN dapat dilakukan melalui sosialisasi, workshop, diskusi publik, literasi politik oleh instansi yang berwenang maupun Media massa dan NGO. Sementara internalisasi nilai-nilai netralitas diintegrasikan dalam kurikulum pelatihan bagi ASN dan calon ASN atau dijabarkan dalam kode etik setiap instansi pemerintah. Penguatan peran setiap instansi terkait dengan perwujudan netralitas ASN.

1). **Instansi Pemerintah (Kementerian/Lembaga Pemerintah Non Kementerian/ Lembaga Non Struktural/Pemerintah Daerah)**

Kemenpan dan RB, KASN, Bawaslu, BKN, dan LAN memiliki kewenangan secara fungsional dalam membina netralitas ASN. **KASN** memiliki otoritas yang independen untuk menjaga profesionalitas, netralitas, dan apolitisasi SDM Aparatur Negara. Menjaga netralitas bukan berarti hanya melakukan pengawasan namun juga melakukan upaya internalisasi nilai-nilai netralitas ASN. **Kementerian PAN dan RB, dan BKN** secara bersama-sama atau terpisah tidak sekedar menerbitkan kebijakan netralitas ASN, namun secara aktif memasyarakatkan kebijakan tersebut sehingga dengan mudah dan merata dapat diintegrasikan dalam kode etik ASN. Sementara itu, meskipun **Bawaslu** tidak secara spesifik memiliki kewenangan membina netralitas ASN, namun dalam prakteknya pelanggaran netralitas ASN dalam politik yang berkaitan dengan pemilu akan bersinggungan dengan tugas dan fungsi mereka sehingga pembinaan netralitas ASN dalam pemilu juga menjadi tanggung jawab instansi tersebut.

Lembaga Administrasi Negara sebagai instansi pembina sekaligus penyelenggara pelatihan bagi ASN memiliki tanggung jawab penting untuk melaksanakan internalisasi nilai-nilai netralitas dalam kurikulum Pelatihan Kepemimpinan dan Pelatihan Dasar Calon ASN. ASN yang tersebar dari Sabang sampai Merauke dalam suatu jaringan pemerintahan sub-nasional yang besar dan kompleks, yaitu 34 (tiga puluh empat) Provinsi, dan 508 (lima ratus delapan) kabupaten dan kota, serta pada pemerintahan nasional terdapat sekitar 168 Kementerian, Lembaga Pemerintah

Non Kementerian, Lembaga Non Struktural, dan Lembaga Negara. Untuk mewujudkan netralitas ASN dalam jaringan yang besar dan kompleks tersebut melalui pembinaan maupun penindakan membutuhkan usaha yang besar dan kapasitas yang dimiliki Kementerian PAN dan RB, KASN, Bawaslu, dan BKN tidaklah cukup. Setiap Instansi Pemerintah sampai pada level unit terkecilnya juga wajib membina ASN-nya dalam menginternalisasikan asas netralitas sebagai satu kesatuan yang tak terpisahkan dalam mewujudkan profesionalisme ASN guna peningkatan kualitas pelayanan publik.

2). Media Massa dan NGO

Undang-Undang mewajibkan pelaksanaan pengawasan partisipatif. Media massa dan NGO yang bebas dari afiliasi politik untuk mencegah potensi pelanggaran dalam tahapan Pilcaleg dan Pilpres 2019. Dengan memanfaatkan jangkauan, relasi, dan teknologi yang dimiliki media massa dan NGO, literasi politik kepada masyarakat melalui pemberitaan, opini, analisis di media cetak dan elektronik serta melalui sosialisasi atau diskusi tentang netralitas ASN oleh NGO menjadi efektif dalam upaya memperluas target literasi dan sosialisasi.

b. Pengawasan Netralitas

Pengawasan netralitas ASN harus dilakukan secara menyeluruh, baik secara internal (dalam instansi) maupun secara eksternal (termasuk lapangan) oleh instansi berwenang, masyarakat, media massa, dan LSM.

1). Sistem Pengawasan Intern Netralitas (SPIN) ASN

Penerapan Sistem Pengawasan Internal Terhadap Netralitas (SPIN) ASN mengadopsi Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP) yang dikembangkan oleh Badan

Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) pada lingkungan pengendalian. SPIN diharapkan menjadi suatu proses integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk mendorong perwujudan asas netralitas ASN dalam berpolitik sehingga pelaksanaan tugas dan fungsinya terhindar dari berbagai konflik kepentingan.

2). Pengawasan Lapangan dan Eksternal

Pengawasan lapangan dimaksudkan sebagai pengamatan langsung terhadap perilaku atau tindakan ASN dalam menerapkan asas netralitas. Pengawasan lapangan dilakukan oleh **inspektorat** atau **inspektorat jenderal** pada setiap instansi pemerintah setiap saat serta Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) selama proses kontestasi pemilihan umum (Pemilihan Kepala Daerah, Pemilihan Legislatif, Pemilihan Presiden, Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat serta Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Daerah). Sementara itu pengawasan eksternal dilaksanakan secara partisipatif oleh masyarakat, media, dan juga organisasi masyarakat non-pemerintah (NGO). Seluruh elemen ini menjadi satu kesatuan "rantai penguat" sistem pengawasan pelaksanaan netralitas ASN.

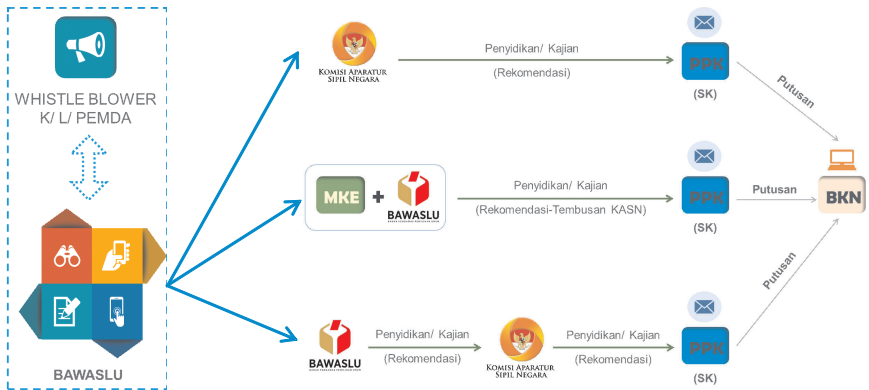
B.3. Penindakan Pelanggaran Netralitas

Penindakan pelanggaran netralitas harus dilaksanakan secara tegas. Ketegasan penindakan dapat menimbulkan efek jera. Integrasi sistem dan kepastian instansi yang melakukan penindakan sangat penting untuk dibangun untuk mempermudah penanganan dan pengawasan penindakan oleh instansi terkait.

a. Integrasi Sistem

Setiap instansi yang berwenang dalam pengawasan

netralitas ASN memiliki data yang berbeda (KASN dan Bawaslu) dan instansi tersebut melakukan pengkajian terhadap pelanggaran netralitas secara mandiri. Setiap instansi pemerintah memiliki kanal aduan pelanggaran disiplin ASN, namun tidak satupun terintegrasi dalam database pelanggaran netralitas. Pengelolaan, penanganan, dan penindakan pelanggaran netralitas ASN perlu diintegrasikan dalam sebuah sistem yang terkoneksi sebagai langkah awal penegakan peraturan netralitas ASN. Mekanisme pelaporan dari kanal instansi dalam sebuah sistem nasional terintegrasi perlu dibangun bahkan dari *Wistle Blower System* (WBS) yang ada di setiap instansi selama terkait dengan pelanggaran netralitas. Integrasi seluruh sistem ini memberikan jaminan kepada pelapor bahwa pemerintah memiliki keseriusan dalam penindakan pelanggaran netralitas. Sistem yang dimiliki Bawaslu saat ini yang memungkinkan untuk dipakai dalam integrasi sistem pelanggaran netralitas mengantisipasi ketiadaan sistem khusus yang disediakan instansi pembina dan atau pengawas ASN. Pengelolaan kasus netralitas bermuara pada terintegrasinya administrasi putusan pelanggaran dari PPK dalam database sistem manajemen ASN yang dikelola BKN sebagaimana gambar berikut.



Gambar 5.2. Penindakan Pelanggaran Netralitas ASN

b. Wistle Blower System (WBS)

Sistem WBS dalam penanganan dan pencegahan tindak korupsi perlu untuk diadopsi dalam pengungkapan kasus pelanggaran netralitas. Tidak bisa dipungkiri bahwa setiap ASN untuk melaporkan kolega atau bahkan pimpinan yang melanggar netralitas selama atau menjelang pemilihan umum tidaklah mudah. Rasa enggan atau ketakutan akan ancaman menyurutkan kemauan seseorang untuk melaporkan. Oleh karena itu, membuka kanal pelaporan atas berbagai pelanggaran netralitas ASN adalah melalui mekanisme *whistle blower* (pengaduan tanpa nama) sangat penting untuk mewujudkan efektivitas pengungkapan kasus-kasus pelanggaran netralitas. Penanganan penindakan melalui kanal ini juga harus diselesaikan sesuai dengan mekanisme yang ditetapkan.

c. Penguatan Peran Majelis Kode Etik (MKE) Instansi

Pendelegasian penanganan pelanggaran kepada internal instansi menjadi kunci optimalisasi penindakan netralitas ASN untuk mengantisipasi kapasitas penanganan pelanggaran netralitas ASN oleh Bawaslu dan KASN yang

masih belum optimal, ditandai masih adanya kasus pelanggaran yang belum selesai sampai dengan periode waktu berjalan. Dalam hal ini, peran lembaga *ad hoc*, Majelis Kode Etik (MKE) instansi, perlu dikembangkan untuk secara independen mengkaji pelanggaran netralitas ASN di instansinya. MKE bersifat temporer atau sementara, hanya dibentuk ketika terjadi pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh ASN. Pengembangan kewenangan MKE dalam penindakan pelanggaran netralitas memungkinkan untuk dilakukan dalam menangani kesenjangan kapasitas KASN dan Bawaslu dalam penindakan pelanggaran netralitas ASN. Pelanggaran kode etik dan pelanggaran netralitas penanganannya masih dalam satu rumpun pelanggaran disiplin ASN. MKE berwenang memberikan rekomendasi kepada pejabat pembina kepegawaian untuk penjatuhan sanksi moral atau sanksi administratif. Penanganan oleh MKE dirasakan lebih efektif untuk mengurangi intervensi atau subjektivitas rekomendasi karena bukan bagian dari struktur OPD manapun.

d. Mempercepat Waktu Penindakan

Penindakan pelanggaran netralitas ASN mengikuti mekanisme penanganan disiplin ASN. Netralitas yang bersifat mutlak bagi ASN membutuhkan waktu penanganan yang tegas dan cepat. Waktu penindakan disiplin ASN membutuhkan waktu beberapa kali pemanggilan kepada terduga pelanggar disiplin dan atau pelapor untuk membutikan kebenaran pelanggaran perlu dielaborasi untuk mempersingkat waktu penyelesaian kasus pelanggaran tanpa mengurangi kualitas penindakan.

BAB VI

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Regulasi tentang netralitas ASN telah diterbitkan mulai dari UU hingga PP. Bahkan berbagai instansi pemerintah di level pusat dan daerah juga telah menerbitkan surat edaran untuk mengingatkan tentang keharusan mewujudkan netralitas di kalangan ASN disertai dengan regulasi yang mengatur beserta sanksinya. Namun, berbagai pelanggaran masih sering terjadi. Hal ini menunjukkan bahwa regulasi yang ada belum sepenuhnya bisa dilaksanakan secara efektif untuk mewujudkan netralitas ASN. Hal ini berkaitan dengan berbagai lembaga yang berwenang dalam penanganan kasus tersebut belum berjalan secara maksimal karena berbagai keterbatasan maupun kendala yang dimiliki yaitu koordinasi antar lembaga serta keterbatasan sumber dayanya.

Di sisi lain, ketidaknetralan sebagian ASN bukan karena mereka tidak mengetahui kewajiban netralitas politik ASN, tetapi karena adanya kepentingan yang mendasari perilaku tersebut. Sosialisasi yang dilakukan oleh Kemenpan & RB, Kemendagri, dan KASN tentang kewajiban netralitas ASN dalam politik sudah mengingatkan keberadaan berbagai regulasi yang mengatur netralitas ASN. Bahkan pemerintah daerah juga turut menerbitkan surat edaran dengan mengacu kepada berbagai regulasi dan peringatan dari lembaga-lembaga tersebut.

Berbagai kasus ketidaknetralan ASN bisa terjadi karena beberapa hal yaitu, pertama adanya solidaritas kekerabatan ASN dengan politisi yang akan maju dalam kontestasi politik seperti pemilihan kepala daerah. ASN kemudian mendukung kerabat atau keluarga besarnya yang akan mengikuti kontestasi tersebut melalui berbagai kegiatan. Kedua, adanya mobilisasi yang

dilakukan oleh atasan. Dalam hal ini ada situasi yang menyulitkan ASN karena ada instruksi baik secara langsung maupun tidak langsung untuk mendukung atasan yang akan mengikuti kontestasi politik. Dan ketiga, adanya kepentingan di kalangan sebagian ASN untuk mendapatkan jabatan. Ini menjadi spekulasi atau pertarungan bagi sebagian ASN bahwa jika calon yang mereka dukung bisa memenangkan kontestasi maka mereka berpeluang untuk mendapatkan promosi jabatan.

Berulangnya kasus pelanggaran netralitas setidaknya disebabkan oleh 3 (tiga) faktor penting dalam pembinaan dan penegakan kebijakan netralitas ASN, yaitu: kelembagaan, Sumber Daya Manusia (SDM), dan tatalaksana. Secara kelembagaan banyak Lembaga Pemerintah (Pemerintah Daerah, KASN, BKN, LAN, K/L) yang memiliki kewenangan dalam pengawasan dan penindakan netralitas ASN, namun masing-masing belum menjalankan perannya dengan optimal. Hanya Bawaslu dan KASN yang secara aktif melaksanakan penindakan pelanggaran netralitas. Kedua instansi ini pun belum memiliki mekanisme koordinasi permanen dalam penindakan pelanggaran netralitas sehingga tidak adanya integrasi penindakan pelanggaran netralitas di republik ini. Dan berdasarkan interview kepada narasumber, sumber daya manusia yang dimiliki oleh kedua instansi tersebut terbatas sehingga kapasitas penindakannya juga tidak optimal. Proses penindakan pelanggaran netralitas secara internal telah dimiliki oleh Bawaslu dan KASN. Namun demikian, proses ini tidak mengakomodir kemungkinan terjadinya pelaporan kejadian pelanggaran netralitas pada instansi lain yang secara aturan tidak dilibatkan langsung dalam penindakannya khususnya terkait pemilihan umum.

Oleh karena itu, diperlukan instrument yang bisa mengintegrasikan sistem pelaksanaan tugas pengawasan dan

penindakan yang dilakukan oleh berbagai lembaga, serta pencatatan atau perekaman yang baik terhadap hasil pengawasan dan penindakan pelanggaran netralitas ASN. Integrasi sistem pengawasan dan penindakan tersebut dimaksudkan untuk mempermudah koordinasi antar lembaga serta mengoptimalkan fungsi lembaga yang ada (baik lembaga definitif maupun lembaga *ad hoc*) tanpa harus membentuk lembaga baru.

B. SARAN

Melihat pelaksanaan netralitas ASN yang masih menyisakan berbagai persoalan tersebut maka perlu dilakukan penguatan-penguatan di berbagai aspek mulai dari internalisasi nilai-nilai dasar ASN, penguatan peran lembaga, serta koordinasi antar lembaga yang berkaitan dengan penanganan netralitas ASN. Oleh karena itu, beberapa hal yang perlu dilakukan yaitu: **pertama**, penguatan internalisasi nilai-nilai dasar ASN, termasuk juga kode etik dan kode perilaku ASN, mulai dari calon ASN hingga ASN senior. **Kedua**, melakukan integrasi sistem pengawasan dan penindakan terhadap pelanggaran netralitas ASN agar lebih terkoordinasi antar lembaga. **Ketiga**, penguatan lembaga-lembaga yang memiliki otoritas dalam pengawasan dan penindakan netralitas ASN, yang meliputi inspektorat dan mengoptimalkan peran Majelis Kode Etik (MKE), Bawaslu (untuk kasus yang berkaitan dengan Pemilu) serta KASN sebagai lembaga yang bertugas menjaga *merit system* birokrasi. Dan keempat, mengoptimalkan peran pihak-pihak di luar organisasi pemerintah untuk terlibat dalam pengawasan netralitas ASN.

Dari **sisi kelembagaan**, optimalisasi lembaga *ad hoc* seperti MKE dilakukan untuk menyelesaikan pelanggaran level tertentu di lingkup instansi sehingga tidak semua persoalan harus dibawa ke KASN. Dari **sisi sumber daya manusia**, pemanfaatan pengawas di lingkungan instansi pemerintah dan atasan atau pimpinan ASN

diperlukan dalam mensosialisasikan dan menginternalisasikan nilai-nilai dasar dan etika perilaku ASN. Selanjutnya, KASN membuat standar dokumen Pakta Integritas dengan memasukkan substansi netralitas ASN dalam politik. Di luar tersebut, peran publik diperlukan untuk melakukan pengawasan dan pelaporan terkait dugaan pelanggaran netralitas ASN. Sedangkan dari **sisi ketatalaksanaan**, penguatan koordinasi antar lembaga serta membangun sistem pelaporan yang memungkinkan semua pihak (baik internal maupun eksternal) bisa melakukan pelaporan terhadap dugaan pelanggaran netralitas ASN. Uraian lebih rinci berkaitan dengan integrasi sistem pengawasan dan penindakan terhadap pelanggaran netralitas ASN serta mekanisme kerjanya selanjutnya diuraikan dalam lampiran.

Selain itu, diperlukan panduan tertulis bagi para ASN mengenai nilai-nilai dasar serta, regulasi, serta kode etik ASN. Oleh karena itu, Kemenpan RB bersama KASN perlu menyusun Buku Saku sebagai pedoman bagi ASN yang mencakup beberapa hal tersebut, termasuk hal-hal yang dilarang berkaitan dengan posisi ASN dalam konstelasi politik. Buku saku ini diharapkan bisa menjadi media sosialisasi berbagai regulasi sekaligus panduan pelaksanaan netralitas ASN.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdillah, Mt. (2013). *Pengelolaan Pengaduan dan Whistleblower*. Sharing Knowledge Pengelolaan Pengaduan dan KWS Komisi Pemberantasan Korupsi. Bogor, 1 Juni 2013.
- Akbar, H. (2018). Interview dengan Haerul Akbar, Redaksi Kaltim Post Biro Samarinda di Samarinda, 5 April 2018.
- Ali, M. (2018). Interview dengan Mukti Ali, Direktur Kawal Borneo dan Ketua Komite Independen Pemantau Pemilu Daerah (KIPPDA) Provinsi Kalimantan Timur, Samarinda, 10 April 2018.
- Althaus, C., Bridgman, P. & Davis, G. (2013). *The Australian Policy Handbook*. 5th Edition. Crown Nest-NSW: Allen & Unwin
- Arifulloh, A. (2015). Pelaksanaan Pilkada Serentak yang Demokratis, Damai dan Bermartabat. *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Volume II (2), Mei-Agustus 2015, hal.: 301-310. Link : <http://jurnal.unissula.ac.id/index.php/PH/article/view/1376> diakses tanggal 9 April 2018
- Bawaslu Ungkap Dugaan Pelanggaran 53 PNS di Pilkada Serentak*. (2016). Diunduh tanggal 6 Februari 2018 dari: <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20161206185618-32-177790/bawaslu-ungkap-dugaan-pelanggaran-53-pns-di-pilkada-serentak>
- Bawaslu Waspadai Netralitas ASN di Pilkada Serentak 2018*. (2017). Diunduh tanggal 6 Februari 2018 dari: https://news.detik.com/berita-jawa-barat/d-3739940/bawaslu-waspadai-netralitas-asn-di-pilkada-serentak-2018?_ga=2.168672356.479465927.1517362046-128587471.1497330246

- Bawaslu. (2018). *Laporan Kinerja 2017*. Jakarta: Bawaslu RI
- Berbagai Hukuman Bagi ASN Pelanggar Netralitas Pilkada*.
(2017). Diunduh tanggal 6 Februari 2018 dari
<https://www.antaranews.com/berita/608277/berbagai-hukuman-bagi-asn-pelanggar-netralitas-pilkada>
- Budiardjo, M. (2006). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cet-29, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Cairney, P. (2012). *Understanding Public Policy: Theories and Issues*. Hampshire-UK: Palgrave Macmillan
- Colebatch, H.K. (2009). *Policy*. 3rd Edition. Berkshire-UK: Open University Press
- Daniarsyah, Dida. (2015). Bureaucratic Political and Neutrality of Bureaucracy in Indonesia. *Jurnal Ilmu Politik dan Komunikasi (JIPSI)*, Vol V No. 2, Desember 2015.
- Dwiyanto, Agus. (2015). *Reformasi Birokrasi Kontekstual*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Effendi, S. (2018). FGD Sistem Pengawasn KASN terhadap Pelaksanaan Netralitas ASN, KASN Jakarta, 21 Mei 2018.
- Everett, S. (2003). The Policy Cycle: Democratic Process or Rational Paradigm Revisited?. *Australian Journal of Public Administration*. 62 (2). Hal. 65-70
- Fransin, D. (2018). Interview dengan Debora Fransin, Pemimpin Redaksi Tribun Kaltim Biro Samarinda di Samarinda, 6 April 2018.
- Hartini, S., Kadarsih, S. dan Sudrajat, T. (2014). Kebijakan Netralitas Politik PNS Dalam Pemilukada (Studi Di Jawa Tengah). *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 1 (3).
<http://jurnal.unpad.ac.id/pjih/article/view/7096> Diakses Tanggal 9 April 2018
- Hill, M. (2013). *The Public Policy Process*, 6th Edition. Essex-UK: Pearson Education

Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems*. 3rd Edition. Ontario: Oxford University Press.

<http://www.kasn.go.id/details/item/215-kaasn-dan-bawaslu-bersinergi-tangani-pelanggaran-netralitas-asn>

<https://kws.kpk.go.id/> diakses 8 Juni 2018

<https://www.republika.co.id/berita/nasional/pilkada/18/02/10/p3xq5g428-kemenpan-netralitas-asn-bukan-hanya-seragam>, 20 Juni 2018.

<https://www.slideshare.net/aa-haq/wise-35557774> diakses 8 Juni 2018

Ikut Deklarasi Calon Bupati, 9 ASN Majalengka Ditindak. (2018). Diunduh tanggal 31 Januari 2018 dari: <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/pilkada/18/01/30/p3ddif415-ikut-deklarasi-calon-bupati-9-asn-majalengka-ditindak>

Informasi Penetapan Peserta. (2015). Diunduh tanggal 6 Februari 2018 dari: <https://infopilkada.kpu.go.id/sitap-2015/index.php?r=Dashboard/paslon&tahap=3>

Jagtap, M.M. dan Teli, S.N. (2015). PDCA Cycle AS TQM Continuous Improvement of Warranty. *International Journal on Recent Technologies in Mechanical and Electrical Engineering*. 2 (4), Hal. 1-5, <http://www.ijrmee.org/download/1429341448.pdf>

Kampanye Belum Dimulai, 19 ASN di Jabar Langgar Aturan. (2018). Diunduh tanggal 31 Januari 2018 dari: <http://www.republika.co.id/berita/nasional/pilkada/18/01/30/p3d9bg384-kampanye-belum-dimulai-19-asn-di-jabar-langgar-aturan>

- Kartawidjaja, P. 2009. Perbandingan Antara Administrasi Negara Jerman Dan Indonesia Dalam Hubungannya Dengan RUU Administrasi Pemerintahan. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Edisi: 31 Tahun 2009.
<http://www.watchindonesia.org/8034/administrasi-negara-atau-administrasi-pemerintahan?lang=ID> Diakses Tanggal 18 Mei 2018
- KASN. (2017). *Netralitas ASN di Tengah Intervensi Politik*. Jakarta: Komisi Aparatur Sipil Negara
- KASN. (2018). *Kajian Netralitas Aparatur Sipil Negara*. Materi FGD Sistem Pengawasan KASN terhadap Pelaksanaan Netralitas ASN, KASN Jakarta, 21 Mei 2018.
- Kumorotomo, Wahyudi. (2015). *Etika Administrasi Negara*, Cetakan ke-13. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada.
- Marijan, Kacung. (2010). *Sistem Politik Indonesia*. Jakarta: Kencana Media Grup.
- Mawuntu, M.M. (2017). Tinjauan Yuridis Netralitas ASN pada Pilkada dalam Perspektif HAM di Indonesia. *Jurnal Lex Administratum*. Vol. V (7), Sep/2017.
<https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/administratum/index> diakses tanggal 9 April 2018
- Noer, Hamka Hendra. (2014). *Ketidaknetralan Birokrasi Indonesia*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
- Nurhasni. (2018). Interview dengan Nurhasni, Asisten Komisioner KASN, Jakarta, 19 April 2018.
- Pilkada 2018, 17 Calon dari TNI-Polri dan 154 Calon dari PNS*. (2018). Diunduh tanggal 31 Januari 2018 dari:
<http://nasional.kompas.com/read/2018/01/14/12482801/pilkada-2018-17-calon-dari-tni-polri-dan-154-calon-dari-pns>

- Pilkada Serentak Gelombang III Akan Digelar 27 Juni.* (2018). Diunduh tanggal 31 Januari 2018 dari: <http://www.bawaslu.go.id/publikasi/afe4c9a4b6c142eeaf216331a138b3d3/berita/3042>
- PKDOD. (nd). *Isu Strategis Netralitas ASN.* Bahan presentasi Jakarta: Pusat Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah - LAN
- Prasojo, E. (2018a). Interview dengan Prof Eko Prasojo, Guru Besar Administrasi Publik UI, Jakarta, 18 April 2018.
- Prasojo, E. (2018b). FGD Sistem Pengawasan KASN terhadap Pelaksanaan Netralitas ASN, KASN Jakarta, 21 Mei 2018.
- Pusat Perancangan Undang-Undang (2017). *Pedoman Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang.* Jakarta: Pusat Perancangan Undang-Undang, Badan Keahlian DPR RI
- Rekap Pencalonan Pilkada 2017.* (2017). Diunduh tanggal 6 Januari 2018 dari: <https://pilkada2017.kpu.go.id/paslon/chart>
- Rekapitulasi Paslon per Pekerjaan* (2018). Diunduh tanggal 6 Februari 2018 dari: <https://infopemilu.kpu.go.id/pilkada2018/paslon/tahapPenelitian>
- Sandi, D.A.A. (2017). Netralitas Politik Pegawai Negeri Sipil. Digital Repository Universitas Jember Fakultas Hukum 2017. <http://repository.unej.ac.id/handle/123456789/83684> diakses tanggal 9 April 2018.
- Sarnawa, B. (2017). Pengaturan dan Implementasi Prinsip Netralitas Aparatur Sipil Negara di Indonesia. *Jurnal Media Hukum*, Vol 24 (1), Juni 2017. <https://www.neliti.com/id/publications/163148/pengaturan-dan-implementasi-prinsip-netralitas-aparatur-sipil-negara-di-indonesi> diakses tanggal 9 April 2018

- Schermerhorn, J.R. (2010). *Introduction to Management*. MA: John Wiley & Sons.
- Sekda Mamasa Jadi Pengurus Partai Politik, Ini Kata Ketua Bawaslu dan Sekprov Sulbar. (2018). Diunduh tanggal 26 Juni 2018 dari: <http://makassar.tribunnews.com/2018/04/30/sekda-mamasa-jadi-pengurus-partai-politik-ini-kata-ketua-bawaslu-dan-sekprov-sulbar>.
- Sudrajat, T. (2015). Netralitas PNS dan Masa Depan Demokrasi Dalam Pilkada Serentak 2015. *Jurnal Ilmu Administrasi*, Volume XII (3), Desember 2015. <http://stialanbandung.ac.id/ojs/index.php/jia/article/view/48> diakses tanggal 9 April 2018
- Sumarsono, Bambang D. (2018). *Sosialisasi Kebijakan dan Implementasi Netralitas ASN*. Surabaya.
- Thoha, M. (1992). *Beberapa Aspek Kebijakan Birokrasi*. Yogyakarta: Media WidyaMandala.
- Thoha, M. (2007). *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press
- Tuah, C. (2018). Interview dengan Carolus Tuah, Ketua Kelompok Kerja (Pokja) 30, Samarinda, 9 April 2018
- Uhr, J. (1988). Ethics and Public Service. *Australian Journal of Public Administration*. 47 (2), pp. 109-118.
- Yuliani, S. (2003). Netralitas Politik: Alat Politik Atau Profesionalisme. *Jurnal Dinamika*. Vol. 3 (2), hal.1-12. <http://sriyuliani.staff.fisip.uns.ac.id/artikel/netralitas-birokrasi-alat-politik-atau-profesionalisme/> Diakses tanggal 9 April 2018

LAMPIRAN

PEDOMAN PELAKSANAAN KEBIJAKAN DAN PENGAWASAN NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA (ASN)

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Proses demokrasi di Indonesia mengalami perkembangan yang pesat sejak terjadinya reformasi politik dan dilakukannya amandemen UUD 1945. Salah satu konsekuensi dari perubahan tersebut adalah penerapan sistem pemilihan umum secara langsung untuk memilih para pemimpin dan para wakil rakyat, mulai dari tingkat pusat hingga daerah, serta anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Sebelum sistem ini diberlakukan, pemilihan umum secara langsung hanya dilakukan terhadap para wakil rakyat mulai dari DPR pusat, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota serta pemilihan Kepala Desa. Perkembangan demokrasi tersebut sebagai kebijakan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam aktivitas politik melalui berbagai cara, seperti mengajukan diri menjadi calon pemimpin di berbagai level, menjadi anggota tim sukses, menjadi kader partai politik, atau menjadi simpatisan atau pendukung partai politik maupun calon pemimpin.

Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai bagian dari rakyat yang memiliki hak-hak sipil ikut terlibat dalam proses pemilihan tersebut, baik untuk memilih calon pemimpin maupun calon wakil rakyat di berbagai level. Konsekuensi dari kepemilikan hak tersebut adalah perlunya mereka mengenali para calon yang akan dipilih (serta visi, misi dan program-program yang ditawarkan) melalui berbagai media. Di sisi lain, ASN sebagai bagian dari birokrasi yang memiliki tugas melaksanakan undang-undang harus mampu

menempatkan diri sebagai pelayan semua masyarakat sesuai dengan bidangnya masing-masing. Undang-Undang (UU) No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menegaskan perlunya dibangun ASN yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Selain UU tersebut, beberapa regulasi untuk mewujudkan ASN yang berkarakter sebagai pelayan masyarakat dan pelaksana undang-undang telah diterbitkan, yaitu PP No. 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil dan PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Berkaitan dengan proses pelaksanaan demokrasi, UU No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang juga menyinggung larangan bagi pasangan calon untuk melibatkan ASN dalam aktivitas politik.

Namun demikian, pelanggaran netralitas ASN masih sering terjadi dalam berbagai bentuk dan melibatkan ASN dari berbagai level jabatan. Berbagai lembaga pemerintah baik di level pusat maupun daerah juga telah menerbitkan surat edaran sebagai himbauan dan untuk mengingatkan kembali netralitas ASN setiap menjelang pelaksanaan pesta demokrasi. Oleh karena itu, perlu disusun Peraturan Menteri sebagai panduan atau pedoman pelaksanaan netralitas ASN dan pengawasannya yang diturunkan dari UU dan PP yang ada.

UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memungkinkan bagi Menteri untuk membuat peraturan perundang-undangan yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Hal ini sebagaimana tercantum pada Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) UU tersebut.

B. Dasar Hukum

1. Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara;
2. Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
3. Peraturan Pemerintah No. 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil;
4. Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS.

II. GAMBARAN UMUM

A. Pengertian

1. Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut ASN adalah Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang diangkat oleh Pejabat Pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.
2. Atasan pejabat yang berwenang menghukum adalah atasan langsung dari pejabat yang berwenang menghukum.
3. Bawaslu Kabupaten/Kota adalah badan yang mengawasi penyelenggaraan pemilu di wilayah kabupaten/kota sesuai

- dengan tugas dan kewenangannya
4. Bawaslu Provinsi adalah badan yang mengawasi penyelenggaraan pemilu di wilayah provinsi sesuai dengan tugas dan kewenangannya
 5. Disiplin Pegawai Negeri Sipil adalah kesanggupan Pegawai negeri Sipil untuk menaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan jedinasan yang apabila tidak ditaati atau dilanggar dijatuhi hukuman disiplin.
 6. Kampanye Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut kampanye adalah kegiatan untuk mengajak dan meyakinkan pemilih dengan menawarkan visi, misi, dan program agar memilih calon presiden dan wakil presiden, calon anggota DPR/DPRD, calon anggota DPD, calon gubernur dan wakil gubernur, calon bupati/walikota dan wakil bupati/walikota, serta calon kepala desa.
 7. Komisi Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat KASN adalah lembaga nonstruktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik untuk menciptakan pegawai ASN yang profesional dan berkinerja, memberikan pelayanan secara adil dan netral, serta menjadi perekat dan pemersatu bangsa.
 8. Laporan netralitas adalah pemberitahuan bahwa telah, atau sedang terjadi peristiwa pelanggaran atas netralitas ASN yang disampaikan baik lisan maupun tulisan
 9. Majelis Kode Etik adalah badan mandiri yang bersifat ad-hock, dibentuk untuk melakukan pengawasan dan penilaian serta melakukan kajian atas pelaksanaan dan pelanggaran atas netralitas ASN guna dikeluarkan keputusan atau rekomendasi.
 10. Netralitas politik adalah sikap dan tindakan pegawai ASN

- yang tidak berpihak kepada kepentingan politik tertentu serta bebas dari pengaruh politik manapun.
11. Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan
 12. Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang selanjutnya disingkat PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.
 13. Pejabat Pembina Kepegawaian adalah pejabat yang mempunyai kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai ASN dan pembinaan Manajemen ASN di instansi pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.
 14. Pejabat yang berwenang menghukum adalah pejabat yang diberi wewenang menjatuhkan hukuman disiplin kepada PNS yang melakukan pelanggaran disiplin.
 15. Pelanggaran netralitas politik adalah sikap maupun tindakan ASN baik secara lisan maupun tertulis yang bertentangan dengan netralitas politik ASN, baik yang dilakukan di dalam maupun di luar jam kerja.
 16. Pelapor adalah seorang yang memberitahukan kepada pejabat yang berwenang tentang telah atau sedang adanya peristiwa pelanggaran Kode Etik.
 17. Perbuatan adalah setiap tingkah laku, sikap atau tindakan yang dilakukan oleh PNS atau tidak melakukan sesuatu yang seharusnya dilakukan sesuai peraturan perundangundangan.

18. Saksi adalah adalah seorang yang dapat memberikan keterangan guna kepentingan pemeriksaan tentang suatu pelanggaran atas netralitas ASN yang ia dengar sendiri, ia lihat sendiri dan ia alami sendiri.
19. Terlapor adalah pegawai yang diduga melakukan pelanggaran netralitas.

B. Operasionalisasi Netralitas ASN

Operasionalisasi netralitas ASN merupakan pelaksanaan segala peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan ASN yang netral serta menghindari larangan-larangan sebagaimana yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perwujudan ASN yang netral tidaklah semudah membalikkan telapak tangan, banyak faktor yang harus diurai tidak sekedar menerbitkan dan menegakkan kebijakan. Oleh karenanya, perlu melibatkan berbagai aktor baik yang secara langsung maupun tidak langsung berhubungan dengan pelaksanaan kerja atau tugas-tugas ASN. Upaya mewujudkan netralitas ASN juga tidak lepas dari upaya pencegahan serta pengawasan netralitas ASN yang melibatkan berbagai pihak.

Aktor atau pihak yang terkait dalam pelaksanaan tersebut bisa dibedakan menjadi dua lingkup yaitu lingkup yang lebih sempit dalam unit organisasi dan lingkup yang lebih luas yang melibatkan pihak di luar unit organisasi ASN bekerja. Dalam lingkup sempit di unit organisasi tempat ASN bekerja, peran atasan, bawahan dan rekan kerja ASN sangat penting untuk mengawasi dan mengingatkan tentang netralitas kepada sesama ASN. Pola pemantauan bersama seperti ini dimaksudkan untuk mencegah terjadinya pelanggaran netralitas secara dini. Namun, apabila peringatan dini ini diabaikan, maka pelanggaran netralitas bisa dilaporkan kepada otoritas yang berwenang sesuai dengan jenis pelanggarannya. Pakta integritas bagi para ASN dan pejabat

pembina kepegawaian perlu diterapkan sebagai komitmen agar melaksanakan tugas-tugasnya secara profesional. Kemudian bagi para ASN, pakta integritas juga mencakup jaminan netralitas ASN dalam politik – perlu dimasukkan butir yang menjamin pelaksanaan netralitas. Dengan demikian, operasional netralitas ASN termasuk juga implementasi pakta integritas yang ditandatangani pada saat masuk menjadi ASN dan saat menduduki jabatan (Pengawas, Administrator, Tinggi).

Sedangkan dalam lingkup yang luas pelaksanaan netralitas ASN perlu melibatkan komponen di luar unit organisasi setidaknya meliputi Inspektorat, KASN, Bawaslu, BKN, pers/media, NGO, serta masyarakat. Pelibatan unsur dari luar unit organisasi ini berkaitan juga dengan sistem pengawasan terhadap netralitas ASN.

C. Larangan

Berbagai larangan dalam mewujudkan netralitas ASN telah disebutkan dalam Pasal 4 PP No. 53 Tahun 2010 baik yang berkaitan dengan aktivitas politik maupun non politik yaitu:

1. Menyalahgunakan wewenang
2. Menjadi perantara untuk mendapatkan keuntungan pribadi dan/atau orang lain dengan menggunakan kewenangan orang lain;
3. Tanpa izin Pemerintah menjadi pegawai atau bekerja untuk negara lain dan/atau lembaga atau organisasi internasional;
4. Bekerja pada perusahaan asing, konsultan asing, atau lembaga swadaya masyarakat asing;
5. Memiliki, menjual, membeli, menggadaikan, menyewakan, atau meminjamkan barang-barang baik bergerak atau tidak bergerak, dokumen atau surat berharga milik negara secara tidak sah;
6. Melakukan kegiatan bersama dengan atasan, teman sejawat, bawahan, atau orang lain di dalam maupun di luar

- lingkungan kerjanya dengan tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan, atau pihak lain, yang secara langsung atau tidak langsung merugikan negara;
7. Memberi atau menyanggupi akan memberi sesuatu kepada siapapun baik secara langsung atau tidak langsung dan dengan dalih apapun untuk diangkat dalam jabatan;
 8. Menerima hadiah atau suatu pemberian apa saja dari siapapun juga yang berhubungan dengan jabatan dan/atau pekerjaannya;
 9. Bertindak sewenang-wenang terhadap bawahannya;
 10. melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan yang dapat menghalangi atau mempersulit salah satu pihak yang dilayani sehingga mengakibatkan kerugian bagi yang dilayani;
 11. Menghalangi berjalannya tugas kedinasan;
 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;
 13. Memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden dengan cara:
 - a. membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu 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;
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 atau Surat Keterangan Tanda Penduduk, sesuai peraturan perundangundangan; dan
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 (Sarana Prasarana) 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.

Selanjutnya, KASN melalui Surat Edaran Nomor B-2900/KASN/11/2017 mengingatkan kepada ASN agar netral, bebas dari intervensi semua golongan partai politik atau tidak memihak atau terhindar dari konflik kepentingan.

Beberapa larangan bagi ASN sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil antara lain: (Surat Menteri PAN & RB Nomor B/71/M.SM.00.00/2017 tanggal 27 Desember 2017 dan Surat Edaran Komisi Aparatur Sipil negara (KASN) Nomor B-2900/KASN/11/2017)

1. Dilarang melakukan pendekatan terhadap partai politik terkait rencana pengusulan dirinya ataupun orang lain sebagai bakal calon Kepala daerah/Wakil Kepala Daerah;
2. Dilarang memasang spanduk/baliho yang mempromosikan dirinya ataupun orang lain sebagai calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah;
3. Dilarang mendeklarasikan dirinya sebagai bakal calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah;
4. 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. 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 melalui media online maupun media sosial;
6. Dilarang melakukan foto bersama dengan bakal calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan mengikuti symbol tangan/gerakan yang digunakan sebagai bentuk keperpihakan;

7. Dilarang menjadi pembicara/narasumber pada kegiatan pertemuan partai politik

III. PENCEGAHAN

A. Pembinaan

Pembinaan netralitas ASN perlu dilakukan untuk memberikan sosialisasi dan peringatan tentang ketidakberpihakan ASN kepada kelompok kepentingan atau kekuatan politik tertentu. Berbagai pihak perlu dilibatkan dalam upaya melakukan pembinaan terhadap netralitas ASN untuk mencegah keterlibatan ASN dalam politik baik yang berkaitan dengan pemilihan umum maupun di luar pemilihan umum. Berikut adalah peran berbagai lembaga atau pihak yang terkait dengan pembinaan netralitas ASN.

1. Peran Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah

Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah merupakan institusi yang berkaitan langsung dengan ASN. Peran yang dilakukan oleh Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah dalam pencegahan pelanggaran netralitas ASN adalah sebagai berikut:

1. Memberikan bantuan dan fasilitasi dalam pelaksanaan pendidikan politik kepada ASN.
Berdasarkan UU No. 7 tahun 2017 tentang Pemilu pasal 434 pemerintah daerah juga wajib memberikan bantuan dan fasilitas dalam pelaksanaan pendidikan politik bagi pemilih untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pemilu.
2. Melaksanakan kegiatan sosialisasi berbagai peraturan tentang netralitas ASN.

Upaya yang dilaksanakan adalah menggelar sosialisasi berbagai peraturan dan netralitas ASN serta melaksanakan kegiatan pendidikan politik bagi ASN. Hal ini dilakukan sebagai upaya penegakan pelaksanaan kebijakan netralitas ASN.

3. Masing-masing instansi berkewajiban meningkatkan pemahaman serta kepatuhan pegawai terhadap kode etik dan kode perilaku.

Setiap instansi, bahkan unit kerja beserta atasan langsung berkewajiban memberikan pemahaman kepada pegawai mengenai nilai-nilai dasar, kode etik dan kode perilaku ASN.

4. Membentuk dan mensosialisasikan layanan pengaduan dan sistem *whistle blower*.

Partisipasi langsung masyarakat dalam pengaduan dan atau sebagai *whistle blower* dalam upaya pencegahan dan atau pengungkapan berbagai praktek atau tindakan indikasi pelanggaran sangat diperlukan. Oleh karena itu, instansi pemerintah perlu membentuk dan mensosialisasikan layanan pengaduan tersebut. Layanan pengaduan bersifat terbuka yang dapat disediakan melalui berbagai kanal (kotak aduan, sms center/hotline, e *Whistleblowing System* adalah media yang disediakan oleh suatu organisasi untuk menampung informasi yang dimiliki oleh informan (yang tidak mau diungkap identitasnya) yang ingin melaporkan suatu perbuatan berindikasi pelanggaran.

2. **Peran Lembaga Administrasi Negara (LAN) dan Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Aparatur Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah**

LAN memiliki peran penting dalam hal pembinaan netralitas ASN dengan melakukan internalisasi nilai-nilai netralitas ASN yang diintegrasikan dalam kurikulum pendidikan dan pelatihan dasar calon ASN dan pendidikan dan pelatihan kepemimpinan yang menjadi kewenangannya. Pelatihan dasar dilakukan untuk mengenalkan dan menanamkan nilai-nilai yang harus dimiliki oleh calon ASN. Upaya mengingatkan

kembali nilai-nilai dan peran ASN juga perlu dilakukan pada pelatihan kepemimpinan. LAN dan Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kementerian/Lembaga/ Pemerintah Daerah sebagai penyelenggara pelatihan perlu memastikan nilai-nilai dan peran ASN diinternalisasikan dalam pembelajaran selama pelatihan.

LAN memiliki kewenangan dalam penyusunan kurikulum, pembinaan dan penyelenggaraan diklat. Internalisasi nilai-nilai netralitas ASN bisa dimasukkan/disisipkan dalam agenda pembelajaran penguasaan diri (*self mastery*). Untuk Pelatihan Kepemimpinan Jabatan Pengawas *pada* Mata Diklat Pilar-Pilar kebangsaan, Integritas, Standar Etika Publik dan SANKRI. Untuk Pelatihan Kepemimpinan Jabatan Administrator pada mata diklat Integritas. Untuk Pelatihan Kepemimpinan Jabatan Pimpinan Tinggi pada mata diklat Integritas dan Wawasan Kebangsaan. Adapun pada Pelatihan Dasar CPNS pada mata pelatihan untuk pembelajaran agenda Nilai–Nilai Dasar PNS meliputi Akuntabilitas PNS, Nasionalisme, Etika Publik, Komitmen Mutu, dan Anti Korupsi.

B. Pengawasan Netralitas ASN

Untuk mewujudkan pengawasan netralitas ASN secara optimal, maka perlu dilakukan secara menyeluruh dan terintegrasi, baik internal maupun eksternal (termasuk lapangan) oleh instansi berwenang, masyarakat, media massa, dan LSM.

1. Pengawasan Intern Netralitas ASN

Pengawasan Intern Netralitas ASN merupakan proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan bahwa akan selalu menjunjung sikap netral dalam berpolitik di dalam menjalankan pekerjaan sehingga terhindar dari berbagai konflik kepentingan. Sistem Pengawasan Intern Netralitas

(SPIN) ASN dibangun oleh setiap instansi pemerintah sampai pada level unit kerja. SPIN ASN merupakan penguatan peran Inspektorat dalam hal pengawasan pelaksanaan asas netralitas ASN sehingga tugas ini melekat di unit ini, dan bukan sebuah tim atau unit organisasi baru yang harus dibentuk oleh instansi pemerintah.

1. Sistem Pengawasan Intern Netralitas ASN, yang selanjutnya disingkat SPIN ASN, merupakan sistem pengawasan intern yang diselenggarakan secara menyeluruh di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pengawasan intern adalah seluruh proses pemantauan yang memadai bahwa segala pelaksanaan kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolok ukur yang netral dari pengaruh politik dan kepentingan lain dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik.
2. Ruang Lingkup
Untuk mencapai pengelolaan pengawasan/pemantauan intern atas perilaku yang netral dalam berpolitik yang efektif, efisien, transparan, dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan selaku pelaksana pelayanan publik.
3. Tujuan
Untuk memberikan keyakinan bahwa seluruh penyelenggaraan kegiatan yang dilakukan oleh ASN sudah mengacu pada prinsip netralitas sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
4. Unsur sistem pengawasan intern ini terdiri atas unsur:
 - a. Lingkungan pengendalian;
 - b. Kegiatan pengendalian;
 - c. Informasi dan komunikasi.
5. Lingkungan Pengendalian

Pimpinan Instansi Pemerintah wajib menciptakan dan memelihara lingkungan pengendalian netralitas yang menimbulkan perilaku positif dan kondusif untuk penerapan Sistem Pengendalian Intern atas netralitas dalam lingkungan kerjanya, melalui:

- a. Penegakan integritas dan etika;
 - b. Komitmen terhadap pelayanan yang berkeadilan;
 - c. Kepemimpinan yang kondusif;
 - d. Penggunaan fasilitas jabatan sesuai dengan peruntukan;
 - e. Penerapan kebijakan yang sehat dengan tidak memihak;
 - f. Perwujudan peran aparat pengawasan intern pemerintah yang efektif; dan
 - g. Hubungan kerja yang sinergis dengan instansi pengawas netralitas.
6. Penegakan integritas dan etika sekurang-kurangnya dilakukan dengan:
- a. Menindaklanjuti segala aturan terkait netralitas agar mudah dipahami dan ditindaklanjuti;
 - b. Memberikan keteladanan pelaksanaan aturan perilaku netralitas pada setiap tingkat pimpinan Instansi Pemerintah;
 - c. Menegakkan tindakan disiplin netralitas dari penyimpangan terhadap kebijakan netralitas;
 - d. Mempertanggungjawabkan jika terdapat indikasi intervensi atau pengabaian pengendalian intern atas netralitas; dan
 - e. Menghapus kebijakan atau penugasan yang dapat mendorong perilaku tidak etis berkaitan dengan ketidaknetralan.

7. Kepemimpinan yang kondusif sebagaimana dimaksud sekurang-kurangnya ditunjukkan dengan:
 - a. Mempertimbangkan risiko untuk selalu dalam koridor asas netralitas ketika pengambilan keputusan;
 - b. Menerapkan manajemen berbasis kinerja, bukan manajemen keberpihakan;
 - c. Melindungi atas aset dan informasi dari penggunaan yang tidak pada tempatnya;
 - d. Melakukan interaksi secara intensif dengan pejabat pada tingkatan yang lebih rendah sebagai sebuah ketauladanan;
 - e. Merespon secara positif terhadap pelaporan yang berkaitan dengan dugaan pelanggaran atas netralitas.
8. Perwujudan peran aparat pengawasan intern pemerintah yang efektif sekurang-kurangnya harus:
 - a. Memberikan keyakinan yang memadai atas ketaatan untuk menjaga netralitas dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi Instansi Pemerintah;
 - b. Memberikan peringatan dini dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi Instansi Pemerintah berkaitan dengan perilaku netralitas; dan
 - c. Memelihara dan meningkatkan kualitas tata kelola penyelenggaraan tugas dan fungsi Instansi Pemerintah berbasis asas netralitas.
9. Hubungan kerja yang baik dengan Instansi Pemerintah dan di luar instansi pemerintah diwujudkan dengan adanya mekanisme saling bersinergi.
10. Pengendalian kegiatan atas netralitas terdiri atas:
 - a. Pembinaan sumber daya manusia;
 - b. Pengendalian atas pengelolaan sistem informasi netralitas;

- c. Pengendalian aset dari penggunaannya yang berkepihak pada partai politik tertentu;
11. Unsur sistem pengendalian intern netralitas adalah kebijakan dan prosedur yang dapat membantu memastikan dilaksanakannya arahan pimpinan Instansi Pemerintah untuk menghindari pelanggaran atas netralitas.
 12. Petugas pengawas mereviu ber-fungsinya kegiatan pengendalian atas netralitas yang sudah ditetapkan dan selalu waspada terhadap adanya kegiatan pengendalian yang berlebihan.
 13. Informasi dan Komunikasi
Pimpinan Instansi Pemerintah wajib mengidentifikasi, mencatat, dan mengkomunikasikan informasi dalam bentuk dan waktu yang tepat berkaitan dengan netralitas. Komunikasi atas informasi wajib diselenggarakan secara efektif.
 14. Untuk menyelenggarakan komunikasi atas netralitas yang efektif, pimpinan Instansi Pemerintah harus sekurang-kurangnya:
 - a. Menyediakan dan memanfaatkan berbagai bentuk dan sarana komunikasi.
 - b. Mengelola, mengembangkan, dan memperbarui sistem informasi netralitas secara terus menerus.
 - c. Pimpinan Instansi Pemerintah wajib mengidentifikasi, mencatat, dan mengkomunikasikan informasi indikasi dan atau pelanggaran netralitas dalam bentuk dan waktu yang tepat.
 15. Komunikasi atas informasi netralitas diselenggarakan secara efektif.
 16. Hal-hal yang perlu dipertimbangkan adalah sebagai berikut:

- a. Informasi internal yang penting dalam mewujudkan lingkungan instansi yang netral dari pengaruh politik, sudah diidentifikasi dan secara teratur dilaporkan kepada pimpinan Instansi Pemerintah.
 - b. Instansi Pemerintah sudah mendapatkan dan melaporkan kepada pimpinan semua informasi eksternal relevan, terutama yang berkaitan dengan perkembangan peraturan perundang-undangan serta perubahan politik.
 - c. Pimpinan Instansi Pemerintah di semua tingkatan telah memperoleh informasi internal dan eksternal yang diperlukan.
17. Informasi terkait netralitas sudah diidentifikasi, diperoleh dan didistribusikan kepada pihak yang berhak dengan rincian yang memadai, bentuk, dan waktu yang tepat, sehingga memungkinkan mereka dapat melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya secara efisien dan efektif. Hal-hal yang perlu dipertimbangkan adalah sebagai berikut:
- a. Pimpinan Instansi Pemerintah sudah menerima informasi hasil analisis yang dapat membantu dalam mengidentifikasi tindakan yang perlu dilaksanakan.
 - b. Informasi netralitas sudah disiapkan dalam bentuk rincian yang tepat sesuai dengan tingkatan pimpinan Instansi Pemerintah.
 - c. Informasi netralitas yang relevan diringkas dan disajikan secara memadai sehingga memungkinkan dilakukannya pengecekan secara rinci sesuai keperluan.
 - d. Informasi netralitas disediakan tepat waktu agar dapat dilaksanakan pemantauan kejadian sehingga

memungkinkan dilakukannya tindakan korektif secara cepat.

- e. Pimpinan yang bertanggung jawab terhadap suatu program netralitas sudah menerima informasi operasional untuk membantu mengukur dan menentukan pencapaian rencana kinerja dengan pertanggungjawaban penggunaan sumber daya.
- f. Informasi operasional netralitas sudah disediakan bagi pimpinan Instansi Pemerintah sehingga mereka dapat menentukan apakah pelaksanaan netralitas sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

18. Komunikasi Komentar/Catatan

Pimpinan Instansi Pemerintah harus memastikan terjalannya komunikasi internal yang efektif. Hal-hal yang perlu dipertimbangkan adalah sebagai berikut:

- a. Pimpinan Instansi Pemerintah sudah memberikan arahan yang jelas kepada seluruh tingkatan organisasi bahwa tanggung jawab pengendalian intern netralitas adalah masalah penting.
- b. Tanggung jawab yang dibebankan kepada pegawai sudah dikomunikasikan dengan jelas dan sudah dimengerti aspek pengendalian internnya, dan peranan masing-masing pegawai. Pegawai sudah diinformasikan bahwa, jika ada hal yang tidak diharapkan terjadi dalam perwujudan netralitas, perhatian harus diberikan bukan hanya kepada kejadian tersebut, tetapi juga pada penyebabnya, sehingga kelemahan potensial pengendalian intern netralitas bisa diidentifikasi dan diperbaiki.
- c. Sikap perilaku yang bisa dan tidak bisa diterima dalam perwujudan netralitas serta konsekuensinya sudah

- dikomunikasikan secara jelas kepada pegawai.
- d. Pegawai memiliki saluran komunikasi informasi ke atas selain melalui atasan langsungnya, dan ada keinginan yang tulus dari pimpinan Instansi Pemerintah untuk mendengar keluhan sebagai bagian dari proses manajemen.
 - e. Adanya mekanisme yang memungkinkan informasi netralitas mengalir ke seluruh bagian dengan lancar dan menjamin adanya komunikasi yang lancar.
 - f. Pegawai mengetahui adanya saluran komunikasi informal atau terpisah yang bisa berfungsi apabila jalur informasi normal gagal digunakan.
 - g. Pegawai mengetahui adanya jaminan tidak akan ada tindakan 'balas dendam' (*reprisal*) jika melaporkan informasi yang negatif, perilaku yang tidak benar, atau penyimpangan.
19. Pimpinan Instansi Pemerintah menggunakan berbagai bentuk dan sarana dalam mengkomunikasikan informasi penting kepada pegawai dan lainnya. Hal-hal yang perlu dipertimbangkan adalah sebagai berikut:
- a. Pimpinan Instansi Pemerintah sudah menggunakan bentuk dan sarana komunikasi efektif, berupa buku pedoman kebijakan dan prosedur, surat edaran, memorandum, papan pengumuman, situs internet dan intranet, rekaman video, e-mail, dan arahan lisan.
 - b. Pimpinan telah melakukan komunikasi dalam bentuk tindakan positif saat berhubungan dengan pegawai di seluruh organisasi dan memperlihatkan dukungan terhadap pengendalian intern.
20. Instansi Pemerintah mengelola, mengembangkan, dan memperbarui sistem informasi untuk meningkatkan

kegunaan dan keandalan komunikasi informasi secara terus menerus. Hal-hal yang perlu dipertimbangkan adalah sebagai berikut:

- a. Manajemen sistem informasi dilaksanakan secara keseluruhan.
 - b. Adanya mekanisme untuk mengidentifikasi berkembangnya kebutuhan informasi.
 - c. Sebagai bagian dari manajemen informasi, Instansi Pemerintah telah memantau, menganalisis, mengevaluasi, dan memanfaatkan perkembangan dan kemajuan teknologi untuk dapat memberikan pelayanan lebih cepat dan efisien.
21. Pimpinan Instansi Pemerintah wajib melakukan pemantauan Sistem Pengendalian Intern.
 22. Pemantauan berkelanjutan diselenggarakan melalui kegiatan pengelolaan rutin, supervisi, perbandingan, rekonsiliasi, dan tindakan lain yang terkait dalam pelaksanaan tugas.
 23. Menteri/pimpinan lembaga, gubernur, dan bupati/walikota bertanggung jawab atas efektivitas penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern netralitas di lingkungan masing-masing.
 24. Untuk memperkuat dan menunjang efektivitas Sistem Pengendalian Intern dilakukan:
 - a. Pengawasan intern atas perwujudan netralitas;
 - b. Pembinaan penyelenggaraan SPIN ASN.
 25. Pengawasan intern dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah.
 26. Aparat pengawasan intern pemerintah melakukan pengawasan intern melalui:
 - a. Pemantauan;

- b. Kegiatan pengawasan lainnya.
 - a. Aparat pengawasan intern pemerintah adalah Inspektorat;
- 27. Setelah melaksanakan tugas pengawasan atas netralitas, aparat pengawasan intern pemerintah wajib membuat laporan hasil pengawasan dan menyampaikannya kepada pimpinan Instansi Pemerintah yang diawasi. Secara berkala. Inspektorat Jenderal atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern, Inspektorat Provinsi, dan Inspektorat Kabupaten/Kota menyusun dan menyampaikan ikhtisar laporan hasil pengawasan kepada menteri/pimpinan lembaga, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangan dan tanggung jawabnya dengan tembusan kepada Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.
- 28. Pembinaan penyelenggaraan SPIN ASN meliputi:
 - a. Penyusunan pedoman teknis penyelenggaraan SPIN ASN;
 - b. Sosialisasi SPIN ASN;
 - c. Pembimbingan dan konsultasi SPIN ASN;
 - d. Peningkatan kompetensi auditor aparat pengawasan intern pemerintah.
- 29. Untuk mengaktifkan *Early Warning System*, maka diadakan survey berkaitan dengan netralitas ASN yang dilakukan maksimal 6 (enam) bulan sebelum masa tahun kampanye.
- 30. Hasil survey digunakan sebagai bahan untuk melihat besar/kecilnya potensi atas pelanggaran netralitas ASN.
- 31. Peserta survey adalah seluruh ASN dengan Inspektorat sebagai koordinator.
- 32. Metode survey dapat dilakukan secara tertutup melalui online untuk menjamin kerahasiaan identitas responden (ASN).

2. Pengawasan Lapangan dan Pengawasan Eksternal

Objek pengawasan lapangan maupun pengawasan eksternal adalah tindakan, keputusan, maupun kegiatan para ASN, yang diharapkan tetap menjaga netralitasnya dengan tidak memberikan dukungan kepada salah calon presiden/wakil presiden, calon anggota DPR/DPD, calon anggota DPD, serta calon kepala daerah/wakil kepala daerah. Selain itu, ASN juga tidak terlibat dalam kegiatan-kegiatan politik praktis lain, seperti menjadi kader maupun aktivis partai politik. Berdasarkan ketentuan perundangan mengenai netralitas ASN dalam politik, maka pengawasan netralitas ASN dilakukan terhadap lingkup komponen berikut:



Gambar 1
Komponen Pengawasan Netralitas ASN

Dari model yang telah disusun sebelumnya, pengawasan lapangan diidentifikasi akan dilakukan oleh Inspektorat serta Bawaslu (untuk kegiatan yang berkaitan dengan pemilu), sedangkan untuk pengawasan eksternal diharapkan peran aktif dari masyarakat, unsur media, dan juga organisasi masyarakat non-pemerintah (NGO). Seluruh elemen ini bersama-sama dengan pengawasan internal instansi sebagai satu kesatuan akan menjadi

“rantai penguat” sistem pengawasan netralitas ASN yang diharapkan dapat berfungsi optimal.

a. Pengawasan Lapangan

1. Inspektorat

Inspektorat merupakan unsur pengawas di lingkungan pemerintah yang turut berperan dalam melakukan pengawasan kinerja organisasi pemerintah, termasuk di dalamnya netralitas ASN dalam kegiatan politik praktis. Terkait dengan netralitas ASN tersebut, titik berat pelaksanaan tugas pengawasan inspektorat adalah melakukan tindakan preventif yaitu mencegah terjadinya pelanggaran-pelanggaran dalam pelaksanaan netralitas ASN dalam pilkada, serta melakukan koreksi atas pelanggaran-pelanggaran yang telah terjadi untuk dijadikan pelajaran agar kesalahan-kesalahan tersebut tidak terulang kembali di masa mendatang. Netralitas ASN dalam kegiatan politik termasuk apa yang tidak boleh dilakukan aparat pemerintah telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang jika dilanggar akan mendapatkan sanksi sesuai kesalahan yang dilakukan.

Untuk menjamin efektivitas pelaksanaan ketentuan netralitas ASN maka inspektorat perlu melakukan pengawasan terhadap ASN. Pengawasan lapangan yang dilakukan oleh inspektorat pada dasarnya seperti melakukan “patroli” atas aktivitas ASN yang berpotensi menimbulkan pelanggaran atas netralitas ASN. Agar mekanisme pengawasan dapat berjalan optimal, serta dalam upaya untuk menekan timbulnya pelanggaran atas netralitas ASN, maka upaya-upaya pencegahan oleh Inspektorat sebagai “proses yang berkesinambungan” dengan aspek pengawasan sangat krusial untuk dijalankan.

Atas dasar hal tersebut, maka peran Inspektorat dalam upaya pencegahan pelanggaran netralitas ASN diantaranya adalah:

1. Mengupayakan terciptanya iklim yang kondusif yaitu dengan memberikan kepastian kepada ASN atas sistem penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan tidak terintervensi oleh kepentingan politik. Dengan demikian, ASN dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaga pada tugas yang dibebankan dengan lebih baik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, serta tidak terpengaruh untuk melakukan kegiatan yang mengarah pada keberpihakan/ indikasi ketidaknetralan.
2. Inspektorat juga berperan dalam menjaga kebersamaan, keutuhan, kekompakan, dan jiwa korps ASN dalam menyikapi politik yang ada dan tidak terpengaruh untuk melakukan kegiatan yang mengarah pada keberpihakan maupun indikasi ketidaknetralan.
3. Memberikan sosialisasi dan himbauan yang disebarluaskan kepada seluruh ASN di organisasinya, juga melalui sosial media, website, maupun melalui media massa dan elektronik dalam rangka terus mengingatkan netralitas ASN.

Pada aspek pengawasan lapangan, Inspektorat setidaknya mengidentifikasi dugaan pelanggaran netralitas ASN, sebagaimana disebutkan dalam UU ASN bahwa ASN tidak berpihak dan bebas dari intervensi politik manapun. Beberapa aktivitas pengawasan yang bisa dilakukan oleh Inspektorat adalah sebagai berikut:

Tabel1
Aktivitas Pengawasan Inspektorat

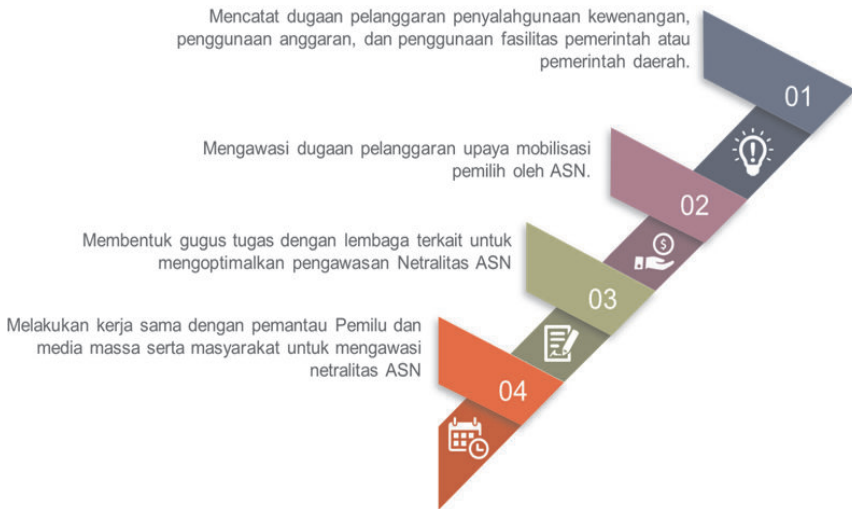
Konteks	Aktivitas Pengawasan Lapangan oleh Inspektorat
Aktivitas ASN yang berkaitan dengan pemilu dan di luar pemilu	Mengawasi aktivitas ASN yang berkaitan dengan kegiatan politik, misalnya apakah ASN terlibat dalam kegiatan partai politik, menjadi kader, anggota, atau simpatisan partai politik.
	Mengawasi penggunaan fasilitas kedinasan yang melekat pada pejabat ASN.
	Mengawasi seluruh keputusan dan/atau tindakan yang dikeluarkan oleh Pejabat ASN.
	Mengawasi aktivitas keterlibatan ASN dalam masa kampanye. Jika ASN terlibat dalam kampanye maka perlu dijelaskan keterlibatan tersebut yang meliputi, pelaksana kampanye, petugas kampanye/tim sukses, tenaga ahli, penyandang dana, pencari dana, dan lain-lain.
	Mengawasi kegiatan-kegiatan ASN yang berpotensi mengarah pada ketidaknetralan, meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada ASN dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.
	Mengawasi penugasan ASN menjadi pembicara/ narasumber pada kegiatan pertemuan partai politik.
	Mengawasi aktivitas ASN yang melakukan foto bersama dengan calon kontestan serta tindakan yang mengikuti simbol/ gerakan tertentu yang digunakan sebagai bentuk keberpihakan.
	Mengawasi media sosial/online ASN terutama aktivitas mengunggah, men- <i>share</i> , menanggapi atau menyebarkan gambar/ foto calon tertentu, visi-misi calon tertentu, maupun keterkaitan lain dengan pasangan calon kontestan pemilu.
Berdasarkan PP No. 12 Tahun 2017 tentang pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah disebutkan bahwa pengawasan terhadap perangkat daerah termasuk pada ketaatan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan. Oleh karenanya, pengawasan lapangan inspektorat lainnya adalah melakukan pengawasan mulai dari tahap perencanaan, penganggaran, pengorganisasian, pelaksanaan, hingga pelaporan atas penyelenggaraan tugas ASN yang disinyalir/ diduga berpotensi untuk melanggar netralitas ASN.	

Adapun mekanisme atau teknis pengawasan tersebut, dapat dilakukan sendiri oleh Inspektorat dengan membentuk Tim Khusus Netralitas ASN atau dengan melibatkan beberapa perangkat lainnya dengan Inspektorat sebagai koordinatornya. Selanjutnya, hasil pengawasan lapangan oleh Inspektorat dituangkan dalam bentuk laporan pengawasan lapangan atas netralitas ASN, yang kemudian disampaikan kepada pimpinan kementerian/lembaga atau daerah dan pimpinan unit organisasi untuk diproses lebih lanjut.

2. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu)

Bawaslu merupakan lembaga yang bertugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pemilu. Secara mendasar pencegahan, pengawasan, dan pembinaan netralitas ASN tetap merupakan tanggung jawab dari pejabat/ pimpinan dari lembaga/ instansi masing-masing secara berjenjang. Pemahaman akan lingkungan dan situasi kerja yang berada dalam jangkauan kewenangan kedinasannya dari pejabat/ pimpinan dari lembaga/ instansi tersebut menjadikan pengawasan netralitas ASN tersebut lebih efektif dan intensif. Meskipun demikian, disebutkan dalam Perbawaslu No. 6 Tahun 2018 pasal 3, bahwa netralitas pegawai ASN dapat menjadi objek pengawasan Bawaslu dalam hal tindakan ASN berpotensi melanggar ketentuan sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu dan/atau Pemilihan serta melanggar kode etik dan/atau disiplin masing-masing lembaga/instansi.

Dalam rangka melakukan identifikasi potensi pelanggaran netralitas ASN, maka pengawasan lapangan oleh Badan Pengawas Pemilu dilaksanakan dengan cara sebagai berikut:



Gambar 2
Mekanisme Pengawasan Lapangan oleh Bawaslu

Disamping hal-hal tersebut di atas, berdasarkan UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu pasal 93, Bawaslu juga melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan/ keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas ASN, serta memberikan rekomendasi kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan terhadap netralitas ASN.

Adapun output dari pengawasan lapangan oleh Bawaslu tersebut setidaknya memuat (Perbawaslu No. 6 Tahun 2018): Hasil kegiatan pengawasan Netralitas ASN; Permasalahan atau kendala kegiatan pengawasan Netralitas ASN; Penilaian kegiatan pengawasan Netralitas ASN; dan Rekomendasi kegiatan pengawasan Netralitas ASN.

Pada dimensi yang lain, Bawaslu tetap perlu melakukan sosialisasi serta memberikan surat edaran kepada pemerintah daerah dalam upaya/ tindakan pencegahan agar ASN tetap menjaga netralitasnya. Sosialisasi dapat dilakukan dalam berbagai bentuk, mulai dari kegiatan Focus Group Discussion (FGD),

seminar, workshop, pembuatan alat peraga atau poster, spanduk, dan kegiatan lainnya yang terkait pengawasan netralitas ASN.

Jika berkaca pada terobosan-terobosan di daerah lainnya, maka upaya lain yang dapat dilakukan untuk mengoptimalkan pengawasan atas netralitas ASN oleh Bawaslu diantaranya adalah:

- a. Membentuk tim informasi teknologi (IT) di tingkat Bawaslu yang berfungsi untuk memantau aktivitas ASN maupun masyarakat dalam menggunakan media sosial (medsos).
- b. Bawaslu juga dapat memperkuat dan menyebarkan serta memfungsikan Gerakan Masyarakat Aparatur Sipil Negara (Gemas-ASN) Awak Pemilu yang sudah dilakukan di beberapa daerah. Gemas-ASN ini penting dilaksanakan untuk mengajak seluruh stakeholder terkait dengan ASN untuk menjaga netralitas ASN dalam politik praktis, sehingga diharapkan akan tumbuh kesadaran untuk menjaga mekanisme pemilu yang demokratis, jujur, adil, dan sesuai dengan aturan yang berlaku.

b. Pengawasan Masyarakat

Partisipasi public dalam mewujudkan netralitas aparaturnya dapat dilakukan melalui pengawasan oleh masyarakat. Pendapat tersebut seperti yang tertera di dalam Pasal 5 Perbawaslu No. 6 Tahun 2018 : bahwa untuk pelaksanaan pengawasan netralitas ASN, pemantau pemilu bekerjasama dengan media massa serta masyarakat. Dalam prakteknya, pengawasan netralitas ASN oleh masyarakat dapat dilaksanakan oleh perorangan, kelompok, maupun organisasi dengan cara:



Agar pelaksanaan pengawasan masyarakat tersebut berjalan optimal maka perlu diperkuat pemahaman masyarakat tentang pentingnya peran serta mereka dalam mengawasi netralitas ASN. Selain itu, juga perlu diperkenalkan prosedur, jalur, dan mekanisme yang dapat digunakan oleh masyarakat untuk menyampaikan hasil pengawasannya dengan disertai umpan balik yang jelas, termasuk ketersediaan sistem perlindungan hukum bagi masyarakat yang melaporkan.

c. Media Massa

Media massa memiliki fungsi pendidikan dan pengawasan, oleh karenanya, keberadaan media memiliki peran yang sangat vital untuk mengawasi pelaksanaan netralitas ASN. Media massa dengan berbagai bentuknya (online, cetak, audio, audio-visual, dan sebagainya) dapat menjadi elemen yang sangat efektif untuk mengumpulkan dan menyebarkan informasi dari hasil investigasi/ temuan lapangan secara bersamaan dengan masyarakat dan pengawas pemilu, , mass media dapat berperan melalui upaya sebagai berikut:



Gambar 3
Peran Media Massa dalam Pengawasan Netralitas ASN

Optimalisasi peran media dalam pengawasan netralitas ASN juga perlu ditunjang dengan komitmen dari media tersebut untuk tetap menjaga independensi dan netralitasnya dalam memberikan informasi yang faktual. Selain itu, keterbukaan, transparansi, dan kesediaan birokrasi dan pengawas pemilu untuk melibatkan media dalam melakukan pengawasan netralitas ASN juga mutlak diperlukan.

d. Organisasi Non Pemerintah

Keterlibatan aktif Organisasi Non Pemerintah/ NGO dalam menjalankan peran pengawasan terhadap netralitas ASN juga sangat diperlukan, khususnya bagi NGO yang memang fokus organisasinya atau ruang lingkup tugasnya pada pengawasan birokrasi dan pemilu. Kegiatan mengawasi netralitas ASN oleh LSM dapat dilakukan dengan:

- a. Menyampaikan himbauan kepada ASN agar selalu menjaga netralitas serta meningkatkan pemahaman saat menulis dan membaca tentang informasi politik (khususnya pemilu) agar tidak mudah tergiring opini ketidaknetralan.
- b. Melaksanakan kajian dan mempublikasikan hasil dari kegiatan pengawasan netralitas ASN yang telah dilakukan.

- c. Turut membuka ruang bagi masyarakat yang ingin menyampaikan temuan atau informasi atas pelanggaran netralitas ASN, serta menyediakan tim yang membantu masyarakat untuk menyampaikan laporan hasil pengawasan netralitas ASN kepada Inspektorat/ Bawaslu/ pihak yang terkait

Untuk mengoptimalkan keterlibatan dan pelaksanaan pengawasan NGO terhadap netralitas ASN tersebut, maka upaya pelibatan aktif baik dalam rangka sosialisasi, FGD, workshop, maupun penyebarluasan informasi dan regulasi baru yang dilakukan oleh pengawas pemilu ataupun pemerintah perlu secara kontinu dilakukan.

C. Whistle Blower System (WBS)

Salah satu upaya untuk menciptakan ruang laporan dari banyaknya pelanggaran atas ketidak netralan para ASN adalah melalui media *whistle blower* (mengadu tanpa diketahui). Mekanisme *whistleblower* ini bermanfaat untuk lebih mendeteksi atas adanya dugaan pelanggaran netralitas yang dianggap tidak sesuai dengan standar etika seorang pelayan publik. Beberapa keuntungan dari penerapan konsep WB ini antara lain:

1. Mendorong terbukanya kanal pengaduan.
2. Menstimulus pengaduan atas penyimpangan dengan mekanisme yang jelas.
3. Menghindari pembiaran atas sebuah pelanggaran.
4. Adanya mekanisme perlindungan terhadap pelapor.

Yang harus mendapatkan perhatian juga dalam menerapkan *Whistle blower* atas dugaan pelanggaran netralitas ASN adalah tindak lanjut atas laporan yang masuk, koordinasi penerapannya dengan Bawaslu selaku pengampu pengawasan sebagaimana tersebut di dalam regulasi perlu diformulasikan

dengan baik.

1. Tujuan Mekanisme *whistle blower*
Memberikan petunjuk atas penanganan pelanggaran netralitas yang dilakukan oleh PNS.
2. Ruang Lingkup Mekanisme *whistle blower*
Mengatur terkait mekanisme pelaporan dan penanganan terhadap dugaan pelanggaran atas netralitas ASN di lingkungan K/L/Pemerintah Daerah, yang sistemnya terintegrasi dengan Bawaslu/Bawaslu Provinsi.
3. Maksud Mekanisme *whistle blower*
Menciptakan budaya kerja organisasi yang dapat mengenal, mencegah dan menangani dugaan pelanggaran atas netralitas.
 - a. Menambah media pengawasan atas pengaduan pelanggaran netralitas ASN
 - b. Menciptakan transparansi terhadap dugaan pelanggaran netralitas oleh ASN
 - c. Media publik untuk menyampaikan adanya sebuah pelanggaran secara resmi
4. Sosialisasi *Whistle blower*
Agar mekanisme *whistleblower* bisa berjalan efektif, perlu dilakukan sosialisasi secara internal dan eksternal. Sosialisasi secara internal bertujuan untuk membantu ASN agar menjaga perilaku netral dari pengaruh politik sehingga tercipta kondisi kerja yang dilandasi etika pelayanan publik yang baik. Adapun sosialisasi secara eksternal bertujuan untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat umum untuk melaporkan perilaku ASN yang tidak netral dari pengaruh politik dalam kapasitasnya sebagai pelayan publik.

5. Pelapor
Pelapor merupakan ASN atau masyarakat yang melaporkan adanya dugaan pelanggaran atas netralitas ASN.
6. Terlapor adalah ASN yang diduga melakukan pelanggaran netralitas
7. Kriteria Pelaporan
Pelanggaran yang dapat dilaporkan adalah perbuatan yang memenuhi kualifikasi sebagai pelanggaran atas netralitas sebagaimana tersebut di dalam peraturan perundang-undangan yang telah mengaturnya.
8. Laporan yang disampaikan dapat memenuhi unsur :
 - a. Jelas adanya dugaan pelanggaran atas netralitas
 - b. Dapat disebutkan dengan jelas dimana dugaan pelanggaran terjadi
 - c. Dapat disebutkan dengan jelas kapan dugaan tersebut terjadi.
 - d. Dapat disebutkan dengan jelas siapa nama ASN yang diduga melakukan pelanggaran.
 - e. Dapat dijelaskan dengan baik dan jelas mengenai kronologis pelanggaran yang dilakukan.
9. Tanggung Jawab Pelapor :
 - a. Membuat laporan atas dugaan adanya pelanggaran yang berkaitan dengan netralitas ASN.
 - b. Menyampaikan laporan atas pelanggaran netralitas ASN yang telah dibuat.
 - c. Bersedia untuk pro aktif membantu Tim *Whistle blower* dalam melakukan kajian terkait keterangan yang dibutuhkan.
10. Tanggung Jawab Terlapor
Memberikan jawaban sebagai klarifikasi terhadap isi laporan dan menerima hasil keputusan atas dugaan

pelanggaran netralitas yang telah dilakukan.

11. Tim penanganan *Whistle blower* adalah Tim yang terdiri dari individu yang dipilih dari Unit pengelola SDM, Unit Pengawasan, dan Unit Hukum yang mempunyai bertugas untuk menerima, mengelola, memproses, dan menindaklanjuti pengaduan terjadinya pelanggaran. Susunan dari Tim ini terdiri atas :
 - a. Ketua : 1 orang
 - b. Sekretaris : 1 orang
 - c. Anggota : 3 orang
12. Tanggung Jawab Tim *Whistle blower*
 - a. Menerima laporan yang masuk atas terjadinya dugaan pelanggaran netralitas.
 - b. Melakukan pendokumentasi atas laporan dugaan pelanggaran netralitas ASN.
 - c. Melakukan kajian atas laporan yang masuk sebagai upaya tindak lanjut.
 - d. Melindungi identitas pelapor dengan menjaga kerahasiaannya selama proses kajian berlangsung.
 - e. Memantau progress penanganan penyelesaian laporan yang di teruskan ke Bawaslu/Bawaslu Provinsi.
13. Bukti Awal

Bukti awal merupakan data pendukung dari informasi sebuah pelaporan atas dugaan pelanggaran yang dianggap memenuhi kriteria minimal terdiri atas 2 (dua) barang bukti.
14. Bukti Awal yang dapat disertakan oleh pelapor :
 - a. Data/dokumen yang berhubungan dengan kasus pelanggaran.
 - b. Gambar/rekaman
15. Mekanisme Penyampaian Laporan Pelanggaran
 - a. Laporan dapat disampaikan langsung melalui nomor

- yang telah ditentukan.
- b. Pelapor wajib mengisi form isian laporan yang telah disiapkan, baik secara *hard file* maupun melalui *soft file*.
 - c. Identitas pelapor akan tetap dijaga kerahasiaannya.
 - d. Sekretaris Tim *Whistle blower* merupakan penerima berkas pertama laporan pelanggaran netralitas
 - e. Dalam hal terlapor merupakan satu dari Tim *Whistleblower*, maka sekretaris tim akan mengelola pengaduan dan menangannya dengan mengganti yang bersangkutan sebagai tim dengan individu yang berasal dari unit yang sama dengan yang bersangkutan. Penggantian ini bertujuan untuk menjaga komposisi ganjil yang sangat berguna dalam pengambilan keputusan.
16. Media Penyampaian Laporan Pelanggaran melalui SMS Centre (*hotline*), email, sistem *wistle blower* di setiap instansi.
17. Komunikasi dengan Pelapor
Proses interaksi/komunikasi dengan pihak pelapor dilakukan melalui Sekretaris Tim *Whistle blower* sebagai penerima pertama laporan. Dalam proses interaksi/komunikasi ini juga, pihak pelapor akan diberikan informasi tentang perjalanan kasus yang telah dilaporkan dan ditangani oleh Tim *Whistleblower*.
18. Penelaahan/Kajian atas kasus pelanggaran netralitas yang dilaporkan
- a. Laporan atas pelanggaran netralitas ASN yang telah masuk, dianalisis oleh tim guna diidentifikasi permasalahannya, bagaimana peraturan perundang-undangan mengaturnya, serta bagaimana merumuskan hasil kajian sebagai sebuah laporan yang lengkap dan

akurat untuk di sampaikan kepada Bawaslu selaku pengawas atas netralitas ASN.

b. Analisis dilakukan terhadap :

1. Substansi permasalahan
2. Terpenuhi/tidaknya kualifikasi pelanggaran sebagaimana tersebut dalam peraturan perundangan terhadap perbuatan yang dilaporkan.
3. Kelengkapan dan keaslian bukti-bukti yang disampaikan, jika dirasa kurang dapat meminta kepada pelapor untuk melengkapi kekurangan.
4. Memutuskan/menetapkan hasil analisa/penelahaan.

24. Perlindungan terhadap Pelapor

Pelapor akan diberikan keamanan atas kerahasiaan identitas sebagaimana permohonannya.

Tim WBS akan memberikan perlindungan melalui upaya :

- a. Jaminan kerahasiaan identitas atas pelaporan yang disampaikan.
- b. Proses analisis yang memerlukan kehadiran pelapor, akan tetap dilakukan secara rahasia.
- c. Jaminan perlindungan terhadap hal-hal/perbuatan yang tidak menyenangkan/membahayakan yang dapat berasal dari terlapor.
- d. Segala progress tindak lanjut terhadap penanganan kasus diinformasikan kepada pelapor secara rahasia.

25. Pelaporan

Seluruh hasil atas rangkaian proses penanganan pengaduan WBS oleh Tim *Whistleblower* disampaikan kepada Bawaslu untuk ditindak lanjuti berdasarkan kewenangan yang dimiliki.

26. Untuk mendukung implementasi mekanisme ini, tentu perlu disediakan database pelaporan yang baik agar segala

upaya tindak lanjut atas kajian kasus melalui investigasi dapat diperoleh dengan mudah dan cepat.

IV. PENINDAKAN

Pelanggaran netralitas ASN bisa terjadi berkaian dengan pemilihan umum maupun di luar pemilihan umum. Penindakan terhadap dugaan pelanggaran netralitas ASN dilakukan melalui sistem yang terintegrasi sehingga bisa diketahui dan dimonitor secara bersama-sama antar lembaga terkait yaitu Bawaslu, KASN, dan BKN.

Selanjutnya, laporan pengaduan maupun temuan dugaan pelanggaran netralitas setidaknya mencakup beberapa unsur sebagai berikut:

- a. *What* (aktivitas berindikasi pelanggaran yang diketahui)
- b. *Where* (lokus dugaan pelanggaran dilakukan)
- c. *When* (waktu terjadinya dugaan pelanggaran)
- d. *Who* (orang yang terlibat dalam dugaan pelanggaran)
- e. *How* (kronologi, cara atau modus dugaan pelanggaran dilakukan)
- f. *Evidence* (jika ada) yakni bukti permulaan, seperti data, dokumen, gambar dan rekaman yang mendukung.

Penanganan pengaduan dugaan pelanggaran menerapkan beberapa prinsip yaitu (1) jaminan kerahasiaan identitas pelapor, (2) prosedur pengaduan/pelaporan mudah dan (3) penanganan cepat, (4) tidak ada diskriminasi, (5) terintegrasi dan (6) terpantau. Dalam hal ini, selain adanya jaminan kerahasiaan identitas, hak pelapor mencakup memberikan keterangan secara bebas tanpa rasa takut dan paksaan, serta mendapat informasi tahapan laporan pengaduan yang didaftarkan. Jika pelapor menyertakan identitasnya secara jelas, maka pelapor berhak memperoleh informasi mengenai tindak lanjut atas laporannya.

A. Mekanisme Pengaduan

Saluran pengaduan dapat berupa pelaporan langsung (tetap *dientry* dalam aplikasi), aplikasi, sms, email, maupun surat. Laporan pengaduan yang masuk selanjutnya dipelajari dan dipilah oleh Tim untuk dilakukan pencarian data dan investigasi. Hasil verifikasi akan dibagi menjadi dua jenis, yakni aduan yang akan ditangani Kementerian/Lembaga/Pemda langsung dan aduan yang ditangani Lembaga Pengawas Pusat.

Dibukanya saluran pengaduan *whistleblowing system* di masing-masing Kementerian/ Lembaga/ Pemda semakin efektif dengan pengintegrasian sistem. Aduan/ laporan yang berkaitan dengan ketidaknetralan/dugaan pelanggaran/ keberpihakan dalam hal penyelenggaraan pemilu/ pilkada yang dilakukan ASN akan terintegrasi langsung ke sistem (*whistleblowing system*) yang ada di Bawaslu sebagai lembaga pengampu pengawasan penyelenggaraan pemilu. Dengan terintegrasinya *whistleblowing system* di masing-masing K/L/Pemda dengan lembaga pengawas (dalam hal ini Bawaslu), aduan/laporan otomatis akan masuk ke database Bawaslu.

B. Mekanisme Penindakan

Sebelum melakukan investigasi dan pemeriksaan mendalam, tim melakukan penilaian melalui analisis/telaah awal terhadap laporan pengaduan maupun temuan mengenai beberapa hal berikut:

- a. Substansi permasalahan yang diadukan.
- b. Terpenuhi/tidaknya kualifikasi pelanggaran sebagaimana tersebut dalam peraturan perundangan terhadap perbuatan yang dilaporkan.
- c. Kelengkapan dan keaslian bukti-bukti yang disampaikan, jika dirasa kurang, dapat meminta kepada pelapor untuk melengkapi kekurangan.

- d. Memutuskan untuk menindaklanjuti atau tidak terhadap laporan atau temuan tersebut.

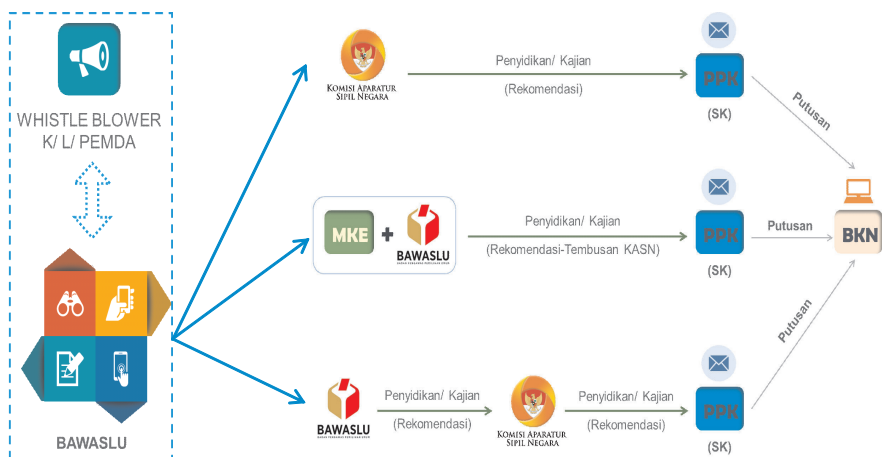
Dugaan pelanggaran bisa diklasifikasikan ke dalam beberapa kelompok sebagai berikut:

- a. Pelanggaran terhadap kode etik
- b. Penyalahgunaan wewenang atau jabatan
- c. Pelanggaran sumpah jabatan
- d. Pelanggaran terhadap peraturan disiplin PNS
- e. Pelanggaran hukum pidana
- f. Mal administrasi
- g. Pelayanan publik yang tidak memuaskan (dapat merugikan pihak-pihak yang berkepentingan serta masyarakat umum)

Apabila dugaan/laporan pelanggaran netralitas memiliki bukti-bukti yang kuat sebagai pelanggaran netralitas, maka ditindaklanjuti dengan investigasi. Pelaksanaan investigasi disesuaikan dengan jenis dugaan pelanggaran. Investigasi terhadap dugaan pelanggaran netralitas ASN dibedakan menjadi tiga kelompok sebagai berikut:

- a. Penindakan terhadap dugaan pelanggaran yang berkaitan dengan pemilihan umum ditindaklanjuti oleh Bawaslu dan hasil investigasi/rekomendasi disampaikan ke KASN.
- b. Penindakan terhadap dugaan pelanggaran yang masuk kategori ringan dan tidak melibatkan Kepala Daerah/Kementerian/Lembaga ditindaklanjuti oleh MKE (Majelis Kode Etik).
- c. Penindakan terhadap dugaan pelanggaran yang masuk dalam kategori sedang dan berat, baik yang berkaitan maupun tidak berkaitan dengan pemilu dilakukan oleh KASN.

Rekomendasi hasil investigasi MKE, Bawaslu, atau KASN atas dugaan pelanggaran disampaikan kepada Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) untuk ditetapkan sebuah keputusan. Laporan hasil penindakan terhadap dugaan pelanggaran tersebut dikirimkan kepada BKN sebagai bahan untuk penilaian dan pertimbangan karier ASN sekaligus sebagai database pelanggaran netralitas ASN.



Gambar 4
Mekanisme Penindakan Pelanggaran Netralitas ASN

Mekanisme A

Pengaduan/laporan dugaan pelanggaran netralitas ASN yang berkaitan dengan pemilihan umum ditujukan ke Bawaslu untuk dilakukan investigasi. Hasil investigasi Bawaslu tersebut selanjutnya dikirimkan ke KASN untuk dilakukan verifikasi, dan hasil rekomendasi dikirimkan ke PPK. Eksekusi yang dilakukan oleh PPK sebagai tindak lanjut atas rekomendasi tersebut diinformasikan kepada BKN sebagai database dan digunakan sebagai pertimbangan karier ASN.

Mekanisme B

Pengaduan/laporan dugaan pelanggaran netralitas ASN kategori ringan yang tidak berkaitan dengan pemilihan umum ditindaklanjuti oleh MKE. MKE melakukan investigasi atas pengaduan tersebut dan merumuskan rekomendasi kepada PPK untuk ditindaklanjuti. Tindakan eksekusi yang telah dilakukan oleh PPK dilaporkan kepada BKN sebagai database dan digunakan sebagai pertimbangan karier ASN.

MKE adalah badan mandiri yang bersifat ad-hock, dibentuk untuk melakukan pengawasan dan penilaian dan melakukan kajian atas pelaksanaan dan pelanggaran atas netralitas ASN guna dikeluarkan keputusan atau rekomendasi. MKE terdiri atas :

1. Ketua : 1 orang
2. Sekretaris : 1 orang
3. Anggota : 3 orang

Adapun yang duduk di dalam MKE adalah :

1. Ketua : Sekretaris Instansi
2. Sekretaris : BKD
3. Anggota : Inspektorat, Bagian Hukum, dan Bawaslu

MKE bertugas :

- a. Menerima pendelegasian tugas dari Bawaslu atas adanya dugaan pelanggaran netralitas ASN di wilayah kerjanya.
- b. Memeriksa, melakukan kajian dan membuat rekomendasi atas dugaan pelanggaran kepada PPK dengan tembusan kepada Bawaslu dan KASN.

Aparatur Sipil Negara yang tidak mematuhi kode etik, selain dikenakan sanksi secara moral, tidak menutup peluang individu tersebut dijatuhi hukuman disiplin ASN atau tindakan administratif oleh Pejabat yang mempunyai kewenangan menjatuhkan hukuman berdasar pertimbangan dari MKE. Hukuman disiplin

dijatuhkan terhadap ASN, sesuai dengan definisi yang tersebut di dalam regulasi tentang Disiplin ASN.

Guna mendapatkan pandangan yang netral apakah seorang ASN telah menyalahi kode etik, disetiap organisasi pemerintah dapat terbangun MKE. MKE bersifat tentatif, yakni hanya terbentuk jika terdapat ASN yang diduga membuat pengingkaran kepada kode etik. Dalam hal instansi pemerintah memiliki jawatan vertikal di daerah, PPK bisa mewakilkan kewewenangannya kepada pemimpin yang berada di jawatan tersebut untuk mengambil keputusan penyusunan MKE.

Masing-masing aduan terhadap pengingkaran kode etik, diusut oleh MKE dalam kurun 7 (tujuh) hari kerja pasca laporan masuk. Pra MKE membuat keputusan, lebih dahulu mesti mengadakan konfirmasi ulang dan pengusutan terhadap pelapor dan terlapor dalam guna mendapatkan bukti. MKE mengambil keputusan setelah ASN yang disangka melakukan pelanggaran diberi kesempatan untuk melakukan klarifikasi atau membela diri. Keputusan MKE diambil dengan musyawarah dan bermufakat, guna selanjutnya dimasukkan ke dalam wujud berita acara dan bersifat final.

Mekanisme C

Pengaduan/laporan dugaan pelanggaran netralitas ASN yang termasuk dalam kategori sedang dan berat ditindaklanjuti oleh KASN. Untuk kasus yang berkaitan dengan pemilihan umum, keterlibatan KASN setelah mendapatkan hasil kajian/investigasi dari Bawaslu. Hasil investigasi tersebut adalah rekomendasi yang diberikan kepada PPK. Tindakan eksekusi yang telah dilakukan oleh PPK dilaporkan kepada BKN sebagai database dan digunakan sebagai pertimbangan karier ASN.

Dalam melakukan tindakan terhadap dugaan pelanggaran, beberapa tahapan perlu dilakukan dalam melakukan investigasi yaitu:

- a. Pengkajian awal untuk menentukan jenis dan kategori dugaan pelanggaran,
- b. Pengumpulan data,
- c. Meminta konfirmasi/klarifikasi,
- d. Melakukan analisis masalah,
- e. Membuat kesimpulan Tim,
- f. Menyusun laporan Tim,
- g. Melakukan paparan kasus dalam sidang Komisioner, dan
- h. Membuat Keputusan (memutuskan hasil) sidang Komisioner.

Selanjutnya KASN mengirimkan Keputusan dan Rekomendasi KASN kepada PPK untuk ditindaklanjuti dengan Surat Keputusan yang diterbitkan PPK.

Mengacu pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2007 tentang Pemilu, kajian terhadap temuan atau laporan pelanggaran Pemilu yang dilakukan oleh ASN dilaksanakan paling lama 7 (tujuh) hari terhitung setelah temuan atau laporan diterima dan diregistrasi, dan untuk menyusun keterangan tambahan serta menyusun kajian dilakukan paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah temuan dan laporan diterima dan diregistrasi.

Tabel 2
Perbandingan KASN, MKE, & KASN

No.	Inti	Aspek	Keterangan
1.	KASN	Waktu	Kajian terhadap temuan atau laporan pelanggaran Pemilu yang oleh ASN dilaksanakan maksimal 7 (tujuh) hari terhitung setelah temuan atau laporan diterima dan diregistrasi
		Proses	Kategori pelanggaran yang masuk ke KASN merupakan kategori pelanggaran berat dan sedang sehingga KASN perlu melakukan koordinasi dengan BKN.

2.	MKE	Waktu	Masing-masing laporan dan/atau aduan dari publik atau ASN terhadap pengingkaran kode etik, diusut oleh MKE dalam tempo 7 (tujuh) hari kerja setelah aduan masuk.
		Proses	Melakukan konfirmasi dan pengusutan terhadap pelapor dan terlapor guna mendapatkan kebenaran. MKE membuat keputusan pasca ASN yang diduga mengingkari Kode Etik diperkenankan untuk membela diri. Keputusan MKE diambil secara musyawarah mufakat, selanjutnya dituangkan dalam bentuk berita acara. Keputusan MKE bersifat final.
3.	Bawaslu	Waktu	Membutuhkan waktu 7 (tujuh) hari dalam menindaklanjuti alur pengaduan.
		Proses	Jika laporan pelanggaran masuk melalui bawaslu proses yang dilakukan oleh bawaslu akan melakukan kajian dan penyelidikan yang nantinya akan direkomendasikan kepada PPK Kab/Kota/Prov di daerah. Dengan begitu akan diterbitkan surat keputusan yang ditujukan ke Badan Kepegawaian Negara.

V. MONITORING DAN EVALUASI

Monitoring dan evaluasi merupakan ekstraksi atas data/keterangan yang sesuai dari waktu sebelumnya, kegiatan saat sekarang yang dijadikan basis data untuk kegiatan perencanaan di waktu yang akan datang, dengan sasaran sebagai berikut:

- a. Melakukan kendali dari pelaksanaan kegiatan pembinaan dan pengawasan netralitas ASN guna berjalan efektif dan efisien berdasarkan tujuan yang telah ditentukan;
- b. Memberikan input, advis dan rujukan terkait dengan perencanaan di masa yang akan datang.

Ruang lingkup kegiatan monitoring dan evaluasi ini adalah:

- a. Kegiatan yang dilaksanakan oleh setiap organisasi pemerintah dalam pembinaan dan pengawasan netralitas ASN, meliputi :
 - Persiapan
 - Melaksanakan kegiatan (konkretisasi serapan dana, konkretisasi fisik dan persoalan serta usaha untuk menguraikan apa yang akan/telah dibuat)
 - Pemberitahuan hasil kegiatan/laporan (setiap bulan/setiap tiga bulan/setiap enam bulan/ setiap tahun)
 - Pemanfaatan (output dan outcome).

- b. Dampak penerapan pekerjaan yang sudah terlaksana.
- c. Kelanjutan dari hasil monev.

Dalam penerapan kegiatan monev, desain yang akan dipakai adalah sebagai berikut:

- a. Survei. Desain ini menggunakan media survei berwujud kuesioner yang bisa disebar kepada public/masyarakat untuk menjadi *sample*, yang mengakomodasi beberapa keperluan akan informasi, misalnya :
 - Penjelasan tentang sifat masyarakat dalam kehidupan sosial
 - Penjelasan terkait bagaimana public dapat berperan serta dalam pengawasan netralitas ASN
 - Opini publik terkait pembinaan dan pengawasan netralitas ASN
 - Perubahan yang terjadi diakibatkan oleh kegiatan.
- b. Observasi langsung. Yaitu desain mengumpulkan informasi dengan cara langsung diamati/dipantau, misalnya:
 - Melakukan observasi ke satuan unit kerja secara acak
 - Melihat mekanisme pembinaan dan pengawasan internal netralitas ASN yang dilakukan
 - Mengukur perubahan perilaku ASN setelah pelaksanaan kegiatan
- c. Data sekunder. Untuk melaksanakan aktivitas monev penting dilakukan pemeriksaan dokumen tercatat dan statistik. Pengesahan data perlu dilaksanakan dengan memakai sumber data penunjang sebagai basis informasi.

Mekanisme Pelaksanaan Monitoring dan Evaluasi

Untuk melakukan kegiatan monev, dapat mempertimbangkan indikator sebagai berikut:

- a. Memastikan arah monev
- b. Membuat konstruksi metode monitoring dan evaluasi

- c. Mendesain jenjang implementasi monev
- d. Memastikan siapa saja pelaksana monitoring dan evaluasi
- e. Melaksanakan monitoring dan evaluasi
- f. Menyampaikan hasil pelaksanaan monitoring dan evaluasi
- g. Memakai output monitoring dan evaluasi untuk dasar melaksanakan kegiatan di waktu ke depan

A. Menyusun Kerangka berpikir Kegiatan

Pra pelaksanaan kegiatan monev, harus dibuat kerangka logis tentang merencanakan kegiatan. Hal ini dilakukan untuk mendapatkan informasi awal mengenai tujuan, sasaran, indikator, target dan rencana pembiayaan. Data ini akan digunakan sebagai basis data yang nantinya akan diperbandingkan dengan hasil pelaksanaan kegiatan. Adapun matrik kerangka logis kegiatan sebagaimana terlampir.

B. Sistem aplikasi Monitoring dan Evaluasi

Pasca didaptkannya data awal tentang bagaimana merencanakan kegiatan yang akan dilaksanakan monev-nya, maka kegiatan berikutnya disedain perencanaan monitoring dan evaluasi pembinaan dan pengawasan netralitas ASN. Mekanisme ini dibuat untuk menjadikan panduan dalam menentukan obyek pemantauan, penanggung jawab pelaksanaan kegiatan, waktu pelaksanaan dan pelaporan. Adapun *tabel mekanisme monitoring dan evaluasi pembinaan dan pengawasan netralitas ASN* sebagaimana terlampir.

C. Format Instrumen Monitoring dan Evaluasi

Untuk melaksanakan monev, harus dibuat format yang dapat dijadikan dasar dalam melaksanakan kegiatan. Format tersebut dibuat guna bisa memberikan visualisasi terkait alasan

pelaksanaan kegiatan, mekanisme kegiatan, berbagai persoalan serta output dari kegiatan tersebut. Dalam mewujudkannya, bentuk dari instrument dapat dirubah dengan menyesuaikan berdasarkan kebutuhan. Adapun *bentuk dari alat/instrument monitoring dan evaluasi* sebagai berikut:

TABEL 3. LOGICAL FRAME WORK PEMBINAAN DAN PENGAWASAN NETRALITAS ASN

NO	NAMA PROGRAM	BENTUK KEGIATAN	MAKSUD DAN TUJUAN	SASARAN	INDIKATOR	STAKEHOLDER
1	<p>Tulis kan nama program. Misalnya: Pembinaan Netralitas ASN</p>	<p>Tulis kan bentuk kegiatan yang akan dilakukan terkait program tersebut. Misalnya: sosialisasi netralitas, dilakukan dalam bentuk diskusi terfokus, seminar, atau broadcasting, siaran, iklan</p>	<p>Tulis kan maksud dan tujuan yang ingin dicapai dari pelaksanaan program tersebut. Misalnya: sosialisasi dalam bentuk kegiatan diskusi terfokus dilakukan agar ASN dapat mengetahui dan memahami secara komprehensif berbagai kebijakan, sanksi, dan resiko pelanggaran terhadap kebijakan netralitas ASN.</p>	<p>Tulis kan sasaran yang ingin dicapai secara spesifik, uraian dari maksud dan tujuan</p>	<p>Tulis kan indikator keberhasilan dari pelaksanaan program yang dijalankan. Misalnya : a. Indikator keluaran (output). Parameter ini dipakai untuk menghitung keluaran yang secara otomatis didapatkan dari hasil melaksanakan berbagai kegiatan, baik fisik dan yang bukan fisik. b. Indikator dampak (impact). Indikator ini menunjukkan pengaruh, baik positif ataupun negatif yang dihasilkan sebagai dampak penerapan kegiatan yang telah dilakukan.</p>	<p>Sebutkan pihak mana saja yang terlibat dalam program kegiatan ini.</p>

TABEL 3. LOGICAL FRAME WORK PEMBINAAN DAN PENGAWASAN NETRALITAS ASN

NO	NAMA PROGRAM	BENTUK KEGIATAN	MAKSUD DAN TUJUAN	SASARAN	INDIKATOR	STAKEHOLDER
2	-	<p>c. Indikator hasil (outcome). Indikator ini pakai guna melihat capaian dari aneka kegiatan di suatu program yang telah diselesaikan. Parameter ini menggambarkan berfungsinya output atas berbagai kegiatan di jangka waktu menengah.</p>	.....

TABEL 4. MEKANISME MONITORING EVALUASI PEMBINAAN DAN PENGAWASAN NETRALITAS ASN

NO	OBYEK PEMANTAUAN	PENANGGUNG JAWAB				WAKTU PELAKSANAAN	PELAPORAN	
		PENANGGUNG JAWAB UTAMA	PENGUMPUL DATA DAN DOKUMENTASI	PENGOLAH DATA/ PEMANTAU	PENERIMA LAPORAN		FORMAT	
1	Nama program/ kegiatan yang menjadi obyek pemantauan, misalnya : Program sosialisasi netralitas ASN	Nama/ pihak yang menjadi penanggung jawab kegiatan	Nama/ pihak yang melaksanakan Money	Nama/ pihak yang mengolah dan menindaklanjuti money	Periode waktu pelaksanaan kegiatan	Hasil Money ditunjukkan kepada siapa	Kegiatan/ Dokumen	
2	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
3	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....

TABEL 5. INSTRUMEN MONITORING DAN EVALUASI PEMBINAAN DAN PENGAWASAN NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA

NO	URAIAN	KETERANGAN
1.	Arah Kebijakan	<i>Tuliskan kebijakan apa yang ingin dicapai.</i>
2.	Sasaran	<i>Tuliskan target yang ingin dicapai, misalnya setiap ASN memahami tentang netralitas ASN (berapa %).</i>
3.	Kegiatan	<i>Tuliskan kegiatan apa yang dilakukan, misalnya Sosialisasi Netralitas ASN.</i>
4.	Uraian singkat kegiatan	<i>Deskripsikan secara singkat tentang pelaksanaan kegiatan yang telah dilakukan.</i>
5.	Instrumen :	
	Data yang dibutuhkan	<i>Sebutkan data apa saja yang dibutuhkan untuk melakukan an money dari kegiatan tersebut.</i>
	Metode yang digunakan	<i>Tuliskan metode yang digunakan dalam melakukan monitoring dan evaluasi dari kegiatan tersebut, misalnya survey atau jajak pendapat terhadap ASN, wawancara secara random terhadap ASN.</i>
	Sumber data	<i>Data tersebut diperoleh dari mana,</i>
6.	Teknik Analisis	<i>Bagaimana mengolah dan menganalisis data tersebut.</i>