



## Kinerja Komisi Aparatur Sipil Negara Sebagai Lembaga Pengawas Netralitas Aparatur Sipil Negara

Novrida Wulandari\*<sup>1</sup>, Adianto<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Riau, Pekanbaru, 28293, Indonesia.  
Email Korespondensi: [novrida.wulandari1595@student.unri.ac.id](mailto:novrida.wulandari1595@student.unri.ac.id)

Diterima 22 Februari 2020; Disetujui 26 Maret 2020; Dipublikasi 1 April 2020

**Abstract:** ASN neutrality in Indonesia is currently a public issue that will continue. Regarding this matter, the guidance of ASN is mandated in Law No. 5 of 2014 concerning ASN. The formation of ASN also functions as an effort to form a neutral attitude and free from the intervention of power and political parties. The supervision aspect is one of the most important aspects of upholding the neutrality of ASN employees. In the process of government supervision, there are 2 types of supervision processes, namely preventive and repressive supervision as well as active and passive supervision. The KASN neutrality oversight study by KASN has three objectives namely, analyzing the causes of violations of neutrality among ASN employees, evaluating the KASN supervision system for the implementation of the ASN neutrality principle, compiling recommendations for increasing the effectiveness of the KASN supervision system for the implementation of the ASN neutrality principle. Since 2015 KASN has built a monitoring system. So that in December 2018 507 complaints entered the KASN. In this article using the method of literature study in the form of a journal and searching methods.

**Keywords:** neutrality, supervision, state civil service commission.

**Abstrak:** Netralitas ASN di Indonesia saat ini menjadi isu publik yang akan terus berlanjut. Mengenai hal tersebut pembinaan ASN diamanatkan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang ASN. Pembinaan ASN juga berfungsi sebagai upaya pembentukan sikap netral dan bebas dari intervensi kekuasaan dan partai politik. Aspek pengawasan merupakan salah satu aspek yang sangat penting dalam penegakan netralitas pegawai ASN. Dalam proses pengawasan pemerintah, terdapat 2 macam proses pengawasan, yaitu pengawasan preventif dan represif serta pengawasan aktif dan pasif. Kajian pengawasan netralitas ASN oleh Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) ini mempunyai tiga tujuan yaitu, menganalisis penyebab terjadinya pelanggaran netralitas di kalangan pegawai ASN, mengevaluasi sistem pengawasan KASN terhadap pelaksanaan asas netralitas ASN, menyusun rekomendasi untuk peningkatan efektivitas sistem pengawasan KASN terhadap pelaksanaan asas netralitas ASN. Sejak tahun 2015 KASN sudah membangun sistem pengawasan. Sehingga Desember 2018 terdapat jumlah aduan yang masuk ke KASN mencapai 507 aduan. Pada artikel ini menggunakan metode studi literatur berupa jurnal dan metode *searching*.

**Kata kunci :** netralitas, pengawasan, komisi aparat sipil negara.

Banyaknya pelanggaran pegawai ASN terhadap asas netralitas menjadi isu yang mendapat banyak sorotan. Isu mengenai netralitas ASN ini

akan terus berlanjut karena adanya penyelenggaraan pilkada serentak gelombang keempat pada tahun 2020 dan gelombang kelima pada tahun 2024.

Untuk dapat menjalankan tugasnya dalam menjalankan tata kelola pemerintah dan pelayanan publik yang profesional, ASN dituntut untuk bersikap netral. ASN merupakan pemegang kewenangan dalam pengelolaan anggaran dan sumber daya di dalam birokrasi serta sebagai pelaksana kebijakan. Hal ini mengakibatkan pejabat publik dapat menjadikan pegawai ASN sebagai alat untuk tetap mempertahankan atau mendapatkan kewenangan dan kekuasaannya.

Pemerintah mengeluarkan sejumlah peraturan perundang-undangan untuk menegakkan netralitas pegawai ASN. Namun, tingkat pelanggaran terhadap asas netralitas ASN masih tinggi. Oleh karena itu, ketidak-netralan pegawai ASN menyebabkan ketidakadilan atau keberpihakan dalam pembuatan kebijakan dan penyelenggaraan pelayanan yang pada akhirnya menimbulkan kerugian pada masyarakat.

Pembinaan ASN diamanatkan dalam Undang-undang No.5 tahun 2014 tentang ASN. Effendi (2013:6) mengatakan bahwa pentingnya melakukan pembinaan pada ASN adalah untuk melaksanakan fungsi pemerintahan agar mencapai tujuan nasional serta untuk membentuk ASN yang berkemampuan dunia. Pembinaan ASN juga berfungsi sebagai upaya pembentukan sikap netral dan bebas dari intervensi kekuasaan dan partai politik.

Aspek pengawasan merupakan salah satu aspek yang sangat penting dalam penegakan netralitas pegawai ASN. Untuk memastikan pegawai ASN melaksanakan tugasnya dan mematuhi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan netralitas ASN guna menciptakan birokrasi yang profesional dan akuntabel sangat dibutuhkan sistem pengawasan ASN yang efektif.

Dengan demikian netralitas ASN tidak terlepas dari KASN sebagai lembaga pengawas yang berfungsi mengawasi pelaksanaan norma dasar ASN, dimana netralitas termasuk ke dalam norma dasar ASN. Berdasarkan uraian diatas maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut: (1) Bagaimanakah pengaturan dan implementasi prinsip netralitas ASN di negara Indonesia?, dan (2) bagaimanakah peran dan kinerja KASN sebagai lembaga pengawas ASN?

## KAJIAN PUSTAKA

### Netralitas Aparatur Sipil Negara

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), netralitas merupakan keadaan dan sikap netral, dalam arti tidak memihak, atau bebas.

Menurut Marbun dalam Sri Hartini (2009) bahwa netralitas adalah bebasnya Pegawai Negeri Sipil dari pengaruh kepentingan, seperti partai politik tertentu juga tidak memihak untuk kepentingan partai politik tertentu atau tidak berperan dalam proses politik. Netralitas ASN mengandung makna impartiality yang artinya adil, objektif, bebas pengaruh, bebas intervensi, tidak bias dan tidak berpihak pada siapapun.

Imparsialitas sebagai kesetaraan politik, yaitu perlakuan yang tidak memihak pada siapapun dalam melaksanakan wewenang publik berdasarkan undang-undang dan kebijakan tanpa mempertimbangkan hubungan khusus, referensi pribadi, dan hal-hal lain di luar hukum (Robert Dahl, 1989).

Terdapat empat tipe lingkungan di dalam lingkup sosial imparsialitas, yaitu negara, pasar, kerabat, serta kelompok kepentingan (Rothstein dkk, 2008).

Kepentingan publik dan peraturan perundang-undangan menjadi hal yang melatarbelakangi pegawai ASN dalam mengambil keputusan. Oleh karena itu, kepentingan lain harus dikesampingkan. Sehingga seorang ASN harus bertindak dengan jelas sesuai batasan-batasan dalam setiap aspek. Aspek-aspek netralitas tersebut yaitu, netralitas dalam politik, netralitas dalam pelayanan publik, dan netralitas dalam pembuatan kebijakan dan manajemen ASN.

Dalam menciptakan tata pemerintahan yang baik serta birokrasi yang berorientasi pada pelayanan publik, netralitas ASN menjadi hal yang sangat penting.

### **Pengawasan**

Pengawasan adalah segenap kegiatan untuk meyakinkan dan menjamin bahwa suatu tugas/pekerjaan telah dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya (Siagian, 2003; 112).

Pengawasan terdiri dari pengujian apakah segala sesuatu tersebut berlangsung sesuai dengan rencana yang telah ditentukan dengan intruksi yang telah digariskan, ia bertujuan untuk menunjukkan atau menentukan kelemahan-kelemahan dan kesalahan-kesalahan dengan maksud untuk memperbaikinya dan mencegahnya untuk tidak terulang kembali (Manullang, 1977; 136).

Pengawasan memiliki 3 tipe, yaitu pengawasan pendahuluan atau *Steering Controls*, pengawasan yang dilakukan bersama dengan pihak pelaksanaan kegiatan atau *Concurrent Controls*, dan pengawasan umpan balik.

Terdapat syarat-syarat untuk dapat menjalankan pengawasan yang baik, yaitu pengawasan harus

mendukung sifat dan kebutuhan kegiatan pemerintah, melaporkan setiap penyimpangan yang terjadi dengan segera, memiliki pandangan kedepan, serasi dengan pola organisasi, ekonomis, mudah dimengerti, terdapat perbaikan atau koreksi, objektif, teliti dan sesuai dengan standar yang digunakan serta harus luwes dan fleksibel.

Dalam proses pengawasan pemerintah, terdapat 2 macam proses pengawasan, yaitu pengawasan preventif dan represif serta pengawasan aktif dan pasif.

Pengawasan preventif dilakukan sebelum suatu keputusan atau peraturan mulai berlaku. Namun, pengawasan ini tidak dilakukan pada semua keputusan atau peraturan yang berlaku dan hanya dapat berlaku sesudah memperoleh pengesahan dari pejabat yang berwenang. Wujud dari pengawasan ini yaitu memberi pengesahan atau tidak (Irwan, 1990; 148-149).

Pengawasan represif dilakukan pada setiap saat dan terhadap semua keputusan atau peraturan. Wujud dari pengawasan ini adalah membatalkan atau menanggukhkan berlakunya suatu keputusan atau peraturan.

Pengawasan aktif dilakukan sebagai bentuk pengawasan yang dilakukan di tempat kegiatan yang bersangkutan. Sedangkan pengawasan pasif dilaksanakan melalui penelitian dan pengujian terhadap surat-surat pertanggungjawaban yang disertai dengan data dan bukti-bukti laporan yang diterima (Leo, 2012; 180-184).

### **METODE PENELITIAN**

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode *searching* dengan cara mencari dan menemukan bahan-bahan dan data

yang mendukung penulisan artikel ini melalui internet.

Selain itu, penulis menggunakan metode studi literatur yaitu dengan cara mempelajari referensi-referensi dari jurnal serta literatur lainnya yang berkaitan dengan pembahasan yang diangkat oleh penulis guna mendapatkan data-data yang mendukung penulisan artikel ini.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### **Pengaturan dan Implementasi Prinsip Netralitas ASN**

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 2 huruf f menyatakan bahwa salah satu asas penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN adalah “Netralitas”. Pada Pasal 87 ayat 4 huruf b menyatakan bahwa ASN diberhentikan dengan tidak hormat karena menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik. Selanjutnya terdapat pengaturan dari Kepala Badan Kepegawaian Negara menerbitkan surat Kepala Badan Kepegawaian Negara No.K.26-17/V.19-14/99 mengenai PNS yang menjadi anggota partai politik, menyebutkan bahwa PNS harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Pada Pasal 3 ayat (2) Undang-undang No.43 tahun 1999 menyebutkan bahwa dalam kedudukan dan tugas sebagai unsur aparatur negara yang memberikan pelayanan kepada masyarakat maka PNS harus netral dari semua pengaruh golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Selanjutnya pada ayat (3) disebutkan bahwa untuk menjamin netralitas PNS maka setiap PNS dilarang

menjadi anggota dan atau pengurus partai politik.

Menurut undang undang ini, netralitas PNS diartikan dengan tidak menjadi anggota dan atau pengurus partai politik. Selanjutnya dalam Peraturan Pemerintah No.9 tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil menyebutkan bahwa ada tiga pejabat pembina kepegawaian yaitu, Pejabat Pembina Kepegawaian Tingkat Pusat (Presiden), Pejabat Pembina Kepegawaian Tingkat Propinsi (Gubernur), Pejabat Pembina Kepegawaian Tingkat Kabupaten/Kota (Bupati/Walikota). Pada dasarnya, kewenangan yang diberikan kepada pejabat pembina kepegawaian tersebut sering kali disalahgunakan.

Kemudian diterbitkan Undang-undang No.5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara untuk menggantikan Undang-undang No.43 tahun 1999. Pada Pasal 12 disebutkan bahwa ASN berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan yang bebas dari intervensi politik dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Dalam undang undang ini juga mengatur tentang pembentukan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) yang mandiri dan bebas dari intervensi politik.

### **Peran dan Kinerja Komisi Aparatur Sipil Negara Sebagai Lembaga Pengawas**

Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) merupakan lembaga non struktural yang dibentuk berdasarkan Pasal 27 Undang-Undang No. 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Berdasarkan Pasal 30 undang-undang tersebut, KASN berfungsi sebagai pengawas pelaksanaan nilai dasar, kode etik dan kode perilaku ASN, serta penerapan sistem merit dalam kebijakan dan manajemen ASN pada instansi Pemerintah. Adapun Pasal 31 Undang-Undang ASN menguraikan tugas KASN sebagai lembaga yang melakukan pengawasan atas pembinaan profesi ASN, menjaga netralitas pegawai ASN, serta melaporkan pelaksanaan tugas kepada Presiden.

KASN menerima laporan mengenai pelanggaran netralitas ASN, melakukan penelusuran data dan informasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan pelanggaran netralitas ASN, dan melakukan upaya pencegahan pelanggaran terhadap netralitas ASN merupakan tugas KASN sebagai lembaga pengawas ASN.

Sejak tahun 2015 KASN sudah membangun sistem pengawasan, khususnya pengawasan yang bersifat represif. Sistem pengawasan yang bersifat represif ini dilakukan dengan cara menerima dan menindaklanjuti pengaduan dari masyarakat, lembaga pemerintah, ASN, LSM dan berbagai pihak atas kasus pelanggaran terhadap netralitas ASN.

Selanjutnya, dilakukan penyelidikan atau investigasi untuk mendapatkan bukti serta yang lebih lengkap dan bisa memberikan rekomendasi kepada pihak yang melakukan pelanggaran. Hingga Desember 2018 jumlah aduan yang masuk ke KASN mencapai 507 aduan. Hal ini menunjukkan kasus pelanggaran cenderung meningkat. Sebelumnya, KASN telah melakukan kerjasama dengan Bawaslu.

Kerjasama antara KASN dan Bawaslu tersebut dilakukan dengan cara sosialisasi serta menyampaikan data hasil temuan yang telah

dilakukan oleh Bawaslu kemudian ditindaklanjuti oleh KASN terkait pelanggaran netralitas pegawai ASN.

Kajian pengawasan netralitas ASN oleh KASN ini mempunyai 3 tujuan. Pertama, menganalisis penyebab terjadinya pelanggaran netralitas di kalangan pegawai ASN. Kedua, mengevaluasi sistem pengawasan KASN terhadap pelaksanaan asas netralitas ASN. Ketiga, menyusun rekomendasi untuk peningkatan efektivitas sistem pengawasan KASN terhadap pelaksanaan asas netralitas ASN.

KASN telah melakukan Pengkajian dan Pengembangan Sistem (PPS) selama April-November 2018 mengenai adanya penyebab pelanggaran netralitas ASN yaitu adanya motif mendapatkan atau mempertahankan jabatan oleh ASN, adanya hubungan primordial, ketidakpahaman mengenai regulasi yang berkaitan dengan netralitas, kemudian adanya tekanan dari atasan atau rendahnya integritas ASN.

Kemudian KASN menyebutkan bahwa terdapat kendala dalam pengawasan netralitas ASN yaitu, kurangnya komitmen ASN untuk bersikap netral dan profesional, pemberian sanksi yang lemah dan tebang pilih, kurangnya sosialisasi sehingga banyak ASN yang tidak tahu aturan, dan pengawasan netralitas yang belum baik dan mapan.

Dari penjabaran di atas, dapat dikatakan bahwa KASN tidak melakukan proses pengawasan preventif, dimana proses pengawasan ini dilakukan dengan cara menentukan peraturan-peraturan mengenai sistem prosedur, hubungan dan tata kerja. Selanjutnya, membuat pedoman sesuai dengan peraturan-peraturan yang telah ditetapkan (Simbolon, 2004).

Dalam hal ini, KASN kurang melakukan

sosialisasi kepada ASN mengenai netralitas. Oleh karena itu, per Desember Tahun 2018 tercatat 507 aduan. Semenjak dilaksanakannya Pilkada pada Tahun 2015 terdapat 29 aduan, kemudian pada Tahun 2016 terdapat 55 aduan, dan pada Tahun 2017 terdapat 52 aduan.

Hal tersebut menyatakan bahwa masih banyak ASN yang belum memahami atau masih melanggar ketentuan atau aturan yang berlaku. Maka dari itu, KASN sebagai lembaga pengawas hendaknya melakukan sosialisasi pendidikan mengenai asas netralitas ASN guna meningkatkan pemahaman ASN terhadapnya. Pengawasan preventif tentu saja menjadi hal dasar dalam proses pengawasan, sebab pengawasan ini dilakukan sebelum suatu keputusan atau peraturan mulai berlaku. Apabila pengawasan preventif ini dilakukan dengan baik maka KASN sebagai lembaga pengawas ASN dapat dikatakan berhasil dalam melakukan tugasnya.

## KESIMPULAN DAN SARAN

### Kesimpulan

Berdasarkan penjabaran dan pembahasan di atas, dapat di ambil kesimpulan:

1. KASN hadir sebagai lembaga pengawas ASN yang berfungsi mengawasi norma dasar ASN, dimana normalitas termasuk ke dalam salah satu norma ASN.
2. Terdapat dua jenis pengawasan yang dilakukan oleh KASN yaitu, pengawasan preventif dan pengawasan represif.
3. KASN menyatakan bahwa penyebab pelanggaran netralitas ASN yaitu adanya motif mendapatkan atau mempertahankan jabatan oleh KASN, adanya hubungan primordial, ketidakpahaman mengenai

regulasi yang berkaitan dengan netralitas, kemudian adanya tekanan dari atasan atau rendahnya integritas ASN.

4. Per Desember Tahun 2018 terdapat 507 aduan pelanggaran netralitas oleh ASN

### Saran

Untuk penelitian selanjutnya hendaklah peneliti menemukan data-data terbaru lainnya sehingga artikel tersebut merupakan artikel yang *out of date* dan membantu mahasiswa menemukan informasi-informasi penting untuk menunjang perkuliahan serta menambah wawasan pembaca.

### DAFTAR PUSTAKA

- Indonesia, R. (2014). *Aparatur Sipil Negara*. Jurnal Pengawasan Aparatur Sipil Negara, 2(8), 1-24.
- Putra, M. (2019). *Tinjauan Pustaka Mengenai Pengawasan Pembentukan Qanun*. <http://repository.unpas.ac.id>.
- Sari, F. (2014). *Landasan Teori Pengawasan*. <http://repository.uin-suska.ac.id>.
- Sari, I. (2018). *Kajian Teori Pengawasan dan Teori Kinerja*. <http://digilib.uinsgd.ac.id>.
- Sarnawa, B. (2017). *Pengaturan dan Implementasi Prinsip Netralitas Aparatur Sipil Negara di Indonesia*. Jurnal Media Hukum, 24 (1), 3-9.