

# POLICY BRIEF

## NETRALITAS ASN DI TENGAH INTERVENSI POLITIK



KOMISI APARATUR  
SIPIIL NEGARA

### MANDAT KASN DALAM MENJAGA NETRALITAS ASN

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 atau yang lebih dikenal dengan sebutan UU ASN ialah undang-undang yang mengatur segala hal mengenai Aparatur Sipil Negara (ASN). UU ini merupakan suatu kerangka regulasi untuk mendorong terciptanya ASN yang terdiri dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat, serta mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa. Adanya UU ASN juga menandai terbentuknya Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) yang berfungsi mengawasi pelaksanaan norma dasar, kode etik dan kode perilaku ASN, serta penerapan Sistem Merit dalam kebijakan dan Manajemen ASN pada Instansi Pemerintah.

### MENGAPA HARUS NETRAL?

Pasal 2 UU ASN menyatakan bahwa penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen ASN berdasarkan salah satu pada asas, yaitu NETRALITAS. Netralitas birokrasi adalah sebuah sistem dimana birokrasi tidak akan berubah dalam melakukan menjaga pelayanannya kepada publik/masyarakat, walaupun pimpinannya berganti dengan pimpinan yang lain. Tugas birokrasi sebagai pemberi pelayanan tidak boleh berkurang kualitasnya, walaupun pimpinannya berganti (Thoha, 2007: 168).

Oleh karena itu, dibutuhkan ASN yang netral terhadap segala bentuk kegiatan politik, tidak terintervensi, tidak memihak dengan kubu politik manapun, serta bebas dari segala jenis tuntutan politik.

Sikap netral dari pengaruh politik yang dimiliki oleh ASN menjadi hal yang wajib ada dalam diri ASN. Sebagai aparatur pemerintah yang paling dekat dengan masyarakat, ASN memberikan pelayanan publik secara langsung dan berinteraksi dengan masyarakat. Netralitas terhadap politik harus dimiliki oleh ASN agar tidak terlibat menjadi anggota partai politik dan terhindar dari kepentingan-kepentingan politik yang mengarahkan ASN untuk dapat memobilisasi (massa)/masyarakat untuk memenuhi kepentingan politik tersebut.

### DAMPAK ASN TIDAK NETRAL



Berdasarkan hasil kajian Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) mengenai netralitas PNS yang berlokasi pada 6 (enam) daerah yaitu: Buleleng-Bali; Malang; Batu; Jambi; Makassar; dan Takalar; Ketidaknetralan ASN mempunyai berbagai konsekuensi terhadap berjalannya roda pemerintahan. Oleh karena itu, jika ASN tidak menjaga netralitasnya, maka hal-hal yang terjadi antara lain adalah:

Kepentingan masyarakat terdistorsi

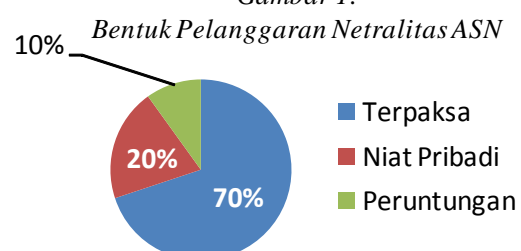
Pelayanan tidak optimal

Penempatan jabatan cenderung melihat keterlibatan dalam pilkada

Jabatan di birokrasi diisi oleh PNS yang tidak kompeten

Fenomena pemilihan kepala daerah (Pilkada) dapat menjadi contoh bagaimana politisasi dalam birokrasi. Laporan yang diterima Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) terdapat 19 laporan dugaan ASN yang tidak netral, melibatkan 53 oknum yang menjabat sebagai camat, kepala dinas, sekretaris daerah, dan staf pemerintah daerah (Ikhsanudin, 2016). Selain itu, netralitas ASN pada pelaksanaan pilkada di Indonesia (April 2017), terdapat 30 laporan hasil pengawasan ketidaneutralan ASN di 30 kabupaten/ kota dari 101 daerah yang menyelenggarakan pilkada pada tahun 2017 (Bawaslu, 2017). Menurut Bawaslu, bentuk pelanggaran yang dilakukan ASN tersebut bervariasi, sehingga jika diukur persentasenya hampir 70 persen ASN melakukan pelanggaran karena keterpaksaan, 20 persen karena niat pribadi, dan 10 persen karena peruntungan.

Gambar 1.



Sumber: Badan Pengawas Pemilihan Umum, 2017

Menurut hasil kajian Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), bentuk pelanggaran netralitas yang seringkali terjadi dalam pilkada/pemilu, diantaranya memakai anggaran Pemda untuk kampanye terselubung; terlibat langsung atau tidak langsung dalam kampanye suatu pasangan calon; terlibat memfasilitasi Paslon dengan memberikan fasilitas, seperti memasang baliho atau spanduk untuk kepentingan calon tertentu; dan sebagainya.

*Tabel 1.  
Laporan Pengaduan Pelanggaran Netralitas dalam  
Pilkada Serentak 2015 dan 2017*

Tahun	Laporan Pengaduan Dugaan Pelanggaran
2017	37
2016	54
2015	25

*Sumber: Bidang Pengaduan dan Penyelidikan, KASN, 2017*

KASN mendapat laporan dugaan pelanggaran netralitas ASN menjelang pilkada meningkat dari pilkada serentak putaran pertama tahun 2015 dan putaran kedua 2017 (lihat Tabel 1). Jumlah laporan dugaan pelanggaran netralitas ASN tahun 2015 ada 25, tahun 2016 ada 54 dan pada tahun 2017 ada 38. Hal ini menunjukkan menjelang pilkada bentuk pelanggaran semakin tinggi dengan banyaknya laporan yang diterima.

Belum lagi pelanggaran yang tidak dilaporkan kepada KASN dan pelanggaran yang ditindak langsung dilokasi oleh KASN dan Bawaslu. Padahal jumlah daerah yang melaksanakan pilkada putaran kedua lebih sedikit dibanding pilkada putaran pertama (lihat Tabel 2). Sehingga peranan KASN sangat besar dan berat dalam menjaga netralitas ASN khususnya menjelang pilkada/pemilu.

*Tabel 2. Daerah Yang Melaksanakan  
Pilkada Serentak 2015 dan 2017*

PILKADA				
Tahun	Provinsi	Kabupaten	Kota	Total
2017	7	76	18	101
2015	9	224	36	269

*Sumber: Kompas.com, 2015*

Selain melakukan penindakan, untuk mengupayakan terjaganya netralitas para ASN, KASN pada tahun 2016 dengan menggandeng Bawaslu telah memberikan sosialisasi mengenai netralitas ASN ke beberapa daerah, antara lain: Aceh, Bangka Belitung, DKI, Kota Depok, Kota Bandung, Kota Batu, Kotawaringin, dan Sulawesi Barat. Sosialisasi tersebut diharapkan dapat membuat ASN menjalankan tugasnya sesuai fungsinya dan menjaga netralitas. Pegawai yang tidak netral akan berimbas terhadap pelayanan yang terdiskriminasi.



## HASIL STUDI TENTANG NETRALITAS ASN

Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) melakukan sebuah survei dan kajian mengenai netralitas ASN terhadap sejumlah responden yang berprofesi sebagai ASN dan akademisi di Kabupaten Buleleng, Kota Batu, Kota Malang, Kota Makassar, dan Kabupaten Takalar yang menghasilkan beberapa temuan mengenai pandangan responden mengenai netralitas ASN itu sendiri.

Sebagian besar responden beranggapan ASN perlu memahami pentingnya netralitas yang ditandai

dengan pernyataan mereka bahwa seharusnya ASN tidak ikut aktif dalam aktivitas politik (baik Nasional maupun Daerah), artinya bukan merupakan anggota partai politik, tidak ikut serta menjadi tim sukses paslon, ataupun menjadi tim kampanye; jika tidak maka ASN bersangkutan harus benar-benar berhenti menjadi seorang ASN (lihat Grafik 2). Pada dasarnya, Netralitas ASN itu sulit dilaksanakan karena ASN juga memiliki hak pilih, jadi dalam pemilu pasti PNS memihak pada calon tertentu. Namun demikian, "memihak" calon tertentu hanya dapat dilakukan ASN pada saat menggunakan hak suaranya, terlepas dari itu PNS tidak boleh menunjukkan keberpihakannya.

## MENGAPA ASN SULIT BERSIKAP NETRAL?



Dalam menerapkan netralitas ASN, masing-masing negara di dunia mempunyai cara-caranya tersendiri. Sebagai contoh ialah Netralitas ASN di Amerika Serikat, yang merupakan sebuah hasil dari dikotomi antara politik dan administrasi, di mana proses pembuatan kebijakan berbeda dengan proses eksekusi. Di Inggris, politik dan administrasi berkolaborasi dalam *whitehall system*. ASN diharapkan menjaga netralitasnya ketika ada pergantian parlemen dan tidak berpartisipasi dalam debat politik meskipun mempunyai hak tersebut. Hal tersebut dikarenakan adanya kepercayaan masing-masing antar politisi dan ASN itu sendiri.

Berdasarkan contoh kedua negara tersebut, dapat dikatakan bahwa Indonesia belum mencapai tahap implementasi dikotomi politik dan administrasi. Padahal, para akademisi mempelajari bahwa terdapat perbedaan antara administrasi dan politik. Oleh karena itu dibutuhkan batasan yang jelas mengenai perbedaan tersebut. Jelasnya dikotomi tersebut juga dapat menjadi alat yang menguatkan regulasi-regulasi mengenai netralitas ke depannya.

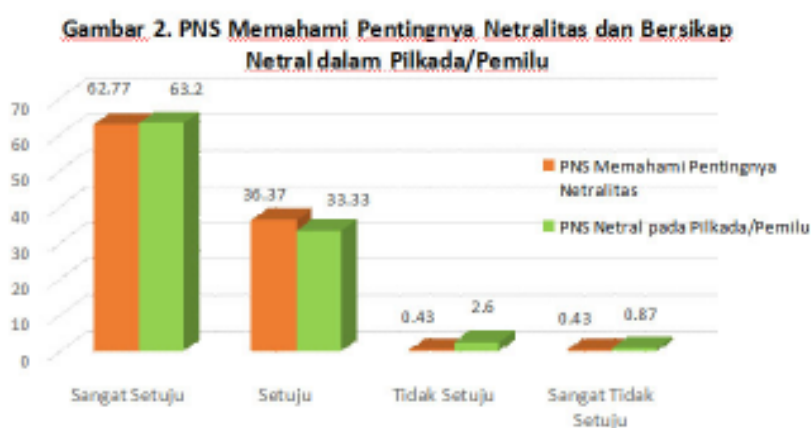
Penguasa puncak di daerah merasa memiliki kewenangan penuh untuk memilih, menetapkan dan mengganti pejabat struktural yang akan membantunya dalam pemerintahan (Edison, 2011) karena hal itu tertera pada UU ASN Pasal 53 yang menjelaskan tentang kewenangan pembinaan manajemen ASN oleh kepala daerah. Perombakan secara besar-besaran di lingkungan jabatan struktural ketika kepala daerah baru terpilih adalah

pemandangan biasa yang terjadi di berbagai daerah. Permasalahan ini menjadi semakin pelik ketika perombakan dilakukan tidak didasarkan pada kompetensi/kinerja melainkan lebih menekankan pada kedekatan politik. Padahal jika pemimpin berhasil menciptakan iklim etis dalam dinas sipil, hal itu memberikan pengaruh positif terhadap kinerja suatu organisasi (Sabrina, 2012). Akhirnya ASN lebih berorientasi membangun kedekatan politik dengan penguasa daripada membangun kompetensi dan kinerja untuk menjamin kariernya (Prasodjo & Rudita, 2014).

Bentuk riil politisasi birokrasi dapat dilihat pada laporan penelitian yang dilakukan LIPI (LIPI, 2006) terhadap pilkada langsung di Malang, Gowa, dan Kutai Kartanegara. Hasil penelitian tersebut menjelaskan bahwa ada sejumlah faktor yang mempengaruhi birokrasi berpolitik, yaitu: kuatnya ketokohan (*personality*) menanamkan pengaruh terhadap ASN, *vested interest* ASN untuk mobilitas karier secara cepat, lemahnya sosialisasi institusi, manipulasi tafsir regulasi, kuatnya hubungan *patron-client*, dan peran *shadow bureaucracy*.

Selain itu, bentuk tekanan terhadap PNS masih terjadi hingga pilkada 2017 berlangsung, tekanan dari para pemegang kekuasaan masih ada dalam bentuk tawaran jabatan, demosi dan juga mutasi dari para calon yang maju dalam pilkada tersebut (KASN, 2017). Tekanan ini sering terjadi dalam kasus pilkada karena *mind set* PNS yang takut jika tidak memenuhi tekanan politik itu karir dia akan terhambat atau bahkan berhenti.

### Memahami Pentingnya Netralitas dan Bersikap Netral dalam Pilkada/Pemilu



Sumber: Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem, Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), 2017

**Gambar 2** menampilkan bahwa mayoritas responden menyatakan sangat setuju bagi ASN untuk memahami pentingnya netralitas dan menjaga sikap netral dalam Pilkada/Pemilu.

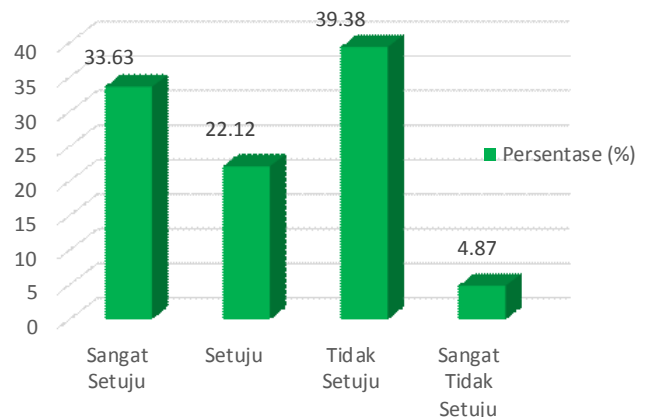
Hal tersebut mengindikasikan bahwa perlunya ASN memahami pentingnya netralitas dan bersikap netral dalam pilkada/pemilu.



## PNS TIDAK PERLU IKUT DALAM PILKADA

Selain itu, walaupun PNS telah memahami pentingnya netralitas, dorongan untuk berpolitik praktis sulit dihindari, misalnya dorongan dari atasan untuk mendukung pasangan calon tertentu. Untuk menghindari hal tersebut, sejumlah responden berpendapat bahwa PNS seharusnya tidak perlu terlibat dalam pilkada/pemilu, sebagaimana berlaku bagi TNI/POLRI (lihat Gambar 3). ASN seringkali dijadikan alat politik dan disalahgunakan untuk kepentingan tertentu. Hal ini terjadi apabila pasangan calon dalam pilkada/pemilu adalah pasangan yang sedang menjabat. Tidak hanya melalui politik uang, tetapi juga dalam bentuk barang/bingkisan bahkan jabatan. Namun demikian, tidak ada jaminan apabila hak pilih ASN dicabut mereka akan terbebas dari intervensi politik dalam melaksanakan tugasnya, sepanjang kewenangan pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian dari jabatan berada ditangan pejabat politik. Kewenangan tersebut yang harus diawasi melalui penerapan sistem merit.

Gambar 3. PNS Tidak Perlu Ikut dalam Pilkada/Pemilu



Sumber: Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem, Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), 2017

## Rekomendasi

Netralitas ASN adalah hal yang harus dilaksanakan, namun tidak mudah untuk diterapkan. Indonesia sebagai negara yang sangat demokratis saat ini mem. Rekomendasi kami dalam menjaga netralitas ASN ialah antara lain :

- Perlu adanya penguatan Kode Etik ASN dengan batasan yang jelas dan tegas, serta jaminan perlindungan dalam menjaga kenetralitasan ASN.
- Perlu dibangun kerja sama dengan BKN untuk memberikan sanksi administratif berupa tidak diproses kenaikan jabatannya.
- Perlu dibangunnya kerjasama KASN, Badan Kepegawaian Negara (BKN) Regional dengan Badan

Kepegawaian Daerah (BKD) sebagai sumber informasi di daerah, serta Bawaslu untuk mengawasi jalannya pilkada dan pemilu.

- Adanya akses pelaporan atau advokasi mengenai permasalahan netralitas secara merata di seluruh Indonesia, serta jaminan terhadap pelapor.
- Adanya informasi berbentuk ajakan menjaga netralitas dalam bentuk iklan, video atau infografis yang dapat bekerja sama dengan media.
- Perlu adanya kerjasama dengan LAN dan KEMENPAN untuk memberikan pelatihan etika dan netralitas dalam seminar dan workshop, serta simulasi keadaan yang menguji netralitas.

## Referensi

- Badan Pengawas Pemilihan Umum. 2017. Evaluasi Netralitas ASN Pada Pilkada 2017. Jakarta: Bawaslu.
- Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem, Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN). 2017. Kajian Netralitas Aparatur Sipil Negara pada Pilkada 2017 (Studi Kasus: Malang, Makassar, Takalar, Bali). Jakarta: Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem, Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN).
- Edison. 2011. Meritokrasi vs Politisasi Jabatan Karir Dalam Birokrasi Lokal : Sebuah Paradoks Netralitas Birokrasi. Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik vol. 16 no. 1, 67-76. Universitas Gadjah Mada.
- Ikhshanudin, A. 2016. Bawaslu RI : Ada 53 PNS Tidak Netral di Pilkada Serentak 2017. <https://news.detik.com/berita/d-3364328/bawaslu-ri-ada-53-pns-tidak-netral-di-pilkada-serentak-2017>, diakses pada 12 Juni 2017.
- Institute for Government. 2014. In defence of Civil Service neutrality: the importance of trust and professionalism with Martin Donnelly, Permanent Secretary. <https://www.instituteforgovernment.org.uk/events/defence-civil-service-neutrality-importance-trust-and-professionalism-martin-donnelly>, diakses pada 18 Juni 2017.
- Kompas.com. 2015. Daerah yang menggelar Pilkada Serentak. <http://regional.kompas.com/read/2015/07/26/10083221/Pendaftaran.Calon.Dimulai.Ini.269.Daerah.yang.Gelar.Pilkada.Serentak.2015?page=all>, diakses pada 12 Juli 2017
- Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia. 2006. Netralitas Birokrasi dalam Pilkada Langsung Indonesia 2005 (Studi Kasus Malang, Gowa dan Kutai Kartanegara). Jakarta.
- Mohapatra, M.K. 1965. The Doctrine of Civil Services Neutrality Under Democratic Socialism in India. *The Indian Journal of Political Science*, Vol. 26, No. 4, Conference Number: xxvii Indian Political Science Conference: Mysore, 28th, 29th, & 30th DECEMBER, 1965 (October-December, 1965), pp. 138-142. Indian Political Science Association.
- Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010
- Prasodjo, Eko & Laode Rudita. 2014. Civil State Apparatuslaw : Building The Professionalism Of Civil State Apparatus. *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS vol. 8*, 13-29. Badan Kepegawaian Negara.
- Sabrina, Ching Yuen Luk. 2012. Questions of Ethics Pabic Management : The Case Study Of Hongkong. *Public Personnel Management vol 41 No.2* . SAGE Journals. USA
- Thoha, M. (2007). *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014.

Policy Brief ini disusun oleh:

Septiana Dwiputrianti, I Made Suwandi, Irwansyah; Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem, Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), berdasarkan hasil penelitian 'Netralitas ASN', didukung anggaran APBN KASN tahun 2017