



BERITA NEGARA REPUBLIK INDONESIA

2025, No. 28

Putusan-MK. Pengujian Materiil Undang-Undang Nomor 20
Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara

PUTUSAN

Nomor 121/PUU-XXII/2024

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA

MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

[1.1] Yang mengadili pengujian undang-undang pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

1. Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), yang diwakili oleh:

- 1) Nama : Khoirunnisa Nur Agustyati
Jabatan : Ketua Pengurus Yayasan Perludem
Alamat : Jalan Tebet Timur IVB Nomor 14, Tebet,
Jakarta Selatan;
- 2) Nama : Irmalidarti
Jabatan : Bendahara Pengurus Yayasan Perludem
Alamat : Jalan Tebet Timur IVB Nomor 14, Tebet,
Jakarta Selatan;

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon I;**

2. Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah, yang diwakili oleh:

- Nama : Herman N. Suparman
Jabatan : Direktur Eksekutif
Alamat : Permata Kuningan Lt.10 Jalan Kuningan Mulia
Kav. 9C Guntur, Setiabudi, Kota Administrasi
Jakarta Selatan, Provinsi Daerah Khusus
Jakarta;

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon II;**

3. Indonesia Corruption Watch, yang diwakili oleh:

- Nama : Agus Sunaryanto
Jabatan : Koordinator Badan Pekerja



Alamat : Jalan Kalibata Timur IV/D Nomor 6 Kota
Administrasi Jakarta Selatan, Provinsi DKI
Jakarta;

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon III**;

Berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 26 Agustus 2024 memberi kuasa kepada , Shaleh Al Ghifari, S.H., Ibnu Syamsu Hidayat, S.H., Dudy Agung Trisna, S.H., M.H., Sri Afrianis, S.H., Kurnia Ramadhana, S.H., Diky Anandya Kharista Putra, S.H., Hemi Lavour Febrinandez, S.H., dan Kafin Muhammad, S.H., kesemuanya merupakan kuasa hukum, advokat, dan/atau asisten advokat yang tergabung pada **Koalisi Untuk Netralitas ASN**, yang sepakat dan memilih domisili hukum di Jalan Durian Raya Nomor 199 Kelurahan Jagakarsa, Kecamatan Jagakarsa, Kota Administrasi Jakarta Selatan, Provinsi Daerah Khusus Jakarta, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa.

Selanjutnya disebut sebagai ----- **para Pemohon**;

[1.2] Membaca permohonan para Pemohon;

Mendengar keterangan para Pemohon;

Mendengar dan membaca keterangan Dewan Perwakilan Rakyat;

Mendengar dan membaca keterangan Presiden;

Mendengar dan membaca Pemberi Keterangan Sofian Effendi dan Sri Hadiati Wara Kustriani;

Mendengar dan membaca keterangan ahli Pemohon;

Mendengar dan membaca keterangan ahli Presiden;

Mendengar dan membaca keterangan saksi Presiden;

Memeriksa bukti-bukti para Pemohon;

Membaca kesimpulan para Pemohon dan Presiden;

2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa para Pemohon telah mengajukan permohonan bertanggal 28 Agustus 2024 yang diterima Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi pada tanggal 28 Agustus 2024 berdasarkan Akta Pengajuan Permohonan Pemohon Nomor 115/PUU/PAN.MK/AP3/09/2024 dan telah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi Elektronik (e-BRPK) dengan Nomor 121/PUU-XXII/2024 pada



tanggal 10 September 2024, yang telah diperbaiki dan diterima Mahkamah pada tanggal 2 Oktober 2024, yang pada pokoknya menguraikan hal-hal sebagai berikut:

A. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA (MK)

1. Bahwa salah satu kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia ["MK"] yakni untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final, untuk menguji Undang-Undang ["UU"] terhadap UUD 1945. Hal ini diatur berdasarkan ketentuan-ketentuan antara lain pada Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi ["UU MK"], Pasal 29 ayat (1) huruf (a) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman ["UU Kekuasaan Kehakiman"] dan Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ["UUP3"] yang masing-masing mengatur sebagai berikut:

Pasal 24C ayat (1) UUD 1945

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilu.

Pasal 10 ayat (1) huruf (a) UU MK

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

- a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (...).

Pasal 29 ayat (1) huruf (a) UU Kekuasaan Kehakiman

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

- a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (...).

Pasal 9 ayat (1) UUP3

Dalam hal satu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.



2. Bahwa sesuai dengan Pasal 2 ayat (2) dan (4) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang (PMK No. 2 Tahun 2021) menjelaskan pengujian di MK meliputi pengujian material, yang berarti pengujian yang berkenaan dengan materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian UU yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945, yang dikutip sebagai berikut:

Pasal 2 ayat (2) PMK No. 2 Tahun 2021

Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa Permohonan pengujian formil dan/atau pengujian materiil

Pasal 2 ayat (4) PMK No. 2 Tahun 2021

Pengujian materiil sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah pengujian yang berkenaan dengan materi dalam ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang atau perpu yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945.

3. Bahwa berdasarkan kewenangan yang diberikan, sebagaimana dimaksud dalam ketentuan-ketentuan tersebut di atas, MK memiliki fungsi sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*) yang berarti MK memiliki fungsi menjaga agar UU yang secara hierarkis berada di bawah UUD 1945 tidak bertentangan dengan UUD 1945. Apabila terdapat UU yang berisi atau memuat ayat, pasal dan bagian yang bertentangan dengan Konstitusi (*unconstitutional*), maka MK dapat menganulirnya dengan cara membatalkan keberadaan UU tersebut secara menyeluruh atau pun pasal per pasalnya;
4. Bahwa selain memiliki fungsi sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*), MK juga memiliki fungsi sebagai pelindung demokrasi (*the protector of the democracy*) dan pelindung hak asasi manusia (*the protector of human rights*) yang berarti MK memiliki fungsi dan kewajiban untuk menjaga prinsip serta nilai-nilai hak asasi manusia dan demokrasi;
5. Bahwa sebagai pelindung konstitusi (*the guardian of the constitution*), pelindung demokrasi (*the protector of democracy*) dan pelindung hak asasi manusia (*the protector of human rights*), MK berhak memberikan penafsiran terhadap sebuah ketentuan pasal-pasal dalam suatu UU agar bersesuaian dengan nilai-nilai konstitusi. Tafsir MK terhadap konstitusionalitas pasal-pasal dalam UU tersebut merupakan tafsir satu-satunya (*the sole interpreter of the constitution*) yang memiliki kekuatan hukum. Oleh karenanya, terhadap pasal-pasal yang rumusannya bertentangan dengan konstitusi



serta memiliki makna ambigu, tidak jelas, dan/atau multitafsir dapat dimintakan penafsirannya kepada MK. Dalam sejumlah perkara pengujian UU, MK telah beberapa kali menyatakan sebuah bagian dari UU konstitusional bersyarat sepanjang ditafsirkan sesuai penafsiran yang diberikan MK (*conditionally constitutional*) atau sebaliknya tidak konstitusional, jika tidak diartikan sesuai dengan penafsiran MK (*unconditionally constitutional*);

6. Bahwa selain memberikan penafsiran, dalam melaksanakan tugasnya bahkan MK dapat membatalkan ketentuan norma atau pasal yang dinilai bertentangan dengan nilai-nilai demokrasi dan hak asasi manusia yang termuat dalam konstitusi, dalam hal ini adalah UUD 1945;
7. Bahwa ketentuan Pasal 26 ayat (2) huruf d dan Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6897 (UU ASN), menurut pemohon telah bertentangan prinsip negara hukum yakni perlindungan dan jaminan hak asasi manusia, pelaksanaan cita-cita bangsa dan mewujudkan tujuan negara sebagaimana yang tercantum di dalam Pembukaan UUD 1945. Kaitannya juga adalah terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang baik, salah satunya dengan membentuk lembaga negara setingkat komisi negara yang mengawasi, aparatur sipil negara yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari korupsi, kolusi, nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD 1945;
8. Bahwa Permohonan uji materiil Pasal 26 ayat (2) huruf d dan Pasal 70 ayat (3) UU ASN diajukan karena pasal tersebut bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1), Pasal 28D ayat (3) UUD 1945, sehingga permohonan ini telah memenuhi syarat adanya ketentuan ketentuan dalam UUD 1945 yang menjadi batu uji terhadap ketentuan-ketentuan UU ASN yang dianggap bertentangan;
9. Bahwa dengan demikian, berdasarkan ketentuan dan hal-hal di atas menurut Para Pemohon, MK memiliki kewenangan untuk memeriksa dan memutus permohonan pengujian konstitusionalitas Pasal 26 ayat (2) huruf d



dan Pasal 70 ayat (3) UU ASN terhadap Pasal 1 ayat (3), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28D ayat (3) UUD NRI 1945.

B. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PARA PEMOHON

10. Bahwa sebelum memeriksa pokok-pokok substansi permohonan uji materiil ini, terlebih dahulu para Pemohon akan menguraikan kedudukan hukum atau *legal standing* para Pemohon. Uraian pada bagian ini, bertujuan untuk menjelaskan bahwa para Pemohon telah memenuhi syarat formil mengenai kedudukan atau *legal standing* sebagaimana diatur dalam peraturan yang berlaku;
11. Bahwa pengaturan mengenai syarat Pemohon dalam perkara Pengujian Undang-Undang yang digunakan sebagai ukuran untuk menetapkan pihak-pihak yang berhak mengajukan permohonan di muka MK telah diatur dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK dan Pasal 4 ayat (1) PMK No. 2/2021 yang berbunyi sebagai berikut ini:

Pasal 51 ayat (1) UU MK

Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia;
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara.

Pasal 4 ayat (1) PMK No. 2/2021

Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang atau Perppu, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama;
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara.

12. Selain menguraikan pihak-pihak yang dapat menjadi Pemohon dalam perkara pengujian undang-undang, Pasal 51 ayat (1) UU MK juga mensyaratkan pihak yang memiliki kepentingan konstitusional menunjukkan adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional. Sejak Putusan MK Nomor 006/PUU-III/2005, 010/PUU-III/2005 dan 011/PUU-V/2007



hingga saat ini, yang telah menjadi yurisprudensi tetap serta Pasal 4 ayat (2) PMK No. 2/2021 bahwasanya untuk dapat dikatakan telah adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang dimiliki oleh seseorang (*in casu* para Pemohon), maka harus dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

1. Adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
 2. Hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut, dianggap telah dirugikan oleh berlakunya UU yang dimohonkan pengujian;
 3. Kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
 4. Adanya hubungan sebab-akibat (*causaal verband*) antara kerugian dimaksud dengan berlakunya UU yang dimohonkan pengujian; dan
 5. Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional tersebut tidak akan atau tidak lagi terjadi.
13. Bahwa Para Pemohon adalah badan hukum privat berupa perkumpulan dan yayasan, sesuai Pasal 51 ayat (1) UU MK dan Pasal 4 ayat (1) PMK No. 2 Tahun 2021 yang dapat menjadi Pemohon dalam perkara pengujian undang-undang. Adapun penjelasan tentang legal standing masing-masing pemohon adalah sebagai berikut:

1. Perhimpunan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) atau Pemohon I

14. Bahwa Pemohon I, Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) adalah organisasi non pemerintah atau lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang tumbuh dan berkembang secara swadaya, atas kehendak dan keinginan sendiri di tengah masyarakat, yang didirikan atas dasar kepedulian dan dalam rangka turut serta mewujudkan pemilu yang demokratis dan demokratisasi di Indonesia;
15. Bahwa tugas dan peranan Pemohon I dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan yang mendorong pelaksanaan pemilu yang demokratis dan demokratisasi di Indonesia, dalam hal ini telah mendayagunakan lembaganya sebagai sarana untuk mengikutsertakan sebanyak mungkin anggota masyarakat dalam mewujudkan pemilu yang demokratis dan



demokratisasi di Indonesia. Hal ini sebagaimana tercermin di dalam Anggaran Dasar dan/atau akta pendirian Pemohon I;

16. Bahwa dasar dan kepentingan hukum Pemohon I dalam mengajukan sebagai Pemohon Pengujian Undang-Undang *a quo* dapat dibuktikan dengan Anggaran Dasar dan/atau akta pendirian Pemohon. Dalam Pasal 3 Akta Pendirian Yayasan Perludem (Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi) No. 279 tertanggal 15 November 2011 disebutkan bahwa Perludem menjalankan kegiatan yang meliputi pengkajian mengenai pemilu dan demokrasi, memberikan Pendidikan tentang pemilu dan demokrasi, memberikan pelatihan kepada masyarakat tentang pemilu dan demokrasi, serta melakukan pemantauan pemilu dan demokrasi;
17. Bahwa dalam mencapai tujuan tersebut, Pemohon I telah melakukan berbagai macam usaha/kegiatan yang dilakukan secara terus menerus, di mana hal tersebut telah menjadi pengetahuan umum. Adapun bentuk kegiatan yang telah dilakukan adalah sebagai berikut:
 - a. Menerbitkan Jurnal Pemilu dan Demokrasi; *Asia-Pacific Journal of Election and Democracy*; buku-buku dengan beragam topik yang tentang sistem pemilu, hukum pemilu, sistem keadilan pemilu, manajemen pemilu, dan aktor pada pemilu;
 - b. Mendorong terbentuknya UU Pemilu yang lebih baik;
 - c. Mendorong terbentuknya UU Penyelenggara Pemilu serta institusi penyelenggara pemilu yang profesional, berintegritas, berkapasitas, dan akuntabilitas;
 - d. Melakukan kajian terhadap proses pendaftaran pemilih yang akses, berkeadilan, non-diskriminasi, dan demokratis selama penyelenggaraan Pemilu 2014 dan 2019;
 - e. Mengawal proses seleksi penyelenggara pemilu yang transparan dan akuntabel;
 - f. Menyenggarakan proses pemantauan pelaksanaan pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah;
 - g. Mendorong terbentuknya lembaga penegakan hukum, khususnya lembaga yang berada dalam kerangka sistem keadilan pemilu, untuk mewujudkan keadilan pemilu;



- h. dan usaha-usaha lain dalam bentuk advokasi yang berkaitan dengan isu-isu pemilihan dan demokrasi.
18. Bahwa persoalan yang menjadi objek permohonan *a quo* adalah tentang dihilangkannya pengawasan sistem merit, asas serta kode etik dan kode perilaku ASN yang menimbulkan ketidakpastian hukum, dihilangkannya pengawasan independen atas netralitas terutama dalam penyelenggaraan Pilkada Serentak Tahun 2024, Pemohon I melihat urgensi ini sehubungan dengan dampak kaitannya yang dapat berujung pada lemahnya sistem birokrasi yang profesional, berintegritas dan memegang prinsip meritokrasi demi terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*), profesional, terbebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Oleh sebab itu, karena Pemohon I adalah organisasi yang memiliki kepedulian terhadap demokrasi, reformasi birokrasi dalam hubungannya dengan penyelenggaraan pemilu di Indonesia, termasuk salah satunya terkait dengan keberadaan kelembagaan independensi pengawasan netralitas ASN untuk menghasilkan pemilihan umum yang bersih dan adil, dan kepedulian itu tercermin dari bentangan aktivitas yang sudah dilakukan oleh Pemohon I, jelas Pemohon I memiliki kepentingan langsung dengan keberadaan pasal-pasal yang Pemohon I dimohonkan untuk diuji *a quo*;
19. Bahwa sebagai organisasi yang memiliki kepedulian dan mandat untuk berusaha mewujudkan penyelenggaraan pemilu yang berkeadilan, konstitusional, meneguhkan kedaulatan rakyat, serta sepenuhnya berkesesuaian dengan asas pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sebagaimana diatur pada Pasal 22E ayat (1) UUD 1945, terwujudnya sistem merit birokrasi yang dapat menjaga independensi dan netralitas serta terdapat pula pengawasan independen untuk itu, pasal-pasal dalam Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji *a quo* telah mengakibatkan kerugian secara langsung maupun tidak langsung, atau setidaknya potensial merugikan hak-hak konstitusional Pemohon I, karena Pasal-pasal *a quo* telah menimbulkan ketidakpastian hukum, melemahkan sistem negara hukum Indonesia (*rule of law*) dan berpotensi untuk menghambat sistem birokrasi yang memberikan setiap hak untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan sebagai jaminan konstitusional dalam hak partisipasi warga negara (*citizen*) dalam negara



demokrasi modern yang telah di garansi dalam Pasal 1 ayat (3), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945.

20. Bahwa selain itu, usaha Pemohon I untuk memajukan demokrasi, reformasi birokrasi dalam hubungannya dengan penyelenggaraan pemilu di Indonesia, termasuk salah satunya terkait dengan keberadaan kelembagaan independensi pengawasan netralitas ASN untuk menghasilkan pemilihan umum yang bersih dan adil secara khusus serta memajukan bangsa dan negara secara umum telah terhalangi karena ketentuan UU *a quo* sehingga hak konstitusional Pemohon I yang terdapat dalam Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, “Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya.” telah dirugikan oleh berlakunya UU *a quo*.
21. Bahwa upaya dari Pemohon I untuk menjamin penyelenggaraan pemilu yang adil, demokratis, dan konstitusional, sudah berkali-kali dilakukan oleh Pemohon I di Mahkamah Konstitusi, baik sebagai Pemohon, maupun sebagai Pemohon I. Beberapa di antaranya, Pemohon I adalah Pemohon di dalam Perkara No. 55/PUU-XVII/2019 yang kemudian menghadirkan Putusan MK terkait desain dan batasan-batasan konstitusional pelaksanaan pemilu serentak. Pemohon I juga adalah Pemohon di dalam perkara No. 80/PUU-XX/2022 yang kemudian memberikan Putusan penataan daerah pemilihan di dalam pemilu. Selain itu, Pemohon I juga berperan sebagai Pemohon di persidangan di Mahkamah Konstitusi pada Perkara No. 114/PUU-XX/2022 yang berkaitan dengan sistem pemilu DPR dan DPRD;
22. Bahwa dengan adanya pasal-pasal *a quo* yang akan berdampak serius terhadap penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah dan pemilihan umum secara lebih luas ke depan, dihilangkannya pengawasan sistem merit, asas serta kode etik dan kode perilaku ASN yang menimbulkan ketidakpastian hukum, dihilangkannya pengawasan independen atas netralitas ASN dimaksud, serta untuk memastikan penyelenggaraan pemilu umum kepala daerah, pengawasan sistem merit ASN tetap berpijak pada prinsip kerangka hukum yang pasti, dan dapat mewujudkan ASN yang profesional, berintegritas dan memegang prinsip meritokrasi demi tercapainya pemerintahan yang baik (*good governance*), profesional,



terbebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, Pemohon I memiliki kepentingan langsung terhadap hal ini, sesuai dengan mandat organisasi Pemohon I sebagaimana tercermin di dalam anggaran dasar organisasi Pemohon I;

23. Bahwa salah satu tujuan dari didirikannya organisasi Pemohon I adalah untuk mendorong terbentuknya UU Pemilu yang lebih baik. Dengan adanya pasal-pasal ini, Pemohon I meyakini telah menimbulkan terjadinya ketidakpastian hukum. Pasal-pasal ini berpotensi berdampak pada terganggunya penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah yang bebas dan adil dengan menjaga agar ASN tidak dimobilisasi untuk kepentingan partisan pemilihan umum semata karena tidak terdapat sistem pengawasan yang independen yang dapat mencegah, menanggulangi dan menindak pelanggaran-pelanggaran dimaksud;
24. Bahwa berdasarkan ketentuan dalam Pasal 16 angka 5 Akta Yayasan Perludem Tahun 2011 halaman 14 [Bukti P-2], menyebutkan, "Pengurus berhak mewakili Yayasan di dalam dan di luar pengadilan tentang segala hal dan dalam segala kejadian,...";
25. Bahwa selanjutnya di dalam Pasal 18 angka 1 Akta Yayasan Perludem Tahun 2011 halaman 15 menyebutkan, "Ketua Umum bersama dengan salah seorang anggota pengurus lainnya berwenang bertindak untuk dan atas nama pengurus serta mewakili Yayasan";
26. Bahwa sesuai dengan Salinan Akta Pernyataan Keputusan Pembina Yayasan Perludem Tahun 2020, Pengurus Yayasan terdiri dari Ketua sdri. Khoirunnisa Nur Agustyati, Sekretaris sdr. Fadli Ramadhanil, dan Bendahara sdri. Irmalidarti;
27. Bahwa merujuk pada ketentuan di dalam Pasal 16 angka 5 dan Pasal 18 angka 1 Akta Yayasan Perludem, yang berwenang untuk bertindak untuk dan atas nama pengurus serta mewakili Yayasan adalah Ketua dengan seorang pengurus lainnya. Dalam permohonan sebagai Pemohon I ini, Yayasan Perludem diwakili oleh sdri. Khoirunnisa Nur Agustyati sebagai Ketua Pengurus, dan sdri. Irma Lidarti sebagai anggota pengurus lainnya, yang dalam struktur pengurus adalah Bendahara;



28. Bahwa berdasarkan uraian argumentasi di atas, Pemohon I memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang ini di Mahkamah Konstitusi.

2. Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) atau Pemohon II

29. Bahwa Pemohon II adalah organisasi non pemerintah berbentuk yayasan yang didirikan berdasarkan Akta Pendirian No. 18 Tanggal 25 Mei 2001 pada Kantor Notaris NY. N. Kartini, SH., beberapa kali diubah dan diperbaharui sepanjang komposisi organisasi yang terakhir disahkan dalam Keputusan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU-0001503.AH.01.05. Tahun 2021 tentang Persetujuan Perubahan Badan Hukum Yayasan Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah. [Bukti P-3]
30. Bahwa berdasarkan Pasal 5 Anggaran Dasar, organisasi Pemohon II bertujuan untuk memberikan kontribusi optimalisasi pelaksanaan Otonomi Daerah untuk Daerah yang bersangkutan, kalangan dunia usaha, pemerintah pusat, dan masyarakat luas yang membutuhkannya. Adapun untuk mencapai tujuan tersebut berdasarkan Pasal 6 Anggaran Dasar, organisasi Pemohon II melakukan usaha-usaha:
- a. Kajian materi produk-produk hukum (Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan presiden, Peraturan Daerah, Keputusan Gubernur, Keputusan Walikota/Bupati dan- Kebijakan-Kebijakan lainnya) baik yang berhubungan langsung dengan dunia usaha maupun yang tidak berhubungan langsung dengan dunia usaha namun mempunyai implikasi terhadap dunia usaha dan pembangunan daerah
 - b. Melakukan penelitian mengenai implementasi/praktik pelaksanaan produk-produk hukum yang berhubungan dengan Otonomi Daerah
 - g. Mengajukan komentar, kritik maupun saran kepada Lembaga-lembaga Pemerintahan yang berwenang (bidang yudikatif, legislatif maupun eksekutif) maupun Lembaga-lembaga non pemerintah serta masyarakat luas tentang pelaksanaan Otonomi Daerah;
 - h. Melakukan usaha-usaha lain yang relevan dengan pelaksanaan Otonomi Daerah dan tidak bertentangan dengan maksud dan tujuan Yayasan ini.
31. Bahwa sehubungan dengan permohonan pengujian pasal-pasal dalam undang-undang *a quo* sebagai organisasi yang memiliki tujuan untuk



memberikan kontribusi optimalisasi otonomi daerah dengan usaha-usaha sebagaimana diuraikan pada bagian sebelumnya, keberadaan pasal-pasal *a quo* akan menyebabkan dihilangkannya pengawasan sistem merit, asas serta kode etik dan kode perilaku ASN yang menimbulkan ketidakpastian hukum, dihilangkannya pengawasan independen atas netralitas ASN dimaksud, serta hilang/berkurangnya kepastian hukum untuk terselenggaranya pemilu umum kepala daerah yang bebas dan adil karena keberadaan pasal-pasal *a quo* berpotensi berdampak pada terganggunya penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah yang bebas dan adil dengan menjaga agar ASN tidak dimobilisasi untuk kepentingan partisan pemilihan umum semata karena tidak terdapat sistem pengawasan yang independen yang dapat mencegah, menanggulangi dan menindak pelanggaran-pelanggaran dimaksud.

32. Bahwa Pemohon II sebagai organisasi yang memiliki tujuan untuk memberikan kontribusi optimalisasi Otonomi Daerah dengan salah satunya melakukan kajian materi produk-produk hukum yang berdampak pada pembangunan daerah. Dengan adanya pasal-pasal ini, Pemohon II meyakini telah menimbulkan terjadinya ketidakpastian hukum. Pasal-pasal ini berpotensi berdampak pada terganggunya penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah yang bebas dan adil dengan menjaga agar ASN tidak dimobilisasi untuk kepentingan partisan pemilihan umum semata karena tidak terdapat sistem pengawasan yang independen yang dapat mencegah, menanggulangi dan menindak pelanggaran-pelanggaran dimaksud;
33. Bahwa atas berbagai kerugian di atas berkonsekuensi langsung hilangnya hak konstitusional Pemohon II untuk memperjuangkan hal yang telah dijamin dan ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2), Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28D ayat (3) tentang kepastian hukum dan jaminan kesempatan yang sama dalam pemerintahan serta dalam kaitannya dengan Pemilihan Umum Kepala Daerah sebagaimana diuraikan pada paragraf sebelumnya, Mahkamah Konstitusi dalam Putusan MK Nomor 011-017/PUU-I/2003 menegaskan, Hak untuk dipilih menduduki jabatan-jabatan yang diisi melalui prosedur pemilihan, baik secara langsung atau secara tidak langsung oleh rakyat (vide Putusan MK Nomor 011-017/PUU-I/2003, hal 35) lebih lengkap disebutkan "...bahwa hak konstitusional warga negara untuk memilih dan



dipilih (*right to vote and right to be candidate*) adalah hak yang dijamin oleh konstitusi, undang-undang maupun konvensi internasional, maka pembatasan penyimpangan, peniadaan dan penghapusan akan hak dimaksud merupakan pelanggaran terhadap hak asasi dari warga negara;" Selain itu hak konstitusional yang terlanggar juga terdapat dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 sebagaimana ditafsirkan melalui Putusan MK Nomor 072-073 /PUU-II/2004, tentang hak untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten, dan kota secara demokratis.

34. Bahwa Organisasi Pemohon II didirikan untuk memberikan kontribusi bagi optimalisasi otonomi daerah. Konsiderans UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa kesejahteraan masyarakat (sebagai *ultimate goal* otonomi daerah) dicapai melalui peningkatan pelayanan publik, peran serta, pemberdayaan dan daya saing daerah. Dalam kaitan dengan tujuan pendirian organisasi Pemohon II dan upaya optimalisasi otonomi daerah, penghapusan KASN memberikan kerugian konstitusional bagi Pemohon II dengan alasan sebagai berikut:

- KASN sebagai lembaga pengawasan sistem merit, netralitas ASN, dan kode etik serta kode perilaku merupakan pilar strategis dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik dan daya saing daerah. ASN berkualitas yang lahir dari sistem meritokrasi dan netral dalam menjalankan tugas pokok dan fungsi, memberikan pelayanan optimal sesuai peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, bagi Pemohon II, penghapusan KASN menghambat Pemohon II dalam upaya meningkatkan kontribusinya dalam optimalisasi otonomi daerah. (*Bukti P-19: Kajian Pemantauan 2018*).
- Dalam pengawasan netralitas ASN, KASN membuka ruang kolaborasi (partisipasi) warga negara, baik secara individual maupun kolektif (organisasi) (*Bukti P-18: Pemantauan Netralitas ASN oleh Pattiro, KASN, dan KPPOD*). Bagi Pemohon II, kehadiran KASN memberikan akses yang luas untuk turut serta (partisipasi) dalam pengawasan netralitas ASN. Akses ini merupakan pintu partisipasi Pemohon II dalam menjaga netralitas ASN sebagai pilar penting dalam peningkatan kinerja pelayanan publik. Dengan demikian, penghapusan KASN merugikan



Pemohon II untuk berpartisipasi secara optimal dalam upaya peningkatan pelayanan publik sebagai salah satu jalan utama untuk mencapai tujuan otonomi daerah, yaitu kesejahteraan

- Kajian Pemohon II (2018) dan Analisis Tim Percepatan Reformasi Hukum yang dibentuk Kemenko Polhukam) merekomendasi penguatan KASN (Bukti P-23). Penghapusan KASN memberikan kerugian bagi Pemohon II dan Tim Percepatan Reformasi Hukum yang telah melakukan kajian *evidence based* untuk memperkuat reformasi birokrasi.

35. Bahwa usaha Pemohon II untuk memajukan masyarakat di daerah secara khusus serta memajukan bangsa dan negara secara umum dengan berkontribusi bagi optimalisasi otonomi daerah telah terhalangi karena ketentuan UU *a quo* sehingga hak konstitusional Pemohon II yang terdapat dalam Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, "Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya." telah dirugikan oleh berlakunya UU *a quo*.
36. Bahwa di dalam Pasal 22 Anggaran Dasar Tahun 2001 Pemohon II menyebutkan bahwa, "Sekretariat Komite diwakili oleh Direktur Eksekutif atau apabila ia berhalangan, akan diberitahukan kepada pihak ketiga, dan digantikan oleh orang yang ditunjuk oleh Ketua Pengurus Komite dan karenanya mewakili Yayasan, di dalam maupun di luar Pengadilan tentang segala hal dan dalam segala kejadian dengan hak untuk dan atas nama Yayasan maupun mengenai pemilikan, mengikatkan yayasan dengan pihak lain dan pihak lain dengan Yayasan..." maka dalam hal ini Pemohon II diwakili oleh Direktur Eksekutif Sekretariat Komite, yang kedudukan hukumnya sejalan dengan ketentuan pihak yang dapat menjadi Pemohon dalam Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi yaitu sebagai badan hukum privat sesuai Pasal 51 ayat (1) UU MK dan Pasal 4 ayat (1) PMK No. 2 Tahun 2021.

3. Indonesia Corruption Watch (ICW) atau Pemohon III

37. Bahwa Pemohon III adalah organisasi non pemerintah yang bertujuan menguatkan posisi tawar rakyat terorganisir dalam mengontrol, dan turut serta dalam pengambilan keputusan, serta mewujudkan tata kelola



pemerintahan yang demokratis, bebas korupsi, berkeadilan ekonomi, sosial, dan gender;

38. Bahwa di dalam Pasal 7 angka 2 Anggaran Dasar Pemohon III Tahun 2009 Sebagaimana diubah dalam Anggaran Dasar Pemohon III tahun 2022 yang disahkan melalui SK Kemenkumham No. AHU-0001344.AH.01.08 Tahun 2023 menyebutkan bahwa, misi eksternal ICW sebagai Pemohon III adalah mendorong pembaharuan kebijakan dan upaya penegakan hukum, agar ada jaminan hak-hak rakyat dalam mewujudkan sistem politik, hukum, ekonomi, dan birokrasi yang bersih dari korupsi, yang berlandaskan pada keadilan sosial dan gender; [Bukti P-16 dan Bukti P-17];
39. Bahwa salah satu misi dari Pemohon III adalah melakukan pemberdayaan rakyat agar mampu berpartisipasi dalam proses pengambilan dan pengawasan kebijakan, dalam rangka mewujudkan sistem politik, hukum, ekonomi, dan birokrasi yang bersih dari korupsi, yang berlandaskan keadilan sosial dan gender;
40. Bahwa di dalam tujuan dan misi pendiriannya, Pemohon III telah melaksanakan berbagai peran yang tertuang di dalam Pasal 8 huruf b angka 2 anggaran dasar Pemohon III yakni, "melakukan upaya hukum untuk melakukan perubahan kebijakan yang mendukung pemberantasan korupsi melalui lembaga peradilan";
41. Bahwa keterlibatan Pemohon III di dalam permohonan ini, merupakan wujud nyata dari upaya Pemohon III untuk mengembalikan hak konstitusional Pemohon III, sebagaimana disebutkan di dalam anggaran dasar Pemohon III. Dengan berlakunya UU *a quo*, khususnya dihilangkannya pengawasan sistem merit, asas serta kode etik dan kode perilaku ASN yang menimbulkan ketidakpastian hukum, dihilangkannya pengawasan independen atas netralitas terutama dalam penyelenggaraan Pilkada Serentak yang akan segera digelar, Pemohon III melihat urgensi ini sehubungan dengan dampak kaitannya yang dapat berujung pada lemahnya sistem birokrasi yang profesional, berintegritas dan memegang prinsip meritokrasi demi terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*), profesional, terbebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, maka upaya dan usaha Pemohon III untuk mendorong pemberdayaan rakyat agar mampu berpartisipasi dalam proses pengambilan dan pengawasan kebijakan dalam



rangka mewujudkan sistem politik, hukum, ekonomi, dan birokrasi yang bersih dari korupsi yang berlandaskan keadilan sosial dan gender, telah terhambat;

42. Bahwa pemberlakuan pasal-pasal UU *a quo* juga telah jelas menghambat Pemohon III dalam melakukan aktivitasnya untuk "Mendorong aktor-aktor potensial di pemerintahan, parlemen, dan penegak hukum yang membuka ruang partisipasi publik dalam mengubah kebijakan". Karena dengan berlakunya pasal-pasal dalam UU *a quo*, telah membuka keran praktik-praktik ketidaknetralan ASN dalam kontestasi pemilihan umum yang pada gilirannya akan menghasilkan ASN yang tidak profesional, tidak berintegritas dan tidak memegang prinsip meritokrasi berlandaskan asas pemerintahan yang baik (*good governance*), anti korupsi, kolusi dan nepotisme. Pemohon III berpandangan pasal-pasal ini berpotensi berdampak pada tidak hanya melemahnya upaya reformasi birokrasi, tetapi juga dapat menyebabkan terganggunya penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah yang bebas dan adil dengan menjaga agar ASN tidak dimobilisasi untuk kepentingan partisan pemilihan umum semata karena tidak terdapat sistem pengawasan yang independen yang dapat mencegah, menanggulangi dan menindak pelanggaran-pelanggaran dimaksud karenanya pasal-pasal *a quo* telah menimbulkan ketidakpastian hukum, melemahkan sistem negara hukum Indonesia (*rule of law*) dan berpotensi untuk menghambat sistem birokrasi yang memberikan setiap hak untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan sebagai jaminan konstitusional dalam hak partisipasi warga negara (*citizen*) dalam negara demokrasi modern yang telah di garansi dalam Pasal 1 ayat (3), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945. Selain itu, keberlakuan UU *a quo* telah juga menghambat usaha Pemohon III untuk mendorong rakyat berpartisipasi dalam proses pengambilan dan pengawasan kebijakan dalam rangka mewujudkan sistem politik, hukum, ekonomi, dan birokrasi yang bersih dari korupsi yang berlandaskan keadilan sosial dan gender sehingga hak konstitusional Pemohon III yang terdapat dalam Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, "Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya." telah dirugikan oleh berlakunya UU *a quo*.



43. Bahwa Pemohon III telah beberapa kali melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945 di Mahkamah Konstitusi. Beberapa di antaranya adalah Putusan MK No. 35/PUU-XI/2013 yang menguji UU Keuangan Negara dan UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Di dalam permohonan ini, MK menerima kedudukan hukum Pemohon III, dan mengabulkan sebagian dari pokok permohonan;
44. Bahwa selain itu, terdapat pula Putusan MK Nomor 5/PUU-IX/2011 yang menguji UU KPK, khususnya tentang masa jabatan pimpinan KPK. Di dalam putusan ini, Mahkamah memutuskan bahwa Pemohon III memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan pengujian UU ke Mahkamah Konstitusi. Di dalam perkara Nomor 5/PUU-IX/2011, Mahkamah mengabulkan materi permohonan untuk seluruhnya. Dalam salah satu Permohonan yang diajukan Pemohon III Mahkamah Konstitusi secara eksplisit pernah menyatakan, "...ICW *concern* terhadap korupsi (KKN) termasuk masalah "*money politics*". Oleh karena itu Mahkamah berpendapat bahwa kelima LSM/yayasan tersebut berkepentingan terhadap upaya pembaharuan pemilu (*electoral reform*) termasuk di dalamnya Pilkada langsung yang dapat terselenggara secara demokratis, luber dan jurdil, serta bebas dari KKN dan dengan demikian para Pemohon dalam Perkara No. 072/PUU-II/2004 memiliki *legal standing*."
45. Bahwa dengan kedudukan hukum Pemohon III sudah diterima oleh Mahkamah Konstitusi dalam permohonan uji materiil undang-undang yang berkaitan dengan pencegahan, penindakan praktik korupsi, serta permohonan terkait dengan upaya membangun sistem rekrutmen pejabat publik yang bersih dan berintegritas, maka Pemohon III memiliki kedudukan hukum yang teruji di dalam permohonan ini. Selain itu, materi yang diajukan di dalam permohonan ini, yaitu tentang dihilangkannya pengawasan sistem merit, asas serta kode etik dan kode perilaku ASN dan dihilangkannya pengawasan independen atas netralitas ASN yang kemudian berdampak pada dilanggengkannya praktek mobilisasi partisan ASN untuk tujuan politis dan pada ujungnya dapat pula tentu saja menyebabkan rekrutmen dan promosi ataupun demosi yang *politically-motivated* yang jauh dari prinsip meritokrasi dan *good governance*, berkaitan langsung dengan tujuan



dibentuknya organisasi Pemohon III, serta kerja-kerja pokok organisasi dari Pemohon III;

46. Bahwa di dalam Pasal 28 huruf c Anggaran Dasar Pemohon III Tahun 2022 menyebutkan bahwa Badan Pekerja mempunyai tugas dan kewenangan “bertindak untuk dan atas nama kepentingan perkumpulan di dalam maupun di luar pengadilan bersama-sama dengan Badan Pengurus”. Dalam struktur kepengurusan Pemohon III, koordinator adalah struktur tertinggi di dalam Badan Pekerja dan merupakan anggota dari Badan Pengurus Pemohon III. Maka dalam hal ini Pemohon III diwakili oleh Koordinator Badan Pekerja, yang kedudukan hukumnya sudah pernah diterima oleh Mahkamah Konstitusi, berdasarkan putusan-putusan sebelum-sebelumnya, yakni Putusan Nomor 5/PUU-IX/2011 dan Putusan Nomor 35/PUU-XI/2013;

Ruang Lingkup Pasal yang Diuji

C. ALASAN-ALASAN PERMOHONAN

Ketentuan di dalam UU ASN yang Menjadi Objek Pengujian	Materi Pasal yang Diuji
Pasal 26 ayat (2) huruf d UU No. 20 Tahun 2023	ayat (2) huruf d: Untuk menyelenggarakan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Presiden mendelegasikan sebagian kewenangannya kepada kementerian dan/atau lembaga yang melaksanakan tugas dan fungsi di bidang: d. pengawasan penerapan Sistem Merit
Pasal 70 ayat (3) UU No. 20 Tahun 2023	ayat (3): Komisi Aparatur Sipil Negara yang ada pada saat berlakunya Undang-Undang ini, tetap melaksanakan tugas dan fungsinya sampai dengan ditetapkannya peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang ini.



Dasar Konstitusional yang Digunakan

Ketentuan UUD 1945	Bunyi Pasal
Pasal 1 ayat (3)	Negara Indonesia adalah negara hukum
Pasal 28D ayat (1)	Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum
Pasal 28D ayat (3)	Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan

DALIL PERMOHONAN**I. NETRALITAS ASN, PENGAWASAN SISTEM MERIT DAN PENTINGNYA LEMBAGA PENGAWAS INDEPENDEN ASN SEBAGAI LEMBAGA YANG PENTING SECARA KONSTITUSIONAL (*CONSTITUTIONALLY IMPORTANCE*)****Permasalahan Netralitas ASN Dalam Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah**

47. Bahwa salah satu faktor yang menjamin terselenggaranya Pilkada yang demokratis dan berkualitas adalah jaminan netralitas dari Aparatur Sipil Negara (ASN);
48. Bahwa netralitas ASN merupakan pilar fundamental dalam demokrasi, sebagai abdi negara, maka tugasnya adalah melayani masyarakat tanpa memihak pada golongan tertentu. Hal tersebut tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) yang di dalamnya menjelaskan bahwa ASN harus memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik dan menjalankan perannya
49. Bahwa Dairani dan Achmad Fadlail [Dairani & Fadlail, A, "Konsep Pengaturan Netralitas ASN dalam Pemilu dan Pilkada Serentak 2024", Lisan Al-Hal: Jurnal Pengembangan Pemikiran dan Kebudayaan, 2023, hlm. 17] menjelaskan bahwa akan terdapat potensi terjadinya pelanggaran netralitas oleh ASN pada Pilkada 2024, sehingga perlu adanya pendidikan politik bagi ASN untuk menciptakan rasa



- kesadaran diri, kemudian komitmen untuk menindak secara tegas ASN yang melanggar netralitas saat berlangsung pilkada;
50. Bahwa permasalahan netralitas ASN menjadi sangat penting dalam kontes partisipasi dan dukungan politik menuju Pemilihan Kepala Daerah (pilkada) serentak 2024. Pertama, penggunaan fasilitas dan sumber daya negara termasuk anggaran oleh ASN untuk kepentingan politik tertentu. Hal ini bisa mencakup penggunaan kantor, kendaraan dinas, atau pemanfaatan APBD untuk kepentingan politik dalam berbagai bentuk, termasuk melalui bantuan sosial (bansos), fasilitas organisasi perangkat daerah (OPD) dalam sosialisasi calon, hingga penggunaan fasilitas lainnya. Kedua, intimidasi dan pengaruh ASN yang menggunakan posisi strategisnya untuk mempengaruhi pemilih atau bahkan mengintimidasi mereka agar mendukung calon tertentu [Willi Sumarlin dkk, "Dinamika Netralitas ASN Dalam Partisipasi Dan Dukungan Politik Menuju Pilkada Serentak", *Electoral Governance Jurnal Tata kelola Pemilu Indonesia*, Mei 2024, hlm. 1];
 51. Bahwa ASN, sebagai bagian dari birokrasi pemerintahan, seringkali menjadi alat untuk mendistribusikan program sosial dan kesejahteraan dalam rangka memperoleh dukungan politik. Fenomena politisasi dana publik dalam pilkada bisa dikaitkan dengan teori *pork barrel* atau politik gentong babi, yang isitilah ini merujuk pada praktik penyaluran dana publik oleh pemerintah, terutama kepala daerah, untuk mempengaruhi dukungan politik dari masyarakat. Praktik ini digunakan sebagai bentuk imbalan atas dukungan politik. Politik *pork barrel* berangkat dari asumsi bahwa pemberian imbalan materi dapat meningkatkan dukungan politik (Stein and Bickers: 1995);
 52. Bahwa dinamika netralitas ASN disebabkan banyak faktor. Pertama, dari sisi regulasi memang ada suatu kondisi yang tidak mudah untuk menegakkan netralitas ASN. Contohnya, pejabat pembina kepegawaian (PPK) yang masih dijabat oleh kepala daerah, jadi ada beberapa yang sulit untuk dilakukan penegakan karena responnya tidak seperti yang diharapkan. Kedua, berkaitan dengan reformasi birokrasi itu sendiri. ASN seharusnya menjadi mesin utama birokrasi yang melayani negara bukan individu tertentu. Namun, pelanggaran



netralitas sering kali terjadi karena adanya keinginan dari kedua belah pihak, yakni dari sisi kandidat yang ingin memanfaatkan ASN sebagai mesin kemenangan baik secara aktif maupun pasif serta dari pihak ASN yang memang melihat momen Pilkada sebagai kesempatan untuk promosi jabatan [Gema Perdana, "Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi," Jurnal Negara Hukum, Vol. 10, No. 1, Juni 2019, hlm. 112]

53. Bahwa dari data yang dikeluarkan oleh Badan Pusat Statistik dan Badan Kepegawaian Negara [BKN, "Buku Statistik Aparatur Sipil Negara Semester II", 2023], jumlah total ASN di Indonesia per tanggal 31 Desember 2023 adalah 4.465.768 orang yang terdiri dari 3.732.428 PNS dan 733.340 PPPK. Dimana komposisi jumlah total ASN tersebut terdiri dari 3.466.703 ASN Daerah yang tersebar di berbagai Provinsi, Kabupaten/Kota dan 999.065 ASN Pusat yang tersebar di berbagai Kementerian/Lembaga;
54. Bahwa pada penyelenggaraan Pemilu Serentak 2024, Penjabat Bupati Kabupaten Muna Barat dilaporkan ke Bawaslu karena diduga melanggar netralitas ASN. Laporan itu terkait adanya video yang diduga mendukung salah satu calon DPD dan bakal calon presiden;
55. Bahwa sepanjang penyelenggaraan Pemilu Serentak 2024, KASN menerima sebanyak 417 laporan dugaan pelanggaran netralitas ASN. Berdasarkan laporan tersebut, 197 ASN di antaranya terbukti melanggar dan mendapatkan rekomendasi KASN agar dijatuhi sanksi oleh pejabat pembina kepegawaian (PPK) masing-masing instansi [kasn.go.id, "KASN Terima 417 Laporan Dugaan Pelanggaran Netralitas ASN Sepanjang Pemilu 2024," 23 Februari 2024];
56. Bahwa Bawaslu meregistrasi sebanyak sebanyak 1.023 dugaan pelanggaran pemilu 2024 yang berasal dari laporan dan temuan, dan sebanyak 479 diputuskan sebagai pelanggaran. Rinciannya, 482 berasal dari laporan dan 541 berasal dari temuan. Diantaranya terdapat 69 pelanggaran administrasi yang dilakukan oleh kepala daerah dan pelanggaran kode etik aparatur sipil negara [bawaslu.go.id, "Registrasi 1.023 Temuan dan Laporan, Bawaslu Temukan 479 Dugaan Pelanggaran Pemilu 2024," 27 Februari 2024].



57. Bahwa berdasarkan perbandingan data antara KASN dan Bawaslu, terdapat perbedaan jumlah yang signifikan terkait dengan kasus pelanggaran netralitas ASN yang ditangani sepanjang penyelenggaraan Pemilu Serentak 2024. Ketika Bawaslu tidak dapat secara fokus melakukan pemantauan hingga penindakan pelanggaran yang dilakukan oleh ASN, maka pelanggaran seperti yang terjadi pada Pemilu Serentak 2024 potensial kembali terulang dan makin masif pada Pilkada Serentak 2024;
58. Bahwa ASN sangat berpotensi dijadikan sebagai “martir” dalam setiap pertarungan pemilihan kepala daerah, karena dianggap mampu merepresentasikan calon kepala daerah *incumbent* ataupun lebih mudah “untuk diarahkan” kepada satu pasangan calon kepala daerah dengan iming-iming jabatan dan atau keuntungan lainnya;
59. Bahwa dari data pelanggaran netralitas (PILKADA 2020) yang bersumber dari Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN: 2024), setidaknya terdapat 2.034 ASN yang dilaporkan terkait dengan permasalahan netralitas saat PILKADA. Dari 2.034 ASN yang dilaporkan, sebanyak 1.597 ASN terbukti melanggar dan dijatuhi sanksi. Namun yang ditindaklanjuti oleh PPK dengan penjatuhan sanksi adalah sebesar 1.452 atau 90,9%;
60. Bahwa dari data laporan tersebut, terdapat 5 kategori pelanggaran atau modus cara yang digunakan oleh para ASN, yaitu:
 - a. Kampanye/Sosialisasi Media Sosial (34,4%)
 - b. Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan kepada salah satu calon/bakal calon (21%)
 - c. Melakukan foto bersama bakal calon/pasangan calon dengan mengikuti simbol gerakan tangan/gerakan yang mengindikasikan keberpihakan (12.1%)
 - d. Menghadiri deklarasi pasangan bakal calon/calon peserta pilkada (11.8%)
 - e. Melakukan pendekatan ke parpol terkait pencalonan dirinya atau orang lain sebagai calon/bakal calon kepala daerah/wakil kepala daerah (5.5%)



61. Bahwa berdasarkan dari laporan KASN Tahun 2020 (KASN: 2021), terdapat dua kasus yang menyoroti studi kasus penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh kepala pemerintahan daerah di tingkat provinsi dan kabupaten. Gubernur Jambi dan Bupati Bengkulu Selatan telah melakukan pemecatan dan penurunan pangkat terhadap pegawai negeri sipil tanpa mengikuti prosedur yang sesuai dengan hukum. Kasus di Provinsi Jambi melibatkan pemecatan enam pegawai negeri sipil eksekutif (tingkat pertama) tanpa pemanggilan dan pemeriksaan yang diperlukan, meskipun mereka tidak memiliki catatan disiplin yang buruk dan telah berkinerja baik. KASN kemudian menerbitkan rekomendasi kepada Gubernur Jambi untuk mengembalikan keenam pegawai negeri sipil tersebut ke posisi semula dan telah berkoordinasi dengan Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Badan Kepegawaian Negara, Pemerintah Daerah Provinsi Jambi, DPRD Provinsi Jambi;
62. Bahwa dari data PPID Bawaslu, pelanggaran netralitas ASN pada Tahun 2020 tercatat ada total 1.536 pelanggaran yang melibatkan ASN pada Pilkada 2020. Untuk pemilihan Bupati dan Walikota, ditemukan 1.438 dugaan pelanggaran netralitas ASN, yang berasal dari 1.225 temuan dan 212 laporan (Willi Sumarlin dkk: 2024);
63. Bahwa dari data tersebut, pelanggaran netralitas ASN yang terjadi pada pilkada serentak sebelumnya, maka bukan tidak mungkin pelanggaran yang serupa akan terjadi juga di pilkada 2024 pada bulan November mendatang. Sebab, pelanggaran netralitas ASN dalam Pilkada 2020 dan Pemilu 2024 menunjukkan adanya celah dalam sistem pengawasan dan penegakan aturan yang dapat dimanfaatkan oleh pihak yang ingin memanipulasi proses politik. Selain itu keberhasilan atau kegagalan dalam menangani pelanggaran netralitas ASN baik di Pilkada dan Pemilu sebelumnya akan menjadi indikator bagi kesiapan dan kemampuan aparat dalam menghadapi tantangan serupa dalam konteks Pilkada 2024;
64. Bahwa pelanggaran netralitas, ASN yang terungkap dalam Pilkada dan Pemilu sebelumnya dapat memberikan peringatan dini terhadap



potensi risiko yang mungkin terjadi dalam Pilkada pada November mendatang. Hal ini memberikan gambaran bahwa permasalahan netralitas ASN adalah permasalahan sistem dan berkelanjutan, yang membutuhkan tindakan preventif yang lebih kuat untuk mengatasi permasalahan tersebut. Selain itu, dalam konteks jadwal yang relatif dekat antara Pemilu dan Pilkada perhatian yang lebih besar harus diberikan terhadap penguatan pengawasan dan penegakan aturan terkait netralitas ASN. Langkah untuk meningkatkan transparansi, akuntabilitas, dan integritas ASN dalam kedua proses tersebut menjadi krusial untuk menjaga keadilan dan kredibilitas dalam pelaksanaan pemilihan umum;

65. Bahwa di dalam Pasal 2 huruf f Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) dikatakan bahwa: "Penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen ASN berdasarkan pada asas netralitas";
66. Bahwa asas netralitas sebagaimana yang terdapat di dalam UU ASN mempunyai arti bahwa setiap ASN tidak boleh berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Pasal ini merupakan ketentuan primer dari restrukturisasi penormaan Undang Undang karena merupakan induk dari penjabaran pasal-pasal yang mengatur mengenai netralitas ASN dalam UU ASN (Indrawan Susilo Prabowo Andi, Muhammad Afandi: 2020);
67. Bahwa netralitas ASN sangat erat kaitannya dengan *Impartiality*, dimana seorang pegawai ASN yang bekerja dalam sebuah sistem birokrasi harus bersikap impartial, dalam arti bersikap adil, objektif, tidak bias, bebas pengaruh, bebas intervensi, bebas dari konflik kepentingan, dan tidak berpihak pada siapapun. Pemilu dan Pilkada dapat memicu pemanfaatan birokrasi untuk kepentingan politik. Dan oleh sebab itu, seharusnya birokrasi dibebaskan dari pengaruh dan ikatan politik dengan kekuatan-kekuatan politik, sehingga pelayanan kepada masyarakat yang diberikan oleh birokrasi netral, tidak memihak dan objektif. Sebab birokrasi yang memihak atau tidak netral dapat melahirkan korupsi politik yang justru mengubah proses pemilu dan pilkada menjadi tidak terpuji (Moh Mahfud MD: 2012);



68. Bahwa dalam Pasal 5 huruf n Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri **[Bukti P-5]**, dikatakan:

PNS dilarang:

- n. memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat, calon anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara:
1. Ikut kampanye;
 2. Menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS;
 3. Sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain;
 4. Sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara;
 5. Membuat keputusan dan/atau tindakan menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye;
 6. 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; dan/atau
 7. Memberikan surat dukungan disertai fotokopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk.
69. Bahwa pemerintah betul-betul menyadari akan adanya potensi dari permasalahan netralitas ASN yang dapat berimplikasi pada setiap pesta demokrasi (pilkada & pemilu), dan oleh sebab itu, aturan yang membahas mengenai netralitas ASN dibuat sangat ketat sebagaimana yang dapat dilihat dalam peraturan pemerintah;
70. Bahwa baik dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) **[Bukti P-8]**, tetap menitik beratkan pada sikap netral ASN yang harus bebas dari pengaruh politik. Bahwa 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;



71. Bahwa permasalahan netralitas ASN juga dapat terjadi karena penguasa tertinggi di daerah merasa memiliki kewenangan penuh untuk memilih, menetapkan dan mengganti pejabat struktural yang akan membantunya dalam pemerintahan. Perombakan secara besar-besaran di lingkungan jabatan struktural ketika kepala daerah baru terpilih seperti menjadi hal yang lumrah terjadi di berbagai daerah.
72. Bahwa permasalahan ini menjadi semakin pelik ketika perombakan dilakukan tidak didasarkan pada kompetensi/kinerja melainkan lebih menekankan pada kedekatan politik. Padahal jika pemimpin mampu menciptakan iklim etis dalam dinas sipil, hal itu memberikan pengaruh positif terhadap kinerja suatu organisasi. Akhirnya ASN lebih berorientasi membangun kedekatan politik dengan penguasa daripada membangun kompetensi dan kinerja untuk menjamin karirnya.
73. Bahwa hasil dari penelitian LIPI Tahun 2006, bentuk riil politisasi birokrasi yang terjadi pada 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*. Bahkan tekanan terhadap PNS masih terjadi hingga pilkada 2017 berlangsung, tekanan mulai 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 *mindset* PNS yang takut jika tidak memenuhi tekanan politik tersebut, maka karirnya akan terhambat;
74. Bahwa mengingat pentingnya permasalahan netralitas ASN di dalam setiap pesta demokrasi baik pilpres ataupun pilkada, maka dikeluarkanlah Keputusan Bersama oleh 5 (lima) Kementerian Lembaga (K/L) yang terdiri dari Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan-RB), Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), Kepala Badan Kepegawaian Negara (BKN), Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN)



dan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) pada Tahun 2022 yang diberi Nomor: 2 Tahun 2022, 800-5474 Tahun 2022, 246 Tahun 2022, 30 Tahun 2022, 1447.1/PM.01/K.1/09/2022 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Pemilihan;

75. Bahwa dalam Keputusan Bersama 5 K/L dimaksud, pada intinya disepakati beberapa poin penting mulai dari ruang lingkup pedoman pengawasan netralitas ASN, upaya dan langkah pencegahan pelanggaran netralitas, sanksi dan tingkatan pelanggaran netralitas ASN, pembentukan Satuan Petugas Pengawasan Netralitas ASN, hingga tata cara penanganan pelanggaran netralitas ASN;
76. Bahwa apabila dilihat dari Tata Cara Penanganan Atas Laporan Dugaan Pelanggaran Netralitas Pegawai ASN Dalam Penyelenggaraan Pemilu dan Pemilihan di dalam Keputusan Bersama 5 K/L dimaksud menjelaskan bahwa setiap laporan dugaan pelanggaran netralitas ASN, yang dilaporkan ataupun diterima oleh BAWASLU sebagai lembaga yang mengawasi pemilu, maka apabila terlapornya adalah ASN maka tindak lanjut penanganannya akan dilakukan oleh KASN;
77. Bahwa dengan fakta dan uraian argumentasi di atas, penting organ negara eksternal dan independen untuk memastikan pelanggaran terhadap netralitas dan profesionalitas ASN ditindaklanjuti secara profesional dan mandiri, yang selama ini peran tersebut dijalankan oleh KASN.

Politik Hukum Perubahan UU ASN Membuat Upaya Mewujudkan Pengawasan Manajemen Asn Dengan Sistem Meritokrasi Menjadi Hilang

78. Bahwa terwujudnya manajemen ASN yang profesional, berintegritas, dan menjalankan tugas dan fungsi dalam sistem meritokrasi adalah salah satu tujuan dibuatnya UU ASN;
79. Bahwa di dalam upaya untuk mewujudkan manajemen dan tata kelola ASN yang profesional, berintegritas, dan bekerja dalam sistem merit, telah terbukti memerlukan adanya kontrol, pengawasan, dan



rekomendasi untuk memastikan tidak adanya praktik *like and dislike* dalam manajemen ASN;

80. Bahwa atas dasar semangat untuk menghindari *like and dislike*, dan membangun mekanisme promosi, demosi, dan sanksi yang tidak didasarkan atas prinsip meritokrasi, transparansi, dan akuntabilitas, salah satu upaya yang paling fundamental adalah dengan menghadirkan lembaga negara yang independen, yakni Komisi Aparatur Sipil Negara;
81. Bahwa politik hukum di dalam UU *a quo* yang kemudian menghadirkan ketentuan di dalam Pasal 70 ayat (3) UU No. 20 Tahun 2023, telah membuat eksistensi lembaga Komisi ASN, yang berfungsi untuk mewujudkan pengawasan manajemen ASN, akan segera lumpuh dan hilang, begitu peraturan pelaksanaan UU *a quo* disahkan;
82. Bahwa secara gramatikal, dapat dilihat dan dimaknai, klausul di dalam ketentuan UU *a quo* yang mengatakan “Komisi Aparatur Sipil Negara yang ada pada saat berlakunya Undang-Undang ini, tetap melaksanakan tugas dan fungsinya sampai dengan ditetapkannya peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang ini” telah memberikan makna, Komisi Aparatur Sipil Negara hanya akan melaksanakan tugas dan fungsi sampai peraturan pelaksanaan undang-undang *a quo* ditetapkan;
83. Bahwa Peraturan Presiden Nomor 92 Tahun 2024 tentang Badan Kepegawaian Negara diterbitkan pada 23 Agustus 2024 [**Bukti P-10**]. Pasal 3 peraturan presiden *a quo* menjelaskan bahwa tugas untuk melakukan pengawasan penerapan sistem merit dilakukan oleh Badan Kepegawaian Negara;
84. Bahwa pemaknaan seperti ini, juga semakin diperkuat dengan adanya ketentuan di dalam Pasal 26 ayat (2) huruf d, dimana klausul “pengawasan sistem merit” tidak lagi menjadi rujukan di dalam ketentuan Pasal 70 ayat (3). Pengaturan ini berbeda dengan ketentuan 70 ayat (1) dan ayat (2) UU 20 Tahun 2023, yang secara tegas masih mengaitkan kewenangan BKN dan LAN masih berkaitan dengan ketentuan Pasal 26 ayat (2) huruf b dan huruf c;



85. Bahwa ketentuan di dalam UU *a quo* yang akan berakibat matinya fungsi pengawasan untuk mewujudkan ASN yang profesional dan bekerja dalam sistem merit, jelas telah menimbulkan pertentangan dengan prinsip kepastian hukum, dan akan berakibat luas, dimana akan kembalinya manajemen ASN kepada situasi tanpa pengawasan, dan hilangnya sistem merit dalam manajemen ASN;
86. Bahwa situasi ini jelas telah membuat mundurnya politik hukum UU ASN yang tidak lagi sesuai dengan semangat awal, untuk mewujudkan ASN yang profesional, berintegritas, akuntabel, dan profesional.

Keberadaan Lembaga Negara Independen Sebagai Lembaga yang Penting Secara Konstitusional (*Constitutionally Importance*) Menurut Doktrin dan Yurisprudensi

87. Bahwa keberadaan lembaga negara Independen sudah diakui oleh para sarjana sebagai sebuah gejala yang tidak terelakkan dari perkembangan demokratisasi berbagai negara-negara di dunia. Samuel P. Huntington mengatakan terdapat tiga gelombang besar gerakan demokratisasi dan hak asasi manusia yang sangat kuat hampir di seluruh dunia. (Samuel P Huntington, "*Will More Countries Become Democratic?*", *Political Science Quarterly*, 1984, dalam Jimly Assiddiqie, "*Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*," 2006, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta hal 327-328). Gelombang pertama ditandai dengan peristiwa besar tuntutan pemerintahan oleh rakyat bukan oleh kaum monarki dan feodal seperti yang terjadi di Amerika Serikat, Inggris, Perancis, Jerman dan Italia pada awal abad ke-19. Gelombang kedua ditandai dengan berakhirnya perang dunia ke-2 merdekanya negara-negara jajahan di Asia & Afrika dengan memberikan titik tekan pada penolakan terhadap pemerintahan totalitarianisme. Gelombang ketiga yang terjadi sejak tahun 1974 ditandai dengan tuntutan pro-demokrasi atas terjadinya otoritarianisme birokrasi (*bureaucratic authoritarianism*) di Eropa Selatan, Eropa Timur dan Asia termasuk Filipina, Korea Selatan, Thailand, Myanmar dan Indonesia. Di Indonesia sendiri, puncak reformasi kelembagaan ini terjadi sejak tahun 1999 ditandai dengan runtuhnya orde baru dan peristiwa



amandemen konstitusi. (Jimly Assiddiqie, "*Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*," 2006, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta hal 24)

88. Bahwa lembaga negara independen sebagai gejala modern demokratisasi ini dikelompokkan lagi oleh para sarjana setidaknya menjadi berbagai jenis. Lembaga-lembaga negara baru itu kadang-kadang ada juga yang disebut sebagai *self regulatory agencies*, *independent supervisory bodies*, atau lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran (*mix function*) antara fungsi-fungsi regulatif, administratif, dan fungsi penghukuman yang biasanya dipisahkan tetapi justru dilakukan secara bersamaan oleh lembaga-lembaga ini. Di Amerika Serikat, lembaga-lembaga independen yang serupa itu di tingkat federal dengan fungsi yang bersifat regulatif dan pengawasan atau pemantauan (*monitoring*) lebih dari 30-an banyaknya. Karena demikian banyak jumlah dan ragam corak lembaga-lembaga ini, oleh para sarjana biasa dibedakan antara sebutan *agencies*, *institutions* atau *establishment*, dan *quango's* (*quasi autonomous NGO's*). Yves Meny dan Andrew Knapp membedakan secara fungsi administrasi lembaga-lembaga ini yaitu: (i) *regulatory and monitoring bodies*; (ii) *those responsible for the management of public services*; and (iii) *those engaged in productive activities*. Badan-badan atau lembaga-lembaga negara independen yang menjalankan fungsi regulasi dan pemantauan biasanya hanya berada di tingkat pusat (nasional). Lembaga-lembaga seperti inilah yang disebut juga sebagai "*the headless fourth branch of the government*." (Jimly Assiddiqie, "*Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*," 2006, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta hal 8-10)
89. Bahwa sebegitu pentingnya kekuasaan lembaga negara independen ini ia dianggap sebagai "Cabang Keempat" dari separation of power (*The Fourth Branch of The Government*) sebagaimana dikemukakan oleh Cline de Roy, Donald S Dobkin serta Yves Meny dan Andrew Knaap. Bruce Ackerman menyebut keberadaan lembaga negara independen yang sangat penting untuk menjalankan sistem checks



and balances sebagai pemisahan kekuasaan yang baru (*The New Separation of Power*) ketimbang hanya mengandalkan logika pembagian tiga fungsi "*Trias Politika*" (Bruce Ackerman, *The New Separation of Power*, Harvard Law Review, Volume 113 No. 3, Januari 2000 hal 720). Lembaga negara independen penting karena dalam menjalankan fungsi dan tugasnya tidak mendapatkan tekanan dari kekuatan politik, karena hal ini dapat berdampak negatif ketika lembaga tersebut melaksanakan tugasnya. Jadi, kepastian sikap tidak berpihak dan tidak adanya kontrol politik adalah sangat penting dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya. Beberapa komisi negara independen bahkan secara umum menjadi organ konstitusi (*constitutional organs*), yang berarti eksistensinya dan fungsinya diatur dalam konstitusi. Selain itu terdapat pula lembaga-lembaga negara independen yang dibentuk oleh undang-undang namun urgensinya termaktub dalam konstitusi meskipun tidak disebut secara eksplisit (*constitutionally importance*). (Jimly Assiddiqie, "*Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*," 2006, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta hal 62)

William F. Fox, Funk dan Seamon menyatakan untuk status lembaga pendukung yang bersifat independen ada beberapa kriteria yang menentukan yaitu (Dede Mariana, Efektifitas Keberadaan Lembaga-Lembaga Non Struktural Di Indonesia, Makalah, Disampaikan pada Diskusi "Pengkajian Lembaga-Lembaga Non Struktural di Indonesia, diselenggarakan oleh Sekretariat Negara Republik Indonesia dan Universitas Padjadjaran Bandung 7 Agustus 20 dalam Tri Suhendra Arbani, Analisis Yuridis Cabang Pemerintahan Keempat "*The Fourth Branch Of Government*" dalam Struktur Ketatanegaraan di Indonesia, Jurnal Supremasi Hukum, Vol. 5, No. 2, Desember 2016 halaman 173-174):

- a. Dinyatakan secara tegas oleh Pembentuk Undang-Undang dalam Undang-Undang tentang komisi tersebut.
- b. Presiden dibatasi untuk tidak secara bebas memutuskan (*discretionary decision*) pemberhentian sang pimpinan komisi Kepemimpinan yang kolektif, bukan seorang pimpinan



- c. Kepemimpinan tidak dikuasai/mayoritas berasal dari partai politik tertentu
- d. Masa jabatan para pemimpin komisi tidak habis secara bersamaan, tetapi bergantian (*staggered terms*).

Lebih lanjut, menurut Zainal Arifin Mochtar secara umum ciri-ciri dasar lembaga negara independen adalah sebagai berikut:

- a. Lembaga yang lahir dan ditempatkan tidak menjadi bagian dari cabang kekuasaan yang ada, meskipun pada saat yang sama ia menjadi lembaga independen yang mengerjakan tugas di mana dulunya dipegang oleh pemerintah.
- b. Proses pemilihannya melalui seleksi dan bukan oleh *political appointee* atau dalam kaidah khusus tidak melalui monopoli satu cabang kekuasaan tertentu. Dapat pula diserahkan sepenuhnya kepada segmentasi tertentu di publik untuk memilih perwakilannya, pada intinya tidak melibatkan kekuatan politik.
- c. Proses pemilihan dan pemberhentiannya hanya bisa dilakukan berdasar pada mekanisme yang ditentukan oleh aturannya.
- d. Proses pemilihan dan pelaporan akan kinerjanya didekatkan dengan rakyat, baik secara langsung ataupun melalui perwakilan rakyat di parlemen.
- e. Kepemimpinan bersifat kolektif kolegial dalam pengambilan setiap keputusan kelembagaan yang berkaitan dengan tugas dan fungsinya.
- f. Memiliki kewenangan yang lebih devolutif yakni bersifat *self-regulated* dalam artian bisa mengeluarkan aturan sendiri yang juga berlaku secara umum memiliki basis legitimasi di aturan baik konstitusi dan/atau undang-undang.

Bahwa dari dua pendapat sarjana ini secara garis besar dapat ditarik kesimpulan bahwa terdapat berbagai elemen yang saling terkait yang bisa memberikan muarah independensi dari lembaga negara independen ini. Baik dari segi pengisian jabatan, dasar hukum pembentukannya, komposisi kepemimpinan hingga mekanisme pertanggungjawaban.



90. Bahwa menurut Jimly Asshiddiqie, pada umumnya pembentukan lembaga-lembaga negara independen ini didorong oleh kenyataan bahwa birokrasi di lingkungan pemerintahan dinilai tidak dapat lagi memenuhi kebutuhan akan pelayanan umum dengan standar dan mutu yang semakin meningkat dan diharapkan semakin efisien dan efektif. Birokrasi yang gemuk, di samping dinilai tidak efisien untuk kepentingan pelayanan umum (*public services*), juga dinilai cenderung korup, tertutup, dan tidak lagi mampu menampung aspirasi rakyat yang terus berkembang. Dinamika tuntutan demokrasi, hak-hak warga negara, dan tuntutan akan partisipasi terus meningkat dari waktu ke waktu. Karena itu, doktrin pembatasan dan pemisahan yang sudah dikenal sebelumnya, diperluas pengertiannya sehingga corak bangunan organisasi negara diidealkan agar semakin terdekonsentrasi dan terdesentralisasi. Organisasi negara, semakin mengalami devolusi, dianggap semakin ideal.
91. Berkembangnya demikian banyak lembaga-lembaga yang bersifat independen tersebut mencerminkan adanya kebutuhan untuk mendekonsentrasikan kekuasaan dari tangan birokrasi ataupun organ-organ konvensional pemerintahan tempat kekuasaan selama masa-masa sebelumnya terkonsentrasi. Akibatnya, fungsi-fungsi kekuasaan yang biasanya melekat dalam fungsi-fungsi lembaga eksekutif, legislatif dan bahkan yudikatif dialihkan menjadi fungsi organ tersendiri yang bersifat independen. Karena itu, kadang-kadang lembaga-lembaga baru tersebut menjalankan fungsi-fungsi yang bersifat campuran, dan masing-masing bersifat independen (*independent bodies*)
92. Bahwa berdasarkan landasan hukum pembentukannya, lembaga negara independen tidak dibatasi hanya berdasarkan konstitusi atau yang termaktub langsung secara eksplisit di dalam Undang-Undang Dasar. Menurut Jimly Assidqqie (Jimly Assiddiqie, "*Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*," 2006, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta hal 25-26) dasar pembentukannya, selain lembaga negara yang telah dibentuk



berdasarkan logika tradisional separation of power *trias politika* terdapat pula:

1. Lembaga negara dan komisi-komisi negara yang bersifat independen berdasarkan konstitusi;
2. Lembaga negara dan komisi-komisi negara yang bersifat independen yang memiliki *constitutional importance*;
3. Lembaga-lembaga negara independen lain yang dibentuk berdasarkan undang-undang;

Keberadaan lembaga negara Independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang juga dikenal umum di Amerika Serikat. Lembaga-lembaga independen federal (*independent federal agency*) disebut sebagai independent agencies karena tidak termasuk dari departemen pemerintahan yang merupakan unit organisasi pemerintahan yang utama (major operating units). Termasuk diantaranya adalah *The Federal Reserve Board, The Federal Trade Commission, The General Services Administration*, dan lain sebagainya sebanyak 21 lembaga termasuk *The Office of Personnel Management (OPM)* yang tugasnya melakukan pengawasan terhadap *civil service* atau aparatur sipil negara di tingkat federal. (Jimly Assiddiqie, "Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi," 2006, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta hal 25-26. Tentang OPM lihat di *Fact Sheet: Oversight and Accountability, U.S Office of Personnel Management*: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/pay-leave/recruitment-relocation-retention-incentives/fact-sheets/oversight-and-accountability/OPM> berkewajiban menetapkan program pengawasan untuk memastikan bahwa penggunaan otoritas sumber daya manusia yang didelegasikan oleh lembaga, termasuk 3R, sesuai dengan prinsip merit sistem, undang-undang, peraturan, dan rencana *recruitment, relocation, and retention incentives (3Rs)* lembaga)

93. Bahwa merujuk pada pengertian dan jenis-jenis lembaga negara independen sebagaimana diuraikan pada bagian sebelumnya, Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) jelas tergolong sebagai lembaga negara yang merupakan bentuk baru perkembangan cabang kekuasaan negara. Dari segi dasar pembentukannya KASN yang dilahirkan dari



undang-undang termasuk kategori lembaga independen yang dikenal sebagaimana diuraikan Jimly Asshiddiqie.

94. Bahwa keberadaan lembaga negara independen telah diakui oleh Mahkamah Konstitusi setidaknya dalam beberapa putusan. Dalam putusan No. 77/PUU-XVI/2016 Mahkamah konstitusi menyatakan keberadaan Komisi Informasi yang dibentuk melalui UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik sebagai lembaga independen yang tidak diatur dalam konstitusi namun dipandang penting secara konstitusional (*constitutionally importance*):

... Menimbang bahwa Komisi Informasi adalah salah satu lembaga independen yang meskipun keberadaannya tidak diatur dalam Konstitusi namun dipandang penting secara konstitusional (*constitutionally important*) dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara, khususnya untuk mewujudkan gagasan negara demokrasi yang berdasar atas hukum. Karena itulah Komisi Informasi diberi status sebagai lembaga yang mandiri oleh Undang-Undang. Kemandirian Komisi Informasi demikian dinyatakan dalam Pasal 1 angka 4 dan ditegaskan kembali dalam Pasal 23 UU 14/2008, yang menyatakan, "Komisi Informasi adalah lembaga mandiri yang berfungsi menjalankan Undang-Undang ini dan peraturan pelaksanaannya, menetapkan petunjuk teknis standar layanan informasi publik dan menyelesaikan sengketa informasi publik melalui mediasi dan/atau adjudikasi nonlitigasi." Kata mandiri dalam pasal a quo selanjutnya dijelaskan dalam penjelasan Pasal 23 UU 14/2008 yang menyatakan, "Yang dimaksud dengan "mandiri" adalah independen dalam menjalankan wewenang serta tugas dan fungsinya termasuk dalam memutuskan Sengketa Informasi Publik dengan berdasar pada Undang-Undang ini, keadilan, kepentingan umum, dan kepentingan Negara Kesatuan Republik Indonesia."

Kemandirian Komisi Informasi tersebut sama dengan kemandirian yang dimiliki oleh komisi-komisi lainnya, seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia; Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran; Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), sebagaimana diatur dalam Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat; Komisi Pemilihan Umum (KPU), sebagaimana diatur dalam Pasal 22e ayat (4) UUD 1945 dan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu; Dewan Pers (KP), sebagaimana diatur dalam Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers; Komisi Ombudsman (KO), sebagaimana diatur



dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia; dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. ...

95. Bahwa selain itu, Mahkamah Konstitusi juga menegaskan kembali tentang lembaga yang penting secara konstitusional meskipun keberadaannya tidak disebut dalam konstitusi pada Putusan Nomor 25/PUU-XII/2014 yang menyatakan bahwa pembentukan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) berdasarkan Pasal 34 UU BI (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia. MK dalam putusan ini menyatakan:

... Meski tidak diperintahkan oleh UUD 1945 hal tersebut tidak serta merta pembentukan OJK adalah inkonstitusional, karena pembentukan OJK atas perintah Undang-Undang yang dibentuk oleh lembaga yang berwenang. Dalam Pasal 10 ayat (1) UU 12/2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan dinyatakan bahwa materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang. Lagipula terdapat lembaga yang pembentukannya didasarkan atas perintah Undang-Undang tetapi memiliki *constitutional importance*, seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang dibentuk berdasarkan UU 30/2002, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) yang dibentuk berdasarkan UU 39/1999, Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) yang dibentuk berdasarkan UU 32/2022, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yang dibentuk berdasarkan UU 5/1999, dan lain sebagainya. ...

96. Bahwa dengan demikian kehadiran Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) sebagaimana dicita-citakan oleh UU 5/2014 yang telah terbukti memiliki kinerja yang sangat baik karena desain independensinya yang berasal dari Pasal 27 hingga Pasal 42 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara sebagaimana ditegaskan penjelasan umumnya bahwa: "Dalam rangka penetapan kebijakan Manajemen ASN, dibentuk KASN yang mandiri dan bebas dari intervensi politik. Pembentukan KASN ini untuk monitoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan dan Manajemen ASN untuk menjamin perwujudan Sistem Merit serta pengawasan terhadap penerapan asas, kode etik dan kode perilaku ASN." Pasal 27 menegaskan: "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.”

97. Bahwa berdasarkan penjelasan di atas jelas dan terang sudahlah bahwa Komisi Aparatur Sipil Negara dari segi nama yang menggunakan kata komisi, mencirikan sebagai lembaga negara independen. Selain itu, dari segi jenis termasuk lembaga independen negara yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang serta karena sifat independennya (mandiri dan bebas dari intervensi politik) berdasarkan Putusan-putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu sebagaimana diuraikan diatas, dapat dikategorikan sebagai lembaga independen yang penting secara konstitusional (*constitutionally important*).

SEJARAH PEMBENTUKAN LEMBAGA PENGAWAS ASN DAN PERBANDINGAN ANTAR NEGARA

98. Bahwa Sebelum kemerdekaan, birokrat pemerintah dikenal dengan sebutan pangreh praja yang kedudukannya selalu dimanfaatkan oleh pemerintah kolonial Belanda untuk berhubungan dengan masyarakat lokal, sementara administrasi pemerintah kolonial dijalankan melalui semacam departemen dalam negeri yang disebut dengan *Binnenlandsch Bestuur* (BB) [Afan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999, hal. 230]. Pasca-kemerdekaan, istilah *pangreh praja* diganti dengan sebutan pamong praja dan kemudian diperluas menjadi pegawai negeri sipil. Secara struktural keberadaan pegawai negeri melanjutkan birokrasi yang telah dibuat oleh pemerintah kolonial Belanda.
99. Bahwa pada periode pasca kemerdekaan pegawai pemerintahan masih memiliki kebebasan untuk dapat menjadi anggota dari partai atau golongan tertentu. Namun, hal ini berakibat pada pegawai yang berada pada satu kantor tetapi tidak satu partai atau golongan, terjadi saling mencurigai dan saling mencari kesalahan, sehingga sulit untuk diciptakan suasana kerja sama;
100. Bahwa terjadi hierarki disiplin dan loyalitas ganda, yaitu di satu pihak seorang pegawai harus tunduk kepada kepala unit kerja sebagai atasan resmi, di lain pihak harus tunduk kepada atasan yang tidak langsung yaitu pimpinan partai politik [YKPI, *Peranan dan Tugas*



Pegawai Republik Indonesia dalam Pembangunan, Jakarta: YKPI, 1984, hal. 23]. Untuk mengatasi persoalan ini, diterbitkan Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 tentang Larangan Keanggotaan Partai Politik bagi Pejabat Negara Warga Negara Republik Indonesia. Meskipun belum terdapat otoritas yang secara langsung mengawasi perilaku PNS, namun peraturan ini menjadi catatan sejarah bahwa aparatur negara harus netral dan terpisah dari kepentingan kelompok atau partai politik tertentu;

101. Bahwa pada masa Orde Baru dari tahun 1966-1998 terdapat sebuah upaya untuk melakukan penataan lembaga-lembaga negara yang didukung kembali kepada fungsi semula sesuai dengan UUD 1945. Atas dasar tersebut, dipandang perlu untuk mengambil langkah-langkah guna mewujudkan keutuhan dan kekompakan PNS. Pemerintah beranggapan bahwa PNS harus diberikan kebebasan untuk berserikat dan berkumpul dalam partai politik;
102. Bahwa pada masa Orde Baru diterbitkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1970 tentang Pencabutan Perpres Nomor 2 Tahun 1959 tentang Larangan Keanggotaan Partai Politik bagi Pejabat Negeri Warga Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketentuan ini dibuat dengan alasan perlindungan terhadap kemerdekaan tiap-tiap warga negaranya untuk berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya;
103. Bahwa gagasan untuk mempersatukan PNS dimulai oleh Menteri Dalam Negeri untuk membuat suatu wadah Korps Pegawai Republik Indonesia (KORPRI) dengan keputusan Presiden No. 82 Tahun 1970. Maksud utama Keppres tersebut adalah mempersatukan PNS agar kembali ke peran semula, yaitu sebagai aparatur pemerintah, abdi negara, dan abdi masyarakat sebagai pelaksana pemerintahan dalam mencapai pembangunan. Peranan KORPRI mendukung pemerintahan sangat besar, hal ini tidak dapat dipungkiri, namun dalam mendukung pemerintahan tersebut menimbulkan penyalahgunaan dimana organisasi PNS yaitu KORPRI dijadikan alat untuk mendukung Golongan Karya dalam setiap pemilihan umum, padahal segala akses dan fasilitas sarana prasarana KORPRI berasal



dari negara [Gema Perdana, "Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi," Jurnal Negara Hukum, Vol. 10, No. 1, Juni 2019, hlm. 109-128].

104. Bahwa seorang PNS dapat menjadi anggota partai politik atau golongan karya berdasarkan ketentuan yang terdapat pada Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 1975 tentang wewenang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian PNS;
105. Bahwa pembentukan Golongan Karya sebagai wadah tunggal bagi PNS dijadikan sebagai alat untuk melanggengkan kekuasaan pada saat dilaksanakannya pemilihan umum. Hal ini dapat kita cermati, jika seorang PNS yang tergabung dalam Golongan Karya yang sudah memiliki keluarga dan memiliki hak memilih dalam Pemilu diwajibkan untuk memilih Golongan Karya hal ini akan menjadi sangat mudah untuk mendapatkan suara mayoritas masyarakat [Gema Perdana, "Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi," Jurnal Negara Hukum, Vol. 10, No. 1, Juni 2019, hlm. 109-128].
106. Bahwa kebijakan ini dianggap sangat merugikan masyarakat secara luas, karena seorang PNS yang seharusnya berperan dalam mengarahkan kebijakan nasional yang baik justru terikat oleh kebijakan yang ditentukan oleh atasannya demi mempertahankan kekuasaan;
107. Bahwa pasca reformasi melalui Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian mendekonstruksi birokrasi di Indonesia dengan mengatur secara tegas bahwa seorang PNS harus netral dalam menjalankan tugasnya, termasuk bersikap netral dalam politik. Hal ini menjadikan PNS dipandang sebagai instrumen teknis (*technical instrument*) dan birokrasi dipandang sebagai kekuatan yang independen dalam masyarakat, serta mampu untuk memisahkan perilaku mereka dari kepentingan sebagai suatu kelompok yang partikular;
108. Bahwa Pasal 34 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian [Bukti P-6], mengatur bahwa untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan kebijaksanaan manajemen Pegawai Negeri Sipil, dibentuk Badan Kepegawaian Negara. Salah



satu kewenangan yang dimiliki oleh Badan tersebut adalah pengawasan dan pengendalian dalam manajemen PNS;

109. Bahwa sebagai upaya untuk mewujudkan *good governance* dan reformasi birokrasi, dibentuklah sebuah lembaga nonstruktural sebagaimana diatur pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yaitu adanya Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN);
110. Bahwa Pasal 27 UU No. 5 Tahun 2014 disebutkan bahwa 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. Salah satu alasan dibentuknya KASN adalah untuk mewujudkan pegawai ASN yang netral.
111. Bahwa KASN menjadi sebuah lembaga negara non struktural yang berperan penting dalam menjaga netralitas ASN agar terlepas dari mobilisasi dan kepentingan kelompok atau partai politik tertentu, seperti dalam penyelenggaraan pemilihan umum maupun pemilihan kepala daerah;
112. Bahwa reformasi pegawai negeri menjadi salah satu objektif yang ingin dicapai oleh negara-negara ASEAN, selain Indonesia juga terdapat Singapura melalui *Singapore Civil Service* dan Filipina dengan pembentukan *Civil Services Commision*;
113. Bahwa lembaga yang mengatur tentang manajemen pegawai negeri di Singapura dikenal dengan *Public Service Commision* yang didirikan untuk menjaga integritas dan meritokrasi pegawai negeri. Lembaga ini memiliki kewenangan dalam bertanggung jawab dalam pengangkatan jabatan, kenaikan jabatan (promosi), mutasi (pemindahan), pemberhentian dan melakukan penegakan disiplin terhadap pegawai negeri [J.S.T Quah, *Public Administration Singapore-Style, Public Administration Singapore-Style*, Vol. 19, 2010, hlm. 237-256];
114. Bahwa dari hasil penelitian *The Indonesian Institute* [Vunny Wijaya, *Policy Assesment 2021: Upaya Penegakan Sistem Merit Pada Sektor Publik di Indonesia*, 2021, hlm. 11] dikatakan bahwa: Tahun ini



Singapura menempati urutan ke-3 dengan skor 85. Peringkat yang sangat luar biasa. Hasil ini tidak terlepas dari adanya meritokrasi yang telah dipraktikkan Singapura selama beberapa dekade hingga saat ini. Everest-Phillips (2015) menelusuri kasus Singapura yang mengubah meritokrasi menjadi faktor berkembangnya negara tersebut. Ia menemukan bahwa pembangunan Singapura sangat erat kaitannya dengan pengembangan kompetensi pegawai negeri yang melandaskan praktiknya pada sistem merit. Sistem merit menjadi sarana untuk memberikan pelayanan yang terbaik. Situasi ini secara langsung memberikan dampak yang baik bagi kehidupan masyarakatnya.

Jika melihat praktiknya di Singapura, meritokrasi didukung dengan adanya semangat dan komitmen antikorupsi. Saat Singapura dipimpin oleh Lee Kuan Yew, pembenahan sektor publik menjadi target kerja utamanya. Masih dalam tulisan Everest-Phillips (2015), menurutnya, Lee meyakini bahwa administrasi publik yang baik akan menciptakan etos pelayanan publik yang bersih, efisien, efektif, dan terbaik dari semua. Lee juga menanamkan pada pejabat publik rasa urgensi dan tujuan, efisiensi dan imparsialitas, hukum dan keunggulan dalam pengambilan keputusan, dan tidak ada toleransi untuk korupsi. Singkatnya, meritokrasi tidak menghilangkan kebutuhan akan transparansi, akuntabilitas dan supremasi hukum. Dengan kata lain, pembenahan sektor publik harus berjalan seiring dengan komitmen pemerintah untuk setinggi-tingginya menjunjung sistem anti-korupsi. Neo dan Chen (2007) menyatakan bahwa praktik tidak dapat disuap/tidak korupsi (*incorruptibility*) di Singapura ditandai dengan berdirinya komisi *independen Corrupt Practices Investigation Bureau* (CPIB). Melihat tingginya risiko korupsi di negaranya, Lee telah memimpin gerakan pemberantasan korupsi saat berkuasa sejak 1959. Dengan menguatnya gerakan *People's Action Party*, ia mengumumkan perang melawan korupsi dengan mengatakan, "*no one, not even on top government officials are immune from investigation and punishment for corruption*". Dapat diartikan, tidak seorangpun, bahkan yang menduduki puncak atas pemerintahan



kebal terhadap investigasi dan hukuman dari korupsi. Selain itu, Neo dan Chen juga menyatakan bahwa komitmen pemerintah untuk melaksanakan *good governance* juga didasari sejumlah nilai, diantaranya, pertama, kejujuran dan *sense of integrity* serta *incorruptibility*. Kedua, meyakini bahwa manusia merupakan modal utama, sehingga layak untuk menghargai kerja keras dan performa mereka. Sebagai negara yang tidak dilimpahi Sumber Daya Alam (SDA), Singapura menggantungkan dirinya pada kemampuan bekerja masyarakat. Untuk mempertahankan kualitas orang-orang terbaik, mereka diberikan penghargaan atas apa yang mereka lakukan. Ketiga, dengan menanamkan bina bangsa (*nation building*) untuk menanamkan semangat nasionalisme yang tinggi pada rakyatnya.

115. Bahwa Filipina melakukan formulasi *Civil Services System* yang bertujuan untuk membuat kerangka sistem merit dalam proses penunjukan dan promosi pegawai secara kompetitif dan juga pembentukan *Civil Services Commission* (CSC) untuk mengawasi proses tersebut. CSC mempunyai kewenangan untuk perlindungan dan promosi berbasis merit, pengembangan SDM, kuasa yudisial, dan pengembangan organisasi [Tjiptoherijanto, *Civil Service Reform In The Philippines: Building Strong Governance*, 2011, Department of Economics Building University of Indonesia];
116. Bahwa bersumber dari tulisan pada website <https://www.watchindonesia.de/?lang=en> mengenai Komisi Pegawai Negeri Federal yang ada di Negara Jerman: yaitu *Bundespersonalausschuss*, dikatakan bahwa hal-hal yang menyangkut Pegawai Negeri (keselarasan hukum kepegawaian negeri, tawaran lowongan kerja, penetapan masa percobaan, penetapan kepegawaian, pengawasan proporsi gender dan sejenisnya), menurut UU tentang Pegawai Negeri Federal/Negara Bagian merupakan porsi Komisi Pegawai Negeri Federal/Negara Bagian. Komisi ini merupakan organ tersendiri dan mandiri dalam satu administrasi negara serta bertujuan buat penyeragaman pelaksanaan peraturan tentang pegawai negeri). Komisi ini memiliki hak menentukan (pengumuman, prosedur atau tes umum perekrutan) dan hak ikut berembung (usulan keseragaman



pelaksanaan peraturan tentang pegawai negeri atau penerapan prinsip persamaan gender atau penyelarasan dunia kerja dan keluarga).

117. Bahwa di Amerika Serikat dikenal sebuah lembaga yang diberi nama *United State Merit System Protection Board* (USMSPB) yang merupakan lembaga independen Quasi Judicial yang didirikan pada tahun 1979 melindungi merit sistem pegawai federal terhadap praktik *partisan political* dan kegiatan yang dilarang lainnya serta untuk memastikan perlindungan yang memadai bagi karyawan federal terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh *agency management*. USMSPB sendiri merupakan lembaga yang menggantikan *Civil Service Commision* yang telah dihapuskan.

Dalam mengawasi dan melaksanakan pekerjaannya, *US Merit System Protetcion Board* menggunakan 9 (sembilan) prinsip dan menetapkan 12 larangan dalam menerapkan sistem merit. Berikut 9 Prinsip Merit menurut US Merit Protection Board [Didi Kusmana, dkk, *Efektivitas Program Sistem Merit (Meryt Ssytem)*, *Studi: Pada Sekretariat Daerah Kabupaten Bener Meriah Tahun 2019*, Jurnal Transparansi Publik, Vol. 2, 2022, hlm. 77]:

- a. Melakukan rekrutmen, seleksi, dan prioritas berdasarkan kompetisi yang terbuka dan adil;
- b. Memperlakukan Pegawai Aparatur Sipil Negara secara adil dan setara;
- c. Memberikan remunerasi yang setara untuk pekerjaan-pekerjaan yang setara dan menghargai kinerja yang tinggi;
- d. Menjaga standar yang tinggi untuk integritas, perilaku dan kepedulian untuk kepentingan masyarakat;
- e. Mengelola Pegawai Aparatur Sipil Negara secara efektif dan efisien;
- f. Mempertahankan atau memisahkan Pegawai Aparatur Sipil Negara berdasarkan kinerja yang dihasilkan;
- g. Memberikan kesempatan untuk mengembangkan kompetensi kepada Pegawai Aparatur Sipil Negara;
- h. Melindungi Pegawai Aparatur Sipil Negara dari pengaruh-



pengaruh politik yang tidak pantas atau tidak tepat;

- i. Memberikan perlindungan kepada Pegawai Aparatur Sipil Negara dari hukum yang tidak adil dan tidak terbuka.

118. Bahwa pembentukan lembaga pengawas etik dan netralitas ASN merupakan langkah krusial untuk memperbaiki birokrasi di Indonesia. Lembaga semacam ini berfungsi untuk memastikan ASN menjalankan tugas pokok dan fungsinya tanpa terpengaruh oleh kepentingan politik atau tekanan dari atasan;

119. Bahwa pengalaman dari beberapa negara tersebut di atas membuktikan bahwa keberadaan lembaga pengawas semacam ini dapat membawa dampak positif bagi birokrasi. Di Singapura, lembaga pengawas yang kuat dan independen telah berhasil menciptakan birokrasi yang efisien, bersih, dan berorientasi pada pelayanan publik. Sementara itu, Filipina, melalui reformasi birokrasi yang melibatkan pengawasan ketat terhadap etika ASN, telah menunjukkan peningkatan dalam integritas dan efektivitas pelayanan publik.

Pentingnya Birokrasi yang Profesional, Berintegritas, dan Memegang Sistem Merit

120. Bahwa manajemen sumber daya aparatur sipil negara (selanjutnya disebut ASN) merupakan salah satu bagian yang paling penting dari pengelolaan pemerintahan negara yang bertujuan untuk membantu dan mendukung seluruh sumber daya manusia aparatur sipil negara untuk merealisasikan seluruh potensi pegawai pemerintah demi terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*), professional, terbebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme;

121. Bahwa dalam mewujudkan cita-cita ASN yang mampu bekerja secara profesional, bersih dari KKN, maka hal yang kemudian diperlukan adalah bagaimana agar bisa memastikan sistem meritokrasi dapat berjalan dengan benar;

122. Bahwa sistem meritokrasi pertama kali diperkenalkan oleh Young (1959) sebagai konsep *merit* yang mengutamakan *IQ* dan *effort* untuk mencapai suatu posisi. Pemaknaan mengenai meritokrasi itu sendiri mengalami perkembangan, berdasarkan pemaknaannya, meritokrasi merupakan sebuah sistem sosial yang mempengaruhi kemajuan



dalam masyarakat berdasarkan kemampuan dan presentasi individu daripada basis keluarga, kekayaan, atau latar belakang (Kim & Choi, 2017);

123. Bahwa sistem merit (bagi ASN) di Indonesia sendiri sudah tercermin dari hadirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang secara eksplisit menekankan sistem merit sebagai landasan dalam proses pengisian posisi dan jabatan ASN. Meritokrasi dalam aturan ini dimaknai sebagai kebijakan dan manajemen ASN berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal-usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur serta kondisi fisik tubuh. Dengan kata lain, sistem meritokrasi memberikan kesempatan yang sama bagi setiap individu untuk menunjukkan prestasi sesuai kompetensi dan kemampuannya;
124. Bahwa atas dasar untuk membentuk sistem merit yang lebih baik dan terukur, maka pada tahun 2019, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi yang bekerjasama dengan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) melakukan evaluasi sistem merit, yang kemudian menghasilkan indeks sistem merit dan menjadi salah satu indikator penilaian dalam evaluasi pelaksanaan Reformasi Birokrasi di instansi pemerintah. Hal tersebut ditandai dengan adanya Peraturan Komisi Aparatur Sipil Negara Nomor 9 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penilaian Mandiri Penerapan Sistem Merit dalam Manajemen ASN di Instansi Pemerintah, yang di dalamnya mengatur 8 (delapan) aspek meliputi: perencanaan kebutuhan, pengadaan, pengembangan karier, promosi dan mutasi, manajemen kinerja, penggajian, penghargaan, disiplin, perlindungan dan pelayanan serta sistem informasi;
125. Bahwa pada Tahun 2024, KASN telah melakukan penilaian sistem merit terhadap 617 instansi pemerintah dan menunjukkan data bahwa terdapat 208 instansi berpredikat "Buruk", 78 instansi berpredikat "Kurang", 236 instansi berpredikat "Baik", dan 95 instansi berpredikat "Sangat Baik". Adapun kondisi 286 instansi pemerintah yang masih berada dalam kategori Buruk dan Kurang, hal tersebut disebabkan



- oleh belum meratanya pemahaman dan pengetahuan tentang sistem merit, dinamisnya perubahan di level nasional, serta tingginya intervensi politik sehingga menghambat implementasi sistem merit di setiap instansi pemerintah [KASN, “Laporan KASN Kepada Presiden Tahun 2024, Konsisten Mengawal Meritokrasi, Pasca Undang-Undang Nomor 20 tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara”, 2024, hlm. 12];
126. Bahwa menurut Young [M. Young, *The Rise of Meritocracy, 1870-2033, London, Thames and Hudson, 1961*], penerapan sistem merit dalam birokrasi bertujuan untuk menggantikan patronage dan spoils system yang telah mengakar sejak zaman penjajahan. Penerapan sistem merit memberikan manfaat dalam manajemen suatu organisasi khususnya bagi aparatur negara, diantaranya pertama, sistem merit dapat memberikan kontribusi terhadap peningkatan produktivitas, menurunkan biaya produksi dan meningkatkan pendapatan. Kedua, sistem merit membutuhkan pengawasan langsung khususnya bagi tingkatan tertentu untuk mempertahankan kualitas yang diinginkan. Ketiga, sistem merit dapat mendorong pegawai untuk mengurangi waktu yang hilang dan penggunaan waktu serta peralatan menjadi lebih efektif. Keempat, sistem merit dapat membantu dalam penentuan biaya tenaga kerja yang lebih akurat, dan kelima, sistem merit dapat memotivasi pekerja untuk meningkatkan kinerja, karena pegawai percaya dan mengetahui bahwa dengan kinerja yang tinggi akan memperoleh imbalan yang lebih baik;
127. Bahwa bertalian dengan konsep sistem merit di atas maka perwujudan strategi dan komitmen reformasi birokrasi serta untuk menjamin agar praktik sistem merit terus terjaga tentunya diperlukan sebuah pengawasan oleh sebuah lembaga negara yang mandiri dan bebas dari intervensi politik juga. UU ASN mengamankan kepada KASN sebagai lembaga non struktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik untuk menjalankan perannya dalam menjaga sistem merit ASN. Fungsi ini tentunya tidak serta merta dapat dialihkan kepada kementerian PANRB yang notabene berada dalam lingkup eksekutif. Cabang kekuasaan eksekutif merupakan sasaran utama (*main target*) dari lembaga negara independen untuk pelaksanaan pembatasan dan



penyeimbang (*check and balances*), mengingat *by nature* sebagian besar kewenangan lembaga negara independen bermula berada pada kekuasaan eksekutif. Checks and balances lembaga negara independen terhadap tiga poros kekuasaan asli (eksekutif, legislatif, yudikatif) bertujuan untuk mewujudkan *good governance* dan mempertahankan negara demokrasi yang berdasar atas hukum (*constitutional democracy*) ataupun negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) [Tauda G.A, *Komisi Lembaga Independen, Eksistensi Independen Agencies Sebagai Cabang Kekuasaan Baru dalam Sistem Ketatanegaraan*, Yogyakarta, Genta Press, 2012];

NORMA DI DALAM UU ASN MENIMBULKAN KETIDAKPASTIAN HUKUM DAN MENGHILANGKAN PENGAWASAN SISTEM MERIT, ASAS, SERTA KODE ETIK DAN KODE PERILAKU ASN

128. Bahwa Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 *jo* Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP) **[Bukti P-7]** mengatur tentang asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi:
- a. kejelasan tujuan;
 - b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
 - c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
 - d. dapat dilaksanakan;
 - e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
 - f. kejelasan rumusan; dan
 - g. keterbukaan.
129. Bahwa Pasal 6 UU No. 12 Tahun 2011 *jo* UU No. 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memerintahkan materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan beberapa asas, di antaranya adalah asas ketertiban dan kepastian hukum serta keseimbangan, keserasian, dan keselarasan;
130. Bahwa pada bagian penjelasan Pasal 6 UU No. 12 Tahun 2011 *jo* UU No. 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dimaksud dengan “asas ketertiban dan kepastian



hukum” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum;

131. Bahwa Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 mengatur bahwa:

Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.

Bahwa pasal *a quo* UUD 1945 menegaskan pentingnya pemberian kepastian hukum sebagai salah satu prinsip fundamental. Kepastian hukum ini juga mencakup kejelasan, ketertiban, dan konsistensi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini bertujuan untuk mencegah terjadinya interpretasi yang sewenang-wenang serta memastikan bahwa setiap individu atau lembaga memahami hak dan kewajiban hukum mereka. Konstitusi menempatkan kepastian hukum sebagai landasan agar tercipta sistem hukum yang berkeadilan.

132. Bahwa Gustav Radbruch sebagaimana dikutip oleh Satjipto Rahardjo (2012) menjelaskan tentang empat hal mendasar yang memiliki hubungan erat dengan makna dari kepastian hukum itu sendiri, yaitu 1) Hukum merupakan hal positif yang memiliki arti bahwa hukum positif ialah perundang-undangan; 2) Hukum didasarkan pada sebuah fakta, artinya hukum itu dibuat berdasarkan pada kenyataan; 3) Fakta yang termaktub atau tercantum dalam hukum harus dirumuskan dengan cara yang jelas, sehingga akan menghindari kekeliruan dalam hal pemaknaan atau penafsiran serta dapat mudah dilaksanakan; dan 4) Hukum yang positif tidak boleh mudah diubah;

133. Bahwa ketentuan yang terdapat pada Pasal 70 ayat (3) UU ASN menjelaskan bahwa:

Komisi Aparatur Sipil Negara yang ada pada saat berlakunya Undang-Undang ini, tetap melaksanakan tugas dan fungsinya sampai dengan ditetapkannya peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang ini.

134. Bahwa Pasal 68 UU No. 20 Tahun 2023 tentang ASN mengatur bahwa peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang ini harus ditetapkan paling lama 6 (enam) bulan terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan;



135. Bahwa sejak diundangkan pada 31 Oktober 2023 hingga Bulan April 2023 (batas waktu pembentukan peraturan pelaksana), belum terdapat peraturan pelaksana yang mengatur tentang tugas pokok dan fungsi Komisi Aparatur Sipil Negara sebagaimana yang diatur dalam Pasal 70 ayat (3) UU ASN;
136. Bahwa peraturan pelaksana yang diterbitkan oleh pemerintah terkait dengan tugas pokok dan fungsi pengawasan merit sistem adalah melalui Peraturan Presiden Nomor 92 Tahun 2024 tentang Badan Kepegawaian Negara pada 23 Agustus 2024. Namun, peraturan presiden *a quo* tidak memberikan kepastian hukum terkait dengan eksistensi dan fungsi KASN karena tidak menyebutkan secara eksplisit terkait dengan kelembagaan tersebut, sehingga peraturan presiden *a quo* tidak bisa disebut sebagai peraturan pelaksana yang dimaksud Pasal 70 ayat (3) UU ASN;
137. Bahwa ketiadaan pengaturan yang jelas mengenai tugas pokok dan fungsi Komisi Aparatur Sipil Negara dalam UU ASN, serta tidak adanya peraturan pelaksana yang mengatur hal tersebut telah menimbulkan ketidakpastian hukum. Ketidakjelasan ini berdampak pada pengawasan terhadap pelaksanaan sistem merit, yang seharusnya menjadi dasar dalam manajemen ASN untuk memastikan profesionalisme dan objektivitas dalam penempatan pegawai;
138. Bahwa ketiadaan aturan yang jelas juga menciptakan ketidakpastian hukum terkait dengan penerapan asas-asas, kode etik, dan kode perilaku ASN, yang merupakan elemen penting untuk menjaga integritas, disiplin, dan akuntabilitas dalam pelayanan kepada masyarakat;
139. Bahwa pada bagian penjelasan Pasal 6 UU No 12 Tahun 2011 *jo* UU No 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dimaksud dengan “asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.



140. Bahwa pengaturan terkait dengan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) yang terdapat pada Pasal 70 ayat (3) UU ASN tidak seimbang dan tidak selaras dengan pengaturan yang terdapat pada Pasal 70 ayat (1) dan ayat (2) undang-undang *a quo*;
141. Bahwa Pasal 70 ayat (1) UU ASN mengatur terkait dengan Lembaga Administrasi Negara yang ada pada saat berlakunya Undang-Undang ini, tetap menjalankan tugas dan fungsinya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (2) huruf b UU ASN;
142. Bahwa Pasal 70 ayat (2) UU ASN Badan Kepegawaian Negara yang ada pada saat berlakunya Undang-Undang ini, tetap menjalankan tugas dan fungsinya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (2) huruf c UU ASN;
143. Bahwa Pasal 26 ayat (2) UU ASN menjelaskan pendelegasian sebagian kewenangan dari Presiden kepada kementerian dan/atau lembaga yang melaksanakan tugas dan fungsi pemerintahan di bidang:
 - a. perumusan dan penetapan kebijakan strategis, serta koordinasi, sinkronisasi, dan pengendalian kebijakan Manajemen ASN;
 - b. perumusan dan penetapan kebijakan teknis dan pembinaan, penyelenggaraan, dan pengendalian atas pelaksanaan kebijakan teknis pengembangan kapasitas dan pembelajaran ASN;
 - c. perumusan dan penetapan kebijakan teknis, pembinaan, penyelenggaraan pelayanan, dan pengendalian atas pelaksanaan kebijakan teknis Manajemen ASN; dan
 - d. pengawasan penerapan Sistem Merit.
144. Bahwa berdasarkan pengaturan yang terdapat dalam UU ASN tersebut ketika menerapkan asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, maka seharusnya Pasal 70 ayat (3) UU ASN yang mengatur tentang Komisi Aparatur Sipil Negara menjalankan tugas sebagaimana diatur dalam Pasal 26 ayat (2) huruf d UU ASN, yaitu menjalankan tugas dan fungsi untuk pengawasan penerapan sistem merit;
145. Bahwa dengan demikian sebagaimana para Pemohon uraikan di atas baik berdasarkan data-data maupun kajian-kajian dan laporan-laporan



yang ada, telah nyata dan terbukti persoalan netralitas ASN dalam Pilkada & Pemilu serta disadari betul bahwa penting terdapat organ negara eksternal dan independen untuk memastikan pelanggaran terhadap netralitas dan profesionalitas ASN ditindaklanjuti secara profesional dan mandiri, yang selama ini peran tersebut dijalankan oleh KASN. Keberadaan lembaga pengawas independen atas ASN juga merupakan praktik baik yang terus berjalan di berbagai negara. Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) sebagaimana dicita-citakan oleh UU 5/2014 yang telah terbukti memiliki kinerja yang sangat baik karena desain independensinya (mandiri dan bebas dari intervensi politik) berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 77/PUU-XVI/2016 dan No. 25/PUU-XII/2014 dapat dikategorikan sebagai lembaga independen yang penting secara konstitusional (*constitutionally important*). Dengan keberadaaan Pasal 26 ayat (2) huruf d, dimana klausul “pengawasan sistem merit” tidak lagi menjadi rujukan di dalam ketentuan Pasal 70 ayat (3) yang akan berakibat matinya fungsi pengawasan untuk mewujudkan ASN yang profesional dan bekerja dalam sistem merit, jelas telah menimbulkan pertentangan dengan prinsip kepastian hukum, dan akan berakibat luas, dimana akan kembalinya manajemen ASN kepada situasi tanpa pengawasan, dan hilangnya sistem merit dalam manajemen ASN yang akan menjauhkan kita dari cita-cita mewujudkan ASN yang profesional, berintegritas, akuntabel sehingga bertentangan dengan Ketentuan UUD 1945 khususnya Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan, “Negara Indonesia adalah negara hukum” Pasal 28D ayat (1) yang menyatakan, “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”

II. KEBERADAAN KASN DAN HILANGNYA NORMA PENGAWASAN ASN OLEH LEMBAGA INDEPENDEN TANPA ALASAN DAN KAJIAN HUKUM YANG MEMADAI MENYEBABKAN KETIDAKPASTIAN HUKUM SERTA HILANGNYA HAK KESEMPATAN YANG SAMA DALAM PEMERINTAHAN KARENA PELEMAHAN JAMINAN PENGAWASAN SISTEM MERITOKRASI



Kekuatan dan Peluang Keberadaan KASN Berdasarkan UU 5/2014 yang Strategis dalam Menjaga Netralitas ASN Sebagai Aspek Penting dalam Demokrasi yang Sehat dan Krusial dalam Menciptakan Tata Kelola Pemerintahan yang Lebih Baik dan Berintegritas

146. Bahwa menurut para Pemohon KASN, (Komisi Aparatur Sipil Negara) seharusnya diperkuat dan tidak dibubarkan. Alasan utama dari dalil ini adalah peran KASN yang strategis dalam menjaga netralitas ASN, yang merupakan aspek penting dalam demokrasi yang sehat. Analisis yang akan para Pemohon sampaikan menyoroti rekam jejak positif KASN dalam menangani pelanggaran netralitas dan dukungan yang diterima dari masyarakat sipil, yang menunjukkan kepercayaan publik terhadap lembaga ini. Selain itu, terdapat peluang untuk melakukan reformasi dan peningkatan fungsi KASN. Sebaliknya, pembubaran KASN dapat mengakibatkan risiko kurangnya pengawasan dan peningkatan pelanggaran netralitas, yang pada gilirannya dapat mengurangi kepercayaan publik terhadap pemerintah. Untuk mendukung argumen ini, seharusnya menurut para Pemohon Pemerintah justru perlu meningkatkan sumber daya, melakukan sosialisasi yang lebih baik, dan memperkuat kolaborasi dengan masyarakat. Kehadiran KASN sangatlah penting dan krusial dalam menciptakan tata kelola pemerintahan yang lebih baik dan berintegritas. Analisis Kekuatan, Kelemahan serta Peluang dan Tantangan (SWOT) eksistensi KASN para Pemohon uraikan sebagai berikut:

<i>Strength (Potensi)</i>



- KASN memiliki kapasitas yang mumpuni dalam memproses pengaduan dan rekomendasi Bawaslu terkait pelanggaran netralitas ASN. Jumlah rekomendasi Penyelesaian dan Penyelidikan Pengaduan Pelanggaran Nilai Dasar, Kode Etik, Kode Perilaku 84,4% atau 135 dari target tahun 2023 sebesar 160 Rekomendasi. Selama tahun 2024, selama Pemilu 2024, KASN telah menerima 417 laporan dugaan pelanggaran netralitas ASN. Berdasarkan laporan tersebut, 197 ASN di antaranya terbukti melanggar dan mendapatkan rekomendasi KASN agar dijatuhi sanksi oleh pejabat pembina kepegawaian (PPK) masing-masing instansi.
- KASN mampu melakukan tindak lanjut terhadap laporan publik. Pada tahun 2020 terdapat 830 ASN yang dilaporkan melakukan pelanggaran Netralitas. Sebanyak 619 ASN telah diberikan rekomendasi penjatuhan sanksi pelanggaran Netralitas, dengan tindak lanjut pemberian sanksi dari Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) baru kepada 416 ASN atau 67.2%. Dari data tersebut, Jabatan pelanggar tertinggi adalah Jabatan Fungsional sebesar 25,4% kemudian Jabatan Pimpinan Tinggi sebesar (23.1%) dan Administrator sebesar (14.5%). Dari sisi kategori pelanggaran tertinggi adalah kampanye melalui media sosial sebesar 24.2%.

Weakness (Kelemahan)

- KASN tidak memiliki kewenangan untuk melakukan eksekusi rekomendasi. Rekomendasi KASN dijalankan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian.
- Anggaran yang dikelola oleh KASN terbilang minim. Berdasarkan LKIP 2023, KASN mengelola anggaran sebesar Rp53.802.468.000,- dengan realisasi anggaran sebesar Rp52.607.509.465,- atau mencapai 97,78%. Realisasi anggaran KASN tahun 2023 mengalami pertumbuhan negatif sebesar 0,66% apabila dibandingkan dengan realisasi tahun



2022 sebesar Rp54.618.505.488,- terhadap pagu anggaran sebesar Rp55.483.639.000,- atau mencapai 98,44%. Angka ini jauh lebih kecil dari anggaran BKN, yakni Rp690.840.150.000 dan Kemenpan RB Rp. 231.807.446.000.	
Opportunity (Peluang)	
• Penguatan KASN merupakan rekomendasi Tim Percepatan Reformasi Peraturan Perundang-undangan (yang dibentuk Kemenko Polhukam) dan kajian KPPOD dan Pattiro. • Kelompok masyarakat sipil mendukung penuh KASN untuk melakukan pengawasan terhadap ASN dalam rangka menegakkan prinsip netralitas. Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) menggandeng koalisi masyarakat sipil guna mengawasi netralitas aparatur sipil negara (ASN) pada Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) 2024.	
Ancaman (Threat)	
• Mayoritas Pejabat Pembinaan Kepegawaian berasal dari partai politik sehingga rekomendasi KASN berhadapan dengan parsialitas partai politik. • Rekomendasi KASN tidak dilanjutkan Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK), hanya ditindaklanjuti bila mendapat teguran Kementerian Dalam Negeri. Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) menegur 67 kepala daerah yang tidak menjalankan rekomendasi Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), terkait pemberian sanksi pelanggaran netralitas di Pilkada 2020.	
Analisis Kombinasi (SO-WO-ST-WT)	
SO (Strengths-Opportunities):	KASN dapat memanfaatkan kekuatan dalam proses pengaduan dan tindak lanjut untuk



	bekerja sama dengan masyarakat sipil dalam mengawasi netralitas ASN. Hal ini dapat meningkatkan efektivitas dan akuntabilitas pengawasan. KASN dapat memanfaatkan kekuatan dalam pengawasan netralitas dan dukungan masyarakat sipil untuk memperjuangkan keberadaannya. Alih-alih dibubarkan, KASN semestinya diperkuat dengan membuka ruang kolaborasi dengan masyarakat sipil. Sebab, peran lembaga ini amat penting dalam menjaga integritas ASN.
WO (Weaknesses- Opportunities):	KASN harus memperbaiki kelemahan dalam sosialisasi dan pengawasan dengan memanfaatkan dukungan masyarakat sipil. Dengan peningkatan anggaran dan sumber daya, KASN bisa melakukan lebih banyak kegiatan sosialisasi dan pelatihan bagi ASN. Keterbatasan dalam KASN, seperti keterbatasan anggaran dan sosialisasi yang kurang semestinya diatasi dengan peningkatan kapasitas SDM dan dukungan anggaran. Tujannya agar terbentuk program-program untuk meningkatkan kesadaran masyarakat dan ASN. Hal ini dapat memperkuat legitimasi KASN dan menunjukkan bahwa KASN berkomitmen untuk meningkatkan kinerjanya.
ST (Strengths- Threats):	KASN dapat menggunakan data yang ada tentang pelanggaran untuk meningkatkan pengawasan dan memberikan rekomendasi yang lebih tepat. Dengan menegaskan bahwa



	pelanggaran akan berdampak pada sanksi, KASN dapat menekan ASN untuk lebih patuh. Bukti dan data yang ada telah memperlihatkan kita ihwal pentingnya keberadaan lembaga ini dalam mengawasi pelanggaran netralitas ASN. Capaian tersebut mempresentasikan keberhasilan dalam penanganan pelanggaran sebagai dasar untuk memperkuat posisi KASN.
WT (Weaknesses-Threats):	KASN perlu mengatasi kelemahan dalam anggaran dan pengawasan dengan mengadvokasi peningkatan sumber daya dan memperkuat hubungan dengan PPK dan kementerian terkait untuk memastikan rekomendasi ditindaklanjuti dengan serius.

147. Bahwa berdasarkan analisis di atas semakin jelas bahwa kekuatan dan peluang keberadaan KASN jauh lebih besar melebihi faktor-faktor yang bisa dikatakan sebagai tantangannya. Tantangan tersebut justru bisa dijawab pemerintah dengan memperkuat fungsi KASN serta meningkatkan sumber daya, melakukan sosialisasi yang lebih baik, dan memperkuat kolaborasi dengan masyarakat. Maka, seharusnya keberadaan KASN sebagai pengawas independen ASN tetap dipertahankan sebagaimana maksud UU 5/2014.

Perbandingan Maksud (*Original Intent*) Pembentukan KASN Berdasarkan UU 5/2014 dan Penghapusannya dalam UU 20/2023

Original Intent Pembentukan KASN

148. Bahwa Pegawai Negeri Sipil (PNS) pada Orde Baru kerap dipolitisasi dan dimobilisasi untuk mendukung kepentingan kekuasaan penguasa dan pemenangan Golongan Karya (Golkar) dari pemilu ke pemilu. Birokrasi kala itu digerakkan untuk memastikan loyalitas aparatur negara bermuara pada pelanggaran pemerintahan Soeharto.



Pembajakan birokrasi tersebut merupakan kunci bertahannya pemerintahan Soeharto hingga 32 tahun.

149. Bahwa kondisi PNS yang menjadi abdi penguasa pada Orde Baru membuat tuntutan reformasi 1998 juga menyasar pada tuntutan aparatur negara yang profesional dan netral. Hal ini melatarbelakangi lahirnya Pasal 13 ayat (3) UU No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian Negara. Pasal tersebut menetapkan pembentukan Komisi Kepegawaian Negara (KKN), sebuah otoritas independen yang bertugas merumuskan kebijakan umum, penggajian, dan kesejahteraan PNS serta memberikan pertimbangan dalam pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dalam atau dari jabatan struktural tertentu. UU ini menegaskan bahwa “untuk dapat melaksanakan tugas pokok tersebut secara obyektif, **maka kedudukan Komisi adalah independen**” (Penjelasan Pasal 13 Ayat 3 UU No. 43 Tahun 1999).
150. Bahwa meskipun telah menjadi mandat UU sejak 1999, KKN tidak pernah dibentuk. Hingga 15 tahun kemudian, UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) lahir menggantikan UU No. 43 Tahun 1999 dan menghidupkan lembaga bernama KASN. Mulanya, sebagaimana tercantum dalam naskah akademik dan rancangan UU ASN, KASN dirancang menyerupai KKN, yaitu lembaga yang menetapkan regulasi profesi ASN dan di sisi lain juga melakukan pengawasan. Namun untuk menghindari KASN menjadi lembaga *superbody* dengan kewenangan yang tumpang tindih dengan kementerian bidang aparatur negara, KASN dalam Pasal 25 ayat (2) huruf b UU No. 5 Tahun 2014 ditetapkan sebagai lembaga dengan kewenangan monitoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan dan manajemen ASN untuk menjamin perwujudan sistem merit serta pengawasan terhadap penerapan asas serta kode etik dan kode perilaku ASN. Maka patut digarisbawahi bahwa perumus UU ASN pada saat itu telah menimbang dan menghindari adanya tumpang tindih peran KASN dengan kementerian. Justru, kehadiran KASN dimaksudkan untuk menghadirkan pengawasan obyektif yang



diperlukan dalam rangka mewujudkan aparatur negara yang profesional dan netral. **(Bukti P-21)**

151. Bahwa terealisasinya pembentukan komisi independen untuk mengawasi pelaksanaan sistem merit dan netralitas aparatur negara juga tidak lepas dari agenda reformasi birokrasi. *Grand design* reformasi birokrasi 2010-2025 yang tercantum dalam Peraturan Presiden (Perpres) No. 81 Tahun 2010 menitikberatkan terciptanya birokrasi pemerintah yang profesional dan netral. Salah satu area perubahan yang ingin dicapai dalam reformasi birokrasi yaitu kondisi aparatur negara yang berintegritas, netral, kompeten, *capable*, professional, berkinerja tinggi dan sejahtera. Untuk mewujudkannya, pemerintah mengagendakan penguatan pengawasan.

Alasan Pembuat Undang-Undang Menghilangkan Norma Pengawasan Sistem Merit, Kode Etik, Kode Perilaku dan Netralitas ASN oleh KASN

152. Bahwa Naskah akademik Revisi UU Aparatur Sipil Negara (ASN) yang diusulkan dua orang anggota Fraksi Partai Gerindra tidak banyak menjelaskan alasan dihapuskannya KASN. Naskah akademik tahun 2020 yang dipublikasikan DPR RI menyebut bahwa ketentuan mengenai KASN terletak pada urgensinya.

“Penjelasan UU ASN sama sekali tidak menjelaskan pentingnya pembentukan lembaga non struktural dibandingkan, misalnya, dengan pelaksanaan tugas, fungsi, dan wewenang pengawasan dan penjatuhan sanksi yang selama ini dijalankan oleh Kementerian yang bertugas di bidang Pendayagunaan Aparatur Negara. Apabila tugas, fungsi, dan wewenang yang ada selama ini tidak berjalan baik, maka solusinya tidaklah serta merta dengan membangun lembaga baru, melainkan dapat pertama-tama dengan penguatan serta perbaikan kinerja, koordinasi, dan akuntabilitas dari Kementerian.”

Dalam naskah akademik kemudian disebut bahwa perlu dilakukan kajian lebih dalam mengenai urgensi pembentukan KASN. Namun tanpa ada kajian mendalam, naskah akademik tersebut menyertakan simpulan bahwa semua ketentuan mengenai tugas, fungsi, dan wewenang KASN dapat dilaksanakan oleh Kementerian, sehingga



keberadaan KASN perlu dihapuskan. Tidak ada elaborasi dibalik argumentasi yang menyebutkan tugas, fungsi, dan kewenangan lebih baik diemban oleh kementerian. **(Bukti P-22)**

153. Bahwa berdasarkan Catatan rapat Badan Legislasi mengenai revisi UU ASN pada 6 Februari 2020 menyoal peran KASN yang dirasakan belum optimal. Sama halnya dengan naskah akademik, tak ada penjelasan yang mendasari penilaian optimalisasi peran KASN. Rapat Baileg kemudian menyebut perlunya penjelasan atas usulan penghapusan norma KASN.
154. Bahwa penilaian mengenai peran atau kinerja KASN memerlukan identifikasi dan analisis objektif perihal faktor pengungkitnya. Misalnya, kewenangan, sumber daya manusia, dan anggaran. Terlebih, Tim Percepatan Reformasi Hukum yang dibentuk oleh Kementerian Koordinator Politik, Hukum, dan HAM justru merekomendasikan agenda prioritas dan rencana aksi berupa penguatan KASN untuk menguatkan reformasi birokrasi daerah, khususnya untuk mengawasi seleksi pejabat publik daerah (Kemenkopolhukam, 2023 **Bukti P-23**).

Implikasi Hilangnya Pengawasan Independen, Kekosongan Hukum serta Ketidakpastian Hukum Pengawasan Sistem Merit, Asas, dan Kode Etik Kode Perilaku ASN

155. Bahwa rumusan Pasal 70 ayat (3) UU ASN yang menyatakan bahwa Komisi Aparatur Sipil Negara yang ada pada saat berlakunya undang-undang ini, tetap melaksanakan tugas dan fungsinya sampai dengan ditetapkannya peraturan pelaksanaan dari undang-undang ini mengakibatkan ketidakpastian hukum karena dalam UU ASN tidak terdapat pengaturan tentang tugas pokok dan fungsi dari komisi tersebut;
156. Bahwa Pasal 76 UU ASN disebutkan bahwa:
- “Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.”
157. Bahwa hal tersebut membuat tugas pokok dan fungsi Komisi Aparatur Sipil Negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5



Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara tidak lagi berlaku dan tidak dapat dijadikan sebagai dasar hukum pelaksanaan pengawasan terhadap penerapan sistem merit;

158. Bahwa kewenangan pengawasan penerapan Sistem Merit sebagaimana diatur Pasal 26 ayat (2) huruf d UU ASN tidak secara tegas diberikan kepada kementerian dan/atau lembaga tertentu secara spesifik. Tidak jelasnya pengaturan ini membuat ketidakpastian hukum dan membuat Komisi Aparatur Sipil Negara kehilangan dasar hukum untuk dapat melakukan pengawasan penerapan sistem merit;
159. Bahwa pada bagian penjelasan UU ASN disebutkan tentang pokok-pokok pengaturan yang terdapat di dalam Undang-Undang ini adalah 1) penguatan pengawasan Sistem Merit; 2) penetapan kebutuhan PNS dan PPPK; 3) kesejahteraan PNS dan PPPK; 4) penataan tenaga honorer; dan 5) digitalisasi Manajemen ASN termasuk didalamnya transformasi komponen Manajemen ASN;
160. Bahwa salah satu pokok pengaturan yang harus terdapat dalam undang-undang *a quo* terkait dengan penguatan sistem merit, namun tidak terdapat satupun pasal yang secara tegas memberikan kewenangan tersebut kepada Komisi Aparatur Sipil Negara. Hal ini membuat terdapat cacat materiil terkait dengan pengaturan kewenangan kelembagaan yang diatur dalam UU ASN;
161. Bahwa ketiadaan pengaturan yang secara eksplisit memberikan kewenangan pengawasan sistem merit kepada Komisi Aparatur Sipil Negara berimplikasi pada hambatan dalam memastikan penerapan prinsip-prinsip meritokrasi, yang bertujuan untuk menempatkan individu yang kompeten dan profesional;

Dampak Dihapuskannya KASN Menyebabkan Hilangnya Pengawasan Independen Terhadap ASN, Kemunduran Pengawasan Kode Etik, Kode Perilaku, dan Netralitas serta Ketidakjelasan Pengawasan oleh BKN dan Tindak Lanjut Pengawasannya

162. Bahwa pada 23 Agustus 2024 atau sepuluh bulan pasca disahkannya revisi UU ASN, Presiden mengeluarkan Perpres No. 92 Tahun 2024 Tentang BKN dan Perpres No. 91 Tahun 2024 tentang Kementerian



PAN-RB. Dua Perpres tersebut mengatur pembagian fungsi antara BKN dan Kementerian PAN-RB dalam hal pengawasan sistem merit. Kementerian PAN-RB ditetapkan sebagai perumus kebijakan yang juga melakukan pemantauan, analisis, evaluasi, dan pelaporan atas implementasi kebijakan. Sedangkan BKN dalam Pasal 3 Perpres BKN disebut sebagai pelaksana pengawasan sistem merit.

163. Bahwa pada Pasal 22 Perpres BKN mengatur bahwa pelaksanaan pengawasan sistem merit menjadi tugas Deputi Bidang Pengawasan dan Pengendalian Manajemen ASN dengan rincian fungsi:

1. Penyusunan kebijakan teknis di bidang pengawasan dan pengendalian atas pelaksanaan kebijakan teknis Manajemen ASN;
2. Pengawasan dan pengendalian atas pelaksanaan kebijakan teknis Manajemen ASN;
3. Pengendalian terhadap tindak lanjut rekomendasi hasil pengawasan norma, standar, prosedur, dan kriteria Manajemen ASN;
4. Pelaksanaan **pengawasan penerapan Sistem Merit**;
5. Pemberian bimbingan teknis dan supervisi di bidang pengawasan dan pengendalian atas pelaksanaan kebijakan teknis Manajemen ASN dan **pengawasan penerapan Sistem Merit**.

164. Bahwa dalam Perpres BKN tidak terdapat ketentuan mengenai kewenangan pengawasan penerapan kode etik, kode perilaku, dan netralitas ASN yang sebelumnya diemban KASN. Pengawasan kode etik, kode perilaku, dan netralitas ASN sebatas disebut dalam Surat Edaran (SE) Menteri PAN-RB No. 4 Tahun 2024 tentang pengalihan Pelaksanaan Pengawasan Sistem Merit dalam Manajemen ASN. SE tersebut menjelaskan bahwa pengawasan sistem merit yang menjadi kewenangan BKN meliputi:

1. **Pengawasan pelaksanaan norma dasar, kode etik, dan kode perilaku ASN;**
2. Pengawasan pelaksanaan penerapan sistem merit dalam kebijakan dan manajemen ASN pada instansi pemerintah
3. **Menjaga netralitas pegawai ASN;**
4. Pengawasan atas pembinaan profesi ASN.



165. Bahwa dihapuskannya ketentuan KASN dan dialihkannya kewenangan pengawasan sistem merit kepada BKN menyebabkan 3 persoalan utama:

- 1) menghilangkan pengawasan independen terhadap implementasi sistem merit dan netralitas ASN. Padahal, sejak awal reformasi, yaitu dalam UU No. 43 Tahun 1999 telah disebutkan bahwa kedudukan komisi pengawas ASN bersifat independen demi terwujudnya pelaksanaan tugas pokok pengawasan yang obyektif. Terlebih, kondisi hari ini masih menunjukkan bahwa birokrasi, termasuk aparatur negara didalamnya, rentan tidak netral. Manajemen ASN yang berpijak pada sistem meritokrasi juga dihadapkan pada tantangan politisasi, baik itu oleh pemerintah pusat maupun daerah.
- 2) kemunduran pengawasan penerapan kode etik, kode perilaku, dan netralitas ASN. Sebelumnya, pengawasan ketiga hal tersebut secara jelas dan tegas disebutkan dalam UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN sebagai bagian dari kewenangan yang dijalankan KASN. KASN bahkan disebut menerima laporan dan melakukan penelusuran data dan informasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan pelanggaran. UU juga mengatur KASN berwenang memutus adanya pelanggaran kode etik dan kode perilaku ASN. Pengawasan kode etik, kode perilaku, dan netralitas ASN tidak muncul dalam UU ASN hasil revisi dan Perpres BKN ataupun Perpres Kementerian PAN-RB. Pengawasan tersebut hanya tercantum dalam Surat Edaran Kementerian PAN-RB. Surat Edaran bukan merupakan peraturan perundang-undangan dan bukan merupakan norma hukum sebagaimana norma dari suatu peraturan perundang-undangan. Sehingga, meletakkan mandat pengawasan kode etik, kode perilaku, dan netralitas ASN dalam Surat Edaran Menteri selayaknya dipandang sebagai suatu langkah dan komitmen mundur dalam manajemen ASN.
- 3) kemunduran dan ketidakjelasan kewenangan BKN dalam melakukan pengawasan serta tindak lanjut hasil pengawasan. Baik UU No. 20 Tahun 2023 maupun Perpres BKN dan Perpres



Kementerian PAN-RB tidak mengatur kewenangan Deputy Bidang Pengawasan dan Pengendalian Manajemen ASN. Tindak lanjut tersebut penting menjadi norma dalam UU.

Sebelum revisi, tindak lanjut pengawasan Kewenangan KASN dalam hal melakukan pengawasan diatur secara rinci dalam UU No. 5 Tahun 2014. Misalnya yaitu terkait kewenangan meminta informasi dari pegawai ASN, melakukan pemeriksaan dokumen, hingga meminta klarifikasi yang diperlukan dari instansi pemerintah. Dalam kiprahnya, KASN sebagai lembaga independen pernah melakukan pemanggilan sekretariat jenderal kementerian dan merekomendasikan penjatuhan sanksi kepada menteri selaku Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). Dalam hal tindak lanjut hasil pengawasan, KASN yang berwenang memutus adanya pelanggaran kode etik dan kode perilaku ASN diatur jelas untuk menyampaikan hasil pengawasan kepada PPK. UU No. 5 Tahun 2014 bahkan mewajibkan PPK menindaklanjuti hasil pengawasan KASN. Apabila tidak ditindaklanjuti, KASN merekomendasikan kepada presiden penjatuhan sanksi terhadap PPK atau pejabat lain yang berwenang.

166. Bahwa ketidakpastian ini tidak hanya mengaburkan peran KASN atau bahkan bisa dibilang membubarkannya, tetapi juga dapat mengakibatkan kekosongan dalam pengawasan, yang pada akhirnya melemahkan upaya untuk meningkatkan integritas dan kualitas layanan publik. Akibatnya, upaya untuk menjaga agar proses rekrutmen, penempatan, dan promosi ASN dilakukan secara adil dan berdasarkan kualifikasi tidak dapat dilakukan secara efektif. Keberadaan mandat pengawasan kode etik, kode perilaku, dan netralitas ASN dalam Surat Edaran Menteri seperti yang terjadi saat ini tentu tidak dapat dianggap sebuah langkah yang menjawab isu kepastian hukum yang dipersoalkan karena berbagai faktor ketidakjelasan seperti yang diuraikan sebelumnya.
167. Bahwa Zainal Arifin Mochtar membagi beberapa basis argumentasi yang menjadi faktor kelahiran suatu lembaga-lembaga negara independen yakni atas dasar 1) reformasi dengan pendekatan neoliberal 2) kewajiban transisional untuk menunjang hal tertentu 3)



kebutuhan percepatan demokrasi 4) bagian dari pencitraan kekuasaan 5) mengurangi tugas lembaga penyelesaian sengketa antara negara dan warga negara 6) adanya kekecewaan terhadap lembaga lama 7) menunjang kinerja untuk hal tertentu 8) ketergesa-gesaan dalam legislasi. Salah satu alasan di balik hadirnya lembaga negara independen adalah upaya untuk melakukan spesifikasi pengurusan hal tertentu dalam rangka capaian kinerja tertentu. Berbeda dengan lembaga negara klasik (eksekutif, legislatif, yudikatif) yang mengurus segala hal, dalam kaitan dengan wilayah masing-masing cabang, maka lembaga negara independen erat kaitannya dengan satu hal tertentu. Meski kemudian bisa bermodel “campuran” yang berarti juga mengerjakan hal-hal yang menjadi ciri kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif sekaligus. Merujuk basis argumentasi yang dinyatakan Zainal Arifin Mochtar di atas, dapat dikatakan bahwa kelahiran KASN merupakan sebagai dasar untuk menunjang kinerja untuk hal tertentu yakni mewujudkan sistem merit pada manajemen ASN. Tentunya sebagaimana telah dikemukakan diatas, tugas ini tidak dapat serta merta dilekati pada sebuah kementerian yang notabene berasal dari kekuasaan eksekutif. Hal ini diperlukan guna menghindari adanya penumpukan kekuasaan dan ketidak-independenan yang pada akhirnya berpotensi memunculkan sebuah deviasi kewenangan [Zainal Arifin Mochtar, Lembaga negara independen: dinamika perkembangan dan urgensi penataannya kembali pasca-amandemen konstitusi, Jakarta, Rajawali Pers, 2017];

168. Bahwa Institusi dibentuk karena urgensi terhadap suatu tugas khusus yang tidak dapat diwadahi dalam bentuk kelembagaan pemerintahan/negara konvensional, dengan keunikan kelembagaan tertentu, dan memiliki karakteristik tugas yang urgen, unik dan terintegrasi serta efektif dalam melaksanakan tugasnya. Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan Lembaga Administrasi Negara membagi kriteria evaluasi terhadap suatu lembaga negara independen yakni [A Sanusi, Bunga Rampai Kajian Kelembagaan, Penataan Lembaga Non Struktural Eksistensi, Urgensi dan Peran, Jakarta: Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan Lembaga Administrasi Negara, 2010]:



- a. Urgen artinya memiliki tugas yang penting, yang mendukung terselenggaranya demokrasi, checks and balances, hak asasi manusia atau strategis lain baik lokal maupun internasional. Urgen dalam arti kata sangat strategis dan atau permasalahan yang memerlukan penanganan segera pada saat pembentukan. Evaluasi ini dilakukan dengan melihat kembali apakah isu strategis yang melatarbelakangi pembentukannya masih eksis dalam lingkungan pemerintahan dan masyarakat.
- b. Unik artinya suatu karakteristik yang unik dibandingkan dengan organisasi pemerintahan konvensional, dengan tugas dan fungsi yang juga unik. Keunikan tugas dan fungsi lembaga negara independen memiliki arti bahwa tidak ada instansi lain yang memiliki peran, tugas dan fungsi yang sama.
- c. Integrasi artinya memiliki pola hubungan yang jelas (tertulis dalam aturan pembentukannya), sehingga tidak ada overlapping meskipun memiliki keserumpunan bidang tugas dan fungsi dengan organisasi pemerintahan lainnya.
- d. Efektif artinya kemanfaatannya dirasakan oleh masyarakat ataupun pemerintah, serta tujuan pembentukan lembaga negara independen terkait tercapai.

Jika melihat kriteria evaluasi tersebut, KASN dapat mencakup keempat kriteria tersebut. Pada kriteria urgen, KASN pantas dipertahankan mengingat tugas dan fungsinya sebagai lembaga independen yang strategis. KASN mengambil peran strategis untuk memastikan terwujudnya meritokrasi birokrasi publik. Birokrasi publik yang memiliki manajemen dengan berlandaskan profesionalisme pada akhirnya mampu menghasilkan pelayanan publik yang prima. Berbagai praktik jual beli jabatan ASN, praktik ketidaknetralan ASN, dan masih belum optimalnya meritokrasi birokrasi publik, menjadikan KASN masih sangat diperlukan eksistensinya;

Berbeda dengan lembaga pemerintahan lain yang berada pada rumpun yang berkaitan dengan kebijakan dan manajemen kepegawaian seperti Kementerian PANRB, Badan Kepegawaian Negara (BKN), dan Lembaga Administrasi Negara (LAN) dimana



seluruhnya merupakan bagian dari unsur pemerintah (eksekutif), maka keunikan dari KASN yakni dimana unsur keanggotaan KASN terdiri atas unsur pemerintah dan/atau non pemerintah. Untuk menjamin independensi anggota ASN maka anggota KASN yang berasal dari PNS atau Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) diberhentikan sementara dari Jabatan ASN atau statusnya dari PPPK. Sementara anggota KASN yang berasal dari non-pegawai ASN harus mengundurkan diri sementara dari jabatan profesinya;

169. Bahwa keberadaan Pasal 26 ayat (2) huruf d UU No. 20 Tahun 2023 yang menyatakan, “Untuk menyelenggarakan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Presiden mendelegasikan sebagian kewenangannya kepada kementerian dan/atau lembaga yang melaksanakan tugas dan fungsi di bidang: ... d. pengawasan penerapan Sistem Merit ...” sepanjang tidak dimaknai “Untuk menyelenggarakan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Presiden mendelegasikan sebagian kewenangannya kepada kementerian dan/atau lembaga yang melaksanakan tugas dan fungsi di bidang: d. pengawasan penerapan Sistem Merit, asas, nilai dasar, serta kode etik dan kode perilaku ASN” dan Ketentuan Pasal 70 ayat (3) UU No. 20 Tahun 2023 yang menyatakan, “Komisi Aparatur Sipil Negara yang ada pada saat berlakunya Undang-Undang ini, tetap melaksanakan tugas dan fungsinya sampai dengan ditetapkan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang ini.” sepanjang tidak dimaknai “Komisi Aparatur Sipil Negara tetap melaksanakan tugas dan fungsinya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (2) huruf d” telah menghilangkan keberadaan KASN berdasarkan UU 5/2014 yang strategis dalam menjaga netralitas ASN Sebagai aspek penting dalam demokrasi yang sehat dan krusial dalam menciptakan tata kelola pemerintahan yang lebih baik dan berintegritas dan telah menghilangkan pula norma pengawasan sistem merit, kode etik, kode perilaku dan netralitas ASN oleh lembaga independen yang pada gilirannya akan berujung pada lemahnya sistem birokrasi yang profesional, berintegritas dan memegang prinsip meritokrasi demi terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*), profesional,



terbebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Oleh karenanya bertentangan dengan Ketentuan UUD 1945 khususnya Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan, “Negara Indonesia adalah negara hukum” Pasal 28D ayat (1) yang menyatakan, “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.” serta Pasal 28D ayat (3) yang menyatakan, “Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.” Manakala Mahkamah mampu menangkap semangat demokratisasi dan modernisasi yang para Pemohon niatkan dalam permohonan *a quo* untuk bisa mewujudkan ASN yang lebih berintegritas, menerapkan sistem merit dan dapat menjadi perekat persatuan dan kesatuan bangsa sebagaimana semangat UU ASN dengan mempertahankan sistem pengawasan independen, Para Pemohon berkeyakinan tidak saja hak-hak konstitusional Para Pemohon sebagaimana dijamin UUD 1945 yang terlanggar oleh keberadaan Pasal-pasal dalam UU *a quo* dapat dipulihkan atau dijamin ke depan tetapi juga Mahkamah akan terus berdiri tegak menjaga konstitusi (*the guardian of the constitution*) yang memberikan kepastian hukum, keadilan dan hak yang sama dalam pemerintahan bagi warga negara sebagai bentuk perlindungan terhadap segenap bangsa yang dicita-citakan UUD 1945.

PENTINGNYA MENJADIKAN PERMOHONAN A QUO SEBAGAI PRIORITAS PEMERIKSAAN

170. Bahwa di dalam ketentuan UU *a quo* terhadap ketentuan yang mengaburkan, bahkan berpotensi mengamputasi kewenangan KASN karena tidak lagi diberikan otoritas melakukan pengawasan terhadap sistem merit dan pengawasan nilai dasar, serta kode etik dari ASN;
171. Bahwa jika merujuk pada ketentuan di dalam Pasal 70 ayat (3) UU ASN yang menyatakan bahwa Komisi Aparatur Sipil Negara yang ada pada saat berlakunya undang-undang ini, tetap melaksanakan tugas dan fungsinya sampai dengan ditetapkannya peraturan pelaksanaan dari undang-undang ini, dapat saja keberadaan KASN akan berakhir, jika peraturan pelaksana dari UU *a quo* sudah ditetapkan;



172. Bahwa keberadaan KASN pada tahun politik, khususnya pemilihan kepala daerah sangatlah diperlukan, mengingat tingginya potensi menarik ASN terlibat dalam kontestasi pilkada, lalu potensi ASN akan menjadi korban dalam praktik perkubuan politik kontestasi pilkada;
173. Bahwa mengingat tahapan Pilkada 2024 sedang berjalan, penting kiranya bagi Mahkamah untuk memberikan kepastian bahwa keberadaan KASN tetap menjalankan tugas sebagaimana kondisi hari ini, sampai Mahkamah memberikan putusan terhadap permohonan *a quo*;
174. Bahwa berdasarkan argumentasi tersebut, Para Pemohon mengajukan permohonan provisi kepada Mahkamah.

D. PETITUM

Berdasarkan alasan-alasan dan dalil hukum tersebut di atas, maka Para Pemohon memohon kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang memeriksa dan memutus pengujian undang-undang *a quo* untuk memberikan putusan sebagai berikut:

DALAM PROVISI

1. Mengabulkan permohonan provisi untuk seluruhnya;
2. Meminta kepada Mahkamah untuk menetapkan permohonan ini sebagai prioritas pemeriksaan mengingat pentingnya kepastian konstitusional adanya lembaga independen untuk mengawasi sistem merit, asas, nilai dasar, serta kode etik dan kode perilaku ASN, terutama berkaitan dengan momentum tahun politik Pilkada 2024;
3. Memerintahkan agar Komisi Aparatur Sipil Negara tetap melaksanakan tugas, fungsi, dan kewenangannya untuk melakukan pengawasan penerapan sistem merit, asas, nilai dasar, serta kode etik dan kode perilaku ASN sampai Putusan Mahkamah Konstitusi diucapkan;

DALAM POKOK PERKARA

1. Mengabulkan permohonan Para Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Pasal 26 ayat (2) huruf d Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 141, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6897 (UU ASN) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara



Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, "Untuk menyelenggarakan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Presiden mendelegasikan sebagian kewenangannya kepada kementerian dan/atau lembaga yang melaksanakan tugas dan fungsi di bidang:

....

d. pengawasan penerapan Sistem Merit, asas, nilai dasar, serta kode etik dan kode perilaku ASN"

3. Menyatakan Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 141, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6897 (UU ASN) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, "Komisi Aparatur Sipil Negara tetap melaksanakan tugas dan fungsinya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (2) huruf d"

4. Memerintahkan pemuatan Putusan dalam Berita Negara Republik Indonesia. Atau

Dalam hal Yang Mulia Majelis Hakim Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.2] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalilnya, para Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda Bukti P-1 sampai dengan Bukti P-23, sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Akta Yayasan Perludem, KTP Ketua Pengurus dan Bendahara dan AHU Perludem;
3. Bukti P-3 : Fotokopi Akta Komite Pemantau Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) dan Daftar AHU KPPOD;
4. Bukti P-4 : Fotokopi Anggaran Dasar Perkumpulan Pemantau Korupsi Indonesia atau disebut ICW;



5. Bukti P-5 : Fotokopi Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil;
6. Bukti P-6 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian;
7. Bukti P-7 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
8. Bukti P-8 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara;
9. Bukti P-9 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara;
10. Bukti P-10 : Fotokopi Peraturan Presiden Nomor 92 Tahun 2024 tentang Badan Kepegawaian Negara;
11. Bukti P-11 : Fotokopi Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2024 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2021 tentang Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi;
12. Bukti P-12 : Fotokopi Tulisan Opini Kompas, Reformasi Birokrasi, Pembubaran KASN dan Reformasi Birokrasi;
13. Bukti P-13 : Fotokopi Tulisan dan Pandangan ICW, KASN dibubarkan, Netralitas di Ujung Tanduk;
14. Bukti P-14 : Fotokopi Tulisan dan pandangan KPPOD, Pembubaran KASN, Netralitas dan Honorer;
15. Bukti P-15 : Fotokopi Pemberitaan di Media Massa, Validnews, KASN Bubar, BKN Awasi Netralitas ASN;
16. Bukti P-16 : Fotokopi Akta Notaris dan AD/ART Perkumpulan Pemantau Korupsi Indonesia atau disebut *Indonesia Corruption Watch* (ICW) tahun 2023;



17. Bukti P-17 : Fotokopi Surat Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia tentang Persetujuan Perubahan Badan Hukum Perkumpulan Pemantau Korupsi Indonesia atau disebut *Indonesia Corruption Watch* (ICW) tahun 2023;
18. Bukti P-18 : Fotokopi *Policy brief* Netralitas ASN dalam Pilkada 2018;
19. Bukti P-19 : Fotokopi Laporan KPPOD tentang hasil pemantauan netralitas ASN 2018;
20. Bukti P-20 : Fotokopi Hasil Pemantauan Pelanggaran Netralitas ASN dalam Pemilu 2019;
21. Bukti P-21 : Fotokopi Naskah Akademik Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014;
22. Bukti P-22 : Fotokopi Naskah Akademik Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023;
23. Bukti P-23 : Fotokopi Rekomendasi Agenda Prioritas Percepatan Reformasi Hukum: Laporan Tim Percepatan Reformasi Hukum" yang dibentuk oleh Kementerian Koordinator Politik Hukum & Keamanan melalui Surat Keputusan Menko Polhukam Nomor 63 Tahun 2023 tentang Tim Percepatan Reformasi Hukum;

Selain itu, para Pemohon juga mengajukan dua orang ahli bernama **Dr. Riris Katharina, S.Sos., M.Si.** dan **Dr. Zainal Arifin Mochtar, S.H., LL.M.** yang keterangan tertulisnya diterima Mahkamah masing-masing pada tanggal 11 Desember 2024 dan 16 Mei 2025 dan didengar dalam persidangan Mahkamah masing-masing pada tanggal 13 Desember 2024 dan 20 Mei 2025, pada pokoknya sebagai berikut.

Dr. Riris Katharina, S.Sos., M.Si.

Latar Belakang Terbentuknya KASN

UU Nomor 5 Tahun 2004 tentang ASN dianggap sebagai landasan bagi berlangsungnya reformasi birokrasi di Indonesia. Perubahan menyeluruh dari UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian *jo* UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU Nomor 8 Tahun 1974 merupakan bukti telah



terjadi perubahan mendasar dalam sistem kepegawaian di Indonesia. Dalam konteks ini, UU ASN telah menjadi rangsangan artifisial sebagaimana dikemukakan Caiden, yang merupakan buatan Pemerintah dan DPR RI dalam upaya mengatasi berbagai persoalan di dalam tubuh PNS. Persoalan yang diidentifikasi pada masa itu antara lain:

1. Belum adanya penetapan standar kompetensi jabatan
2. *Mismatch* antara kompetensi jabatan dan kompetensi individual
3. Belum adanya keadilan individual: *internal* dan *external equity*
4. Intervensi politik yang tinggi dan netralitas ASN yang terganggu
5. Melemahnya peran ASN sebagai perekat NKRI.

Oleh karena itu, lahirnya UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN merupakan *milestone* dalam tahap reformasi birokrasi Indonesia. Tujuan dari reformasi birokrasi Indonesia disebutkan antara lain untuk mewujudkan ASN yang profesional, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai penjaga persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; serta mewujudkan ASN sebagai profesi dan pelaksana manajemen ASN yang berdasarkan pada asas kompetensi dan kualifikasi atau merit sistem dalam setiap tahap manajemen ASN yang sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik.

Para penyusun UU Nomor 5 Tahun 2014 memahami betul bahwa tantangan yang dihadapi bangsa Indonesia pada masa mendatang memerlukan aparatur negara yang profesional, visioner, mampu menggalang kemitraan dengan pihak swasta, berkinerja tinggi, akuntabel, bersih dari praktik KKN, independen dari struktur politik pemerintahan negara dan berorientasi pada pelayanan publik. Untuk menciptakan ASN seperti tersebut perlu diadakan *adjustment* dalam format ASN dengan memisahkan secara tegas antara jabatan politik (*political positions*) pada 3 cabang pemerintahan dengan jabatan ASN yang harus netral dari intervensi politik. Administrasi kepegawaian perlu mengatur pemisahan dua jabatan tersebut yaitu antara jabatan negara (politik) dengan jabatan profesi pada tiga cabang pemerintahan, serta pelarangan pegawai negeri sipil (PNS) menjadi pengurus dan anggota partai politik.

Selain itu, paradigma dalam UU ini mengharuskan perubahan pengelolaan sumber daya (pegawai) dari perspektif lama manajemen kepegawaian yang



menekankan hak dan kewajiban individual pegawai, menuju pespektif baru yang menekankan pada manajemen pengembangan sumber daya manusia (SDM) secara strategis (*strategic human resource management*) agar tersedia sumber daya ASN yang unggul, dan selaras dengan dinamika perubahan dan misi ASN. Perubahan tersebut memerlukan perubahan manajemen pengembangan SDM aparatur negara agar selalu maju dan memiliki kualifikasi dan kompetensi yang diperlukan untuk melaksanakan tugas dan fungsi pemerintahan dan pembangunan yang selaras dengan berbagai tantangan yang dihadapi bangsa Indonesia.

Untuk mencapai terciptanya ASN yang profesional tersebut, UU ASN menginisiasikan sebuah lembaga baru yaitu Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) yang mempunyai tugas menjaga netralitas pegawai ASN; melakukan pengawasan atas pembinaan profesi ASN; dan melaporkan pengawasan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan manajemen ASN kepada Presiden. KASN juga melaksanakan monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan dan manajemen ASN serta mewujudkan sistem merit, adalah sistem dalam kepegawaian negara yang menekankan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja. Sistem merit menuntut penilaian secara adil dan wajar tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, maupun kondisi kecatatan. Melalui KASN, diharapkan dapat tercipta pegawai ASN yang profesional dan berkinerja, mampu memberikan pelayanan secara adil dan netral, serta menjadi perekat dan pemersatu bangsa. ASN diharapkan tidak diintervensi oleh pejabat politik.

Mengapa KASN dibubarkan?

Dalam perkembangan keberadaan UU ASN, perjalanan reformasi birokrasi Indonesia telah memperlihatkan upaya ke arah perbaikan. Dua perubahan besar yang dapat dilihat yaitu *pertama*, sistem rekrutmen PNS yang sudah diselenggarakan secara komputerisasi melalui penerapan sistem *Computer Assisted Test* (CAT). Sistem rekrutmen semacam ini dinilai mampu menekan penyalahgunaan kekuasaan oleh oknum tertentu untuk memperjualbelikan posisi PNS. Sedapat mungkin interaksi dengan manusia dihilangkan. Melalui sistem ini aspek kecepatan, akuntabilitas, dan transparansi sangat dikedepankan.

Pada tahun 2018, KPK pernah memberikan penilaian bahwa ada 10 daerah yang terindikasi melakukan praktik jual beli jabatan yaitu Aceh, Sumatera Utara, Bengkulu, Riau, Banten, Jawa Barat, Jawa Tengah, Nusa Tenggara Timur, Papua,



dan Papua Barat. Dalam rilis yang dikeluarkan oleh Perhimpunan Pusat Madrasah Anti Korupsi (MAK) Pemuda Muhammadiyah, dikemukakan bahwa dari hasil penelitian dan simulasi soal praktik rente jabatan ASN ditemukan sekitar 90% dari proses pengisian 21.000 jabatan kepala dinas di 34 provinsi dan 514 kabupaten/kota diduga diperjualbelikan. Dikemukakan pula, berdasarkan sampel yang diambil di 10 daerah memperlihatkan harga tertinggi untuk sebuah jabatan sebesar Rp400 juta dan harga terendah sebesar Rp100 juta.

Pada tahun 2018, KASN pernah melakukan simulasi penghitungan potensi kerugian negara dalam transaksi jual beli jabatan memperkirakan potensi kerugian negara sekitar Rp102 triliun. Menurut KASN, dari 600 instansi pemerintah (34 kementerian; 39 lembaga pemerintah non-kementerian; 78 lembaga non-struktural; 34 pemerintah provinsi; dan 508 pemerintah kabupaten/kota, sebanyak 57% belum melakukan seleksi jabatan secara terbuka. Sedangkan 43% yang sudah melakukan seleksi terbuka kualitasnya berbeda-beda. Hal ini menjadi ruang untuk praktik jual beli jabatan.

Tabel
Potensi Kerugian Negara dalam Transaksi Jual-Beli Jabatan

No	Jenis Jabatan	Jumlah	Persentase Jabatan Dijual	Tarif Suap (Juta)	Total Suap (Juta)
1.	JPT Utama/Madya di K/L/Pemprov	1.841	10%	500	92.050
2.	JPT Pratama di K/L/Pemprov/kab/kota	28.744	70%	250	5.320.200
3.	Administrator dan Pengawas	412.69	70%	150	43.333.800
	Total	48.746.050			
	Asumsi 300%	102.000.000			

Sumber: Diolah dari Sofian Efendi, Tugas KASN Mengawal Reformasi Birokrasi, slide 21.

Masih munculnya berbagai praktik jual beli jabatan ditengarai merupakan pemicu munculnya pendapat dari DPR RI bahwa KASN tidak efektif dalam



menjalankan tugasnya sehingga harus dibubarkan. Usul kebijakan untuk membubarkan KASN tampak dari Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Perubahan UU ASN yang diusulkan oleh DPR RI pada tahun 2017. Ini artinya baru 3 tahun berjalan, KASN sudah diusulkan untuk dihapuskan. Namun, dari informasi yang diperoleh sebagai peneliti, ide penghapusan KASN awalnya hanya merupakan “transaksi” atas usulan lain DPR terkait pengangkatan tenaga honorer sebagai pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) dengan alasan ketiadaan anggaran. Persoalan itu kemudian ditransaksikan dengan penghapusan KASN. Anggaran KASN diharapkan dapat dipakai untuk membiayai pengangkatan tenaga honorer. Namun, usul tersebut mendapat penolakan dari Koalisi Reformasi Birokrasi. Publik memandang bahwa KASN masih efektif dalam mengawasi birokrasi, bahkan meminta agar revisi UU ASN menambah penguatan KASN agar semakin berdaya. Menurut Koalisi Reformasi Birokrasi, mengevaluasi kinerja KASN dalam waktu 2-4 tahun tidak relevan. Perlu memandang dampak kerja KASN untuk jangka waktu panjang. Demikian pula pemerintah pada masa itu tidak setuju. Ketidaksetujuannya dilakukan dengan tidak kunjung menyampaikan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) terhadap RUU yang diajukan DPR. Usulan tersebut tidak kunjung dibahas sampai berakhirnya DPR periode 2014-2019.

Pada DPR periode 2019-2024, usulan ini muncul kembali. Berkali-kali pemerintah menolak usulan penghapusan KASN. Begitu pula berbagai kampus yang didatangi Panja RUU ASN, menentang ide DPR. Tetapi, setelah mengalami perpanjangan berkali-kali, UU ASN pada akhirnya disetujui penggantinya dengan menghapuskan KASN. Sebagai peneliti, tentu menjadi sebuah tanda tanya besar mengapa pada akhirnya KASN dibubarkan?

Jika dilihat perjalanan KASN, penerimaan pemerintah terhadap lembaga ini tampaknya memang tidak sepenuh hati. Jika pelantikan anggota KASN dalam periode awal dilakukan di depan Presiden, maka pada periode kedua, Agus Pramusinto hanya dilantik di depan Menpan RB. Selain itu, terkait kemandirian anggaran, alih-alih memiliki mata anggaran tersendiri, mata anggaran KASN masih melekat di salah satu program di Kemenpan RB.

Selanjutnya, tergerusnya eksistensi lembaga KASN juga dipengaruhi oleh kekhawatiran dari para kepala daerah yang merasa kewenangannya dibatasi oleh KASN, dalam hal pengangkatan dan pemberhentian pejabat di lingkungan pemerintahannya. Hal ini kelihatan dari melemahnya komitmen Kepala Daerah



sebagai PPK untuk melaksanakan rekomendasi KASN. BKN misalnya pada tahun 2018 pernah mencatat sebanyak 2.674 pegawai ASN pernah terlibat korupsi, tetapi hanya 317 pegawai (11,9%) yang diberhentikan, sisanya 2.674 pegawai (85,1%) masih berstatus aktif sebagai pegawai.

Perubahan haluan pemerintah dari tidak mendukung menjadi mendukung penghapusan KASN menjadi pertanyaan besar. Ada apa di balik penghapusan KASN? Jika alasan efektivitas lembaga, KASN hadir pada saat DPR dan Pemerintah menyepakati moratorium pembentukan berbagai lembaga baru. DPR dan Pemerintah pada saat itu dengan kesadaran penuh melanggar moratorium itu, karena memandang pentingnya lembaga ini. Oleh karena itu, jika lembaga ini tidak efektif, seharusnya ditingkatkan efektivitasnya, bukan membubarkannya. Satu-satunya alasan yang masuk akal adalah tahun ini merupakan tahun politik menjelang Pemilu 2024. KASN dinilai secara subjektif sebagai lembaga yang dapat mengganggu kepentingan partai politik dalam penggunaan birokrasi sebagai mesin pemenang pemilu.

Masa Depan Birokrasi Indonesia Tanpa KASN

Dalam perspektif model hubungan birokrasi dan politik, birokrasi di Indonesia lebih dekat kepada model Marxis dan *Executive Ascendancy*. Model ini menempatkan para pejabat politik sebagai atasan (mendominasi) birokrasi. Hal ini diakibatkan adanya dikotomi antara fungsi administrasi yang diemban oleh birokrasi dengan fungsi politik yang diemban oleh pejabat politik. Dalam konteks birokrasi yang diisi dengan PNS masa lalu, model ini memang relevan. Namun, dengan sistem rekrutmen yang baru saat ini, dimana PNS yang terjaring adalah PNS yang berkualitas, tentu menempatkan birokrasi hanya sebagai pelaksana kebijakan politisi akan menimbulkan kontradiktif. Di satu sisi, birokrasi merupakan orang yang profesional, direkrut secara profesional, namun di sisi lain, dengan segala kelebihanannya tersebut, birokrasi hanya ditempatkan sebagai “bawahan” politisi yang direkrut secara tertutup dan cenderung sarat dengan *money politics*. Praktik ini membuat seseorang duduk dalam jabatan bukan karena kapasitasnya namun karena kemampuannya membayar entah itu dengan uang ataupun dengan hal lainnya. Selain merugikan individu aparatur itu sendiri juga berdampak besar pada pelayanan yang akan dirasakan oleh masyarakat. Masyarakat juga akan mendapatkan perlakuan diskriminatif.



Peran PPK yang diemban oleh kepala daerah telah membuktikan birokrasi Indonesia sulit melepaskan diri dari intervensi politik. Model birokrasi Marxis dan *Executive Ascendancy* justru menempatkan birokrasi Indonesia semakin kuat dalam cengkraman politik. Hubungan patron-klien akan terus terpelihara. Situasi ini merupakan ancaman bagi upaya menuju birokrasi yang *profesional* dan handal serta mampu berkompetisi di dunia global (*performance based bureaucracy*).

Penutup

Presiden dan DPR RI sudah seharusnya melanjutkan langkah reformasi birokrasi selanjutnya dengan menghilangkan peran politik dalam birokrasi Indonesia melalui penghapusan peran PPK oleh politisi dan menyerahkannya kepada pejabat karier birokrasi. Jadi, bukan dengan membubarkan KASN. Kebutuhan akan adanya kepastian birokrasi akan menjalankan kebijakan politisi dapat diserahkan kepada KASN. KASN akan menjadi jembatan penghubung antara politik dan birokrasi Indonesia. Keberadaan KASN sebagai lembaga independen akan dapat memastikan seluruhnya berjalan dengan baik.

KASN seharusnya diberi tambahan kekuatan SDM dengan menempatkan BKN sebagai sekretariat KASN untuk mendukung pelaksanaan tugas KASN terkait pemberian informasi pegawai ASN. Pengawasan KASN juga tidak hanya khusus untuk JPT namun dalam setiap jabatan yang ada, bukan dengan membubarkannya.

Dr. Zainal Arifin Mochtar, S.H., LL.M.

A. Mengenal Watak Birokrasi

Dalam teori Althusserian tentang ideologi aparatur negara telah mengklasifikasikan dua konsep aparatur negara yaitu, aparatur negara formal dan aparatur negara ideologis. Aparatur negara formal mengacu pada struktur lembaga-lembaga formal yang menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan dalam suatu negara meliputi: pemerintah, administrasi, militer, polisi, pengadilan, dan lain-lain. Althusser menyebut lembaga-lembaga aparatur negara tersebut sebagai Aparatur Negara Represif (*Repressive State Apparatuses*). Sedangkan, Aparatur Negara Ideologis (*Ideological State Apparatuses/ISA*) sebagian besar berada di luar ruang publik dan mencakup lembaga-lembaga seperti sekolah, keluarga, gereja, partai politik, serikat buruh, media massa, dan budaya.

Kedua konsep di atas tersebut tidak ada yang bersifat murni. Karena dalam konsep Aparatur Negara Ideologis pada akhirnya juga berfungsi secara sekunder melalui kekerasan dengan cara yang sangat disembunyikan bahkan



simbolis. Sebagai contoh, sekolah-sekolah dan gereja-gereja menggunakan metode- metode hukuman, pengusiran, seleksi, dan lain-lain, yang tepat untuk “mendisiplinkan” murid-murid yang tidak patuh. Sebaliknya, dalam konsep Aparatur Negara Represif juga bertindak berdasarkan ideologi. Sebagai contoh, tentara dan polisi juga berfungsi berdasarkan ideologi baik untuk memastikan kohesi dan reproduksi mereka sendiri, maupun dalam ‘nilai-nilai’ yang mereka ajukan secara eksternal.

Ada satu hal yang menjelaskan watak birokrasi adalah watak kekerasan dan menguatkan kepatuhan. Kekerasan yang tentu berwajah jamak dan karenanya ada watak tertentu yang terpola dalam konsep birokrasi. Itu juga sebabnya, semisal meminjam pandangan Althusser, melalui institusi birokrasi, negara dengan ideologi yang diinginkannya akan menembus dan mengendalikan lapisan masyarakat dengan hal-hal yang menguntungkan penguasa.

Aparatur Negara (termasuk Aparatur Sipil Negara) seringkali juga dipadankan dengan istilah birokrasi. Menurut Jackson Birokrasi adalah bentuk organisasi tertentu yang terdiri dari departemen-departemen atau lembaga-lembaga. Artinya, birokrasi adalah suatu sistem kegiatan yang diatur secara sistematis untuk mencapai tujuan tertentu. Secara umum, birokrasi adalah organisasi hierarkis; namun aktivitas pembuatan kebijakan, yang umumnya memerlukan mobilisasi spesialisasi dan keahlian, pada dasarnya bersifat non-hierarkis.

Birokrasi adalah jenis struktur organisasi yang memiliki pimpinan yang dipilih, wewenang dan tanggung jawab yang ditetapkan oleh aturan yang jelas. Struktur birokrasi juga memiliki kebijakan yang dilegitimasi oleh pihak berwenang di luar struktur organisasi, dan keputusan yang dibuat memerlukan referensi ke kebijakan tersebut. Sementara seorang birokrat tidak secara langsung menghasilkan barang atau jasa bagi masyarakat. Sebaliknya, penghasilan, wewenang, dan status mereka sebagian besar atau seluruhnya ditentukan oleh posisi mereka dalam organisasi, yang sudah ditentukan oleh peraturan yang berlaku. Dengan demikian, Birokrasi adalah pegawai pemerintah yang menjalankan dan menyelenggarakan tugas yang ditentukan oleh konstitusi, seperti menjalankan program pembangunan, pelayanan publik, dan penerapan kebijakan pemerintah, yang juga dikenal sebagai pegawai negeri sipil.



B. Watak Birokrasi dan Independensi Pengawasan

Atas dasar model birokrasi demikian, ada kebutuhan besar untuk melakukan pengawasan secara kuat dan independen oleh karena musuh atas watak birokrasi bukan saja atas watak birokrasi itu sendiri, tetapi juga atas kepentingan dominan penguasa yang sedang ada. Pada dasarnya, sistem pengawasan birokrasi dapat dipola jadi 5; Pertama, konsep kontrol dan pengawasan sistem (formal-informal); Kedua, konsep system ganda (internal dan eksternal); Ketiga konsep akuntabilitas yang menekankan pertanggungjawaban kepada publik dan masyarakat; Keempat, supervisi dan administrasi formal, sistem prosedur dan aturan yang baku, serta mampu ditegakkan; Kelima, pengawasan partisipatif atau melibatkan publik.

Dalam semua konsep itu ada peran penting pengawasan eksternal yang bersifat independen. Pengawasan yang dibayangkan mampu menjawab kebutuhan- kebutuhan pengawasan sebagaimana dicantumkan sebelumnya.

C. Independensi yang dibayangkan saat Pemilu.

Hal lain adalah melihat secara lebih mendalam perihal inti independensi itu sendiri, Jimly Ahshiddiqie (2008) menuliskan bahwa secara substantif kelembagaan, independensi yang harus dimiliki itu adalah ke dalam tiga bentuk. Yakni (1) independensi institusional atau struktural; (2) independensi fungsional yang tercermin dengan proses pengambilan keputusan yang secara tujuan independen dan instrumen independennya bisa ditetapkan oleh lembaga itu sendiri secara independen; (3) independensi administratif yang dalam bentuk independensi keuangan dan independensi personalia.

Setiap menjelang Pemilu dan pemilihan, masalah netralitas Aparatur Negara atau Aparatur Sipil Negara selalu menjadi masalah. ASN dan Pemilu memiliki hubungan keterkaitan erat, karena terkait konsistensi profesionalisme menjaga integritas dan netralitas penyelenggaraan pemilu yang jujur, adil, dan demokratis. Dasar hukum netralitas ASN dalam Pemilu – termasuk pemilihan kepala daerah sudah tersebar diberbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

Netralitas Aparatur Negara dalam pemilu telah dijamin dalam Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara, yang menyatakan bahwa pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik. Untuk menjamin netralitas ASN tersebut dibentuklah Komisi Aparatur Sipil



Negara (KASN) yang mandiri dan bebas dari intervensi politik. Komisi ini dibentuk untuk memantau dan mengevaluasi pelaksanaan kebijakan dan manajemen ASN, serta menjamin pelaksanaan Sistem Merit, memastikan pelaksanaan asas, kode etik, dan kode perilaku ASN. Namun sayangnya, pada tahun 2023 KASN dibubarkan melalui perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yang disahkan pada 3 Oktober 2023. Dibubarkannya KASN dalam desain manajemen kepegawaian negara telah menimbulkan permasalahan mendasar terkait langkah reformasi birokrasi di Indonesia. Sehingga berdampak terhadap ketidaknetralan dan profesionalisme ASN dalam pemilihan umum.

Sekurang-kurangnya ada tiga jenis pelanggaran atau penyimpangan yang dapat dilakukan aparatur negara dalam pemilu, yaitu; pelanggaran netralitas, kecurangan pemilu, dan pelanggaran profesionalitas. Pada Pemilu 2024, Presiden Joko Widodo mengakui ikut “cawe-cawe” dalam urusan politik pemilihan presiden. Hal ini dilakukan dengan alasan untuk kepentingan negara dan keberlanjutan pemerintahan. Pada kenyataannya, presiden Joko Widodo menunjukkan dukungannya kepada salah satu kandidat calon presiden dan wakil presiden, yaitu Prabowo – Gibran. Joko Widodo sebagai Presiden – sekaligus pembina tertinggi aparatur negara secara terang-terangan telah menunjukkan perilaku penyimpangan dan pelanggaran terhadap prinsip netralitas.

Pada Pemilu 2024, Bawaslu telah meregistrasi 1.023 dugaan pelanggaran, terdiri dari 482 laporan dan 541 temuan selama tahapan pemilihan. Menurut Rahmat Bagja, Ketua Bawaslu, sebanyak 479 pelanggaran diidentifikasi sebagai pelanggaran, 324 dianggap bukan pelanggaran, dan 220 pelanggaran lainnya masih dalam proses penyelesaian. Adapun rincian jenis pelanggarannya adalah 69 kasus pelanggaran administrasi, 39 kasus dugaan tindak pidana pemilu, 248 kasus pelanggaran kode etik, dan 125 kasus pelanggaran hukum lainnya.

Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) melaporkan 417 aduan pelanggaran netralitas ASN sepanjang tahun 2023 hingga Februari 2024, dengan 197 kasus terbukti. Sebanyak 40 persen kasus terkait aktivitas di media sosial, seperti memposting dukungan untuk pasangan calon (paslon) tertentu, memasang spanduk kampanye, atau menghadiri acara politik. Tingginya angka pelanggaran tersebut menunjukkan bahwa netralitas ASN masih menjadi tantangan serius,



terutama menjelang tahun politik. Untuk menindaklanjuti hal ini, tulisan ini akan membagi dugaan pelanggaran netralitas dalam tiga kategori.

Pertama, pelanggaran netralitas. Pelanggaran netralitas ASN terbagi menjadi dua kategori utama: pelanggaran disiplin dan pelanggaran kode etik. Badan Kepegawaian Negara (BKN) mencatat 47 kasus hingga akhir Januari 2024, dengan 42 kasus disiplin (seperti kampanye langsung atau menjadi tim sukses paslon) dan 5 kasus kode etik (misalnya, menyukai atau membagikan konten paslon di media sosial).

Sanksi disiplin mencakup pemotongan tunjangan kinerja sebesar 25 persen selama 6-12 bulan hingga pemberhentian tidak hormat, sedangkan pelanggaran kode etik biasanya hanya mendapat sanksi moral, seperti teguran tertulis. Pelanggaran ini termasuk dalam kategori pelanggaran netralitas karena melibatkan ASN yang secara eksplisit menunjukkan keberpihakan kepada paslon tertentu, baik melalui pernyataan maupun penggunaan fasilitas negara. Lemahnya pengawasan pasca-pembubaran KASN, memperparah dampak kasus ini pada kepercayaan publik.

Kedua, kecurangan Pemilu. Kecurangan pemilu yang melibatkan ASN menjadi sorotan utama. Koalisi masyarakat sipil mencatat 53 masalah dugaan kecurangan pemilu di 10 provinsi di Indonesia, yang dipantau sejak 25 Januari hingga 10 Februari 2024. Koalisi Masyarakat Sipil Tolak Pemilu Curang telah melaporkan 27 kasus dugaan kecurangan kampanye di 10 daerah pada Pemilu Presiden 2024. Sebanyak 22 kasus (81%) terkait paslon nomor urut 2, Prabowo-Gibran, didominasi pelanggaran netralitas pejabat/aparaturnya desa dan politik uang seperti *door prize*. Empat kasus (15%) melibatkan paslon nomor urut 3, Ganjar-Mahfud, khususnya pose tiga jari oleh PPK/PPS di Jember, Jawa Timur, dan satu kasus belum teridentifikasi.

Ketiga, pelanggaran profesionalitas. Pada Pemilu 2024, pelanggaran terhadap profesionalitas ASN berdampak signifikan karena menunjukkan penyimpangan dari tugas pokok dan fungsi ASN. Nurjanah, Koordinator program PATTIRO wilayah Jakarta mengungkapkan bahwa terdapat beberapa jenis pelanggaran langsung yang dilakukan ASN, yaitu; (a) menghadiri deklarasi dukungan terhadap peserta Pemilu (3 kasus); (b) terlibat dalam kampanye dan mengadakan kegiatan yang menunjukkan keberpihakan (4 kasus); (c) mobilisasi orang lain untuk mendukung peserta pemilu (2 kasus); (d) menjadi narasumber



pada acara yang diselenggarakan oleh peserta pemilu (2 kasus); (e) memberikan fasilitas kampanye kepada peserta pemilu (1 kasus); (f) memasang alat peraga kampanye (1 kasus); dan, (g) mendeklarasikan diri sebagai pendukung peserta pemilu (3 kasus).

Kasus di atas tentu melanggar asas profesionalitas dalam UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN. Tindakan ini tidak hanya mengganggu independensi birokrasi, tetapi juga menyebabkan pelayanan publik yang diskriminatif, seperti penundaan layanan administrasi bagi warga yang tidak mendukung paslon tertentu.

Pelanggaran terhadap prinsip netralitas aparatur sipil negara semakin marak terjadi di Pemilu 2024. Pelanggaran itu bahkan dilakukan secara terang-terangan di hadapan publik melalui media sosial. Kondisi ini tentunya mengancam profesionalisme kerja aparatur negara dalam pelayanan publik, serta mobilisasi sumber daya birokrasi untuk memenangkan kandidat tertentu. Selain diperlukan sanksi yang tegas, pimpinan birokrasi di semua tingkatan harus berkomitmen dan menunjukkan sikap dan perilaku yang menjunjung tinggi prinsip-prinsip netralitas selama proses pemilu.

[2.3] Menimbang bahwa terhadap permohonan para Pemohon, bahwa Dewan Perwakilan Rakyat menyampaikan keterangan keterangan secara lisan dalam persidangan Mahkamah pada tanggal 7 November 2024 dan keterangan tertulis yang diterima Mahkamah pada tanggal 13 Desember 2024, sebagai berikut:

I. KETENTUAN UU ASN YANG DIMOHONKAN PENGUJIAN TERHADAP UUD NRI TAHUN 1945

Dalam permohonan *a quo*, para Pemohon mengajukan pengujian materiil terhadap Pasal 26 ayat (2) huruf d dan Pasal 70 ayat (3) UU ASN yang berketentuan sebagai berikut:

Pasal 26 ayat (2) huruf d UU ASN

Untuk menyelenggarakan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Presiden mendelegasikan sebagian kewenangannya kepada kementerian dan/atau lembaga yang melaksanakan tugas dan fungsi pemerintahan di bidang:

- a. ...
- d. pengawasan penerapan Sistem Merit.



Pasal 70 ayat (3) UU ASN

Komisi Aparatur Sipil Negara yang ada pada saat berlakunya Undang-Undang ini, tetap melaksanakan tugas dan fungsinya sampai dengan ditetapkannya peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang ini.

Para Pemohon beranggapan bahwa UU ASN bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 sebagai berikut:

- Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945: *Negara Indonesia adalah negara hukum*
- Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945
 - (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.
 - (2) ...
 - (3) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.

Bahwa para Pemohon mendalilkan dalam permohonannya yang pada intinya pasal-pasal *a quo* telah menimbulkan ketidakpastian hukum, melemahkan sistem negara hukum Indonesia (*rule of law*) dan berpotensi untuk menghambat sistem birokrasi yang memberikan setiap hak untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan sebagai jaminan konstitusional dalam hak partisipasi warga negara (*citizen*) dalam negara demokrasi yang modern. Selain itu, pasal-pasal *a quo* berpotensi berdampak pada terganggunya penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah yang bebas dan adil dengan menjaga agar ASN tidak dimobilisasi untuk kepentingan partisan pemilihan umum semata karena tidak terdapat sistem pengawasan yang independen. Hal ini membuka keran praktik-praktik ketidaknetralan ASN dalam kontestasi pemilihan umum yang pada gilirannya akan menghasilkan ASN yang tidak profesional, tidak berintegritas, dan tidak memegang prinsip meritokrasi (*vide* perbaikan permohonan hlm 10, 14, dan 18).

Bahwa Para Pemohon dalam petitumnya memohon kepada Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi sebagai berikut:

Dalam Provisi

1. Mengabulkan permohonan provisi untuk seluruhnya;
2. Meminta kepada Mahkamah untuk menetapkan permohonan ini sebbagai prioritas pemeriksaan mengingat pentingnya kepastian konstitusional adanya



lembaga independen untuk mengawasi sistem merit, asas, nilai dasar, serta kode etik dan kode perilaku ASN, terutama berkaitan dengan momentum tahun politik Pilkada 2024;

3. Memerintahkan agar Komisi Aparatur Sipil Negara tetap melaksanakan tugas, fungsi, dan kewenangannya untuk melakukan pengawasan penerapan sistem merit, asas, nilai dasar, serta kode etik dan kode perilaku ASN sampai Putusan Mahkamah Konstitusi diucapkan.

Dalam pokok permohonan

- 1 Mengabulkan permohonan Para Pemohon untuk seluruhnya;
- 2 Menyatakan Pasal 26 ayat (2) huruf d Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 141, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6897 (UU ASN) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, “Untuk menyelenggarakan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Presiden mendelegasikan sebagian kewenangannya kepada kementerian dan/atau lembaga yang melaksanakan tugas dan fungsi di bidang:

...

d. pengawasan penerapan Sistem Merit, asas, nilai dasar, serta kode etik dan kode perilaku ASN”

- 3 Menyatakan Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 141, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6897 (UU ASN) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, “Komisi Aparatur Sipil Negara tetap melaksanakan tugas dan fungsinya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (2) huruf d”
- 4 Memerintahkan pemuatan Putusan dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Atau,

Dalam hal Majelis Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).



II. KETERANGAN DPR RI

A. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PARA PEMOHON

Terkait kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon dalam pengujian Undang-Undang *a quo* secara materiil, DPR RI memberikan pandangan berdasarkan 5 (lima) batasan kerugian konstitusional berdasarkan Pasal 4 ayat (2) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang yang sejalan dengan Putusan MK Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Perkara Nomor 001/PUU-V/2007 mengenai parameter kerugian konstitusional sebagai berikut:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945;
- b. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional yang dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang;
- c. adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang bersifat spesifik dan aktual, atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional dengan undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) Para Pemohon dalam perkara *a quo* DPR RI memberikan pandangan sebagai berikut:

- a. Bahwa Para Pemohon seharusnya menunjukkan pertautannya dengan pasal-pasal *a quo* UU ASN yang dimohonkan pengujian. Meskipun Para Pemohon pernah mengujikan ketentuan lain dalam perkara yang berbeda dan dinyatakan memiliki kedudukan hukum oleh Mahkamah Konstitusi, hal ini tentunya tidak serta merta menjadikan Para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam pengujian UU ASN dalam perkara *a quo*. Kesesuaian wakil Para Pemohon dalam perkara ini tentu harus dilihat kembali kesesuaiannya dengan AD/ART organisasi Para Pemohon.
- b. Bahwa ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 tidak mengatur mengenai adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Para Pemohon



sehingga ketentuan ini tidak relevan untuk dijadikan batu uji pengujian Pasal-Pasal *a quo*. Selain itu, adanya ketentuan pasal-pasal *a quo* telah menunjukkan adanya perlindungan dan kepastian hukum mengingat ketentuan Pasal 26 ayat (2) huruf d UU ASN mengatur mengenai salah satu tugas dan fungsi kementerian dan/atau lembaga yang menerima pendelegasian kewenangan Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dalam kebijakan, pembinaan profesi, dan Manajemen ASN, sedangkan Pasal 70 ayat (3) UU ASN mengatur mengenai ketentuan penutup yang berdasarkan Lampiran II angka 128 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Dengan demikian ketentuan pasal-pasal *a quo* telah memenuhi hak dan/atau kewenangan konstitusional warga negara yang dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

- c. Bahwa pasal-pasal *a quo* tidak berkorelasi dengan Pasal 28D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional warga negara *berupa* kesempatan yang sama dalam pemerintahan sehingga Pasal 28D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 ini tidak relevan untuk dijadikan dasar pengujian pasal-pasal *a quo* UU ASN.
- d. Bahwa permasalahan yang disampaikan oleh Para Pemohon merupakan kekhawatiran Para Pemohon semata mengingat Para Pemohon berulang kali menyebutkan kata “berpotensi” dalam posisinya. Disamping itu, advokat dan advokat magang yang mewakili Para Pemohon tidak jelas bertindak sendiri-sendiri atau bertindak secara bersama-sama dalam mewakili kepentingan Para Pemohon. Hal ini perlu diperjelas dan dipastikan kembali.

Bahwa terkait dengan kedudukan hukum Para Pemohon dalam pengujian UU ASN ini, DPR RI memberikan pandangan selaras dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XIV/2016 yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari tanggal 15 Juni 2016, yang pada pertimbangan hukum [3.5.2] Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa menurut Mahkamah:

...Dalam asas hukum dikenal ketentuan umum bahwa tiada kepentingan maka tiada gugatan yang dalam bahasa Perancis dikenal dengan *point d'interest*, *point d'action* dan dalam bahasa Belanda dikenal dengan *zonder belang geen rechtsingang*. Hal tersebut sama dengan prinsip yang terdapat dalam *Reglement op de Rechtsvordering* (Rv) khususnya Pasal



102 yang menganut ketentuan bahwa “**tiada gugatan tanpa hubungan hukum**” (*no action without legal connection*).

Berdasarkan pada hal-hal yang telah disampaikan tersebut, DPR RI berpandangan bahwa para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) karena tidak memenuhi Pasal 51 ayat (1) dan Penjelasan Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi, serta tidak memenuhi persyaratan kerugian konstitusional yang diputuskan dalam putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu. Meski demikian, terhadap kedudukan hukum Para Pemohon memiliki kedudukan hukum atau tidak dalam pengajuan pengujian materiil UU ASN terhadap UUD NRI Tahun 1945, DPR RI menyerahkan kepada Mahkamah Konstitusi.

B. PANDANGAN UMUM DPR RI

1. Bahwa bergulirnya era reformasi, berbagai isu ataupun pemikiran dilontarkan para pakar berkaitan dengan bagaimana mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*), di antaranya dilakukan melalui reformasi birokrasi. Upaya tersebut secara bertahap dilakukan baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah (Provinsi dan Kabupaten/ Kota). Secara empiris birokrasi identik dengan aparatur pemerintah yang mempunyai tiga dimensi yaitu organisasi, sumber daya manusia, dan manajemen. Dalam pemerintahan, dimensi itu dikenal kelembagaan, kepegawaian dan ketatalaksanaan, yang merupakan unsur-unsur administrasi negara; kiranya dimensi tersebut dapat ditambah dengan kultur *mind set*. Konsep birokrasi Max Weber yang legal rasional, diaktualisasikan di Indonesia dengan berbagai kekurangan dan kelebihan seperti terlihat dari perilaku birokrasi. Perilaku birokrasi timbul manakala terjadi interaksi antara karakteristik individu dengan karakteristik birokrasi, apalagi dengan berbagai isu yang berkembang dan penegakan hukum saat ini yang berkaitan dengan patologi birokrasi.
2. Bahwa secara umum, Reformasi Birokrasi adalah proses menata ulang, mengubah, memperbaiki, dan menyempurnakan birokrasi agar menjadi lebih baik (profesional, bersih, efisien, efektif, dan produktif). Reformasi Birokrasi adalah upaya untuk melakukan pembaruan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintah dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintah yang baik (*good governance*). Reformasi Birokrasi bertujuan untuk menciptakan birokrasi pemerintahan yang profesional



dengan karakter adaptif, berintegritas, berkinerja tinggi, bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme, mampu melayani publik, netral, sejahtera, berdedikasi, dan memegang teguh nilai-nilai dasar dan kode etik aparatur negara karena tata kelola pemerintahan yang baik adalah prasyarat utama pembangunan nasional. Kualitas tata kelola pemerintahan akan sangat mempengaruhi pelaksanaan program-program pembangunan nasional. Semakin baik tata kelola pemerintahan suatu negara, semakin cepat pula perputaran roda pembangunan nasional.

3. Bahwa eksistensi birokrasi dalam menyelenggarakan pemerintahan menghadapi tantangan untuk menyikapi perubahan baik secara internal dan eksternal, sehingga memerlukan reformasi birokrasi pemerintahan. Reformasi birokrasi pemerintahan dalam menyikapi perubahan lingkungan strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan. Reformasi birokrasi pemerintahan melalui reorientasi, revitalisasi, rekonstruksi dan refungsionalisasi berdasarkan paradigma baru birokrasi pemerintahan yang berfokus pada perubahan *“bureaucracy, mindset, and transforming behaviour”* sesuai dengan landasan nilai, sistem, struktur, dan kultur pemerintahan negara. Mengingat birokrasi pemerintahan sebagai transformasi kepentingan negara dan masyarakat, mempunyai kedudukan strategis dan dominan dalam sistem administrasi negara sebagai wahana mencapai tujuan pemerintahan negara. Dominannya posisi, peran dan fungsi birokrasi pemerintahan dalam kehidupan suatu pemerintahan negara menuntut birokrasi pemerintahan yang mampu mengemban landasan nilai kultural, misi, struktur, fungsi dan menjalankan aktivitas yang menjadi tanggungjawabnya atas dasar orientasi perilaku pelayanan dan kinerja secara efektif dan efisien secara profesional dan proporsional dalam sistem administrasi pemerintahan suatu negara.
4. Bahwa sebagai penyelenggara negara dan pelayan masyarakat, dalam perkembangannya birokrasi dihadapkan kepada berbagai tantangan yang lebih banyak dipengaruhi oleh perubahan lingkungan strategis yang cepat serta dipacu oleh pesatnya ilmu pengetahuan, teknologi, komunikasi serta informasi yang berimplikasi kepada orientasi dan kinerja birokrasi yang dituntut untuk lebih profesional dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Pengelolaan pelayanan dan meningkatkan kualitas pembangunan bagi



masyarakat merupakan tujuan dari terselenggaranya birokrasi pemerintahan yang efektif, sehingga birokrasi pemerintahan pada konteks ini menjadi alat dalam pencapaian tujuan dimaksud.

5. Bahwa tantangan birokrasi pemerintahan yang dipengaruhi oleh lingkungan strategis pemerintahan secara internal akibat pengaruh lingkungan global berupa: globalisasi ekonomi feodal, paradigma pemerintahan dan desentralisasi, kemajuan ilmu pengetahuan, teknologi, komunikasi dan informasi, HAM, demokratisasi dan perubahan lingkungan dan lain sebagainya. Sedangkan tantangan internal akibat pengaruh lingkungan nasional dan lokal yang bersinergi untuk menyikapi lingkungan global dalam rangka multi reformasi terutama dalam bidang pemerintahan berupa KKN, kultur birokrasi feodal, gaya kepemimpinan otoriter, kualitas sistem, struktur dan perilaku birokrasi yang disfungsi, rendahnya kualitas pengetahuan dan keterampilan birokrasi (profesional dan kinerjanya) Tantangan birokrasi pemerintahan tersebut, berdampak tumbuh suburnya “patologi birokrasi” yang membutuhkan penguatan dan pengembangan kapasitas birokrasi pemerintahan “*capacity government bureaucracy*” dalam menjalankan fungsi pemerintahan atas dasar nilai dan etika, struktur dan kultur birokrasi yang berbasis kinerja atas dasar kompetensi, profesionalisme dan proporsional.

C. PANDANGAN TERHADAP POKOK PERMOHONAN

1. Bahwa dalam konsep manajemen strategis sumber daya manusia, pendekatan yang diatur dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara ini adalah pengembangan **potensi human capital** bukan pendekatan administrasi kepegawaian. Pada prinsipnya strategi manajemen sumber daya manusia adalah rumusan mendasar mengenai pendayagunaan sumber daya manusia sebagai usaha mempertahankan dan meningkatkan kemampuan terbaik (prima) sebuah perusahaan/industri untuk menjadi kompetitor (pesaing) yang mampu memenangkan dan menguasai pasar, melalui tenaga kerja yang dimilikinya (Suratno: 2014).
2. *Human capital* mencerminkan kemampuan kolektif perusahaan untuk menghasilkan solusi terbaik berdasarkan pengetahuan yang dimiliki oleh orang-orang yang ada dalam perusahaan tersebut. Selanjutnya *social capital* merupakan syarat penting untuk menggerakkan sebuah organisasi, bahkan untuk pembangunan. Untuk itu, *social capital* harus dikenali dan



dikembangkan pula. Konsep *social capital* dapat diterapkan untuk upaya pemberdayaan masyarakat. *Social capital* menjadi semacam perekat yang mengikat semua orang dalam masyarakat. Di dalamnya berjalan “nilai saling berbagi” (*shared values*) serta pengorganisasian peran-peran (*rules*) yang diekspresikan dalam hubungan-hubungan personal (*personal relationships*), kepercayaan (*trust*), dan *common sense* tentang tanggung jawab bersama. Sedangkan *organizational capital* merupakan kemampuan organisasi atau perusahaan dalam memenuhi proses rutinitas perusahaan dan strukturnya yang mendukung usaha karyawan untuk menghasilkan kinerja intelektual yang optimal serta kinerja bisnis secara keseluruhan.

3. Dalam konteks Undang-Undang Aparatur Sipil Negara, konsep pengembangan *human capital* diselenggarakan berdasarkan sistem merit. Pasal 1 angka 12 UU ASN menyatakan Sistem Merit adalah penyelenggaraan sistem Manajemen ASN sesuai dengan prinsip meritokrasi. Prinsip meritokrasi sendiri dijelaskan dalam penjelasan Pasal 26 ayat (2) huruf d UU ASN sebagai berikut:

Sistem Merit diselenggarakan sesuai dengan prinsip meritokrasi. Yang dimaksud dengan “prinsip meritokrasi” adalah prinsip pengelolaan sumber daya manusia yang didasarkan pada kualifikasi, kompetensi, potensi, dan kinerja, serta integritas dan moralitas yang dilaksanakan secara adil dan wajar dengan tidak membedakan latar belakang suku, ras, warna kulit, agama, asal-usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau berkebutuhan khusus.

4. Bahwa merit dan meritokrasi merupakan dua hal yang berbeda. McNamee (2004), menjelaskan bahwa merit merupakan sebuah karakter individu, sedangkan meritokrasi adalah karakter masyarakat. Meritokrasi adalah sistem sosial di mana seseorang mendapatkan penghargaan berdasarkan pada kinerja dan kemampuannya, “*Merit is an individual character, while meritocracy as a society character. Meritocracy is a social system where someone get his reward directly as a result from his work and his ability.*” Menurut Setyowati (2010), meritokrasi adalah sebuah sistem sosial di mana penghargaan seseorang didasarkan pada kinerja dan kemampuannya. **Dengan demikian, meritokrasi dapat berjalan apabila ada mekanisme yang dinamakan sistem merit.**
5. Bahwa dalam laporan penilaian penerapan sistem merit dalam manajemen ASN di Instansi Pemerintah yang dikeluarkan oleh Bidang Pengkajian dan



Pengembangan Sistem (PPS-KASN) disampaikan, rendahnya kualitas aparatur sipil negara di Indonesia karena masih maraknya praktek *spoil system* dalam manajemen ASN. *Spoil System* tersebut erat kaitannya dengan dominasi kepentingan politik yang mewarnai birokrasi (Sunaryo & Cecillia, 2014:3). Relasi antara kepentingan politik dan aktor administrasi membuat kinerja birokrasi rawan terjadi penyimpangan. Meningkatnya praktek *spoil system* merupakan salah satu pendorong tingginya tingkat korupsi di kalangan politisi dan aparatur sipil negara di daerah. Sistem merit di dalam manajemen ASN juga penting untuk mengungkit posisi Indonesia di kancah persaingan global yang makin kompetitif. Melalui sistem merit diharapkan lahir ASN yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat dan mampu berkolaborasi dengan berbagai pelaku pembangunan nasional. Sehingga tercipta tata kelola pemerintahan yang baik sebagai prasyarat menuju *dynamic government*.

6. Bahwa para Pemohon mendalilkan kehadiran KASN telah terbukti berkinerja sangat baik karena desain independensinya berasal dari Pasal 27 hingga Pasal 42 UU 5/2014 (vide perbaikan permohonan hlm 39). Terhadap dalil para Pemohon tersebut, DPR RI menerangkan sebagai berikut:
 - a. Bahwa pembentukan KASN sebenarnya telah diamanatkan jauh sebelum UU 5/2014 terbentuk yaitu berdasarkan Pasal 13 ayat (3) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Dalam pasal tersebut menyebutkan bahwa untuk membantu presiden dalam merumuskan kebijaksanaan manajemen pegawai negeri sipil (PNS) dan memberikan pertimbangan tertentu, maka dibentuk Komisi Kepegawaian Negara yang ditetapkan dengan Keputusan presiden. Namun amanat pembentukan komisi tersebut tidak dilaksanakan sampai dengan adanya perubahan UU ASN pada tahun 2014 yang menjadi dasar pembentukan KASN.
 - b. Menurut Guru Besar Universitas Indonesia, Eko Prasjo, intervensi politik dalam birokrasi dapat dikurangi dengan cara pengisian JPT yang terbuka dan kompetitif seperti diatur dalam UU ASN. Harapannya, terbentuk birokrasi yang profesional dan berbasis sistem merit (kualifikasi, kompetensi, dan kinerja). Tidak hanya itu, PNS juga dapat



- berpindah ke seluruh negeri dan sekaligus menjadi perekat NKRI, karena promosi PNS yang terbuka dan kompetitif untuk menduduki JPT.
- c. Bahwa pembubaran KASN diusulkan dengan pertimbangan pemikiran keberadaannya membuat pengisian jabatan pimpinan tinggi di instansi-instansi pemerintah menjadi tidak efektif, karena setiap pengisian jabatan harus didahului dengan rekomendasi dari KASN. Inefektivitas tersebut terlihat saat Presiden Joko Widodo membentuk sejumlah kementerian baru dan merestrukturisasi organisasi sejumlah kementerian untuk disesuaikan dengan visi-misi Presiden pada awal masa pemerintahannya. Tugas pokok dan fungsi KASN nantinya akan dilimpahkan kepada Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. Hal inilah yang menjadi bahan pertimbangan dalam pengaturan ASN melalui UU ASN dalam rangka optimalisasi pelaksanaan reformasi birokrasi dan peningkatan kualitas pelayanan publik secara nasional. Kondisi-kondisi seperti inilah yang juga perlu diperhatikan oleh para Pemohon sehingga para Pemohon tidak memandang KASN sekedar sebagai pengawas pelaksanaan sistem merit semata.
- d. Bahwa berdasarkan Naskah Akademik UU ASN, dalam evaluasi terhadap pelaksanaan UU 5/2014 salah satu permasalahan yang disorot adalah ketentuan mengenai KASN. Penjelasan UU 5/2014 sama sekali tidak menjelaskan pentingnya pembentukan lembaga nonstruktural dibandingkan, misalnya, dengan pelaksanaan tugas, fungsi, dan wewenang pengawasan dan penjatuhan sanksi yang selama ini dijalankan oleh Kementerian yang bertugas di bidang Pendayagunaan Apartur Negara. Apabila tugas, fungsi, dan wewenang yang ada selama ini tidak berjalan secara baik, maka solusinya tidaklah serta merta dengan membangun lembaga baru, melainkan dapat pertama-tama dengan penguatan serta perbaikan kinerja, koordinasi, dan akuntabilitas dari Kementerian. Mengingat semua ketentuan mengenai tugas, fungsi, dan wewenang KASN sebenarnya dapat dilaksanakan oleh Kementerian, maka keberadaan KASN perlu dihapuskan (*vide* Naskah Akademik RUU ASN hlm 35).



- e. Bahwa perubahan melalui reformasi merupakan pendorong paling penting dalam proses perubahan dalam organisasi publik. Tren reformasi administrasi yang melibatkan birokrasi Eropa dalam beberapa dekade terakhir terutama menyangkut sektor kepegawaian melalui adopsi gaya manajemen seperti perusahaan (Emery, 2019). Peningkatan fleksibilitas dalam kontrak kerja layanan publik, mobilitas yang lebih besar baik di dalam maupun di luar administrasi, penguatan penunjukan politik, desentralisasi rekrutmen dan pelatihan, dan perpanjangan perundingan bersama mewakili ciri-ciri umum dari tren reformasi di Inggris, Italia, Prancis, Spanyol, dan Jerman selama tahun 1980-an dan 1990-an (Galmini, 2008). Akibatnya, pegawai publik mulai menghadapi logika manajerial yang didasarkan pada efisiensi, kualitas layanan, keterbukaan, fleksibilitas, dan kecepatan eksekusi (Decastri, Battini, Buonocore, & Gagliarducci, 2021, pp. ix–x). Reformasi, dengan demikian, bisa berorientasi struktural, proses, dan nilai atau budaya. Perubahan struktural cenderung menghasilkan perubahan mendasar dan radikal, sedangkan perubahan proses dan nilai mungkin atau mungkin bukan perubahan besar dengan asumsi jangka panjang. Dalam kasus lain, reformasi dapat berfungsi sebagai kekuatan perubahan yang kuat dan merupakan alat penting dari sistem pemerintahan, administrasi, dan manajerial baik dalam teori maupun praktik.
- f. Bahwa kinerja baik instansi pemerintah adalah suatu hal yang semestinya dilakukan untuk mendukung pelaksanaan pembangunan nasional dan percepatannya untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang sejahtera dan terpenuhinya tugas pemerintahan Republik Indonesia sebagaimana tertera dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Dihapusnya KASN melalui UU ASN sendiri merupakan bagian dari penataan struktur manajemen ASN yang mengacu pada aturan, yakni UU ASN, sehingga perubahan ini disebut sebagai perubahan struktur dengan desain. Dalam percepatan pembangunan nasional dan dalam rangka percepatan realisasi visi Indonesia Emas 2045, Pemerintah membutuhkan struktur di tingkat pemerintahan pusat yang menjamin koordinasi dan akuntabilitas sehingga diperlukan penetapan



peran dan akuntabilitas yang jelas. Dengan demikian, dihilangkannya keberadaan KASN dalam manajemen ASN berdasarkan UU ASN tidak berarti menghapus tugas dan fungsi yang selama ini diberikan pada KASN melainkan dipindahkan kepada suatu kementerian atau badan dengan tugas dan fungsi sebagaimana diatur dalam Pasal 26 ayat (2) UU ASN.

7. Bahwa para Pemohon mendalilkan Pasal-Pasal *a quo* telah menimbulkan ketidakpastian hukum, melemahkan sistem negara hukum Indonesia (*rule of law*) dan berpotensi untuk menghambat sistem birokrasi yang memberikan setiap hak untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan sebagai jaminan konstitusional dalam hak partisipasi warga negara (*citizen*) dalam negara demokrasi yang modern (vide perbaikan permohonan hlm 10). Terhadap dalil para Pemohon tersebut, DPR RI menerangkan sebagai berikut:
 - a. Bahwa adanya ketentuan pasal-pasal *a quo* tidak memiliki pertautan dengan hak warga negara untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. Kesempatan yang sama untuk duduk dalam pemerintahan melalui kontestasi politik telah diatur khusus dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum beserta perubahannya dan 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 beserta perubahannya.
 - b. Bahwa para Pemohon perlu mengelaborasi apa yang oleh para Pemohon disebut sebagai “melemahkan sistem negara hukum Indonesia (*rule of law*) dan berpotensi untuk menghambat sistem birokrasi” karena sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, penghapusan KASN dan pengalihan tugas dan fungsinya ke kementerian merupakan bagian dari perbaikan sistem birokrasi dan pengaturannya dalam UU ASN merupakan bentuk implementasi ketentuan Indonesia adalah negara hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.
8. Bahwa Para Pemohon mendalilkan dihilangkannya pengawasan sistem merit, asas serta kode etik dan kode perilaku ASN yang menimbulkan



ketidakpastian hukum, dihilangkannya pengawasan independen atas netralitas terutama dalam penyelenggaraan Pilkada Serentak yang akan segera digelar (*vide* Perbaikan Permohonan hlm 18). Terhadap dalil para Pemohon, DPR RI menerangkan:

- a. Bahwa para Pemohon jelas belum cukup memahami substansi pengaturan dalam UU *a quo* karena meskipun UU 5/2014 telah diganti dengan UU ASN dan KASN dihapus, pengawasan sistem merit, asas serta kode etik dan kode perilaku ASN tetap dilakukan. Pengawasan atas netralitas ASN pun tetap dilakukan oleh Pemerintah bahkan dengan melibatkan masyarakat. Disamping itu, jenis pelanggaran dan sanksi netralitas ASN selama proses penyelenggaraan Pemilu terus disosialisasikan oleh BKN sebagai contoh adanya *Pers Release* BKN terkait jenis pelanggaran dan sanksi netralitas ASN selama Pemilu 2024 pada 2 Februari 2024. Setiap laporan dugaan pelanggaran tersebut kemudian diproses oleh Kementerian/Lembaga yang masuk dalam satuan tugas atau Satgas Netralitas ASN, yakni BKN; Kementerian PANRB; Kementerian Dalam Negeri; Bawaslu; dan KASN.
- b. Kekhawatiran Para Pemohon atas ketidaknetralan ASN dalam kontestasi pemilihan umum yang pada gilirannya akan menghasilkan ASN yang tidak profesional, tidak berintegritas, dan tidak memegang prinsip meritokrasi, tentunya menjadi hal yang tidak diinginkan tidak hanya oleh Para Pemohon. Namun sebagaimana telah disampaikan sebelumnya, pengawasan netralitas ASN tidak hanya dilakukan oleh Pemerintah dalam hal ini BKN, tetapi juga melalui partisipasi masyarakat untuk menyampaikan laporan apabila ditemukan adanya kegiatan yang mengindikasikan ketidaknetralan ASN dalam pelaksanaan pemilihan umum maupun Pilkada. Upaya menjaga profesionalisme, integritas, dan keteguhan dalam memegang prinsip meritokrasi ASN tentu harus dilakukan secara bersama-sama yang tentunya dengan adanya keterlibatan masyarakat secara luas termasuk para Pemohon. Dari laporan-laporan tersebut, pemeriksaan akan dilakukan oleh tim untuk memverifikasi dan kemudian dijatuhkan sanksi terhadap ASN tersebut apabila benar terbukti melakukan pelanggaran.



9. Bahwa dengan demikian, permohonan para Pemohon terkait keberlakuan pasal-pasal *a quo* UU ASN jelas tidak relevan dengan pelaksanaan Pilkada 2024 yang semakin dekat. Di samping itu, dihapusnya KASN dan pengalihan tugas dan fungsinya ke kementerian jelas bukan merupakan bentuk kemunduran pelaksanaan reformasi birokrasi, sebaliknya hal ini merupakan bagian dari upaya percepatan penataan manajemen ASN yang mampu mendukung pelaksanaan program pembangunan nasional menuju Indonesia Emas 2045 ditengah berbagai tantangan pelaksanaan pembangunan itu sendiri.
10. Bahwa apabila memperhatikan konstruksi petitum para Pemohon, terkait dengan inkonstitusional bersyarat Pasal 26 ayat (2) huruf d UU ASN, sebelumnya DPR RI telah menyampaikan perbedaan antara merit dengan sistem merit dan definisi sistem merit pada Pasal 1 angka 12 dan penjelasan Pasal 26 ayat (2) huruf d UU ASN. Sebagai suatu sistem, tentunya ada komponen-komponen yang menunjang sistem tersebut, diantaranya asas, nilai dasar, serta kode etik dan kode perilaku ASN, yang diatur dalam Bab II UU ASN. Dengan demikian petitum Para Pemohon yang meminta mengenai komponen-komponen tersebut dimuat kembali justru akan menimbulkan ketidakjelasan dan ketidakpastian hukum atas pengaturan dalam UU ASN dan sistem merit itu sendiri.
11. Bahwa sesuai dengan lampiran II angka 242 dan 243 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada intinya memberikan pengaturan bahwa bahasa Peraturan Perundang-undangan pada dasarnya tunduk pada kaidah tata Bahasa Indonesia, baik pembentukan kata, penyusunan kalimat, teknik penulisan, maupun pengejaannya dan mempunyai corak tersendiri yang bercirikan kejernihan atau kejelasan pengertian, kelugasan, kebakuan, keserasian, dan ketaatan asas sesuai dengan kebutuhan hukum baik dalam perumusan maupun cara penulisan. Selain itu ciri bahasa Peraturan Perundang-undangan antara lain harus lugas dan pasti untuk menghindari kesamaan arti atau kerancuan. Oleh karenanya konstruksi petitum Para Pemohon yang pada intinya meminta agar ketentuan Pasal 26 ayat (2) huruf d UU ASN ditambahkan mengenai “asas, nilai dasar, serta kode etik dan kode perilaku ASN”, hal tersebut akan membuat rumusan *ketentuan a quo* menjadi tidak



sesuai dengan teknik penulisan peraturan perundang-undangan dan memiliki pemaknaan yang berlebihan karena hal dimintakan para Pemohon tersebut merupakan bagian dari sistem merit.

12. Disamping itu, terkait petitum para Pemohon atas inkonstitusionalitas bersyarat Pasal 70 ayat (3) UU ASN, hal ini justru akan menimbulkan ketidakpastian hukum mengingat tidak terdapat pengaturan mengenai KASN dalam UU ASN, demikian pula dengan LAN dan BKN selain dalam Pasal 70 UU ASN. Hal ini dikarenakan pengaturan mengenai tugas dan fungsi LAN, BKN, dan KASN dalam UU 5/2014 telah dihilangkan dan diperlukan adanya pengaturan peralihan sebagaimana diatur dalam Pasal 70 UU ASN tersebut hingga ditetapkan peraturan pelaksana sebagaimana amanat Pasal 26 ayat (5) UU ASN. Dengan demikian, apa yang dimohon oleh para Pemohon sudah sewajarnya untuk ditolak karena tidak berdasar menurut hukum dan hanya sekedar bentuk kekhawatiran Para Pemohon semata.

II. PETITUM DPR RI

Bahwa berdasarkan dalil-dalil tersebut di atas, DPR RI memohon agar kiranya Yang Mulia Ketua Majelis Hakim Konstitusi memberikan amar putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan bahwa Para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sehingga permohonan *a quo* harus dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*);
2. Menolak permohonan *a quo* untuk seluruhnya atau paling tidak menyatakan permohonan *a quo* tidak dapat diterima;
3. Menerima Keterangan DPR RI secara keseluruhan;
4. Menyatakan Pasal 26 ayat (2) huruf d dan Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 141, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6897) tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tetap memiliki kekuatan hukum mengikat;
5. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita negara republik Indonesia sebagaimana mestinya.



Apabila Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.4] Menimbang bahwa terhadap permohonan para Pemohon, Presiden menyampaikan keterangan tertulis yang diterima Mahkamah pada tanggal 29 November 2024 dan keterangan secara lisan dalam persidangan Mahkamah pada tanggal 3 Desember 2024 serta keterangan tambahan yang diterima Mahkamah pada tanggal 30 April 2025, sebagai berikut:

I. POKOK PERMOHONAN PARA PEMOHON

Bahwa dalam permohonan *a quo* pada pokoknya menguji ketentuan Pasal 26 ayat (2) huruf d dan Pasal 70 ayat (3) UU No. 20/2023, yang berbunyi:

Pasal 26

- (1) ...
- (2) Untuk menyelenggarakan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Presiden mendelegasikan sebagian kewenangannya kepada kementerian dan/atau lembaga yang melaksanakan tugas dan fungsi di bidang:
 - a. ...
 - b. ...
 - c. ...
 - d. pengawasan penerapan Sistem Merit.

Pasal 70

- (1) ...
- (2) ...
- (3) Komisi Aparatur Sipil Negara yang ada pada saat berlakunya Undang-Undang ini, tetap melaksanakan tugas dan fungsinya sampai dengan ditetapkannya peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang ini.

Dianggap bertentangan dengan UUD NRI 1945:

A. Ketentuan Pasal 1 ayat (3), yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 1 ayat (3)

- (1) ...
- (2) ...
- (3) Negara Indonesia adalah negara hukum

B. Ketentuan Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3), yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 28D

- (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.



- (2) ...
- (3) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan."

Dengan alasan-alasan sebagai berikut:

Menurut para Pemohon, keberlakuan norma Pasal 26 ayat (2) huruf d dan Pasal 70 ayat (3) UU No. 20/2023 (yang selanjutnya disebut Objek Permohonan) akan berimplikasi pada hilangnya pengawasan independen khususnya terkait netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pemilihan Umum (Pemilu) dan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), dan menimbulkan kekosongan hukum serta ketidakpastian hukum pengawasan sistem merit, asas, dan kode etik serta kode perilaku ASN sehingga bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), dan Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD NRI 1945.

II. TANGGAPAN ATAS KEDUDUKAN DAN KEPENTINGAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PEMOHON

Terhadap *legal standing* Pemohon, Pemerintah menyampaikan argumentasi sebagai berikut:

1. Bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan Ketentuan Pasal 4 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang yang pada pokoknya menyatakan bahwa Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang atau peraturan pemerintah pengganti undang-undang yaitu:
 - a. Perorangan warga negara Indonesia;
 - b. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
 - c. Badan hukum publik atau privat; atau
 - d. Lembaga Negara.
2. Ketentuan di atas dipertegas dalam penjelasannya, bahwa yang dimaksud dengan "hak konstitusional" adalah hak-hak yang diatur dalam UUD 1945. Dengan demikian, agar seseorang atau suatu pihak dapat



diterima sebagai Pemohon yang memiliki kedudukan hukum (legal standing) dalam permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945, maka terlebih dahulu harus menjelaskan dan membuktikan:

3. Kualifikasinya dalam permohonan a quo sebagaimana disebut dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020;
 - a. Hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dalam kualifikasi dimaksud yang dianggap telah dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang diuji;
 - b. Kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon sebagai akibat berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian.
4. Bahwa selanjutnya melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 dan putusan-putusan selanjutnya, Mahkamah telah berpendirian kerugian hak ditentukan dengan lima syarat yaitu:
 - a. Adanya hak dan atau kewenangan Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
 - b. Hak dan atau kewenangan tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan yang dimohonkan pengujian;
 - c. Kerugian tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
 - d. Adanya hubungan sebab-akibat (causal verband) antara kerugian dimaksud dan berlakunya peraturan perundang-undangan yang dimohonkan pengujian;
 - e. Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian hak seperti yang didalilkan tidak akan dan/atau tidak lagi terjadi.
5. Berdasarkan seluruh ketentuan di atas, dapat dipahami bahwa Pemohon memiliki kewajiban untuk menjelaskan/menguraikan mengenai identitas dirinya sebagai subjek hukum, hak yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan, kerugian hak yang spesifik dan nyata atas



berlakunya peraturan perundang-undangan, serta adanya hubungan sebab-akibat yang langsung (causal verband) antara kerugian hak tersebut dengan berlakunya peraturan perundang-undangan yang diajukan pengujian. Dengan kata lain, Pemohon harus mempunyai kepentingan yang nyata dan langsung dengan pokok permasalahan yang dimohonkan pengujian (*point d'interest point d'action*);

6. Setelah mempelajari surat Permohonan, kami berpendapat bahwa Para Pemohon tidak memiliki kedudukan dan kepentingan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan Permohonan *a quo*, dengan pertimbangan sebagai berikut:
 - a. Para Pemohon tidak menguraikan secara spesifik dan aktual atau setidaknya potensial kerugian yang dialaminya akibat berlakunya Objek Permohonan.
 - b. Bahwa Para Pemohon tidak memiliki hubungan sebab akibat (causal verband) dengan berlakunya ketentuan Pasal 26 ayat (2) huruf d dan Pasal 70 ayat (3) berkaitan dengan pengaturan mengenai pendelegasian sebagian kewenangan Presiden.
 - c. Bahwa Para Pemohon tidak memiliki kerugian yang nyata, spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya berpotensi akan terjadi terhadap Para Pemohon sebagai akibat berlakunya Objek Permohonan yang diuji.

Berdasarkan seluruh uraian di atas, Pemerintah berpendapat Para Pemohon tidak memiliki kedudukan dan kepentingan hukum (*legal standing*) dalam mengajukan Permohonan *a quo*. Oleh karena itu, sangat beralasan hukum apabila Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang memeriksa dan mengadili Permohonan *a quo* secara bijaksana menyatakan permohonan Para Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijke verklaard*).

III. TANGGAPAN TERHADAP POKOK PERMOHONAN

A. Kedudukan UU No. 20/2023 Dalam Manajemen ASN

Sebelum menguraikan penjelasan dan tanggapan secara rinci atas materi muatan norma dalam UU ASN yang dimohonkan dan diuji oleh Para Pemohon tersebut di atas, mohon Majelis Hakim MK berkenan



mengizinkan Pemerintah untuk terlebih dahulu menyampaikan hal sebagai berikut:

a. UU No. 20/2023 Merupakan Dasar Percepatan Transformasi Manajemen ASN

1. Bahwa manajemen ASN semula diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disebut UU 5/2014). Namun undang-undang ini dianggap tidak lagi mampu untuk menjadi dasar penetapan dan pelaksanaan kebijakan di bidang Manajemen ASN khususnya dalam memanfaatkan peluang dan menjawab tantangan ekonomi global yang saat ini sudah memasuki era revolusi industri 4.0. Pesatnya perkembangan teknologi dan informasi, meningkatnya harapan masyarakat atas pelayanan publik yang berkualitas, termasuk tuntutan atas penyelesaian permasalahan tenaga honorer (non-ASN) yang berlarut-larut, serta mendorong Pemerintah untuk menata dan mereformulasi kerangka hukum dan regulasi yang mengatur mengenai Aparatur Sipil Negara;
2. Oleh karenanya, pada 31 Oktober 2023 Pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR-RI) mengesahkan dan mengundang Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara sekaligus mencabut dan menggantikan UU No. 5/2014. Dengan demikian, UU No. 20/2023 ini merupakan hukum positif yang berlaku di Indonesia dan diharapkan mampu menjadi dasar dalam mengakomodasi seluruh kebijakan dan strategi percepatan transformasi Manajemen ASN untuk mewujudkan birokrasi yang profesional dan berkelas dunia;
3. Adapun Manajemen ASN dimaknai sebagai serangkaian proses pengelolaan ASN untuk mewujudkan ASN yang profesional, menghasilkan kinerja yang tinggi, berperilaku sesuai nilai dasar ASN, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Sejalan dengan hal tersebut, UU No. 20/2023 ini juga mendorong percepatan transformasi



birokrasi yang menuntut pegawai ASN untuk memiliki dan mengembangkan pola pikir yang mendasarkan pada sikap, pandangan, dan perilaku individu terhadap perkembangan teknologi dan inovasi pada era digital (*digital mindset*);

4. UU No. 20/2023 ini juga dimaksudkan untuk mengakomodasi beberapa amar dalam Putusan Mahkamah Konstitusi yang berimplikasi terhadap perubahan materi muatan dalam UU No. 5/2014. Mengacu pada Penjelasan Umum UU No. 20/2023, undang-undang ini berfokus pada pokok-pokok pengaturan antara lain sebagai berikut:
 - a) penguatan pengawasan Sistem Merit;
 - b) penetapan kebutuhan PNS dan PPPK;
 - c) peningkatan kesejahteraan PNS dan PPPK; dan
 - d) penataan tenaga honorer (pegawai non-ASN); serta
 - e) penerapan digitalisasi Manajemen ASN termasuk di dalamnya transformasi komponen Manajemen ASN.
5. Penguatan pengawasan sistem merit sesungguhnya sejalan dengan perubahan mendasar terhadap paradigma penyelenggaraan negara melalui perwujudan tata kelola pemerintahan yang demokratis dan baik/patut (*democratic and good governance*). Perubahan paradigma ini tumbuh dan berkembang sebagai konsekuensi logis dari buah Reformasi 1998 yang membawa agenda perubahan dalam ketatanegaraan Indonesia. International IDEA (Lembaga Internasional untuk Bantuan Demokrasi dan Pemilu) mengemukakan bahwa agenda Reformasi 1998 setidaknya meliputi beberapa bidang perubahan yakni konstitusionalisme dan aturan hukum, desentralisasi melalui penerapan otonomi daerah, penataan hubungan sipil dan militer, pengelolaan masyarakat sipil, reformasi tata pemerintahan, pembangunan sosial-ekonomi, dan penguatan kesetaraan gender serta pluralisme agama;
6. Bahwa gagasan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur, salah satunya harus dilakukan melalui pembentukan pemerintahan yang bersih dan bebas dari praktek korupsi,



kolusi, dan nepotisme. Faktor utama dari pemerintahan semacam itu tentunya bermula dari penyelenggara pemerintahan itu sendiri, yakni pejabat yang memiliki tugas dan fungsi baik pada cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif dalam menyelenggarakan negara dan pemerintahan, serta pelayanan publik;

b. Penyelenggaraan Kebijakan dan Manajemen ASN Didasarkan pada Sistem Meritokrasi

1. UU No. 20/2023 menegaskan bahwa kebijakan dan Manajemen ASN dilaksanakan berdasarkan prinsip meritokrasi yang diwujudkan melalui sistem merit, yakni suatu proses pengelolaan sumber daya manusia yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, potensi dan kinerja, serta integritas dan moralitas yang dilaksanakan secara adil dan wajar dengan tidak membedakan latar belakang suku, ras, warna kulit, agama, asal-usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau berkebutuhan khusus;
2. Beriringan dengan prinsip meritokrasi tersebut, proses pengelolaan sumber daya manusia aparatur juga dilandaskan pada 13 (tiga belas) asas penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen ASN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 UU No. 20/2023, yakni asas kepastian hukum, profesionalitas, proporsionalitas, keterpaduan, pendelegasian, netralitas, akuntabilitas, efektivitas dan efisiensi, keterbukaan, non-diskriminatif, persatuan dan kesatuan, keadilan dan kesetaraan, serta kesejahteraan;
3. Melengkapi asas tersebut, setiap pegawai ASN juga diwajibkan untuk mengimplementasikan Nilai Dasar, Kode Etik, dan Kode Perilaku ASN dalam pelaksanaan seluruh tugas, tanggung jawab, dan pekerjaan. Penerapan prinsip meritokrasi, asas, dan nilai dasar dalam Manajemen ASN, serta upaya untuk menjaga martabat dan kehormatan ASN melalui pemberlakuan Kode Etik dan Kode Perilaku, merupakan faktor utama (*key factor*) untuk



- mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dan demokratis dalam rangka mendukung tercapainya tujuan bangsa dan negara;
4. Oleh karenanya, pengawasan terhadap penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen ASN serta penerapan asas, kode etik, dan kode perilaku ASN, menjadi elemen krusial untuk menjamin terwujudnya sistem Merit, dan mendorong terciptanya Pegawai ASN yang profesional, berkinerja tinggi, adil dan netral, serta berperan aktif sebagai perekat dan pemersatu bangsa. Senafas dengan gagasan tersebut, Pemerintah dan DPR melalui UU No. 20/2023 berkomitmen penuh membangun strategi pengawasan penerapan norma dasar, kode etik dan kode perilaku ASN, serta menguatkan mekanisme pengawasan sistem merit dalam penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen ASN pada Instansi Pemerintah baik pusat maupun daerah;
 5. Strategi dan upaya penguatan mekanisme pengawasan sistem Merit tersebut dimulai dengan pengalihan tugas dan fungsi yang semula dilaksanakan oleh Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) kepada Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB) dan Badan Kepegawaian Negara (BKN), sebagaimana tertuang dalam Pasal 26 UU No. 20/2023 dan peraturan pemerintah sebagai peraturan pelaksanaan undang-undang tersebut;
 6. Pengalihan fungsi pengawasan sistem merit kepada Kementerian PANRB dan BKN tersebut didasarkan pada pertimbangan yang matang dan mendalam. Kementerian PANRB sebagai kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang aparatur negara, telah memiliki pengalaman dan kompetensi yang menyeluruh (komprehensif) dalam merumuskan, menetapkan, mengoordinasikan, dan menyinkronkan, serta mengendalikan kebijakan strategis terkait Manajemen ASN. Sementara itu, BKN telah secara efektif menyusun dan menetapkan kebijakan teknis, melakukan pembinaan, dan menyediakan pelayanan administrasi kepegawaian, serta melakukan pengendalian atas pelaksanaan



kebijakan teknis Manajemen ASN. Oleh karenanya, kolaborasi kedua instansi tersebut dalam pelaksanaan pengawasan sistem merit merupakan pilihan rasional yang memberikan keuntungan dan kemanfaatan optimal, yang sejalan dengan hukum dan perundang-undangan serta tetap menghormati hak-hak konstitusional warga negara.

B. Tanggapan Pokok Permohonan Para Pemohon

Terhadap dalil/anggapan Para Pemohon yang menyatakan bahwa dengan berlakunya Pasal 26 ayat (2) huruf d dan Pasal 70 ayat (3) UU ASN akan menyebabkan hilangnya pengawasan independen khususnya terkait netralitas ASN dalam Pemilihan Umum (Pemilu) dan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), menimbulkan kekosongan dan ketidakpastian hukum pengawasan sistem merit, asas, serta kode etik dan kode perilaku Aparatur Sipil Negara (ASN), sehingga bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), dan Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945, Pemerintah memberikan tanggapan sebagai berikut:

a. Pengalihan Tugas dan Fungsi Pengawasan Pelaksanaan Sistem Merit Merupakan Hak Konstitusional Presiden

1. Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 secara tegas menyebutkan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagaimana gagasan yang diungkapkan oleh Plato bahwa negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik, maka Pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan harus berlandaskan pada hukum dan/atau peraturan perundang-undangan. Sejalan dengan konsepsi negara hukum tersebut, Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa negara hukum memuat prinsip berupa pengakuan dan penghormatan terhadap HAM, pembatasan kekuasaan melalui mekanisme pemisahan dan pembagian kekuasaan, peradilan yang independen dan tidak memihak -termasuk administrasi negara dan *judicial review*-, dan pengakuan atas asas legalitas, serta tersusunnya konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang mengatur prinsip-prinsip di atas;



2. Presiden Republik Indonesia oleh UUD NRI 1945 ditetapkan sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan yang dilaksanakan menurut undang-undang dasar. Menurut C.F. Strong, selaku pemegang kekuasaan pemerintahan Presiden memiliki 5 (lima) jenis kekuasaan yakni kekuasaan diplomatik, administrasi negara, pertahanan dan keamanan, yudikatif (penyidikan dan penuntutan), dan pembentukan peraturan perundang-undangan;
3. Seirama dengan pendapat di atas, UU No. 20/2023 menetapkan kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam manajemen ASN dan memberikan kewenangan untuk mendelegasikan kewenangan tersebut. Hal mana tercantum secara tegas dalam ketentuan Pasal 26 ayat (1) dan ayat (2), yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

Pasal 26

- (1) Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dalam kebijakan, pembinaan profesi, dan Manajemen ASN.
- (2) Untuk menyelenggarakan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Presiden mendelegasikan sebagian kewenangannya kepada kementerian dan/atau lembaga yang melaksanakan tugas dan fungsi di bidang:
 - a. ...;
 - b. ...;
 - c. ...; dan
 - d. **pengawasan penerapan Sistem Merit.**

Kemudian Pasal 26 ayat (5) UU No. 20/2023 menegaskan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan tugas dan fungsi yang didelegasikan oleh Presiden kepada kementerian/lembaga sebagaimana uraian tersebut di atas, diatur dalam Peraturan Presiden;

4. Menindaklanjuti perintah/amanat tersebut, Pemerintah telah menetapkan:
 - a. Peraturan Presiden Nomor 178 Tahun 2024 tentang Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (untuk selanjutnya disebut Perpres No. 178/2024). Dalam Pasal 18 dan Pasal 19 diatur mengenai



penyelenggaraan tugas dan fungsi **perumusan kebijakan** di bidang sumber daya manusia aparatur, manajemen aparatur sipil negara, dan **pengawasan penerapan sistem merit**, serta pelaksanaan **pemantauan, analisis, evaluasi, dan pelaporan** di bidang sumber daya manusia aparatur dan manajemen aparatur sipil negara, **kebijakan pengawasan penerapan sistem merit**, serta pelaksanaan kebijakan aparatur sipil negara;

- b. Peraturan Presiden Nomor 92 Tahun 2024 tentang Badan Kepegawaian Negara (untuk selanjutnya disebut Perpres No. 92/2024. Dalam Pasal 3 menegaskan tugas BKN untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan di bidang perumusan dan penetapan kebijakan teknis, pembinaan, penyelenggaraan pelayanan, pengendalian atas pelaksanaan kebijakan teknis Manajemen ASN, dan **pelaksanaan pengawasan penerapan Sistem Merit**;
5. Kedua Peraturan Presiden tersebut dengan lugas membagi kewenangan Presiden dalam melaksanakan pengawasan sistem merit kepada kedua instansi yakni Kementerian PANRB atas fungsi penetapan kebijakan pengawasan pelaksanaan sistem merit, dan BKN terkait fungsi pelaksanaan teknis pengawasan sistem merit. Hal demikian merupakan kebijakan Presiden selaku kepala pemerintahan/pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi dalam kebijakan dan penyelenggaraan Manajemen ASN, termasuk pengawasan penerapan sistem merit;
6. Jika ditelisik lebih lanjut, penyelenggaraan kekuasaan untuk menetapkan kebijakan, pelaksanaan pembinaan profesi, serta Manajemen ASN merupakan kewenangan yang secara mutlak/absolut dimiliki oleh Presiden. Hal demikian sejalan dengan kedudukan Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945, yang oleh Bagir Manan hak ini dipahami sebagai hak yang diberikan langsung kepada presiden oleh konstitusi, atau dalam istilah yang populer dikenal sebagai hak prerogatif;



7. Dalam Putusan MK No. 22/PUU-XIII/2015 disebutkan bahwa secara teoritis hak prerogatif adalah hak yang dimiliki oleh lembaga tertentu, yang bersifat mandiri dan mutlak dalam arti tidak dapat diganggu gugat oleh lembaga negara lain. Hak prerogatif ini biasanya dimiliki oleh kepala negara seperti presiden dalam bidang-bidang tertentu yang dinyatakan dalam konstitusi sehingga merupakan suatu kewenangan konstitusional. Masih menurut pertimbangan hakim dalam putusan MK tersebut, salah satu kewenangan konstitusional presiden adalah mengangkat menteri-menteri negara. Selain itu, presiden juga memiliki hak prerogatif untuk mengangkat jabatan-jabatan lain yang sangat strategis yang memiliki implikasi besar terhadap pencapaian tujuan negara;
8. Bertalian dengan hal di atas, maka dapatlah dikemukakan bahwa salah satu kewenangan konstitusional yang dimiliki oleh Presiden adalah mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri, serta membentuk, mengubah, dan membubarkan kementerian negara berdasarkan undang-undang, hal mana diatur dalam Pasal 17 UUD NRI 1945. Oleh karena itu, pengalihan tugas dan fungsi suatu lembaga dalam melakukan pengawasan penerapan sistem merit kepada kementerian atau lembaga lain (dhi. Kementerian PANRB dan BKN), dapat pula dimaknai sebagai pelaksanaan kewenangan konstitusional/hak prerogatif Presiden yang didasarkan pada pasal tersebut;

b. Pengalihan Tugas dan Fungsi Pengawasan Penerapan Sistem Merit Merupakan Kebijakan Hukum Terbuka (*Open Legal Policy*)

1. Telah dijelaskan sebelumnya, bahwa pengalihan tugas dan fungsi pengawasan penerapan sistem merit kepada Kementerian PANRB dan BKN merupakan salah satu kebijakan Pemerintah dalam percepatan transformasi Manajemen ASN untuk mewujudkan birokrasi yang profesional dan berkelas dunia. Terhadap kebijakan yang demikian ini, merupakan hal yang wajar dan patut apabila Pemerintah memperoleh keleluasaan dalam menentukan suatu kebijaksanaan, arahan, aturan, larangan, kewajiban, atau batasan tertentu yang dimuat dalam suatu norma



undang-undang sebagai pilihan kebijakan pembuat dan/atau pelaksana undang-undang atau pelaksana kekuasaan pemerintahan;

2. Dalam proses pemeriksaan permohonan uji materiil, dapat ditemukan beberapa situasi yang menggambarkan posisi Mahkamah Konstitusi tidak selamanya bertindak aktif atau ikut terlibat untuk memeriksa dan mengadili permohonan atas kebijakan atau norma yang diajukan dalam proses pengujian. Dapat ditemukan beberapa putusan Mahkamah Konstitusi yang merupakan bentuk “sikap pengadilan menahan-diri” (*judicial restraint*) untuk menguji suatu kebijakan dengan mendalilkan bahwa kebijakan tersebut merupakan ranah kewenangan pembentuk undang-undang (DPR-RI dan Presiden) yang secara praktik dikenal sebagai kebijakan hukum yang bersifat terbuka (*open legal policy*);
3. Sebagai bahan perbandingan dan pertimbangan, berikut beberapa putusan MK yang menggolongkan kebijakan Pemerintah sebagai suatu kebijakan hukum yang bersifat terbuka (*open legal policy*), antara lain:

a) Putusan MK Nomor 10/PUU-III/2005

Pertimbangan ini diberikan terhadap kebijakan dalam menentukan syarat perolehan suara partai politik untuk mencalonkan kepala daerah dan wakil kepala daerah, sebagaimana diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai berikut:

“... sepanjang pilihan kebijakan demikian tidak merupakan hal yang melampaui kewenangan pembuat undang-undang dan tidak merupakan penyalahgunaan kewenangan, serta tidak nyata nyata bertentangan dengan ketentuan dalam UUD 1945, maka pilihan kebijakan demikian tidak dapat dilakukan pengujian oleh Mahkamah...”

b) Putusan MK Nomor 5/PUU-V/2007

Pertimbangan ini diberikan terhadap kebijakan dalam menentukan tata cara pemilihan kepala daerah, sebagaimana



diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai berikut:

“Mahkamah dalam putusan Nomor 072-073/ PUU-II/2004 pernah menyatakan bahwa menjadi pilihan kebijakan (policy) pembentuk undang undang untuk mengatur tata cara pemilihan kepala daerah. UU Pemda telah menjabarkan perintah Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 tersebut dengan menetapkan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan dengan pemilihan umum secara langsung yang calonnya diajukan oleh parpol atau gabungan parpol. Hal demikian merupakan kebijakan pembentuk undang-undang.”

c) Putusan MK Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008

Pertimbangan ini diberikan terhadap kebijakan terkait ketentuan mengenai syarat calon Presiden dan Wakil Presiden independen atau perseorangan, sebagaimana diatur dalam UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, sebagai berikut:

“... MK tidak mungkin membatalkan undang-undang atau sebagian isinya, jikalau norma tersebut merupakan delegasi kewenangan terbuka yang dapat ditentukan sebagai legal policy oleh pembentuk Undang-Undang. Meskipun seandainya isi suatu Undang Undang dinilai buruk,... sebab yang dinilai buruk tidak selalu berarti inkonstitusional, kecuali legal policy tersebut jelas-jelas melanggar moral, rasionalitas, dan ketidakadilan yang intoleran... Sepanjang pilihan kebijakan tidak merupakan hal yang melampaui kewenangan, penyalahgunaan wewenang, tidak nyata-nyata bertentangan dengan UUD NRI 1945, maka pilihan kebijakan demikian tidak dapat dibatalkan oleh Mahkamah.”

d) Putusan Nomor 7/PUU-XI/2013

Pertimbangan ini diberikan terhadap kebijakan dalam syarat minimal dan maksimal pengangkatan pertama Hakim Konstitusi, sebagaimana diatur dalam UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi, sebagai berikut:

“Mahkamah berpendirian bahwa terhadap kriteria usia yang UUD 1945 tidak menentukan batasan usia tertentu untuk menduduki semua jabatan dan aktivitas pemerintahan, hal ini merupakan kebijakan hukum (legal policy) dari pembentuk Undang-Undang, yang sewaktu-waktu dapat diubah oleh pembentuk Undang-



Undang sesuai dengan tuntutan kebutuhan perkembangan yang ada. Hal tersebut sepenuhnya merupakan kewenangan pembentuk Undang-Undang yang, apapun pilihannya, tidak dilarang dan tidak bertentangan dengan UUD 1945. Namun demikian, menurut Mahkamah hal tersebut dapat menjadi permasalahan konstusionalitas jika aturan tersebut menimbulkan problematika kelembagaan, yaitu tidak dapat dilaksanakan, aturannya menyebabkan kebuntuan hukum (deadlock) dan menghambat pelaksanaan kinerja lembaga negara yang bersangkutan yang pada akhirnya menimbulkan kerugian konstusionalitas warga negara;”

e) Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013

Pertimbangan ini diberikan terhadap kebijakan dalam mengatur tata cara pelaksanaan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, sebagai berikut:

“...secara delegatif UUD 1945 telah menyerahkan kewenangan kepada pembentuk Undang-Undang (DPR dan Presiden) untuk mengatur tata cara pelaksanaan Pilpres, serta ketentuan lebih lanjut mengenai pemilihan umum, sehingga menjadi kebijakan hukum terbuka (opened legal policy) pembentuk Undang-Undang untuk merumuskan mekanisme terbaik tata cara pemilihan umum, termasuk dalam penentuan waktu antar satu pemilihan dengan pemilihan yang lain...”

4. Berdasarkan beberapa putusan MK termasuk pertimbangannya, dapat disimpulkan bahwa sesungguhnya pembentuk undang-undang diberikan keleluasaan dalam menentukan suatu kebijaksanaan, arahan, aturan, larangan, kewajiban atau batasan batasan yang dimuat dalam suatu norma undang-undang yang sedang dibuat yang merupakan pilihan kebijakan dari pembuat undang undang sepanjang norma tersebut. Pilihan kebijakan tersebut dapat diakui sepanjang:
 - a. tidak bertentangan secara nyata (jelas) dengan UUD 1945, misal mengurangi atau melanggar kewenangan konstusional lembaga yang diberikan oleh konstitusi;



- b. tidak melampaui kewenangan pembentuk undang-undang (*detournement de pouvoir*);
 - c. bukan merupakan penyalahgunaan kewenangan (*willekeur*);
dan
 - d. tidak dimaksudkan untuk menghilangkan hak-hak yang telah ada sebelum kebijakan tersebut diterapkan.
5. Bahkan dalam Putusan No. 51-52-59/PUU-VI/2008 dinyatakan oleh Hakim Konstitusi seandainya isi/materi muatan suatu undang-undang dinilai buruk, maka Mahkamah tidak dapat membatalkannya, kecuali kalau produk *legal policy* tersebut jelas-jelas melanggar moralitas, rasionalitas dan ketidakadilan yang *intolerable*. Selain itu, kebijakan hukum yang bersifat terbuka tersebut dapat pula disesuaikan dengan karakteristik atau kebutuhan masing-masing kebijakan atau permasalahan.
6. Mengacu pada uraian di atas, kebijakan pengalihan atau pendelegasian tugas dan fungsi pengawasan penerapan sistem merit oleh Presiden kepada Kementerian PANRB dan BKN sebagaimana diatur dalam Pasal 26 ayat (2) huruf d dan Pasal 70 ayat (3) UU No. 20/2023 yang diajukan sebagai Objek Permohonan oleh Para Pemohon dalam permohonan *a quo*, dapat digolongkan sebagai kebijakan hukum yang bersifat terbuka (*open legal policy*) oleh pembentuk undang-undang yakni DPR-RI dan Presiden;
7. Kebijakan yang didasarkan pada Pasal 26 ayat (2) huruf d dan Pasal 70 ayat (3) UU No. 20/2023 ini, secara nyata tidak melanggar UUD NRI 1945 karena tidak mengurangi atau bertentangan dengan kewenangan konstitusional lembaga yang diberikan oleh konstitusi, materi muatan/substansi pengaturan masih dalam ruang lingkup kewenangan DPR-RI dan Presiden, tidak terdapat unsur penyalahgunaan kewenangan karena kebijakan ini dalam rangka penguatan pengawasan penerapan sistem merit, serta tidak dimaksudkan untuk menghilangkan hak lembaga, warga negara, maupun pihak manapun;



8. Selain itu, pilihan kebijakan DPR-RI dan Presiden yang menjadi pokok permasalahan dalam Permohonan ini, sejatinya telah analisa secara menyeluruh dengan mempertimbangkan karakteristik dan kebutuhan pengawasan penerapan sistem merit, khususnya terkait efektivitas, efisiensi, serta cakupan/daya jangkau dalam pelaksanaan tugas dan fungsi ini oleh Kementerian PANRB dan BKN. Terlebih lagi, norma yang diajukan pengujian oleh Para Pemohon dapat dipastikan tidak melanggar moralitas, mengedepankan rasionalitas, serta disusun dengan berlandaskan keadilan dan kesetaraan sebagai salah satu asas di antara asas penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen ASN.

c. Pengalihan Tugas dan Fungsi KASN Merupakan Penguatan Pengawasan Penerapan Sistem Merit

1. Sebagai amanat Pasal 26 ayat (5) UU No. 20/2023 yang mendelegasikan pengaturan lebih lanjut mengenai pelaksanaan tugas dan fungsi pengawasan penerapan sistem merit dalam kebijakan dan manajemen ASN, Pemerintah telah menetapkan Perpres No. 178/2024 dan Perpres No. 92/2024. Kedua peraturan presiden tersebut merupakan dasar pelaksanaan tugas dan fungsi pengawasan pelaksanaan sistem merit yang dilakukan oleh Kementerian PANRB dan BKN;
2. Presiden mendelegasikan kewenangan dalam kaitannya dengan sistem merit kepada Kementerian PANRB untuk merumuskan kebijakan pengawasan penerapan sistem merit. Namun rupanya pendelegasian kewenangan tersebut tidak berhenti pada perumusan dan penetapan kebijakan, namun juga melaksanakan pemantauan, analisis, evaluasi, dan pelaporan atas kebijakan pengawasan penerapan sistem merit sebagaimana tercantum dalam Pasal 18 dan Pasal 19 Perpres No. 178/2024;
3. Pendelegasian tugas dan fungsi terkait pengawasan penerapan sistem merit tersebut, tidak terlepas dari kedudukan Kementerian PANRB selaku kementerian yang bertugas membantu Presiden dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang aparatur negara dan sub-urusan pemerintahan reformasi



birokrasi, yang berada di bawah dan bertanggung jawab secara langsung kepada Presiden. Dalam kedudukannya ini, Kementerian PANRB diberi tanggung jawab untuk menyelenggarakan fungsi yang strategis dan signifikan, sebagaimana tertuang secara eksplisit dalam Pasal 6 huruf a, huruf b, dan huruf c Perpres No. 178/2024 sebagai berikut:

“Pasal 6

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5, Kementerian menyelenggarakan fungsi:

- a. perumusan dan penetapan kebijakan di bidang reformasi birokrasi, akuntabilitas aparatur dan pengawasan, kelembagaan dan tata laksana, sumber daya manusia aparatur, pelayanan publik, dan transformasi digital pemerintah;
 - b. koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan di bidang reformasi birokrasi, akuntabilitas aparatur dan pengawasan, kelembagaan dan tata laksana, sumber daya manusia aparatur, pelayanan publik, dan transformasi digital pemerintah;
 - c. koordinasi pelaksanaan supervisi dan pengawasan penyelenggaraan administrasi pemerintahan.”
4. Tidak dapat dipungkiri bahwa kebijakan pengawasan penerapan sistem merit sebagai salah satu elemen di bidang sumber daya manusia aparatur mempengaruhi dan memiliki keterkaitan dengan bidang lainnya. Oleh karenanya, perumusan dan penetapan termasuk pelaksanaannya perlu dikoordinasikan dan disinkronkan dengan kebijakan dalam bidang reformasi birokrasi, akuntabilitas aparatur dan pengawasan, kelembagaan dan tata laksana, sumber daya manusia aparatur, pelayanan publik, dan transformasi digital pemerintah, termasuk pula dengan fungsi koordinasi supervisi dan pengawasan penyelenggaraan administrasi pemerintahan;
 5. Mengacu pada uraian di atas, maka pengalihan fungsi perumusan kebijakan pengawasan penerapan sistem merit kepada Kementerian PANRB menjadi sangat relevan untuk mendorong dan meningkatkan kualitas kebijakan termasuk pengawasan atas penerapan kebijakan sistem merit tersebut. Rasionalitas pembentuk UU No. 20/2023 dengan menggabungkan fungsi



perumusan kebijakan pengawasan penerapan sistem merit dengan fungsi lain yang dimiliki oleh Kementerian PANRB, jelas dapat dipahami sebagai suatu pemikiran yang konsisten serta berpijak pada tujuan yang jelas, terarah, dan terukur;

6. Beriringan dengan pendapat di atas, pengalihan fungsi pelaksanaan pengawasan penerapan sistem merit kepada BKN juga merupakan bagian dari upaya dan strategi Pemerintah untuk menguatkan mekanisme dan mengoptimalkan dampak positif atas pelaksanaan pengawasan penerapan sistem merit tersebut. Diketahui bahwa BKN berdasarkan Pasal 3 Perpres No. 92/2024 ditunjuk untuk menyelenggarakan tugas perumusan dan penetapan kebijakan teknis, pembinaan, penyelenggaraan pelayanan, pengendalian atas pelaksanaan kebijakan teknis Manajemen ASN, dan melaksanakan pengawasan penerapan Sistem Merit;
7. Dengan ditetapkannya UU No. 20/2023 yang kemudian ditindaklanjuti dengan penetapan Perpres No. 92/2024, maka BKN melaksanakan tugas teknis yang berkaitan dengan pelaksanaan penerapan pengawasan sistem merit antara lain berupa:
 - a. pengawasan setiap tahapan, proses, dan mekanisme pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT);
 - b. pengawasan dalam rangka menjaga asas Netralitas pegawai ASN dalam pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah;
 - c. pengawasan dan pengendalian pelaksanaan Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria (NSPK) dalam penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen ASN; dan
 - d. peningkatan kualitas serta pemanfaatan database dan sistem informasi ASN (SI ASN) sebagai sarana penerapan sistem merit.
8. Penunjukan BKN untuk melaksanakan pengawasan sistem merit bukanlah tanpa alasan dan pertimbangan. Berdasarkan data yang diterbitkan oleh BKN, sampai dengan Semester I Tahun 2024 ini terdapat jumlah pegawai ASN di Indonesia sebanyak 4.758.730



orang, yang terdiri dari 1.033.000 orang pegawai ASN pada instansi pusat dan 3.725.730 orang pegawai ASN pada instansi daerah yang tersebar pada 38 provinsi dan 514 kabupaten/kota* (data Statistik BPS tahun 2024).;

9. Fakta dan data tersebut di atas memberi gambaran bahwa pelaksanaan pengawasan sistem merit memiliki tantangan baik dalam aspek jumlah maupun persebaran pegawai ASN dalam wilayah geografis dan administratif. Dengan jumlah pegawai ASN yang demikian banyak serta persebaran yang sangat luas dan beragam pada tiap-tiap instansi pemerintah, menimbulkan permasalahan dan tantangan yang cukup besar khususnya dalam pengelolaan manajemen ASN, termasuk pula implementasi Manajemen ASN berbasis Sistem Merit di instansi pemerintah, terutama di luar Jawa dan wilayah Timur Indonesia. Dalam konteks penerapan asas netralitas ASN, kendala juga timbul sehubungan dengan kurangnya kesadaran (*awareness*) pegawai ASN dan masyarakat terhadap pemahaman atas kewajiban setiap pegawai ASN harus netral dan tidak memihak;
10. BKN sebagai lembaga pemerintah non kementerian yang juga menyelenggarakan dan memberikan layanan manajemen ASN, memiliki struktur organisasi yang dapat menjangkau seluruh wilayah Indonesia. Berdasarkan data dalam Laporan Kinerja BKN Tahun 2023, BKN memiliki 5 (*lima*) unit setara JPT Madya (eselon I) dengan 20 (*dua puluh*) direktorat/biro (setara eselon II), 7 (*tujuh*) unit kerja yang disebut dengan Pusat, serta 14 (*empat belas*) Kantor Regional dan 21 (*dua puluh satu*) Unit Pelayanan Teknis (UPT) yang tersebar dari kota Banda Aceh sampai kota Jayapura, dengan jumlah pegawai ASN sebanyak 2.358 (*dua ribu tiga ratus lima puluh delapan*) orang;
11. Mendukung struktur organisasi tersebut, BKN juga telah mengembangkan berbagai prosedur dan mekanisme termasuk basis data (*database*) dan sistem informasi dalam rangka mengoptimalkan tata kelola pelaksanaan tugas, fungsi, dan kewenangan. Sebagai tambahan, Peraturan BKN Nomor 1 Tahun



2023 tentang Pemblokiran Data Kepegawaian dan/atau Layanan Kepegawaian pada Sistem Informasi Aparatur Sipil Negara, memberikan kewenangan bagi BKN untuk melakukan penangguhan sementara atas sebagian atau seluruh data kepegawaian dan/atau layanan kepegawaian yang terintegasi pada Sistem Informasi ASN (SI ASN). Penangguhan ini pada pokoknya didasarkan pada pertimbangan bahwa pelaksanaan kebijakan dan Manajemen ASN pada suatu instansi Pemerintah (pusat atau daerah) tidak sesuai/bertentangan dengan NSPK Manajemen ASN yang telah ditetapkan oleh BKN yang memiliki dampak krusial dan bersifat masif;

12. Uraian tersebut di atas menjadi dasar dari pertimbangan yang logis bahwa BKN akan melaksanakan pengawasan teknis atas penerapan sistem merit secara lebih efektif dan efisien, serta lebih optimal. Hal demikian didasarkan pada fakta bahwa BKN memiliki sumber daya, sarana, dan prasarana yang dibutuhkan untuk menjangkau pegawai ASN di seluruh wilayah Indonesia, termasuk kewenangan yang sifatnya dapat langsung memberikan dampak bagi pegawai ASN/Instansi Pemerintah yang melaksanakan kebijakan atau Manajemen ASN yang tidak sesuai dengan NSPK Manajemen ASN yang telah ditetapkan. Hal demikian sesungguhnya menjadi solusi/jawaban atas kendala berupa tidak terlaksananya Rekomendasi KASN karena dianggap tidak mengikat serta tanpa konsekuensi yang tegas bagi pejabat pembina kepegawaian (PPK)/Instansi Pemerintah, atau pegawai ASN;
13. Hemat kami, kolaborasi antara Kementerian PANRB dan BKN merupakan penguatan pelaksanaan pengawasan penerapan sistem merit yang bertujuan untuk menjamin terwujudnya sistem Merit dalam kebijakan dan penyelenggaraan Manajemen ASN yang mendukung penyelenggaraan pemerintahan negara yang efektif, efisien dan terbuka, serta bebas dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.



d. Pelaksanaan Pengawasan Netralitas ASN dalam Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2024 oleh Instansi Terkait (PANRB, Dagri, BKN, Bawaslu,)

Menurut para Pemohon, dengan beralihnya tugas dan fungsi pengawasan penerapan sistem merit yang didasarkan pada norma Pasal 26 ayat (2) huruf d dan Pasal 70 ayat (3) UU No. 20/2023 berimplikasi pada hilangnya pengawasan independen khususnya terkait netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pemilihan Umum (Pemilu) dan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Terhadap argumentasi, dapat Pemerintah sampaikan hal sebagai berikut:

1. Bahwa dalam rangka menghadapi Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah, Kementerian PANRB dan Badan Pengawas Pemilihan Umum dengan melibatkan Kementerian Dalam Negeri, Komisi Aparatur Sipil Negara, dan Badan Kepegawaian Negara telah menginisiasi suatu mekanisme koordinasi dan konsolidasi dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Pemilihan yang netral, objektif dan akuntabel serta untuk membangun sinergitas, meningkatkan efektivitas dan efisiensi instansi pemerintah pusat dan daerah dalam melakukan pembinaan, pengawasan, penanganan pengaduan untuk mewujudkan kepastian hukum terhadap penanganan pelanggaran asas netralitas Pegawai ASN;
2. Koordinasi dan konsolidasi tersebut dituangkan melalui penetapan Surat Keputusan Bersama tentang Pedoman Pembinaan Dan Pengawasan Netralitas Pegawai ASN dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Dan Pemilihan yang ditandatangani oleh Menteri PANRB, Menteri Dalam Negeri, Kepala Badan Kepegawaian Negara, Ketua Komisi Aparatur Sipil Negara, dan Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum pada 22 September 2022. Keputusan ini dimaksudkan untuk membangun sinergitas dan efektifitas dalam pembinaan dan pengawasan netralitas Pegawai ASN dan mendorong kepastian hukum terhadap penanganan pelanggaran asas netralitas Pegawai



ASN, yang ditujukan untuk mewujudkan Pegawai ASN yang netral dan profesional serta menyukseskan Pemilihan Umum dan Pemilihan yang berkualitas;

3. Bahwa Surat Keputusan Bersama ini pada pokoknya memuat bagi Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) Instansi Pemerintah untuk membina, memberikan pemahaman, mensosialisasikan kewajiban ASN untuk menjaga netralitas serta melakukan pengawasan terhadap penerapan asas netralitas dimaksud. Selain itu, SKB ini juga memberikan pedoman bagi instansi pemerintah untuk menindaklanjuti dugaan pelanggaran asas netralitas yang dilakukan oleh Pegawai ASN pada masing-masing instansi pemerintah. Dapat ditambahkan pula bahwa SKB ini juga menetapkan satuan tugas pembinaan dan pengawasan netralitas Pegawai ASN yang terdiri dari perwakilan Kementerian PANRB, Kementerian Dalam Negeri, BKN, KASN dan Bawaslu, yang mana masing-masing instansi telah ditetapkan peran dan fungsi terkait penanganan pelanggaran netralitas ASN.
4. Berdasarkan Surat Keputusan Bersama tersebut, Pemerintah telah melakukan pembinaan, pengawasan dan penanganan dugaan pelanggaran asas netralitas ASN khususnya dalam masa Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah. Dapat disampaikan bahwa proses dan mekanisme penanganan pelanggaran netralitas Pegawai ASN dilakukan sebagai berikut:
 - a. dugaan pelanggaran dapat bersumber dari hasil pengawasan instansi pemerintah atau laporan masyarakat;
 - b. dugaan pelanggaran disampaikan kepada KASN, paling lama 7 (tujuh) hari sejak dugaan pelanggaran diketahui atau diterima;
 - c. dalam hal dugaan pelanggaran berdasarkan hasil pengawasan instansi pemerintah, dan terjadi setelah penetapan peserta Pemilu atau Pemilihan, dugaan tersebut disampaikan kepada Bawaslu paling lama 7 (tujuh) hari sejak diketahui;



- d. Bawaslu menindaklanjuti laporan dugaan pelanggaran tersebut sesuai dengan peraturan Bawaslu yang mengatur tentang pengawasan Pemilu dan Pemilihan;
 - e. dalam hal hasil penelusuran tersebut terdapat dugaan tindak pidana Pemilu atau Pemilihan, Bawaslu menetapkan sebagai temuan, ditindaklanjuti sesuai dengan ketentuan peraturan Bawaslu;
 - f. rekomendasi Bawaslu disampaikan kepada KASN disertai dengan dokumen pendukung dan ditembuskan kepada Menteri PANRB, Menteri Dalam Negeri, Kepala BKN, dan PPK instansi tempat Pegawai ASN bekerja;
 - g. atas dasar rekomendasi Bawaslu, BKN memberikan peringatan berupa surat peringatan kepada PPK tempat Pegawai ASN bekerja dan ditembuskan kepada KASN;
 - h. terhadap rekomendasi Bawaslu, KASN wajib menindaklanjuti sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan serta memberikan rekomendasi kepada PPK paling lama 14 (empat belas) hari sejak rekomendasi Bawaslu diterima yang ditembuskan kepada Menteri PANRB, Menteri Dalam Negeri, Kepala BKN dan Ketua Bawaslu;
 - i. terhadap rekomendasi KASN, PPK wajib menindaklanjuti dan melaporkan hasil tindak lanjutnya kepada Satgas paling lama 14 (empat belas) hari sejak rekomendasi KASN diterima;
5. Penanganan pelanggaran netralitas ASN yang dilakukan oleh Satgas Netralitas ASN melalui aplikasi I'DIS (Integrated Discipline) yakni suatu sistem informasi pelaporan proses hukuman disiplin yang terintegrasi dengan sistem Sistem Aplikasi Pelayanan Kepegawaian (SAPK) yang dimiliki oleh BKN. I'DIS ini pada perkembangannya selain memanfaatkan aplikasi I'DIS, penanganan pelanggaran netralitas ASN dimaksimalkan melalui penggunaan Sistem Berbagi Terintegrasi (SBT) BKN. Adapun gambaran alur proses penanganan dugaan pelanggaran netralitas ASN sebagaimana diuraikan dalam angka 4 dan angka 5, dapat digambarkan sebagai berikut:



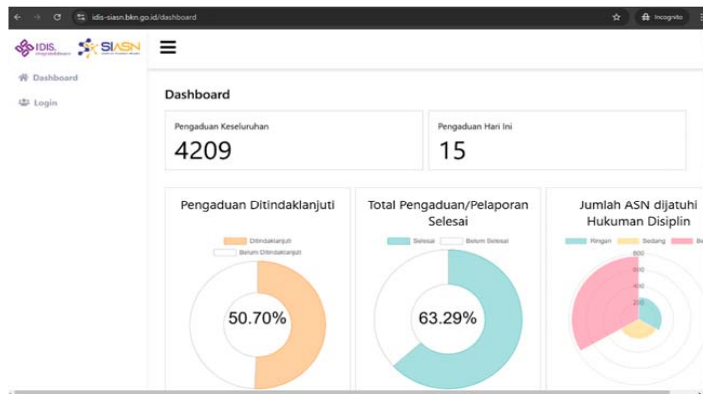
Gambar 1:

Skema/Alur Proses Penanganan Dugaan Pelanggaran melalui Sistem Berbagi Terintegrasi (SBT) pada saat tugas dan fungsi KASN belum beralih.

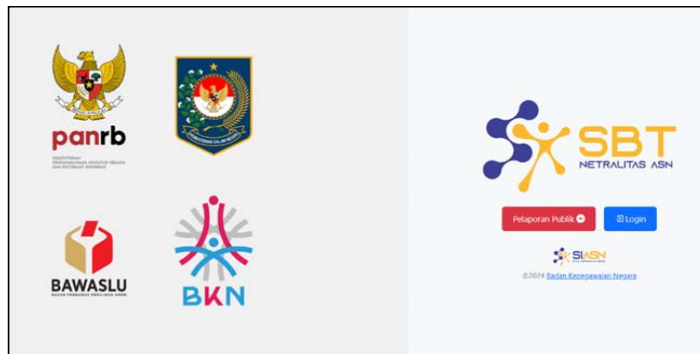


Gambar 2:

Tampilan Aplikasi I'DIS



Gambar 3:
Tampilan Aplikasi SBT



Gambar 4:
Tampilan Menu Pelaporan Publik Aplikasi SBT



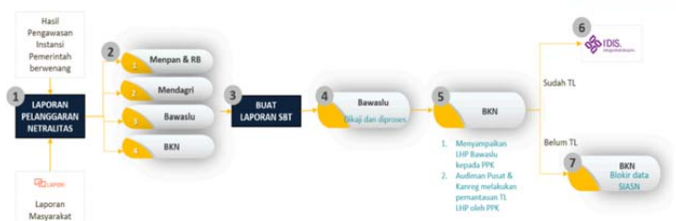
6. Pasca peralihan tugas dan fungsi KASN, pengawasan dugaan pelanggaran netralitas ASN tetap dilakukan oleh Pemerintah melalui Satgas yang telah dibentuk, dengan mekanisme yang lebih ringkas yakni menyederhanakan beberapa tahapan terutama terkait dengan peran dan tanggung jawab KASN dalam Satgas. Penyederhanaan mekanisme tersebut bukan berarti terdapat tahapan atau peran yang tidak dilaksanakan, namun peran tersebut yang dahulunya dilaksanakan oleh KASN, telah beralih menjadi peran yang dilakukan oleh BKN. Dengan beralihnya tugas fungsi KASN ke BKN, maka beberapa tugas KASN dalam Satgas Netralitas juga beralih ke BKN diantaranya melakukan penanganan dan penyelesaian laporan dugaan pelanggaran netralitas ASN dan melakukan monitoring dan evaluasi dan tindak lanjut rekomendasi oleh PPK.



7. Optimalisasi peran BKN dalam penanganan dugaan pelanggaran netralitas ASN ini membawa dampak positif berupa berkurangnya durasi penanganan, mekanisme yang lebih sederhana, serta meningkatnya kepatuhan instansi pemerintah terhadap rekomendasi penjatuhan sanksi kepada Pegawai ASN yang diduga melakukan pelanggaran sebagai konsekuensi dari pengendalian berupa penangguhan sementara dan/atau tindakan administratif lain yang dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Adapun gambaran alur proses penanganan dugaan pelanggaran netralitas ASN setelah beralihnya tugas dan fungsi KASN, dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 5:

Skema/Alur Proses Penanganan Dugaan Pelanggaran melalui Sistem Berbagi Terintegrasi (SBT) setelah tugas dan fungsi KASN beralih.



8. Bahwa terdapat beberapa dampak positif dengan beralihnya tugas dan fungsi KASN terkait pelaksanaan penanganan dugaan pelanggaran netralitas ASN melalui SBT, sebagai berikut:
- penanganan pengaduan dugaan pelanggaran netralitas pegawai ASN dapat lebih efektif, efisien, dan tersistematis;
 - koordinasi Satgas dalam rangka melaksanakan penanganan laporan dugaan pelanggaran netralitas Pegawai ASN;
 - pelaksanaan monitoring dan evaluasi terhadap data dan informasi yang bersumber dari SBT secara realtime; dan
 - masyarakat dapat menyampaikan pengaduan pelanggaran Netralitas ASN melalui Aplikasi SBT.
9. Berikut disampaikan data penanganan dugaan pelanggaran netralitas ASN dalam masa Pemilihan Umum Tahun 2024 dan



Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2024 dengan pemanfaatan SBT:

**DATA PELANGGARAN NETRALITAS ASN MELALUI SBT
(Per September 2022 sampai dengan November 2024)**

NO.	STATUS	JUMLAH
1.	Proses	637
2.	Menunggu Tindak Lanjut PPK	415
3.	Ditolak/Dibatalkan	82
4.	Tidak Terbukti	24
5.	Diberhentikan/Pensiun/APS/Meninggal Dunia	4
6.	Diberikan Hukuman	19
	TOTAL PENGADUAN YANG DITANGANI	1182

Berdasarkan seluruh uraian dalam Bagian III. Tanggapan Terhadap Pokok Permohonan, Pemerintah beranggapan bahwa norma Pasal 26 ayat (2) huruf d dan Pasal 70 ayat (3) UU No. 20/2023 tidak menghilangkan pengawasan independen khususnya terkait netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pemilihan Umum (Pemilu) dan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), dan tidak menimbulkan kekosongan hukum serta ketidakpastian hukum pengawasan sistem merit, asas, dan kode etik serta kode perilaku ASN. Oleh karenanya, seluruh Objek Permohonan berkesesuaian dan tidak bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), dan Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD NRI 1945.

IV. PETITUM

Berdasarkan seluruh uraian Keterangan Pemerintah tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang memeriksa, mengadili, dan memutus Permohonan Uji Materiil ini dapat memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menerima Keterangan Pemerintah untuk seluruhnya;
2. Menyatakan para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*);



3. Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima (*niet onvankelijke verklaard*);
4. Menyatakan ketentuan Pasal 26 ayat (2) huruf d dan Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara tidak bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Namun demikian, apabila Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

KETERANGAN TAMBAHAN

A. Penggunaan Sistem Berbagi Terintegrasi (SBT) dalam Penanganan Pelanggaran Asas Netralitas ASN dalam Pemilu Kepala Daerah Tahun 2024

Bahwa pengaduan dan penanganan pelanggaran Netralitas ASN pada Pemilihan Umum Kepala Daerah Tahun 2024 dilakukan oleh Satuan Tugas (Satgas) Netralitas ASN yang terdiri dari perwakilan beberapa instansi pemerintah, antara lain Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB), Kementerian Dalam Negeri (Dagri), Badan Kepegawaian Negara (BKN), Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), dan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu). Mulai tahun 2020 pelaksanaan tugas dan tanggung jawab Satgas dilakukan dengan memanfaatkan Sistem Berbagi Terintegrasi (SBT) BKN (aplikasi penanganan pengaduan dugaan pelanggaran Netralitas Pegawai ASN) yang terintegrasi dengan aplikasi *IDIS/Integrated Discipline* (sistem informasi pelaporan proses hukuman disiplin) dan Sistem Informasi Aparatur Sipil Negara (SIASN).

Penanganan dugaan pelanggaran netralitas ASN melalui SBT dilaksanakan dengan mekanisme dan prosedur sebagai berikut:

a. Alur Proses Pelaporan Dugaan Pelanggaran Asas Netralitas

Pada tahun 2020, BKN membangun Aplikasi SBT dengan tujuan memberikan kemudahan bagi Satgas dalam melaksanakan penanganan laporan dugaan pelanggaran netralitas Pegawai ASN dengan data yang terbaru (*update*) dan *realtime*, serta kemudahan dalam monitoring/pengawasan dan evaluasi terhadap data dan informasi yang bersumber dari SBT dimaksud. Adapun Alur penanganan laporan



pelanggaran netralitas ASN melalui Aplikasi SBT V1.0 dapat kami sajikan dalam gambar berikut:

Gambar 1



Kemudian pada tahun 2023 dilakukan pengembangan Aplikasi SBT dalam rangka mendukung tugas dan fungsi Satgas Netralitas pada Pilkada Serentak Tahun 2024. Pengembangan SBT V2.0 ini juga dilakukan untuk mengakomodasi pengalihan peran dan tanggung jawab pengawasan asas netralitas oleh KASN, yang berdasarkan UU ASN (UU 20/2023) dialihkan ke Kementerian PANRB dan BKN.

Adapun alur penanganan laporan pelanggaran netralitas ASN melalui Aplikasi SBT V2.0 dapat kami sajikan dalam gambar berikut:

Gambar 2



Dalam pengembangan SBT V1.0 menjadi SBT V2.0 terdapat beberapa penyempurnaan dan peningkatan fitur dan mekanisme, antara lain, sebagai berikut:

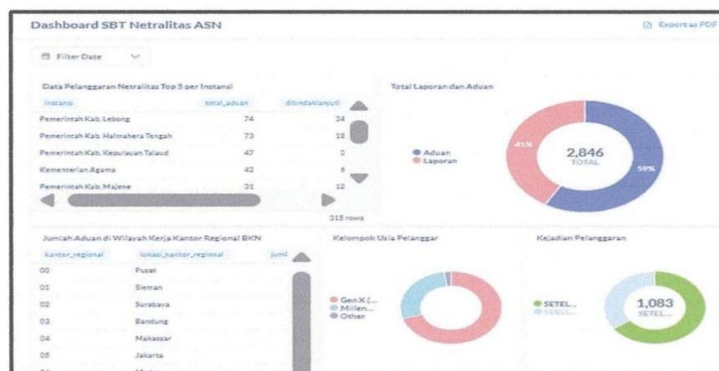


1. simplifikasi alur dan pemangkasan waktu penanganan pelanggaran netralitas berupa penetapan *Service Level Agreement* (SLA) yang semula selama 37 (tiga puluh tujuh) hari menjadi 9 (sembilan) hari;
2. memberikan fitur yang lebih memudahkan masyarakat dalam melaporkan dugaan pelanggaran netralitas ASN melalui SBT melalui pengintegrasian dengan aplikasi SP4N-Lapor! (layanan online terintegrasi yang dirancang untuk memudahkan masyarakat dalam menyampaikan aspirasi, pengaduan, dan permintaan informasi terkait pelayanan publik yang dikelola oleh Kementerian PANRB, Ombudsman Republik Indonesia, dan beberapa kementerian/lembaga terkait) dan whatsapp Hotline Satgas Netralitas;
3. simplifikasi alur dan penyempurnaan fitur tersebut memberikan kemudahan bagi masyarakat untuk melaporkan dugaan pelanggaran asas netralitas oleh pegawai ASN. Semula masyarakat hanya bisa melaporkan dengan menginput NIK atau NIP Terlapor dan dilengkapi bukti pendukung. Namun melalui SBT V2.0 maka masyarakat yang tidak mengetahui NIK atau NIP Terlapor, tetap dapat melakukan pelaporan atau pengaduan melalui SP4N-Lapor! dan whatsapp Hotline Satgas Netralitas yang terintegrasi dengan SBT V2.0.

b. Tindak Lanjut Laporan dan Penjatuhan/Pengenaan Hukuman Disiplin

Bahwa melalui SBT ini, data mengenai pelanggaran asas netralitas dapat dipantau (termonitor) secara *realtime* oleh Tim Satgas pada Dashboard SBT, sebagaimana tampak dalam gambar berikut:

Gambar 3



Gambar 4



Anggota Tim Satgas juga dapat melihat laporan yang masuk berdasarkan ASN terlapor disertai rincian pelanggaran, bukti/dokumen pendukung, dan progres tahapan laporan, sebagai berikut:

Gambar 5

Melalui Aplikasi SBT ini, Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dan/atau pejabat yang berwenang menghukum dapat melakukan pemantauan atau monitoring terhadap pegawai ASN yang melanggar asas netralitas pada masing-masing instansi serta menindaklanjuti dengan pengenaan/penjatuhan hukuman disiplin melalui aplikasi IDIS yang telah terintegrasi dengan aplikasi SBT. Selain itu, data/informasi mengenai penjatuhan/pengenaan hukuman disiplin terhadap pegawai ASN tercatat dan tersimpan dalam riwayat hukuman disiplin pada aplikasi SIASN yang dikelola oleh BKN.

Berikut ini merupakan tampilan pada menu aplikasi IDIS untuk melakukan proses tindak lanjut pengaduan dari SBT:



[illegible]

Gambar 7

PEMBERIAN SANKSI OLEH PPK Data IDIS SK Hukdis Download SK Hukuman Disiplin Teguran tertulis Catatan Teguran tertulis	
Data Audiwan Disiplin Bakti Pendukung Hukuman Disiplin Teguran Tertulis	

Dalam hal laporan dan rekomendasi BKN yang telah disampaikan melalui aplikasi SBT sampai dengan batas waktu sesuai dengan *service level agreement* (SLA) tidak atau belum ditindaklanjuti oleh PPK (selaku pejabat yang berwenang menghukum), maka BKN dapat melakukan pemblokiran data kepegawaian dan/atau layanan kepegawaian pegawai ASN yang melanggar asas netralitas tersebut pada aplikasi SIASN. Tindakan pemblokiran ini dilaksanakan dengan berpedoman dan berdasarkan pada Peraturan Kepala BKN Nomor 1 Tahun 2023 tentang



Pemblokiran Data Kepegawaian Dan/Atau Layanan Kepegawaian Sistem Informasi Aparatur Sipil Negara.

Namun demikian sebelum melakukan pemblokiran, BKN terlebih dahulu akan menyampaikan surat peringatan kepada PPK instansi ASN yang melakukan pelanggaran netralitas tersebut bekerja/ditugaskan. Sehingga proses pemblokiran yang akan dilakukan dapat diketahui dan diprediksi baik terkait dengan risiko, dampak, maupun konsekuensi yang timbul terhadap data dan layanan kepegawaian bagi pegawai ASN yang bersangkutan.

Berdasarkan alur proses pelaporan, penanganan tindak lanjut dan penjatuhan sanksi, serta pemblokiran data dan layanan administrasi kepegawaian yang telah kami uraikan di atas, dapatlah dikemukakan beberapa hal yang menjadi kelebihan penanganan dugaan pelanggaran asas netralitas yang dilakukan oleh BKN dan Satgas pasca pengalihan fungsi dan tugas KASN, antara lain:

1. memberikan kemudahan dan penyederhanaan proses, mekanisme, dan tahapan, serta mempersingkat waktu, sehingga penanganan dugaan pelanggaran asas Netralitas dapat dilaksanakan dengan lebih efektif;
2. mendorong adanya efisiensi penggunaan anggaran yang dibutuhkan oleh BKN dan Tim Satgas Netralitas ASN dalam menangani dugaan pelanggaran asas Netralitas;
3. pelaksanaan penanganan dugaan pelanggaran asas Netralitas menjadi lebih terkoordinir dan komprehensif, karena jangkauan pengawasan dan pengenaan sanksi hukuman disiplin dan/atau pemblokiran dapat langsung dikenakan oleh masing-masing PPK dan BKN;
4. memudahkan penyajian data dan informasi mengenai pelaporan, penanganan, pengenaan hukuman disiplin, dan/atau pemblokiran data dan layanan kepegawaian terhadap pegawai ASN yang melanggar;
5. Pelaksanaan monitoring dan evaluasi terhadap data dan informasi yang bersumber dari SBT secara *realtime*, karena SBT menggambarkan tiap tahapan proses dalam tata cara penanganan atas laporan dugaan pelanggaran netralitas pegawai ASN.



B. Pengawasan Penerapan Sistem Merit oleh Kementerian PANRB dan BKN

Bahwa manajemen ASN merupakan serangkaian proses pengelolaan ASN yang meliputi pengangkatan, pengelolaan kinerja, pengembangan kompetensi, pemberian penghargaan/apresiasi, sampai dengan pemberhentian pegawai ASN yang dilaksanakan dengan berlandaskan sistem merit. Presiden berdasarkan UU ASN (20/2023) menetapkan BKN sebagai instansi yang melaksanakan pengawasan teknis penerapan sistem merit. Pendelegasian kewenangan tersebut didasarkan pada pertimbangan berikut:

1. Dalam melaksanakan fungsi pengawasan dan pengendalian Implementasi Manajemen ASN oleh BKN menggunakan metode preventif dan metode represif, yang mana kedua metode tersebut akan dilaksanakan BKN sebagai suatu bentuk kesinambungan praktik pengawasan dan pengendalian setiap aktivitas Manajemen ASN di Instansi Pemerintah. Metode preventif dilakukan sebagai bentuk mencegah terjadinya pelanggaran atau kesalahan dalam implementasi Manajemen ASN, sedangkan metode represif merupakan langkah konkrit tindakan pengendalian yang dilakukan untuk menjamin implementasi Manajemen ASN terlaksana sesuai dengan Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria (NSPK) Manajemen ASN;
2. Pelaksanaan pengawasan dan pengendalian Manajemen ASN oleh BKN merupakan bentuk konkret atas implementasi tugas dan fungsi yang diatur sebelumnya dalam Pasal 49 UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yang kemudian dirinci lebih lanjut melalui Peraturan Presiden Nomor 116 Tahun 2022 tentang Pengawasan dan Pengendalian Pelaksanaan Norma, Prosedur, dan Kriteria Manajemen ASN. Berdasarkan alur proses, pelaksanaan pengawasan dan pengendalian kebijakan teknis Manajemen ASN dan Sistem Merit yang dilakukan oleh BKN terdiri atas tiga bagian antara lain perencanaan, pelaksanaan, dan laporan dan tindak lanjut. Ketiga hal tersebut merupakan rangkaian proses dan siklus yang dilaksanakan oleh BKN dalam mengefektifkan peran pengawasan dan pengendalian dalam implementasi manajemen ASN dan sistem merit;
3. Dalam siklus pelaksanaan peran pengawasan dan pengendalian oleh BKN dilakukan melalui proses pemeriksaan atau verifikasi dan validasi terhadap aktivitas manajemen ASN di instansi pemerintah yang kemudian berdasarkan hasil verifikasi dan validasi dimaksud akan ditindaklanjuti dengan identifikasi



dan analisis kesesuaian dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) Manajemen ASN. Berdasarkan hasil identifikasi dan analisis kesesuaian NSPK, BKN akan memberikan rekomendasi hasil pengawasan dan pengendalian yang sifatnya wajib ditindaklanjuti oleh instansi Pemerintah. Tindakan pengendalian akan dilakukan oleh BKN dalam hal Instansi Pemerintah tidak melakukan tindak lanjut hasil wasdal atau tidak melakukan perbaikan implementasi Manajemen ASN, selanjutnya untuk memastikan tindak lanjut tersebut diimplementasikan secara menyeluruh BKN akan melakukan beberapa rangkaian Tindakan pengendalian berupa; teguran, peringatan, sampai dengan pemblokiran data kepegawaian dan/atau layanan kepegawaian;

4. Dalam pelaksanaan kewenangan dan tugas, BKN dapat menjangkau secara langsung terhadap seluruh pemerintah baik pusat maupun pemerintah daerah, karena memiliki unit kerja kantor regional dan unit pelaksana teknis yang tersedia di seluruh provinsi di Indonesia. BKN sebagai lembaga pemerintah non kementerian yang juga menyelenggarakan dan memberikan layanan manajemen ASN, memiliki struktur organisasi yang dapat menjangkau seluruh wilayah Indonesia. Berdasarkan data dalam Laporan Kinerja BKN Tahun 2023, BKN memiliki 5 (*lima*) unit setara JPT Madya (eselon I) dengan 20 (*dua puluh*) direktorat/biro (setara eselon II), 7 (*tujuh*) unit kerja yang disebut dengan Pusat, serta 14 (*empat belas*) Kantor Regional dan 21 (*dua puluh satu*) Unit Pelayanan Teknis (UPT) yang tersebar dari kota Banda Aceh sampai kota Jayapura;
5. Hal tersebut merupakan sebuah fakta akan sumber daya yang akan memudahkan dalam pelaksanaan pengawasan sistem merit secara nasional mengingat jangkauan kelembagaan BKN akan semakin optimal dengan kedekatan geografis dengan seluruh instansi pemerintah daerah. Selain itu, BKN juga memiliki Pegawai dengan Jabatan Fungsional Auditor Manajemen ASN yang secara tugas dan fungsi memiliki kaitan langsung dengan upaya pencegahan dan penindakan implementasi NSPK Manajemen ASN;
6. Terdapat beberapa sistem informasi pengawasan dan pengendalian yang digunakan oleh BKN sebagai alat dalam pelaksanaan pengawasan dan pengendalian salah satunya yaitu *Integrated Mutasi (I-Mut)*. I-Mut adalah layanan pengawasan dan pengendalian tentang usulan rencana pengisian



jabatan pimpinan tinggi melalui proses seleksi terbuka, Mutasi dari Jabatan Pimpinan Tinggi yang satu ke Jabatan Pimpinan Tinggi yang lain, atau melalui evaluasi kinerja terhadap Pejabat Pimpinan Tinggi yang telah menduduki jabatan selama 5 tahun, serta layanan ini digunakan juga untuk pengangkatan, rotasi/mutasi, promosi, pengukuhan, dan pemberhentian jabatan manajerial dan non-manajerial pada suatu instansi sesuai Peraturan Presiden Nomor 116 Tahun 2022 tentang Pengawasan dan Pengendalian Pelaksanaan Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria (NSPK) Manajemen ASN. Sebagai gambaran mengenai interkoneksi I-Mut dalam kaitannya dengan manajemen ASN, dapat dilihat pada gambar di bawah ini:

Gambar 8



Adapun alur Rekomendasi Rencana pengisian JPTP adalah sebagai berikut:

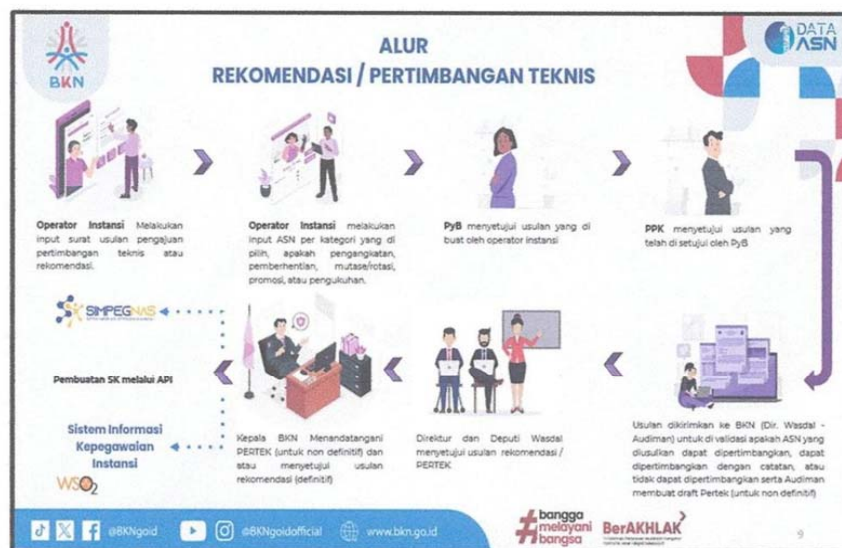
Gambar 9





Sedangkan alur Rekomendasi/Pertimbangan Teknis Kepala BKN sebagai berikut:

Gambar 10



Keterpaduan pengawasan dan pengendalian implementasi NSPK dan pengawasan sistem merit dapat terlaksana secara efektif dan efisien



mengingat BKN dapat melakukan pengintegrasian hasil pengawasan sistem merit sebagaimana yang selama ini telah dilakukan dengan menjaga keselarasan hasil penilaian dimaksud dengan fakta implementasi manajemen ASN di instansi pemerintah berdasarkan hasil pengawasan dan pengendalian NSPK manajemen ASN;

C. Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara antara Pemerintah dan DPR

Sehubungan dengan pertanyaan yang disampaikan oleh Yang Mulia Hakim Mahkamah Konstitusi mengenai proses dan dinamika pembahasan RUU **ASN**, dapat kami sampaikan hal sebagai berikut:

1. Rancangan Undang-undang tentang ASN pada awalnya merupakan usulan DPR yang disampaikan melalui Surat Ketua DPR RI kepada Presiden RI Nomor LG/4759/DPR RI/IV/2020 perihal penyampaian RUU Perubahan UU ASN dengan usulan perubahan mencakup 5 klaster yakni:
 - a. Pengalihan tugas dan fungsi pengawasan asas netralitas dan sistem merit;
 - b. Penetapan kebutuhan PNS dan PPPK;
 - c. Kesejahteraan PPPK;
 - d. Pengurangan ASN akibat perampangan organisasi, dan
 - e. Pengangkatan tenaga honorer.
2. Dalam dinamikanya pada tanggal 1 - 22 Maret 2022 dalam rapat konsinyering Panja RUU tentang ASN dengan pemerintah dengan agenda antara lain (1) tindak lanjut beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi yang berkaitan dengan perubahan penetapan pemberhentian PNS yang mencalonkan diri menjadi Gubernur/Bupati/Walikota dari ketentuan terhitung mulai tanggal (TMT) pemberhentian sejak melamar menjadi sejak ditetapkan sebagai calon; (2) Digitalisasi Manajemen ASN; dan (3) penguatan KASN.
3. Dinamika terus berlanjut sampai pada tanggal 19 s/d 21 Juni 2023 Pembahasan DIM RUU ASN telah menetapkan 6 klaster isu strategis yakni:
 - a. ASN di Lembaga Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif;
 - b. Penetapan kebutuhan PNS dan PPPK;
 - c. Kesejahteraan PPPK;
 - d. Pengurangan ASN akibat perampangan organisasi;
 - e. Pengangkatan tenaga honorer; dan



- f. Digitalisasi manajemen ASN;
4. Dalam pandangan akhir mini fraksi terdapat 8 (*delapan*) fraksi setuju meneruskan agenda pembahasan, sedangkan 1 (*satu*) fraksi setuju meneruskan pembahasan dengan catatan:

"Sistem merit adalah hal yang sangat penting membangun birokrasi kelas dunia. Fraksi tersebut mendorong adanya lembaga pengawasan yang bersifat tegas agar dapat meningkatkan pengawasan terhadap kinerja, menjunjung tinggi netralitas ASN, serta manajemen ASN yang adaptif, kompeten, dan melayani masyarakat."
 5. Dalam rangka penyederhanaan struktur birokrasi, meningkatkan efektivitas, dan menghindari tumpang tindih fungsi, maka ditetapkan pengalihan kewenangan terkait pengawasan sistem merit dari KASN kepada Lembaga yang memiliki kewenangan serupa dan memiliki kapasitas dan kapabilitas yakni BKN.
 6. Adapun mengenai penulisan/pencantuman nama atau nomenklatur suatu kelembagaan yang berada dalam ranah eksekutif tidak lagi disebutkan secara eksplisit dalam undang-undang, karena dianggap pencantuman nama lembaga pemerintah dalam undang-undang dapat membatasi kekuasaan Presiden untuk membentuk dan/atau melakukan penataan kelembagaan pemerintah secara fleksibel. Hal demikian juga dipertimbangkan sebagai upaya Pemerintah untuk menata, menyederhanakan, dan menyesuaikan jumlah, bentuk, jenis, dan struktur birokrasi, meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan tugas, serta menghindari tumpang tindih (*overlapping*) fungsi dan kewenangan.

[2.5] Menimbang bahwa selain memberikan keterangan, Presiden juga mengajukan 1 (satu) orang ahli yaitu Prof. Murtir Jeddawi dan 2 (dua) orang saksi yaitu Prof. Dr. Zudan Arif Fakrulloh, S.H., M.H. dan Suharmen yang masing-masing menyampaikan keterangan tertulis yang diterima Mahkamah pada tanggal 16 Mei 2025 dan memberikan keterangan secara lisan dalam persidangan Mahkamah tanggal 20 Mei 2025 serta 1 (satu) orang ahli yaitu Dr. Jimmy Usfunan yang menyampaikan keterangan tertulis yang diterima Mahkamah pada tanggal 16 Mei 2025, sebagai berikut:



AHLI

1. Prof. Murtir Jeddawi

Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, Bab I Bentuk dan Kedaulatan, Pasal 1 ayat (1), ditegaskan, Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Kemudian pada Bab III Kekuasaan Pemerintahan Negara, Pasal 4 ayat (1) ditegaskan, Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan Pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Pada Pasal 5 ayat (1), berbunyi, Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Dengan konstatir Pasal 1 ayat (1), Pasal 4 ayat (1), dan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 tersebut, dapat ditarik Kesimpulan bahwa, dengan bentuk Negara Kesatuan dan bentuk Pemerintahan Republik, dalam sistem pemerintahan presidensial, Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar, berdasarkan atas hukum (Pasal 1 ayat (3) UUD 1945), termasuk kekuasaan, membentuk Undang-Undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Kekuasaan membentuk undang-undang dimaksud, dengan merujuk pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, ditegaskan bahwa materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang berisi:

- Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD 1945
- Perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang
- Pengesahan perjanjian internasional tertentu
- Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
- Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Kekuasaan penyelenggaraan negara dari Presiden baik sebagai Kepala Negara maupun sebagai Kepala Pemerintahan dengan mengambil tipologi pembagian kekuasaan -Trias Politica- adalah penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dan juga kekuasaan legislative (*delegated legislator*) dengan membentuk peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang seperti Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden.



Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, menyelenggarakan pemerintahan negara dengan dibantu oleh Menteri-menteri negara, yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, dan Menteri-membidangi urusan tertentu dalam bidang pemerintahan-serta pembentukan, perubahan dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang (Pasal 17 UUD 1945).

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara yang telah diubah pertama kali dengan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Menegaskan adanya Lembaga Kementerian negara yaitu perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan (Pasal 1 angka 1), lembaga pemerintah non- kementerian dan lembaga nonstruktural (Pasal 25 Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024).

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, bahwa kementerian berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Sementara Lembaga pemerintah nonkementerian berkedudukan di bawah Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui menteri yang mengkoordinasikannya.

Pasal 15 Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024, menegaskan jumlah keseluruhan kementerian yang dibentuk sebagaimana Pasal 12, Pasal 13 dan Pasal 14 ditetapkan sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan oleh Presiden...

Penjelasan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024, bahwa yang dimaksud dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan oleh Presiden adalah bahwa setiap pembentukan kementerian dilakukan sesuai dengan kebijakan Presiden dengan memperhatikan keselarasan urusan pemerintahan antar kementerian.

Pada penjelasan Pasal 15 ayat (2) Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024, ditegaskan bahwa yang dimaksud dengan lembaga pemerintah nonkementerian adalah lembaga pemerintah pusat yang dibentuk untuk melaksanakan tugas pemerintahan tertentu dari Presiden.

Dari penegasan pasal-pasal tersebut di atas, menurut pendapat Ahli, bahwa kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden, pelaksanaannya secara delegatif diselenggarakan oleh Kementerian negara dan lembaga



pemerintah nonkementerian yang pembentukannya sesuai dengan kebijakan Presiden, termasuk lembaga-lembaga negara lainnya yang keberadaannya tidak ditegaskan secara limitatif konkrit baik dalam Undang-Undang Dasar 1945 maupun dalam Undang-undang.

Keberadaan atau eksistensi fungsi-fungsi tertentu bidang pemerintahan untuk penguatan fungsi-fungsinya dalam kelembagaan, menurut Ahli dapat diatur atau diintegrasikan dalam Kementerian tertentu, atau diakomodir/diintegrasikan dalam lembaga pemerintah nonkementerian atau lembaga pemerintah tertentu atau fungsi-fungsi dimaksud dalam fungsi-fungsi di kementerian negara atau Lembaga pemerintah dengan melihat rumpun fungsi pemerintahan, pola *genuine-species* (ordinat-sub ordinat).

Dalam sejarah pengaturan urusan pemerintahan tentang kepegawaian negara, antara lain telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepegawaian, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan terakhir dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

Pada peraturan perundang-perundangan tentang pembinaan kepegawaian dimaksud secara keseluruhan adalah kewenangan Presiden, namun dalam pelaksanaannya dalam rangka efektifitas penyelenggaraan pemerintahan pelaksanaannya pada kementerian atau lembaga negara yang menangani urusan pemerintahan kepegawaian sebagai Pembantu Presiden.

Presiden, sebagai pemangku kewenangan atributif, mendelegasikan kewenangan pembinaan atau manajemen Aparatur Sipil Negara dimaksud kepada kementerian negara atau lembaga negara non kementerian atau lembaga negara lainnya sesuai dengan politik hukum pembinaan aparatur sipil negara pada waktu tertentu.

Dalam sejarah pengaturan kepegawaian negara dan dengan istilah saat ini sebagai Aparatur Sipil Negara, lembaga atau badan yang menangani manajemen kepegawaian negara atau ASN dikenal Badan Administrasi Kepegawaian Negara (BAKN), berubah menjadi Badan Kepegawaian Negara, Lembaga Administrasi Negara, dan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara/Reformasi Birokrasi. Pada masa berlakunya Undang-Undang Nomor 5



Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, terdapat suatu lembaga atau komisi yang bernama Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN).

Pada peraturan perundang-undangan tentang kepegawaian negara atau Aparatur Sipil negara yang pernah berlaku atau saat ini berlaku yaitu Undang-undang nomor 20 Tahun 2023, pada dasarnya semuanya mengenal dan berorientasi pada merit sistem dengan tata kelola dan prosedur sesuai dengan yang diatur pada perundang-undangan dimaksud berdasarkan standar merit sistem yang berlaku pada saat tertentu.

Dengan berfokus pada Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, dimana pada Undang-Undang 20 tahun 2023 tersebut, fungsi-fungsi yang menjadi kewenangan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN)-komisi yang dibentuk untuk menciptakan pegawai Aparatur Sipil Negara yang profesional dan berkinerja, memberikan pelayanan secara adil dan netral serta menjadi perekat dan pemersatu bangsa, (Pasal 27 UU 5 Tahun 2014)-menjadi salah satu kewenangan dan fungsi dari Kementerian PAN-RB dan Badan Kepegawaian Negara (BKN)

Peralihan fungsi-fungsi KASN kepada BKN dimaksud secara mutatis mutandis berlaku sejak diundangkannya Peraturan Presiden tentang pelaksanaan Pasal 70 ayat (3) Undang -Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

"Komisi Aparatur Sipil Negara yang ada pada saat berlakunya Undang-Undang ini, tetap melaksanakan tugas dan fungsinya sampai dengan ditetapkannya peraturan pelaksanaan Undang-Undang ini".

Dengan ditetapkannya, Peraturan Presiden Nomor 92 Tahun 2024 tentang Badan Kepegawaian Negara, maka secara yuridis formal tugas dan fungsi Komisi Aparatur Sipil Negara beralih ke Badan Kepegawaian Negara. Dengan fakta tersebut, menurut Ahli fungsi Pengawasan Penerapan Merit Sistem berkelanjutan dari KASN ke Badan Kepegawaian Negara, dan tidak ada kekosongan hukum dari peralihan fungsi tersebut.

Selanjutnya, menurut Ahli, peralihan fungsi dimaksud tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 termasuk tidak bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3)- Negara Indonesia adalah Negara Hukum -Pasal 28D ayat (1)- Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum



yang adil, serta perlakuan yang sama di depan hukum-dan ayat (3) UUD 1945.- Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.

Justru dalam pengaturan ASN dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023, telah menegaskan adanya kesamaan tiap warga negara untuk mendapatkan pelayanan, akses menjadi ASN, perlindungan hukum dan kesempatan yang sama dalam ikut *open bidding* dan jabatan pemerintahan lainnya. Transformasi persyaratan tersebut telah dielaborasi oleh KemenPAN-RB dan BKN secara terbuka, profesional dan akuntabel serta pengaturan ketat dalam menjaga netralitas ASN dalam penggunaan hak politiknya secara langsung, umum, bebas, rahasia dan bertanggung jawab.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 justru menjamin pemenuhan hak ASN sebagai warga negara sebagaimana ditegaskan pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Menurut Ahli keberadaan suatu peraturan perundang-undangan apalagi setingkat undang-undang yang pembentukannya dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tidak serta merta diadakan. Akan tetapi tentu telah melalui tahapan panjang dan analisis materi muatan yang mendalam baik dari aspek filosofis, normatif dan sosiologis.

Materi muatan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2023, yang mengganti Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014, keberadaannya selain implikasi dan tindak lanjut beberapa amar putusan Majelis Mahkamah Konstitusi, juga bertujuan lebih menguatkan kebijakan dan strategi percepatan transformasi manajemen ASN termasuk di dalamnya optimalisasi penerapan dan pengawasan pelaksanaan merit sistem secara sistemis oleh seluruh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) baik di tingkat pusat maupun di tingkat pemerintahan daerah. Untuk mewujudkan ASN yang lebih profesional mengatasi dinamika zamannya, yaitu digitalisasi manajemen ASN dan transformasi komponen manajemen ASN, penerapan Asas, Kode Etik dan Kode perilaku ASN.

Perwujudan kondisi-kondisi yang diharapkan tersebut, dengan instrumen dan strategi, telah dimiliki Kementerian PAN-RB dan Badan Kepegawaian Negara baik secara struktural maupun secara fungsional, termasuk ketersediaan sarana/prasana, pengalaman, dan jaringan operasional di seluruh Indonesia.



Delegasi kewenangan dari Presiden kepada KemenPAN-RB dan BKN sesuai pasal 26 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023, yang kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Presiden Nomor 92 Tahun 2024 tentang Badan Kepegawaian Negara dan Peraturan Presiden Nomor 178 Tahun 2024 tentang Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. Sesuai dengan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Ditegaskan, ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, pendelegasian kewenangan ditetapkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pada ayat (2) ditegaskan, Badan dan/atau pejabat pemerintahan memperoleh wewenang melalui delegasi apabila; diberikan oleh badan/pejabat pemerintahan kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan lainnya, ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan/atau Peraturan daerah dan merupakan wewenang pelimpahan atau sebelumnya telah ada.

Kesimpulan

Berdasarkan uraian Ahli tersebut diatas, Ahli memberikan kesimpulan, bahwa delegasi kewenangan dari Presiden kepada KemenPAN-RB dan BKN, sesuai dengan pasal 13 Undang-Undang 30 Tahun 2014, dan tidak bertentangan dengan pasal 1 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Keberadaan pasal 26 ayat (2) dan pasal 70 ayat (3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 justru makin menguatkan penerapan manajemen ASN termasuk pengawasan meritisistem dengan profesional.

Independensi KemenPAN-RB dan BKN sebagai kementerian dan lembaga pemerintah non kementerian dengan rekam jejak sangat baik dalam pelaksanaan fungsi selama ini, termasuk dalam rekrutmen Calon ASN, seleksi mahasiswa/praja/calon taruna dari perguruan tinggi kedinasan dengan sistem CAT sudah sangat profesional.

Dengan tambahan kewenangan tersebut, KemenPAN-RB dan BKN akan makin signifikan dalam optimalisasi manajemen ASN termasuk pengawasan penerapan merit sistem. Dengan pengalaman dan pemahaman dalam siklus manajemen ASN secara berlanjut dan berkesinambungan, mulai dari penerimaan Calon ASN, pengangkatan ASN, penempatan dalam jabatan baik fungsional dan struktural sampai pada pensiun ASN.



Namun demikian, kepada Yang Mulia Majelis Hakim, pendapat ahli atau keterangan dimaksud adalah pendapat Ahli semata berdasarkan pemahaman atas teori dan praktik manajemen ASN yang ahli pahami.

Jawaban atas pertanyaan para pihak dan Majelis Hakim

- 1) Ketika bicara independensi Aparatur Sipil Negara, tidak bisa dipisahkan dari lingkungan Aparatur Sipil Negara, dengan pemilihan langsung, dengan adanya pejabat pembina kepegawaian, gubernur, bupati, tidak bisa dilepaskan. Sehingga peralihan fungsi dari KASN ke BKN lebih kepada teknis penyelenggaraan pemerintahan mulai dari pengadaan ASN sampai pengangkatan dalam jabatan pemberhentian. Karena ketika lembaga, katakanlah KASN yang selama ini melaksanakan fungsinya, sesudah dengan SOP-nya, maka pengangkatan pemberhentian tetap diserahkan kepada pejabat pembina kepegawaian. Pejabat pembina kepegawaian memiliki sedikit kekuasaan yang lebih besar untuk menetapkan.
- 2) Penyelenggaraan pemerintahan adalah kewenangan dari pemerintah, mulai dari pengadaannya sampai pengangkatannya. Lalu ketika dihadapkan dengan adanya keinginan untuk melakukan pengawasan, ketika bicara merit *system*, memang bukan cuma kualifikasinya, juga kompetensi dan kinerjanya. Data itu dimiliki oleh Pemerintah (BKN), data terhadap semua pegawai di Republik ini, mulai dari ijazahnya, keterampilannya, kursus yang diikuti, sehingga ketika ada keinginan untuk melakukan merit *system*, maka sudah terproteksi untuk masuk ke *open binding*, misalnya.
- 3) Dengan dihapuskannya KASN bukan berarti fungsinya tidak ada. Fungsinya tetap ada. Dengan peralihan dari KASN kepada BKN, menurut ahli, BKN lebih mumpuni dalam mengakses data informasi merit *system* yang merupakan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja. Lembaga-lembaga ad-hoc selama ini seperti KASN hanya lebih melihat ke prosedural formal yang diajukan oleh pansel terhadap calon, misalnya.
- 4) Bahwa jabatan Aparatur Sipil Negara bukan hanya jabatan pimpinan tinggi utama, bukan hanya jabatan madya, pratama, dan ada jabatan administrator. Itu semua terkadang tidak terawasi oleh lembaga khusus. Sehingga ahli berpendapat BKN memiliki kapasitas untuk mengawal lurah, pengawas SD, pengawas SMP, pengawas SMA. Berbagai macam itu adalah sebuah



meritokrasi yang diterapkan. Tetapi selama ini karena tidak diberikan kewenangan maksimal, BKN tidak bisa mengawasi.

- 5) Dengan peralihan fungsi pengawasan dari sistem dalam semua level pembinaan kepegawaian, mulai dari jabatan tinggi utama, madya, pratama, administrasi, pengawas sampai pengangkatan kepala sekolah, pengangkatan lurah, pengangkatan camat, BKN memiliki kapasitas itu.
- 6) Pertanyaannya kemudian, apakah BKN bisa independen? Ahli berkeyakinan dengan sistem yang terbangun, persyaratan yang harus dimiliki untuk menjadi camat, persyaratan yang harus dimiliki untuk menjadi lurah, menurut Ahli bisa diterapkan dengan diberikan kewenangan itu kepada BKN, sehingga jika pikiran-pikiran negatif adanya mobilisasi dalam pilkada pada saat yang akan datang, misalnya akan terproteksi adanya sistem yang dibangun, yang selama KASN, lebih ke prosedural saja. Ada usulan dari pansel diperiksa, itu pun tidak dilakukan dengan faktual di lapangan. Tapi dengan beralihnya fungsi itu ke BKN, Ahli berpendapat BKN bisa melakukan itu dengan menambahkan kewenangan memperbaiki *system*. Di semua lembaga pemerintahan ada sekjennya, ada sestamanya, di bawah sestamanya itu ada Eselon III, ada Eselon II, Eselon III, bahkan mungkin masih ada jabatan-jabatan di bawahnya. Bagaimana mereka itu bisa masuk dalam merit system? BKN bisa diberikan kekuatan, bisa ditambah kewenangannya, diberikan struktur prosedur, sehingga bisa mengawal yang disebut dengan merit system dengan pendekatan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja.
- 7) Bahwa fungsi-fungsi manajemen mulai dari perencanaan, pelaksanaan, *controlling* maupun *budget*, dengan sistem yang ketat, yang tidak bisa terproteksi oleh pihak manapun, BKN bisa melakukan fungsi itu. Bahwa *negative thinking* yang selama ini diberikan, stigma-stigma penyalahgunaan kekuasaan dengan sistem yang ada, tidak akan bisa terintervensi apabila sistem itu bagus. Sehingga penguatan sistem menjadi penting, penguatan BKN menjadi penting sebagai lembaga yang memang sejak awal menangani, mulai dari penanganan ASN sampai ke pemberhentian dan penanganan. Kalau selama ini KASN hanya pejabat tinggi pratama. Merit system bukan hanya punya pejabat tinggi utama, bukan hanya kepada pejabat tinggi madya, tapi juga pengangkatan camat, pengangkatan kepala



sekolah, pengangkatan lurah diperlukan juga pengawasan-pengawasan yang berbasis merit, dan kalau diberikan kewenangan yang lebih besar, BKN dengan segala pengalaman fungsionalnya di daerah, bisa melakukan itu.

- 8) Merit *system* itu bukan hanya pengangkatan jabatan tinggi madya, bukan hanya pengangkatan jabatan tinggi utama, tapi juga pengangkatan camat, pengangkatan lurah, pengangkatan kepala sekolah, pengawasan dan sebagainya membutuhkan.
- 9) Bahwa Undang-Undang 20/2023 menjanjikan semuanya ada peningkatan kompetensi lalu penghindaran Aparatur Sipil Negara dalam pelibatan dalam politik praktis normanya sudah ada. Undang-Undang 20/2023 kemudian ditindaklanjuti dengan perpres, dimana kewenangan ASN yang selama ini dipegang ASN menurut Undang-Undang 5/2014 nanti diserahkan kepada BKN, bisa dilakukan pendekatan merit *system* itu dengan penguatan-penguatan sistem yang ada di BKN.

2. Dr. Jimmy Usfunan

Terhadap isu konstusionalitas UU ASN ini, maka perkenankan Ahli menyampaikan perihal *open legal policy* dan batasannya, yang diuraikan sebagai berikut:

1. Bahwa konstruksi Undang-Undang Dasar NRI 1945 di desain dengan mengaktualisasikan teori pemisahan kekuasaan “ *trias politica*”, yang mendudukan 3 (tiga) cabang kekuasaan negara. Kekuasaan Eksekutif diatur dalam Bab III, kekuasaan legislatif diatur dalam bab VII dan bab VIIA serta kekuasaan yudisial dalam Bab IX UUD 1945.
2. Bahwa dalam pemahaman modern kedudukan 3 (tiga) cabang kekuasaan yang statusnya bersumber dari Konstitusi menjalankan kekuasaan dan kewenangannya yang dibatasi, Aharon Barak (*A Judge in Democracy*, 2008: 35-36) menyatakan:

*“Each one of the three branches is limited in its authority and its powers. **None of them is omnipotent.** The legislative branch, the executive branch, and the judicial branch have no authority beyond that granted them in and by the constitution. **The three branches of government are of equal status.** The power of all three stems from the constitution, **whose power stems in turn from the people.**”*The importance of the principle of separation of powers is in the very connection between the branches and in the limitations they place on each other. Thus, for example, **the legislature can**



change the rules of the game, but it must do so within the framework of the constitution. The binding interpretation of the constitution is granted not to the legislative branch but rather to the courts. The court is authorized to interpret the constitution, but it is not authorized to create a constitution, to amend a constitution or to enact a statute ”

Pemikiran Aharon Barak ini menjelaskan bahwa tidak ada satupun dari kekuasaan yang bersifat maha kuasa. Karena memiliki status yang sama dan kekuasaannya bersumber dari rakyat. Sehingga, pentingnya prinsip pemisahan kekuasaan terletak pada hubungan antar cabang kekuasaan dan pada batasan yang diberikan satu sama lain.

3. Bahwa pemikiran batasan kekuasaan sebagai wujud implementasi teori pemisahan kekuasaan, sejalan dengan hakekat konstitusi, seperti halnya dalam pemikiran CF Strong, yang mengatakan “Konstitusi dapat pula dikatakan sebagai Kumpulan **prinsip-prinsip yang mengatur kekuasaan pemerintahan**, hak-hak yang diperintah (rakyat) dan hubungan antara keduanya.” (CF Strong, Konstitusi- Konstitusi Politik Modern, 2008: 15)
4. Bahwa Undang-Undang Dasar NRI 1945 tidak hanya mengidentifikasi ketiga cabang kekuasaan tersebut, melainkan juga memberikan batasan melalui pengaturan kewenangannya. Baik itu kewenangan Presiden, kewenangan DPR dan DPD, serta kewenangan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.
5. Bahwa aktualisasi penghormatan terhadap batasan kekuasaan yudisial dengan kekuasaan eksekutif dan legislatif, tidak hanya pada Undang-Undang Dasar melainkan juga berkembang dalam dinamika putusan Mahkamah Konstitusi dengan menghadirkan konsep *Open Legal Policy*.
6. Bahwa *Open Legal Policy* merupakan prinsip bagi Mahkamah Konstitusi untuk menjaga batasan dalam melakukan pengujian undang-undang. Beberapa putusan MK mencerminkan sikap MK terkait dengan *open legal policy*, salah satunya dalam Putusan MK Nomor 86/PUU-X/2012 yang dalam pertimbangan hukumnya (Halaman 100), dinyatakan bahwa:

“ yang oleh karenanya UUD 1945 juga **memberikan hak kepada pembentuk Undang-Undang untuk memilih kebijakan hukum (*opened legal policy*) yang paling sesuai ... ”**

Bagi Mahkamah Konstitusi *open legal policy*, bukan hanya sebagai suatu sikap MK, melainkan juga hak yang diberikan Undang-Undang Dasar



kepada pembentuk undang-undang untuk memilih kebijakan hukum sesuai dengan kebutuhan.

7. Bahwa dalam Putusan MK 56/PUU-X/2012 terkait Pengujian UU PHI 2/2004 pada bagian [3.11] menegaskan:

“ ... kebijakan hukum terbuka (*opened legal policy*), yang sewaktu-waktu dapat diubah oleh pembentuk Undang-Undang sesuai dengan tuntutan kebutuhan perkembangan yang ada dan sesuai dengan jenis dan spesifikasi serta kualifikasi jabatan tersebut.... ”

Dalam Putusan MK ini, menjelaskan bahwa *Open legal policy* melekat pada kewenangan pembentuk Undang-Undang untuk mengubah kebijakan dalam memenuhi tuntutan perkembangan yang ada. Karenanya, karakter *open legal policy* sebagai suatu keleluasaan pembentuk Undang-Undang untuk mengakomodir dinamika masyarakat dan memberikan ruang yang lebih luas dalam menterjemahkan kebutuhan itu kedalam undang-undang.

8. Bahwa karakter *open legal policy*, identik dengan pandangan J.J Rosseau yang menganggap pembentuk undang-undang mewakili kehendak umum (*volunte generale*). Karenanya ruang *open legal policy* merupakan suatu hakkonstitusional terhadap pembentuk undang-undang.
9. Bahwa dalam beberapa putusan Mahkamah Konstitusi, terdapat beberapa klasifikasi putusan yang menggunakan logika konstruksi *open legal policy*, diantaranya, sebagai berikut:
 - a. Materi Batas Usia, terdapat beberapa putusan MK, diantaranya: Putusan MK 010/PUU-III/2005; Putusan MK 37-39/PUU-VII/2010 Pengujian UU KPK; Putusan MK 56/PUU-X/2012 Pengujian UU PHI 2/2004; Putusan MK 7/PUU-XI/2013 Pengujian UU MK 8/2011; Putusan MK 68/PUU-XXII/2024; dan Putusan MK 81/PUU-XXI/2023 Pengujian UU MK 7/2020
 - b. Berkaitan dengan Kedudukan dan sifat kelembagaan, terdapat dalam Putusan Nomor MK 86/PUU-X/2012.

Dalam Putusan MK Nomor 86/PUU-X/2012, Mahkamah Konstitusi menjelaskan bahwa esensi kelembagaan apakah bersifat struktural atau non struktural merupakan pilihankebijakan hukum (*opened legal policy*), mengingat UUD tidak memberikan batasan. Selain itu, MK juga menegaskan **lembaga yang dibentuk oleh Pemerintah sudah**



sewajarnya bertanggung jawab kepada pembentuknya, yaitu Pemerintah.

10. Bahwa Putusan MK Nomor 86/PUU-X/2012 sebagaimana disebut pada poin 9, juga menjelaskan karakter tanggung jawab kelembagaan yang dikembalikan pada pembentuknya. Hal ini senada dengan karakter asas *ius contrarius actus* (bahwa lembaga atau pejabat yang menerbitkan keputusan juga berwenang untuk membatalkannya atau mencabutnya). Logika *ius contrarius actus*, dapat digunakan dalam pembentukan, perubahan dan penggantian undang-undang, oleh pembentuk undang-undang.
11. Bahwa Mahkamah juga telah memberikan cakupan *open legal policy* dengan beberapa kualifikasi, sebagaimana sejumlah Putusan MK berikut:
 - a. dalam Putusan MK 51-52-59/PUU-VI/2008 pada Pertimbangan Hukum butir [3.16.4] yang menempatkan bahwa: **merupakan kebijakan hukum (legal policy) yang terbuka yang didelegasikan oleh UUD 1945 adalah sah dan konstitusional sebagai dasar kebijakan yang diamanatkan dalam UUD 1945** [Halaman 184-185]
 - b. Putusan MK 6/PUU-III/2005 Pengujian UU 32/2004 Pemda pada Pertimbangan Hukum bahwa “ ...Menimbang ... **pilihan sistem yang demikian merupakan kebijakan (legal policy) yang tidak dapat diuji ...**” [Halaman 21]

Dalam aspek ini, *open legal policy* merupakan ruang yang diberikan sebagai delegasi wewenang dalam membentuk undang-undang sesuai amanat UUD 1945, Kewenangan untuk mengatur tersebut mengikuti dinamika materi muatan yang acapkali berubah seiring perubahan yang mudah dan sifatnya teknis serta soal pilihan hukum untuk mengadakan satu hal maupun meniadakan suatu hal sepenuhnya dibenarkan menjadi domain dari pembentuk undang-undang. Pilihan sistem menjadi domain penuh dari Presiden dan DPR dalam merumuskan suatu kebijakan hukum.

12. Bahwa *Open Legal Policy* yang diberikan ruang bagi Pembentuk Undang-undang dalam mengefektivasikannya namun juga memiliki batasan. Setidaknya Mahkamah Konstitusi dalam Putusannya telah memberikan sejumlah batasan yang diperhatikan, yakni:



- a. Putusan MK 68/PUU-XXII/2024 perihal Pengujian UU Pemberantasan Tipikor 19/2019 disebutkan:

"[3.12.1] ... Dalam kaitan dengan norma undang-undang yang merupakan wilayah kebijakan hukum terbuka pembentuk undang-undang, Mahkamah sejauh dan selama ini memposisikan diri untuk tidak memberikan penilaian terhadap norma demikian, **kecuali apabila norma yang menjadi kewenangan pembentuk undang-undang (kebijakan hukum terbuka) dimaksud secara terang dan nyata melanggar syarat-syarat atau hal-hal antara lain: tidak melanggar moralitas; tidak melanggar rasionalitas; bukan ketidakadilan yang intolerable; tidak melampaui kewenangan pembentuk Undang-Undang; bukan merupakan penyalahgunaan kewenangan; tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945; tidak menegasikan prinsip-prinsip dalam UUD NRI Tahun 1945; tidak bertentangan dengan hak politik; tidak bertentangan dengan kedaulatan rakyat; tidak dilakukan secara sewenang-wenang (willekeur); serta tidak melampaui dan/atau menyalahgunakan kewenangan (detournement de pouvoir) ...**

[3.12.2] Bahwa batasan lain terkait kebijakan hukum terbuka juga telah dirumuskan Mahkamah dapat menjadi permasalahan konstitusionalitas **jika aturan tersebut menimbulkan problematika kelembagaan, yaitu tidak dapat dilaksanakan, aturannya menyebabkan kebuntuan hukum (deadlock)** dan menghambat pelaksanaan kinerja lembaga negara yang bersangkutan yang pada akhirnya menimbulkan kerugian konstitusionalitas warga negara. Penegasan Mahkamah demikian diperlukan mengingat bahwa mengubah syarat usia paling rendah maupun syarat usia paling tinggi terlalu sering dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidakadilan karena mudahnya terjadi pergeseran parameter acuan. Jika hal tersebut sering diubah, besar kemungkinan pembentuk undang-undang akan merumuskan kebijakan dengan tujuan antara lain untuk "motif politik" tertentu."

- b. Putusan MK 81/PUU-XXI/2023 Pengujian UU MK 7/2020

[3.14] disebutkan ... "Menimbang bahwa selama ini telah menjadi pendirian Mahkamah, pada **dasarnya** penentuan batasan usia bagi jabatan tertentu, baik usia minimal maupun usia maksimal, merupakan kebijakan hukum terbuka (open legal policy) atau wilayah pembentuk undang-undang untuk menentukannya. **Akan tetapi tentu saja kebijakan hukum terbuka bukanlah kebijakan yang seluas-luasnya atau sebebaskan-bebasnya karena kebijakan hukum terbuka tetap saja dapat dibatasi.** Dalam hal ini, merujuk sejumlah yurisprudensi Putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu batasan suatu rumusan norma undang-undang yang **berkategori kebijakan hukum terbuka harus memenuhi syarat**, antara



lain: 1) tidak bertentangan dengan atau tidak mencederai UUD 1945 (vide Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 104/PUU-VII/2009 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 84/PUU-XIII/2015); 2) bukan ketidakadilan yang intolerable (vide Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008); 3) tidak bertentangan dengan hak politik (vide Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VII/2009 mengenai Pengujian UU 10/2008); 4) tidak dilakukan secara sewenang-wenang (willekeur) (vide Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 104/PUU-VII/2009, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 130/PUU-VII/2009); 5) tidak melampaui dan/atau menyalahgunakan kewenangan (detournement de pouvoir) (vide Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-III/2005, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 104/PUU-VII/2009, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 130/PUU-VII/2009); 6) tidak melanggar moralitas (vide Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008); 7) tidak melanggar rasionalitas (vide Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VII/2009); serta 8) tidak bertentangan dengan kedaulatan rakyat (vide Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VII/2009 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 114/PUU-VII/2009). [Halaman 31-32]

[3.16] Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan hukum di atas,... karena merupakan kebijakan **hukum** terbuka pembentuk undang-undang. Bilamana pembentuk undang-undang benar akan mengubah undang-undang yang sedang berlaku, ... Mahkamah perlu menegaskan, setidaknya terdapat batasan atau rambu-rambu yang harus dijadikan pedoman oleh pembentuk undang-undang, yaitu **antara lain perubahan undang-undang tidak boleh merugikan subjek yang menjadi adresat dari substansi perubahan undang-undang dimaksud**. ... [Halaman 33-34]

13. Bahwa berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 68/PUU-XXII/2024 dan Putusan MK Nomor 81/PUU-XXI/2023 sebagaimana disebutkan dalam poin 12, maka terdapat syarat **kebijakan hukum terbuka, diantaranya:**
 - a. Tidak melanggar moralitas;
 - b. Tidak melanggar rasionalitas;
 - c. Tidak mengandung ketidakadilan yang intolerable;
 - d. Tidak melampaui kewenangan pembentuk Undang-Undang;
 - e. Tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945
 - f. Tidak bertentangan dengan hak politik;



- g. Tidak bertentangan dengan kedaulatan rakyat;
 - h. Tidak sewenang-wenang (*willekeur*);
 - i. Tidak menimbulkan diskriminasi
 - j. Tidak boleh merugikan subjek yang menjadi adresat dari substansi perubahan undang-undang dimaksud.
 - k. Tidak merupakan penyalahgunaan kewenangan;
14. Bahwa keberadaan Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang No. 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) yang menyatakan "*Komisi Aparatur Sipil Negara yang ada pada saat berlakunya Undang-Undang ini, tetap melaksanakan tugas dan fungsinya sampai dengan ditetapkannya peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang ini*, merupakan konstruksi logika yang sesuai dengan karakter *open legal policy* pembentuk Undang-Undang sebagai bentuk evaluasi terhadap perkembangan kebutuhan hukum, sebagaimana telah dijelaskan dalam poin sebelumnya.
15. Bahwa keberadaan Pasal 70 ayat (3) UU ASN, tidak lepas dari Pasal 26 ayat (1) dan ayat (2) UU ASN yang menyatakan:
- (1) Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dalam kebijakan, pembinaan profesi, dan Manajemen ASN.
 - (2) Untuk menyelenggarakan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Presiden mendelegasikan sebagian kewenangannya kepada kementerian dan/atau lembaga yang melaksanakan tugas dan fungsi pemerintahan di bidang:
 - a. perumusan dan penetapan kebijakan strategis, serta koordinasi, sinkronisasi, dan pengendalian kebijakan Manajemen ASN;
 - b. perumusan dan penetapan kebijakan teknis dan pembinaan, penyelenggaraan, dan pengendalian atas pelaksanaan kebijakan teknis pengembangan kapasitas dan pembelajaran ASN;
 - c. perumusan dan penetapan kebijakan teknis, pembinaan, penyelenggaraan pelayanan, dan pengendalian atas pelaksanaan kebijakan teknis Manajemen ASN; dan
 - d. pengawasan penerapan Sistem Merit.



- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan tugas dan fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Presiden

Berdasarkan ketentuan tersebut maka Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam manajemen ASN, memberikan kewenangan untuk mendelegasikan kewenangan tersebut melalui Peraturan Presiden.

16. Bahwa berdasarkan Pasal 26 ayat (5) UU ASN mengatur pelaksanaan tugas dan fungsi yang **didelegasikan oleh Presiden kepada Kementerian/Lembaga diatur dalam Peraturan Presiden**, maka dibentuk:
 - a. Peraturan Presiden Nomor 178 Tahun 2024 tentang Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kementerian PAN RB), yang dalam Pasal 18 dan Pasal 19 mengatur tugas dan fungsinya meliputi fungsi **perumusan kebijakan** di bidang sumber daya manusia aparatur, manajemen aparatur sipil negara dan **pengawasan penerapan sistem merit serta pelaksanaan pemantauan, analisis, evaluasi dan pelaporan di bidang sumber daya manusia aparatur dan manajemen aparatur sipil negara, kebijakan pengawasan penerapan sistem merit** serta pelaksanaan kebijakan aparatur sipil negara.
 - b. Peraturan Presiden Nomor 92 Tahun 2024 tentang Badan Kepegawaian Negara, dalam Pasal 3 menyatakan tugas BKN untuk menyelenggarakan tugas pemerintah di bidang perumusan dan penetapan kebijakan teknis, pembinaan, penyelenggaraan pelayanan, pengendalian atas pelaksanaan kebijakan teknis manajemen ASN dan **pelaksanaan pengawasan penerapan sistem merit**.
Berdasarkan kewenangan Presiden melalui Peraturan Presiden, telah membagi pelaksanaan pengawasan sistem merit kepada Kementerian PAN RB dan Badan Kepegawaian Negara.
17. Bahwa dengan adanya pendelegasian pengaturan pelaksanaan Pasal 26 ayat (5) Undang-Undang No. 20 Tahun 2023 tentang ASN, yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Presiden Nomor 178 Tahun 2024 dan Peraturan Presiden Nomor 92 Tahun 2024 tentunya mempengaruhi pengalihan tugas dan fungsi Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), namun



tetap memenuhi syarat *open legal policy* Pembentuk Undang-Undang ASN sebagaimana telah diuraikan sebelumnya.

Kesimpulan

Berdasarkan beberapa uraian argumentasi tersebut, maka dapat dinyatakan bahwa:

Pertama, berdasarkan kewenangan Presiden melalui Peraturan Presiden, telah membagi pelaksanaan pengawasan sistem merit kepada Kementerian PAN RB dan Badan Kepegawaian Negara merupakan bentuk *open legal policy*. Mengingat Presiden memegang kekuasaan pemerintahan yang juga diaktualisasikan dalam kebijakan, pembinaan profesi, dan Manajemen ASN.

Kedua, *open legal policy* tidak hanya dapat digunakan sebagai justifikasi mengubah esensi kelembagaan struktural – non struktural, melainkan juga memberi justifikasi dalam mengevaluasi peralihan tugas dan fungsi suatu Lembaga yang bertanggungjawab pada pemerintah.

Ketiga, peradilan tugas dan fungsi KASN sebagai dampak perubahan kebijakan pelaksanaan pengawasan sistem merit kepada Kementerian PAN RB dan Badan Kepegawaian Negara berdasarkan UU ASN dan Peraturan Presiden, merupakan aktualisasi dari *open legal policy* pembentuk Undang-Undang

SAKSI

1. Prof. Dr. Zudan Arif Fakrulloh, S.H., M.H.

- 1) Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Presiden Nomor 92 Tahun 2024 tentang Badan Kepegawaian Negara, maka tugas Pengawasan Sistem Merit dilanjutkan oleh BKN. Adapun tugas pengawasan sistem merit yang selama ini dilaksanakan oleh KASN dan dilanjutkan oleh BKN meliputi: penilaian dan penegakan atas pelanggaran sistem merit, pengawasan nilai dasar-kode etik-kode perilaku dan netralitas ASN, serta pengawasan pengisian jabatan pimpinan tinggi.
- 2) Dalam menjalankan perannya, tentu BKN memiliki seperangkat keunggulan baik dari sisi kelembagaan, SDM, maupun infrastruktur data dan informasi kepegawaian di tingkat nasional. *Pertama*, dari sisi keunggulan kelembagaan, BKN memiliki kepanjangan tangan di daerah berupa 14 Kantor Regional dan 21 Unit Pelaksana Teknis, yang secara operasional dapat



mendekatkan diri pada lokus permasalahan di instansi. *Kedua*, dari sisi SDM, dengan jumlah pegawai yang mencapai 2.358 (dua ribu tiga ratus lima puluh delapan) orang, maka BKN akan memiliki kapasitas kelola lebih dalam menjalankan amanat pengawasan sistem merit. *Ketiga*, dari dukungan data dan informasi kepegawaian skala nasional, BKN memiliki seperangkat aplikasi yang terpadu di dalam super app ASN DIGITAL, yang menunjang untuk menjadi *decision support system* terpadu dalam pengembangan karier sekaligus perlindungan karier secara nasional.

- 3) Sebut saja layanan perencanaan pegawai sebagai basis peta jabatan untuk kepentingan mutasi dan promosi, layanan e-kinerja sebagai basis data kinerja tahunan maupun siklus pendek yang digunakan untuk kepentingan pengangkatan pemindahan dan pemberhentian pegawai, integrated Disiplin (i-Dis) sebagai platform penegakan disiplin, SBT (sistem berbagi terintegrasi) sebagai platform bersama diantara seluruh anggota Satgas Netralitas dalam saling memantau aduan pelanggaran yang masuk, integrated Mutasi (i-Mut) sebagai manifestasi dari pengawasan preventif untuk mencegah potensi terjadinya pelanggaran sistem merit yang mungkin timbul dari aktivitas pengangkatan pemindahan dan pemberhentian pegawai, dan seperangkat aplikasi penunjang lainnya seperti ASN Karier, SIMATA, dan lain sebagainya. Kesemua aplikasi *front line* tersebut didukung dengan SIASN BKN yang *men-support* data dan informasi yang secara berkelanjutan dimutakhirkan bersama baik oleh individu pegawai, instansi, maupun BKN.
- 4) Dari kondisi tersebut, dapat digambarkan bahwa peran pengawasan sistem merit yang dilakukan oleh BKN, dikemas dalam independensi teknologi informasi yang lebih teruji dapat bertahan dari potensi intervensi kepentingan apapun. Tentunya, selain kemasan penyelenggaraan manajemen ASN khususnya dukungan pengawasan berbasis teknologi informasi, BKN menerapkan manajemen risiko yang ketat dalam setiap bentuk pengawasan sistem merit yang dilakukan agar menghindari terjadinya konflik kepentingan, maladministrasi, dan kesalahan teknis lain yang bersumber dari *human eror*. Tentunya selain bentuk pengawasan preventif yang dapat mencegah potensi pelanggaran sistem merit, BKN diberikan kewenangan melalui Perpres 116/2022 untuk melakukan pengawasan represif termasuk Tindakan Administratif. Tindakan Administratif ini sangat berguna untuk melakukan



aktivitas coercive terhadap instansi yang tidak melaksanakan rekomendasi BKN atas pelanggaran sistem merit. Tindakan Administratif ini berupa peringatan/teguran, pemblokiran data pegawai, pemblokiran seluruh/sebagian layanan kepegawaian, dan Tindakan Administratif lainnya yang dilaksanakan bersama-sama antara BKN, Kementerian PANRB, Sekretariat Negara, dan Kementerian Dalam Negeri

2. Suharmen

- 1) Bagaimana BKN menerapkan pengawasan dan penegakan pelanggaran sistem merit? Bagaimana BKN melakukan pengawasan dugaan pelanggaran terhadap netralitas Aparatur Sipil Negara?
- 2) Pengawasan pengisian jabatan pimpinan tinggi selama ini menjadi kewenangan Komisi Aparatur Sipil Negara.
- 3) Pendekatan yang digunakan oleh Badan Kepegawaian Negara Adalah berdasarkan teknologi dan data yang dimiliki karena di dalam peraturan perundangan-undangan Badan Kepegawaian Negara diberikan amanah untuk mengelola data kepegawaian seluruh Indonesia. Data kepegawaian saat ini, berjumlah sebanyak 4.813.733 orang (per 1 Mei 2025). Dari 4,8 juta ada 75%-nya adalah pegawai negeri sipil yaitu sebanyak 3.535.401 orang dan 25%-nya adalah pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja sebanyak 1.278.332 orang. Karena pengawasan sistem merit objeknya adalah ASN yang memiliki jabatan, maka seluruh ASN yang memiliki jabatan tentu saja menjadi objek di dalam pengawasan pengendalian sistem merit. Dalam konteks ini mulai dari struktural, jabatan pimpinan tinggi, ataupun fungsional termasuk jabatan pelaksana.
- 4) Di dalam konteks untuk pengawasan sistem merit yang diterapkan di Badan Kepegawaian Negara adalah pengawasan melalui metode preventif dan represif. Metode preventif berbasiskan data-data yang memang dikelola oleh Badan Kepegawaian Negara. Dalam proses pelaksanaannya, pengawasan sistem merit yang tadi diterapkan disebut dengan *service level agreement*. Setiap pola pengawasan harus bisa diselesaikan dalam hitungan batas waktu tertentu. Misalnya, pada saat ada pengaduan yang masuk ke Badan Kepegawaian Negara dalam konteks pengawasan netralitas misalnya, maka dalam waktu sembilan hari, sudah harus ditindaklanjuti dan disampaikan kepada pejabat pembina kepegawaian



untuk ditindaklanjuti, begitu juga dengan pengawasan pelaksanaan sistem merit melalui pengisian jabatan misalnya. Dalam waktu SLA yang diterapkan melalui sistem, harus bisa diselesaikan dalam waktu paling lambat lima hari. Jadi, mulai dari data instansi mengusulkan usulan untuk promosi, rotasi, dan mutasi jabatan dari Aparatur Sipil Negara, maka dalam waktu lima hari sudah harus diterbitkan persetujuan atau penolakan terhadap usulan yang disampaikan oleh instansi tadi.

- 5) Bahwa dalam pola penerapan pengawasan sistem merit dengan menggunakan *integrated IT system* yang disebut dengan ASN Digital, salah satu *platform* yang digunakan oleh BKN. Dalam platform ini kemudian terintegrasi dengan semua layanan yang ada. Apakah itu terkait dengan integritas dan moralitas dari seorang Aparatur Sipil Negara (*Integrated Discipline*). Kalau yang bersangkutan pernah dijatuhi hukuman disiplin, maka sistem yang lain akan membaca data dari *Integrated Discipline* tadi.
- 6) Misalnya terkait dengan kinerja karena ada persyaratan saat seseorang kemudian dirotasi atau dimutasi atau dipromosi ke dalam jabatan tertentu, maka dia harus memenuhi standar kinerja yang ditetapkan berdasarkan PP 11/2017 ataupun yang sudah direvisi menjadi PP 17/2020 misalnya, bahwa yang bersangkutan harus memiliki kinerja sangat baik atau buruk. Pengertian sangat baik yaitu bahwa yang bersangkutan bisa diharapkan pada saat dilakukan rotasi atau mutasi ke tempat lain dan bisa memberikan perbaikan di tempat yang baru. Sementara, kalau nilai kinerjanya sangat buruk misalnya atau di bawah ekspektasi, maka yang bersangkutan artinya tidak fit atau tidak cocok dengan jabatan yang ada pada saat itu.
- 7) Dalam melakukan proses rotasi/mutasi bagi seluruh Aparatur Sipil Negara yang sifatnya ada di jabatan fungsional misalnya, maka saksi memiliki satu layanan yang disebut dengan perencanaan kebutuhan, dimana setiap instansi diwajibkan untuk mengisi analisa jabatan dan beban kerja yang masing-masing ada di organisasinya. Analisa jabatan dan beban kerja ini kemudian dijadikan referensi pada saat orang akan dipindahkan dari satu institusi ke institusi lain. Referensinya tentu membaca datanya *by system*, dengan menggunakan teknologi tadi.
- 8) Pada saat seseorang berada di unit A misalnya, dan di unit A tadi sudah terpenuhi jumlah SDM-nya untuk jabatan misalnya paranata komputer,



maka sistem akan menolak yang bersangkutan untuk dipindahkan ke situ, karena akan terjadi overstaff di situ. Begitu juga dengan layanan-layanan yang lainnya, misalnya terkait dengan di layanan pengawasan pengendalian, *integrated* mutasi untuk promosi rotasi dan pemindahan, kemudian *integrated* discipline, yang sistemnya juga terintegrasi dengan sistem yang ada di KPK, terkait dengan pelaporan kekayaan negara dari pejabat ataupun ASN, kemudian sistem SBT untuk pengawasan netralitas Aparatur Sipil Negara.

- 9) Berdasarkan data yang masuk sampai dengan saat ini, sejak pengalihan fungsi dari KASN ke BKN, saksi sudah menerima sebanyak 5.317 surat usulan untuk melakukan proses rotasi, mutasi, dan promosi sebanyak untuk 82.690 ASN. Dan dari usulan tadi, yang sudah sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang sebagaimana diatur di dalam peraturan perundangan-perundangan, yang kemudian dapat disetujui untuk bisa dilakukan rotasi, mutasi, dan promosi sebanyak 74.431 usulan ASN. Sementara yang tidak sesuai sebanyak 779, dan yang memang tidak disetujui atau tidak bisa diproses karena melanggar ketentuan yang sudah diatur di dalam peraturan perundangan sebanyak 7.480. Artinya proses mutasi-rotasi di dalam pengawasan sistem merit berbasiskan pada data yang dikelola oleh BKN selama ini, independensinya betul-betul bisa terjaga dengan baik.
- 10) Terkait dengan pengawasan di sistem *integrated* mutasi. Sebagai gambaran, di era PPK atau Pejabat Pembinaan Kepegawaian dipegang oleh pejabat kepala daerah, saksi menemukan sebanyak 6.018 pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Aparatur Sipil Negara tidak dapat dipertimbangkan karena tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pada saat di era kepala daerah definitif atau pasca pilkada, sebanyak 3.034 usulan yang disampaikan ditolak karena tidak sesuai dengan NSPK manajemen Aparatur Sipil Negara;
- 11) Kesimpulan
 - a. Dalam konteks pengawasan pelaksanaan sistem merit yang dilakukan selama ini, kita sudah harus merubah pola pikir bagaimana transparansi di dalam setiap proses pengawasan sistem merit tadi bisa dilaksanakan dengan baik, tentu basisnya adalah data.



- b. Dalam pengawasan sistem merit yang berbasis pada data, karena data Aparatur Sipil Negara cukup besar, maka teknologi tentu menjadi sesuatu yang mandatori untuk dimanfaatkan dalam rangka membantu pelaksanaan. Termasuk menggunakan *artificial intelligence* untuk membaca dokumen-dokumen persyaratan yang diusulkan oleh setiap instansi. Sehingga dengan demikian ketergantungan terhadap institusi, tidak menjadi mandatori lagi, tetapi kemudian bagaimana transparansi kemudian kita hadirkan di dalam proses pengawasan ini;
- 12) Data pengaduan yang sudah masuk atau pelanggaran netralitas yang masuk melalui sistem berbagi terintegrasi selama Pilkada dan Pilpres sebanyak 1.652 pengaduan. 72% dari pengaduan itu telah ditindaklanjuti oleh Badan Kepegawaian Negara atau jumlahnya sebanyak 1.188 aduan sudah disampaikan ke PPK, dengan status ada yang masih menunggu tindak lanjut dari PPK, kemudian ada yang setelah dilakukan verifikasi dan validasi di lapangan, ternyata yang bersangkutan tidak melanggar netralitas, jumlahnya sebanyak 119. Kemudian, ada yang sudah diberikan sanksi, apakah dalam bentuk diberhentikan ataupun diberikan hukuman disiplin sesuai PP 94 tentang Disiplin Aparatur Sipil Negara, jumlahnya sekitar 120.

Tambahan keterangan

Sehubungan dengan permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, selanjutnya disebut UU ASN, terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, selanjutnya UUD 1945, yang dimohonkan oleh Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah, dan Indonesia Corruption Watch, sesuai registrasi di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Nomor 121/PUUXXII/2024 tanggal 10 September 2024, dengan perbaikan permohonan tanggal 2 Oktober 2024, bersama ini dengan hormat kami memberikan keterangan dengan sistematika penjelasan sebagai berikut:

A. DUKUNGAN KEBIJAKAN

B. DUKUNGAN SUMBER DAYA KELEMBAGAAN DAN WALI DATA KEPEGAWAIAN NASIONAL

C. PERAN BKN DALAM PENGAWASAN PENERAPAN SISTEM MERIT

1. Keberlanjutan Peran Pengawasan Sistem Merit Pasca KASN.
2. Area Pengawasan yang Dilakukan BKN.



3. Metode Pengawasan.
4. Integrasi Sistem Informasi sebagai Mesin Penggerak Pengawasan Sistem Merit yang Independen.
5. Tindakan Administratif yang Telah Dilakukan.
6. Operasionalisasi Peran Pengawasan Sistem Merit.
 - a. Pengawasan dan Penegakan Pelanggaran Sistem Merit
 - b. Pengawasan Netralitas ASN
 - c. Pengawasan Pengisian Jabatan

D. RISALAH PERBANDINGAN PENGAWASAN SISTEM MERIT OLEH KASN DAN OLEH BKN

E. SIMPULAN

F. PENUTUP

Berangkat dari sistematika penyajian tambahan keterangan di atas, berikut kami akan mengurai masing-masing sub bahasan untuk memberikan gambaran konsepsi dan implementasi atas pengawasan penerapan sistem merit yang dilaksanakan oleh BKN pasca pembubaran KASN.

A. DUKUNGAN KEBIJAKAN

Untuk melaksanakan peran, tugas, dan fungsi dalam tata kelola pemerintahan, Badan Kepegawaian Negara (BKN) mendapatkan dukungan kebijakan sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023, pada Pasal 70 ayat (3) menyatakan bahwa KASN tetap melaksanakan tugas dan fungsinya dalam hal pengawasan implementasi sistem merit dan netralitas ASN sampai dengan ditetapkan peraturan pelaksanaan UU ini.
2. Peraturan Pelaksana Kelembagaan (OTK) yang tertuang dalam:
 - a. Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Perpres 47 Tahun 2021 tentang Kementerian PANRB.
 - b. Peraturan Presiden Nomor 92 Tahun 2024 tentang BKN.

Dengan kedua Perpres tersebut maka Tugas dan fungsi KASN beralih ke Kementerian PANRB dan BKN, sebagaimana diatur dalam Pasal 70 ayat (3) UU ASN.

3. Surat Edaran Menteri PANRB No. 4 Tahun 2024 tentang Pengalihan Pelaksanaan Pengawasan Sistem Merit Dalam Manajemen Aparatur Sipil Negara. Isi Edaran adalah:



- a. Pelaksanaan tugas dan fungsi KASN telah beralih kepada Kementerian PANRB dan BKN.
 - b. Kementerian PANRB memiliki tugas untuk menetapkan kebijakan pengawasan penerapan sistem merit, sementara BKN bertugas untuk melaksanakan pengawasan penerapan sistem merit.
4. Peraturan Presiden Nomor 116 Tahun 2022, tentang Pengawasan dan Pengendalian NSPK Manajemen ASN dengan rincian penjelasan:
- a. BKN memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan dan pengendalian implementasi NSPK Manajemen ASN di seluruh Instansi.
 - b. Metode Pengawasan dan Pengendalian dilakukan melalui metode preventif dan represif.
 - c. BKN memiliki kewenangan untuk melakukan Tindakan Administratif dalam batas kewenangan tertentu seperti **pemblokiran**.
 - d. Pasal 25 ayat (2) mengamanatkan: “Dalam hal terdapat kebutuhan Instansi Pemerintah, pejabat yang ditunjuk sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat melakukan **pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, promosi, dan mutasi kepegawaian setelah mendapat pertimbangan teknis Kepala BKN.**”
5. Surat Edaran Kepala BKN Nomor 7 Tahun 2024 tentang Pemanfaatan Aplikasi Integrated Mutasi Dalam Rangka Pengangkatan, Pemindahan, Dan Pemberhentian Pegawai Aparatur Sipil Negara. Selain memastikan keberlanjutan pengawasan dan pengendalian terhadap proses pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian yang dilakukan oleh PPK Non Definitif sebagaimana diamanatkan dalam Perpres 116 Tahun 2022, hal ini juga diberlakukan kepada PPK Definitif sebagai bentuk **pengawasan preventif** untuk memastikan **tidak terjadinya potensi pelanggaran sistem merit/NSPK manajemen ASN** sebelum dilakukannya pelantikan.
6. Surat Kepala BKN Nomor 5979/B-AK.03/SD/K/2024 tanggal 10 September 2024 mengenai Pelaksanaan Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Sebelum Penerapan Manajemen Talenta Secara Nasional.
- B. DUKUNGAN SUMBER DAYA KELEMBAGAAN DAN WALI DATA KEPEGAWAIAN NASIONAL**



Fakta bahwa pelaksanaan pengawasan sistem merit memiliki tantangan baik dalam aspek jumlah maupun persebaran pegawai ASN dalam wilayah geografis maupun administratif di Indonesia. Dengan jumlah pegawai ASN yang demikian banyak serta persebaran yang sangat luas dan beragam pada tiap-tiap instansi pemerintah pusat dan daerah, menimbulkan permasalahan dan tantangan yang cukup besar khususnya dalam pengelolaan manajemen ASN, termasuk pengawasan penerapan sistem merit. Jumlah seluruh Pegawai ASN

BKN memiliki keunggulan dari sisi kelembagaan karena memiliki struktur organisasi vertikal di daerah yang dapat menjangkau seluruh wilayah Indonesia, yaitu dengan hadirnya 14 (empat belas) Kantor Regional dan 21 (dua puluh satu) Unit Pelayanan Teknis (UPT) yang tersebar dari kota Banda Aceh sampai kota Jayapura. Tentu dengan keberadaan kelembagaan yang menjangkau sampai ke daerah ini, dengan di dukung kurang lebih 2500 ASN BKN memiliki kesempatan yang lebih besar untuk dapat secara intensif mencegah sekaligus menyelesaikan permasalahan sehubungan dengan potensi pelanggaran sistem merit yang terjadi di daerah.

Mendukung struktur organisasi tersebut, BKN juga telah mengembangkan berbagai prosedur dan mekanisme termasuk basis data (*database*) dan sistem informasi dalam rangka mengoptimalkan tata kelola pelaksanaan tugas, fungsi, dan kewenangan khususnya dalam pengawasan penerapan sistem merit. Database kepegawaian yang terintegrasi di dalam Sistem Informasi Aparatur Sipil Negara (**SIASN**) BKN tentu menjadi modal dasar untuk mengembangkan seperangkat platform layanan digital dalam menjamin implementasi sistem merit. **ASN Digital**, telah dibangun dan secara berkelanjutan akan terus dikembangkan sebagai platform besar layanan ASN dan manajemen ASN yang akan menjadi ekosistem digital bagi seluruh aktivitas manajemen ASN skala nasional. Seluruh sub sistem dari ASN Digital, akan menjadi layanan terintegrasi sekaligus pengumpan dalam pengambilan Keputusan strategis maupun teknis dalam seluruh aktivitas mulai dari perencanaan pegawai, pengadaan pegawai, penempatan pegawai, penilaian kinerja pegawai, pengembangan kompetensi pegawai, pengembangan karier pegawai, pengelolaan disiplin, integritas dan



moralitas pegawai, pengelolaan penghargaan dan hak kepegawaian, pengelolaan pemberhentian pegawai, dan aktivitas manajemen ASN lainnya. Dengan seluruh aktivitas manajemen ASN yang dikelola dalam ekosistem besar ASN Digital, tentu pengawasan penerapan sistem merit yang bersumbu pada penjaminan penerapan kualifikasi, kompetensi, potensi, kinerja, integritas dan moralitas dalam setiap proses pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai akan dapat lebih mudah, cepat, independen, akuntabel, dan transparan. Data dan informasi digital terkait kualifikasi, kompetensi, potensi, kinerja, integritas dan moralitas akan terus dimutakhirkan sebagai landasan dalam pengembangan sekaligus penjaminan karier ASN, sekaligus untuk memastikan bahwa fenomena *spoils system* akan dapat ditekan, diminimalisasi, dan akhirnya dihilangkan dalam praktek manajemen ASN modern.

C. PERAN BKN DALAM PENGAWASAN PENERAPAN SISTEM MERIT

Pasca terbitnya peraturan pelaksana sebagai tonggak beralihnya tugas KASN ke Kementerian PANRB dan BKN, tentu perlu beberapa strategi transisi untuk memastikan tidak terjadinya stagnansi layanan yang selama ini dikelola KASN, sekaligus secara bertahap meningkatkan kualitas pengawasan penerapan sistem merit yang lebih obyektif, efektif dan efisien, transparan, kredibel, dan independen.

1. Keberlanjutan Peran Pengawasan Sistem Merit Pasca KASN.

Beberapa strategi yang dilakukan pada masa transisi, bulan pertama sejak beralihnya tugas KASN ke BKN khususnya, maka beberapa layanan tidak dilakukan penyesuaian baik dari sisi substansi pengaturan, platform aplikasi yang digunakan, maupun memperhatikan kecepatan layanan yang selama ini diselenggarakan KASN. Pertimbangan strategi masa transisi ini dilakukan untuk memberikan kepastian hukum dan kepastian layanan kepada instansi untuk memastikan keberlanjutan realisasi target kinerja seluruh instansi yang salah satunya adalah terkait implementasi sistem merit. Salah satu contohnya adalah penilaian implementasi sistem merit yang oleh KASN dilakukan melalui platform sipinter.kasn.go.id hanya dipindah domain dengan alamat pinter.bkn.go.id dengan tanpa mengubah menu, fitur, pengaturan penilaian, dan sebagainya. Kemudian, di semester II 2024 dilakukan penilaian oleh BKN terhadap 94 instansi



pemerintah melanjutkan penilaian semester I 2024 yang sebelumnya dilakukan oleh KASN terhadap 20 instansi pemerintah.

Termasuk dalam pengisian JPT yang selama ini dilakukan melalui SIJAPTI KASN, dilakukan pola yang sama dengan mengunggah maupun mengirim data usulan melalui aplikasi integrated Mutasi (i-Mut) versi awal dan bersurat langsung untuk tidak menyulitkan instansi dalam hal korespondensi usulan. Dalam pengawasan netralitas, juga dilakukan penarikan data laporan dari SIAPNET KASN untuk diintegrasikan dengan SBT (Sistem Berbagi Terintegrasi) BKN, dan kemudian dibahas dengan seluruh anggota Satgas Netralitas untuk penanganan selanjutnya. Dengan kondisi ini, maka tidak terjadi jeda pelaksanaan tugas dan peran terkait dengan pengawasan sistem merit, sehingga instansi tidak dirugikan dari sisi pelayanan, dan pengawasan sistem merit tetap berjalan sebagaimana mestinya untuk memastikan pencegahan sekaligus penegakan dalam hal terjadinya pelanggaran sistem merit oleh instansi.

2. Area Pengawasan yang Dilakukan BKN.

BKN melakukan pengawasan pada area manajemen ASN, khususnya yang memiliki potensi melanggar NSPK manajemen ASN, yaitu:

- a. Pengangkatan (JPT, Administrator, Pengawas, Pejabat Fungsional).
Terhadap pengangkatan JPT, digunakan kerangka aturan yang masih sama yaitu melalui Permen PANRB Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pengisian JPT secara terbuka dan kompetitif, dan Permen PANRB Nomor 3 Tahun 2020 tentang Manajemen Talenta, Dimana apabila diisi melalui seleksi terbuka, uji kompetensi, maupun evaluasi kinerja akan dipastikan diantaranya:
 - 1) Susunan anggota panselnya apakah sesuai secara ketentuan dan memiliki kecukupan profesionalitas serta menghindari potensi terjadinya konflik kepentingan.
 - 2) Metode seleksinya, termasuk pembobotannya, untuk memastikan bahwa proporsionalitas penilaian mencerminkan pencarian terhadap kandidat terbaik menurut prinsip meritokrasi.
 - 3) Jabatan yang akan diisi melalui seleksi terbuka apakah sudah dalam kondisi lowong atau akan lowong.



- 4) Pejabat yang akan dilakukan uji kompetensi, apakah sudah memiliki kecukupan masa kerja dalam jabatan 2 tahun, apakah pernah tersangkut permasalahan disiplin maupun integritas moralitas.
- 5) Pejabat yang akan dilakukan evaluasi kinerja, apakah telah memiliki masa jabatan 5 tahun, apakah memiliki catatan disiplin, integritas moralitas, maupun kinerja yang baik.
- 6) Dan catatan lainnya yang digunakan untuk memastikan bahwa prinsip meritokrasi berjalan dengan baik.

Sementara itu, dalam pengisian jabatan administrasi seperti jabatan administrator dan pengawasan, dipastikan pengisiannya sesuai dengan ketentuan pengangkatan maupun mutasi sebagaimana aturan di PP 11 Tahun 2017 sebagaimana telah diubah dengan PP 17 tahun 2020. Demikian halnya dengan pengisian ke dalam Jabatan Fungsional, dilakukan pengendalian untuk memastikan kecukupan norma dengan ketentuan pelaksana seperti Permen PANRB Nomor 1 Tahun 2023 tentang Jabatan Fungsional.

- b. Pengukuhan (ke dalam nomenklatur jabatan pelaksana baru sesuai Kepmenpan 11/2024, ke nomenklatur JF baru sesuai kebijakan instansi Pembina JF, ke Jabatan Manajerial pasca terjadinya reorganisasi).

Dalam pengawasan preventif maupun represif atas aktivitas pengukuhan (pengangkatan), hal yang akan dipastikan adalah:

- 1) Tidak terjadinya penurunan kelas jabatan tanpa sebab disiplin dan sebab kinerja;
- 2) Penjaminan kesesuaian nomenklatur pelaksana dengan kualifikasi Pendidikan yang dipersyaratkan;
- 3) Penjaminan tidak terjadinya pemberhentian dalam penyederhanaan organisasi (reorganisasi) yang tidak prosedural;
- 4) dan penjaminan mutu pengawasan lainnya untuk memastikan terjadinya perlindungan karier sesuai sistem merit.

- c. Penugasan (Penugasan Kepala Sekolah dan Kepala Puskesmas).

Pengawasan terhadap penugasan kepala sekolah dan kepala puskesmas menjadi penting karena jabatan tersebut masuk kategori



jabatan manajerial di UU 20 Tahun 2023 melalui penugasan JF, dan juga memiliki kewenangan perbendaharaan baik selaku PPK maupun KPA. Tentu pengawasan terhadap penugasan ini salah satunya merupakan hasil kerjasama dengan KPK untuk memastikan tidak terjadinya komoditisasi dan jual beli dalam praktiknya.

d. Promosi (Kenaikan jenjang Pejabat Fungsional).

Pengawasan terhadap kenaikan jenjang JF dilakukan untuk memastikan kelayakan administratif dan substantif dari pejabat yang diusulkan untuk promosi. Hal ini salah satunya berfungsi untuk menghindari praktik jual beli promosi jabatan fungsional yang pada beberapa kesempatan lalu sempat marak.

e. Mutasi (JPT, Administrator, Pengawas, Pejabat Fungsional, Pelaksana).

Pengawasan terhadap proses mutasi, dilakukan untuk memastikan bahwa mutasi yang dilakukan menganut prinsip *the right man on the right place* (dengan memastikan kecocokan kualifikasi, riwayat jabatan, dan sebagainya), dalam koridor tujuan pengembangan karier pegawai, dan merupakan aktivitas *job enrichment* maupun *job enlargement*.

f. Pemberhentian (karena pengunduran diri, proses disiplin, evaluasi kinerja, pengangkatan ke dalam jabatan lain, dan tindak lanjut putusan pidana).

Pengawasan terhadap proses pemberhentian dilakukan untuk menjamin proses yang bebas dari kepentingan balas dendam, proses yang merupakan tindak lanjut proses hukum, proses yang merupakan hilir dari rangkaian pengelolaan disiplin dan kinerja.

3. Metode Pengawasan.

Dalam dalam melaksanakan pengawasan penerapan sistem merit lebih mengutamakan upaya pengawasan secara preventif terlebih dahulu, baru kemudian upaya represif, dengan penjelasan sebagai berikut:

a. Pengawasan Preventif, yang dilakukan melalui:

- 1) Pengawasan Sistem Merit dan Indeks NSPK Manajemen ASN;
- 2) Penjaminan mutu pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian ASN melalui layanan integrated Mutasi (i-Mut);



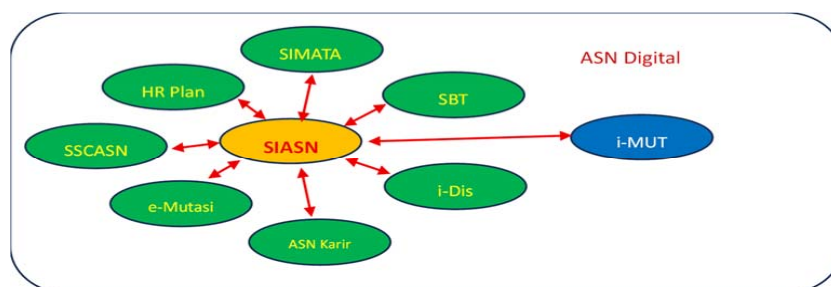
- 3) Penerapan ASN Karier dan Si MaTa, untuk memastikan karir ASN sesuai kualifikasi, kompetensi, potensi, kinerja, integritas dan moralitas;
 - 4) Pengendalian aduan dan penanganan netralitas ASN melalui Sistem Berbagi Terintegrasi (SBT);
 - 5) Pengendalian proses disiplin melalui integrated Disiplin (i-Dis);
 - 6) Konsultasi, Pendampingan, dan Bimbingan Teknis;
 - 7) Optimalisasi sistem pemantauan dan evaluasi serta pelaporan (seperti SP4N LAPOR, dll).
- b. Pengawasan Represif, yang dilakukan melalui:
- 1) Audit Reguler
 - 2) Audit Investigatif
 - 3) Tindakan Administratif
 - 4) Tindakan Administratif sebagai tindak lanjut hasil pengawasan system merit dilakukan dengan hal:
 - a. Penegakan NSPK melalui Tindakan Administratif bagi pelanggaran NSPK berupa peringatan/teguran, pencatuman dalam daftar pelanggar NSPK, dan pemblokiran;
 - b. Tindakan Administratif Bersama Kementerian/Lembaga lainnya, kolaborasi antara BKN dengan Kementerian/Lembaga lainnya untuk memberikan Tindakan administratif dalam pelaksanaan pengawasan sistem merit merupakan bertujuan untuk menjamin terwujudnya sistem Merit dalam kebijakan dan penyelenggaraan Manajemen ASN yang mendukung penyelenggaraan pemerintahan negara yang efektif, efisien dan terbuka, serta bebas dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

4. Integrasi Sistem Informasi sebagai Mesin Penggerak Pengawasan Sistem Merit yang Independen. ASN Digital, yang telah dibangun dan secara berkelanjutan akan terus dikembangkan sebagai platform besar layanan ASN dan manajemen ASN yang akan menjadi ekosistem digital bagi seluruh aktivitas manajemen ASN skala nasional. Seluruh sub sistem dari ASN Digital, akan menjadi layanan terintegrasi sekaligus pengumpunan dalam pengambilan Keputusan strategis maupun teknis dalam seluruh aktivitas mulai dari perencanaan pegawai, pengadaan pegawai,



penempatan pegawai, penilaian kinerja pegawai, pengembangan kompetensi pegawai, pengembangan karier pegawai, pengelolaan disiplin, integritas dan moralitas pegawai, pengelolaan penghargaan dan hak kepegawaian, pengelolaan pemberhentian pegawai, dan aktivitas manajemen ASN lainnya.

Beberapa sub sistem tersebut, dioperasionalisasi dalam layanan aplikasi seperti HR Planning (untuk keperluan perencanaan pegawai dan peta jabatan), SSCASN (untuk kepentingan seleksi calon PNS dan PPPK), SIMATA (Manajemen Talenta untuk mengawal pengembangan karier seluruh ASN), ASN Karier (salah satu fungsinya sebagai platform seleksi terbuka JPT yang lebih modern dan *system generated*), e-Mutasi (untuk layanan pindah antar instansi), *integrated* Mutasi atau i-Mut (sebagai layanan pengawasan preventif dalam pengangkatan pemindahan dan pemberhentian pegawai dalam satu instansi untuk perlindungan karier), *integrated* Disiplin (sebagai platform pengelolaan disiplin pegawai), Sistem Berbagi Terintegrasi (sebagai platform bersama seluruh anggota Satgas Netralitas dalam memantau aduan dugaan pelanggaran), dan lain sebagainya. Ilustrasi dari ekosistem digital tersebut dapat digambarkan berikut:



Dapat kami ilustrasikan misalnya dalam menjamin perlindungan karier untuk memastikan bahwa sistem merit ditegakkan melalui layanan *integrated* Mutasi (i-Mut). Apabila seseorang pejabat yang akan diberhentikan dari jabatannya di luar prinsip meritokrasi (bisa karena dendam pribadi, beda latar belakang SARA, dianggap terlalu tua/muda, dan alasan-alasan non merit lainnya), ketika di-input melalui i-Mut, maka akan tertolak karena prinsip ketentuan pemberhentian wajib dijalankan hanya dengan koridor norma disiplin dan norma kinerja. Atau misalnya



karena ada pertimbangan subyektif *like and dislike*, seseorang “dengan tergesa-gesa” akan dipromosikan ke jabatan di atasnya sebagai balas jasa atas kepentingan pribadi pimpinan, maka ketika di-input di i-Mut akan secara otomatis terfilter baik diterima maupun ditolak dengan menarik data usia, pangkat, riwayat jabatan, dan data teknis kepegawaian lain yang bersumber dari SIASN BKN. Jadi, apabila misalnya menduduki jabatan tertentu memiliki syarat maksimal usia, atau syarat minimal pendidikan, atau syarat minimal riwayat jabatan, maka i-Mut akan menjadi instrumen yang “bebas intervensi”. Sebagai bagian dari pengawasan preventif terhadap implementasi sistem merit, maka kami yakin bahwa praktik pelanggaran sistem merit dapat dicegah sedari awal sehingga akan mengurangi aktivitas penegakan atas pelanggaran sistem merit apabila tidak memiliki instrumen pengawasan preventif ini. Dapat kami sampaikan di sini, bahwa aktivitas pengawasan preventif melalui i-Mut setidaknya sudah mencegah potensi pelanggaran sistem merit sejumlah **9.052 ASN** yang diusulkan PPK untuk diangkat, dipindah, maupun diberhentikan **tidak sesuai ketentuan manajemen ASN**. Adapun datanya dapat kami sampaikan sebagai berikut:

AKTIVITAS	TOTAL USULAN	TOTAL ASN YG DIUSULKAN	HASIL PENGAWASAN PREVENTIF		
			Sesuai NSPK	Sesuai NSPK dengan Catatan	Tidak Sesuai NSPK
Usulan pengangkatan pemindahan pemberhentian bulan Oktober 2024 – April 2025	4.302 Surat Usul	72.227 ASN	62.164	1.011	9.052

*) Data tarikan dan diolah dari i-Mut

Uraian tersebut di atas menjadi dasar dari pertimbangan logis bahwa BKN akan melaksanakan pengawasan teknis atas penerapan sistem merit secara lebih efektif, efisien, dan optimal. Kekhawatiran umum mengenai



independensi Lembaga dalam menjalankan peran pengawasan sistem merit, secara *vis-à-vis* akan dijawab dengan pembangunan dan pengembangan teknologi informasi dan digitalisasi secara masif untuk mewujudkan apa yang disebut **independensi digital**. Kita tentu masih ingat bagaimana proses pengadaan CPNS era sebelum 2010 yang banyak disinyalir tidak transparan, rawan intervensi, dan tuduhan negatif lainnya, dapat ditransformasi menjadi lebih transparan, bebas intervensi, dan mendapat dukungan positif dari khalayak dengan hadirnya sistem CAT BKN. Hal ini menunjukkan betapa kemas layanan digital berbasis teknologi informasi dapat menjawab banyak tantangan dinamika perubahan sekaligus memberikan jaminan yang lebih optimis dalam peningkatan kualitas layanan yang bermuara pada terbangunnya *public trust*. Tentunya, dengan ekosistem besar ASN Digital, BKN juga yakin akan dapat mengemban amanat pengelolaan ASN nasional, termasuk di dalamnya pengawasan penerapan sistem merit, menuju modernisasi layanan yang lebih transparan, obyektif, independen, dan humanis dalam membersamai langkah seluruh pemerintah baik pemerintah pusat, provinsi, maupun kabupaten/kota dalam mencapai target pembangunan sektoral dan kewilayahan.

5. Tindakan Administratif yang Telah Dilakukan.

Dalam melaksanakan pengawasan terhadap implementasi sistem merit, BKN dibekali dengan instrumen penegakan yang dapat digunakan apabila instansi tidak menindaklanjuti rekomendasi hasil pengawasan dari BKN yang berupa Tindakan Administratif, yang diamanatkan di dalam Peraturan Presiden Nomor 116 Tahun 2022. Tindakan administratif tersebut berupa:

- a. peringatan;
- b. pencantuman dalam daftar pelanggar NSPK manajemen ASN;
- c. pemblokiran data kepegawaian dan/atau layanan kepegawaian;
- d. pencabutan keputusan atas pengangkatan, pemindahan, atau pemberhentian selain yang menjadi kewenangan Presiden;
- e. pembatalan atas keputusan yang ditetapkan oleh PPK, PyB, atau pejabat lain yang ditunjuk selain yang menjadi kewenangan Presiden; dan/atau



- f. rekomendasi pencabutan atau pengalihan kewenangan PPK, PyB, atau pejabat lain yang ditunjuk dalam hal objek rekomendasi yang ditetapkan oleh Presiden.

Tindakan Administratif pada huruf d sampai dengan huruf f tersebut diatas, dilakukan oleh Kepala BKN setelah berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendayagunaan aparatur negara dan menteri/ pimpinan lembaga terkait.

Pemblokiran data kepegawaian dan/atau layanan kepegawaian dilakukan terhadap proses Manajemen ASN pada Instansi Pemerintah melalui sistem informasi ASN yang berbasis teknologi informasi. Pemblokiran data kepegawaian dan/atau layanan kepegawaian dilakukan setelah melalui proses verifikasi, validasi, dan/atau Audit Manajemen ASN oleh BKN.

Mengenai Pelaporan dan Tindak Lanjut ditentukan bahwa Laporan hasil Wasdal Pelaksanaan NSPK Manajemen ASN disampaikan secara berkala oleh Kepala BKN kepada Presiden paling sedikit 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun serta ditembuskan kepada Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dan menteri/pimpinan lembaga terkait.

Dapat kami sampaikan bahwa tindakan administratif yang telah dilakukan BKN sebagai berikut:

AKTIVITAS PENGAWASAN REPRESIF	JUMLAH	KETERANGAN
Rekomendasi Hasil Wasdal	432 surat	Pelanggaran system merit/NSPK selain pelanggaran netralitas
Peringatan/Teguran	18 surat	Dilakukan pasca Rekomendasi hasil wasdal yang belum ditindaklanjuti instansi, dan sebagai aktivitas sebelum dilakukannya Pemblokiran, atau Penangguhan Layanan Kepegawaian.



Pemblokiran	165 ASN	Jumlah tersebut adalah yang saat ini masih diblokir. Tidak termasuk pada era sebelumnya yang telah dibuka blokir karena telah melaksanakan rekomendasi BKN.
Tindakan Administratif Lainnya	3 Instansi	Berupa Pembatalan Keputusan PPK

6. Operasionalisasi Peran Pengawasan Sistem Merit.

a. Pengawasan dan Penegakan atas Pelanggaran Sistem Merit.

Adalah pengawasan yang dioperasionalisasi melalui metode pengawasan preventif dalam pengangkatan pemindahan dan pemberhentian ASN menggunakan platform integrated Mutasi (i-MUT), Pelaksanaan Audit Reguler dan investigatif dalam hal terjadinya pelanggaran sistem merit dengan menerbitkan rekomendasi hasil Wasdal, dan pemberian Tindakan Administratif dalam hal instansi tidak menindaklanjuti rekomendasi hasil Wasdal.

Dalam dalam **pengawasan penerapan sistem merit**, BKN melakukan sesuai dengan karakteristik kewenangannya yang selama ini telah dilakukan oleh Deputi Bidang Pengawasan dan Pengendalian, yaitu melalui pendekatan preventif dan pendekatan represif. Pendekatan preventif dilakukan dengan upaya pencegahan terjadinya potensi pelanggaran NSPK/sistem merit dalam setiap pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian ASN, yang secara operasional dilakukan melalui:

- a. Integrated Mutasi (i-Mut)
- b. ASN Karier
- c. Integrated Disiplin (i-Dis)

Dengan pendekatan preventif ini, maka pelanggaran sistem merit **yang diadukan**, secara kuantitatif dapat dicegah sedari awal. Dengan tidak dapat diprosesnya usulan yang berpotensi melanggar sistem merit, maka Upaya luar biasa yang harus ditempuh ketika telah terjadi pelanggaran system merit dapat diminimalisasi. Bisa dibayangkan ketika



pelanggaran system merit bermuara sampai Tindakan Administratif, ini tentu menjadi konsumsi publik yang melelahkan untuk dimoderasi.

Pengendalian preventif yang dilakukan melalui integrated mutasi terhadap pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian yang dilakukan oleh PPK instansi, diamanatkan melalui SE BKN Nomor 7 Tahun 2024. Sejak beralihnya tugas KASN ke BKN, ringkasan pelaksanaannya dapat digambarkan pada tabel berikut:

BULAN	TOTAL SURAT USUL	TOTAL ASN YANG DIUSULKAN
Oktober 2024	459	9.319
November 2024	431	7.227
Desember 2024	691	12.956
Januari 2025	621	13.705
Februari 2025	817	13.978
Maret 2025	733	8.470
April 2025	550	6.572
TOTAL	4.302	72.227

Dari 7 (tujuh) bulan pelaksanaan pengawasan preventif yang dilakukan melalui iMut di BKN tersebut, dilakukan terhadap beberapa kategori pengawasan yaitu terhadap kegiatan pengangkatan, penugasan, promosi, pengukuhan, mutasi, dan pemberhentian, dengan rincian:

- a. Pengangkatan (JPT, Administrator, Pengawas, Pejabat Fungsional);
- b. Pengukuhan (ke dalam nomenklatur jabatan pelaksana baru sesuai Kepmenpan 11/2024, ke nomenklatur JF baru sesuai kebijakan instansi Pembina JF, ke Jabatan Manajerial pasca terjadinya reorganisasi);
- c. Penugasan (Penugasan Kepala Sekolah dan Kepala Puskesmas);
- d. Promosi (Kenaikan jenjang Pejabat Fungsional);
- e. Mutasi (JPT, Administrator, Pengawas, Pejabat Fungsional, Pelaksana);



- f. Pemberhentian (karena pengunduran diri, proses disiplin, evaluasi kinerja, pengangkatan ke dalam jabatan lain, dan tindak lanjut putusan pidana);

dan diperoleh data sebagai berikut:

KATEGORI	TOTAL SURAT USUL	TOTAL ASN YANG DIUSULKAN
Pengangkatan	1.350	19.570
Pemberhentian	1.074	5.203
Mutasi	899	18.440
Promosi	470	8.640
Penguksuhan	469	19.583
Penugasan	32	742
TOTAL	4.296	72.178

Dari jumlah tersebut, hasil pengawasan dan pengendalian preventif yang dilakukan menghasilkan data:



*) Data ditarik dari bulan Juni 2024 – April 2025

Dari kondisi tersebut, dapat disimpulkan bahwa pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian ASN sejumlah 6.018 di era Penjabat Kepala Daerah “Tidak Dapat Dipertimbangkan” (Tidak Sesuai NSPK) dan sejumlah 3.034 di era Kepala Daerah Definitif “Tidak Sesuai NSPK”. Hal ini menandakan bahwa dengan i-Mut maka pengawasan preventif dapat



menghilangkan potensi pelanggaran sistem merit/NSPK atas proses pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian sejumlah 9.052 ASN. Tentu ini akan mengurangi aktivitas penegakan atas pelanggaran system merit/NSPK yang terjadi pasca terjadinya pelanggaran, yang menghemat waktu, biaya, dan sumber daya instansi lainnya.

b. Pengawasan Netralitas ASN.

Adalah pengawasan yang dioperasionalisais melalui pemanfaatan Sistem Berbagi Terintegrasi (SBT) sebagai wadah bersama diantara seluruh anggota Satgas Netralitas dalam mengelola pengaduan, melalui rekomendasi penerusan aduan dari Bawaslu, dan Tindakan Pengendalian dalam hal instansi tidak menindaklanjuti rekomendasi maupun tidak menegakkan disiplin terhadap dugaan pelanggaran tersebut sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Dengan beralihnya tugas fungsi KASN ke BKN, maka beberapa tugas KASN dalam Satgas Netralitas juga beralih ke BKN diantaranya melakukan penanganan dan penyelesaian laporan dugaan pelanggaran netralitas ASN dan melakukan monitoring dan evaluasi dan tindak lanjut rekomendasi oleh PPK.

Berikut adalah data penanganan dugaan pelanggaran netralitas ASN dalam masa Pemilihan Umum Tahun 2024 dan Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2024 dengan pemanfaatan SBT.

NO.	STATUS	JUMLAH
1.	Proses	464
2.	Menunggu Tindak Lanjut PPK	949
3.	Ditolak/Dibatalkan	119
4.	Diberhentikan/Pensiun/APS/Meninggal Dunia/Tidak Terbukti	65
5.	Diberikan Hukuman	55
	TOTAL PENGADUAN YANG DITANGANI	1.652



Melalui Aplikasi SBT ini, Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dan/atau pejabat yang berwenang menghukum dapat melakukan pemantauan atau monitoring terhadap pegawai ASN yang melanggar asas netralitas pada masing-masing instansi serta menindaklanjuti dengan pengenaan/penjatuhan hukuman disiplin melalui aplikasi IDIS yang telah terintegrasi dengan aplikasi SBT. Selain itu, data/informasi mengenai penjatuhan/pengenaan hukuman disiplin terhadap pegawai ASN tercatat dan tersimpan dalam riwayat hukuman disiplin pada aplikasi SIASN yang dikelola oleh BKN.

Dalam hal laporan dan rekomendasi BKN yang telah disampaikan melalui aplikasi SBT sampai dengan batas waktu sesuai dengan service level agreement (SLA) tidak atau belum ditindaklanjuti oleh PPK (selaku pejabat yang berwenang menghukum), maka BKN dapat melakukan pemblokiran data kepegawaian dan/atau layanan kepegawaian pegawai ASN yang melanggar asas netralitas tersebut pada aplikasi SIASN. Tindakan pemblokiran ini dilaksanakan dengan berpedoman dan berdasarkan pada Peraturan Kepala BKN Nomor 1 Tahun 2023 tentang Pemblokiran Data Kepegawaian Dan/Atau Layanan Kepegawaian Sistem Informasi Aparatur Sipil Negara. Namun demikian sebelum melakukan pemblokiran, BKN terlebih dahulu akan menyampaikan surat peringatan kepada PPK instansi ASN yang melakukan pelanggaran netralitas tersebut bekerja/ditugaskan. Sehingga proses pemblokiran yang akan dilakukan dapat diketahui dan diprediksi baik terkait dengan risiko, dampak, maupun konsekuensi yang timbul terhadap data dan layanan kepegawaian bagi pegawai ASN yang bersangkutan.

c. Pengawasan Pengisian Jabatan.

Adalah pengawasan pada setiap tahapan, proses, dan mekanisme pengisian Jabatan, baik **jabatan manajerial** (Jabatan Pimpinan Tinggi, Jabatan Administrator, Jabatan Pengawas, Jabatan Penugasan seperti Kepala Sekolah dan Kepala Puskesmas) maupun **jabatan non manajerial** yaitu pengisian jabatan fungsional (melalui pengangkatan pertama dari CPNS, melalui inpassing, melalui perpindahan dari jabatan lain, maupun pengangkatan kembali). Khusus pengangkatan JPT, pengawasan terhadap pengisian JPT dilakukan baik melalui seleksi



terbuka, uji kompetensi, evaluasi kinerja, maupun melalui Manajemen Talenta).

Dalam pengisian jabatan pimpinan tinggi, pada era KASN dilakukan melalui portal aplikasi SIJAPTI, dimana instansi mengunggah dokumen yang dibutuhkan sehubungan dengan usulan baik untuk seleksi terbuka, uji kompetensi, maupun evaluasi kinerja. Dokumen yang diunggah tersebut, dilakukan verifikasi, validasi, dan analisis secara manual oleh Tim Analist yang terdiri dari Pejabat Fungsional (Audiman, Analis SDMA, Analis Kebijakan) untuk kemudian dilakukan approval berjenjang oleh Asisten Komisioner, Komisioner, dan ditandatangani oleh Ketua KASN. Setelah dialihkan fungsinya ke BKN, maka proses pengisian JPT dilakukan melalui:

- a. Seleksi terbuka melalui i-Mut dan ASN Karier
- b. Uji Kompetensi dan Evaluasi Kinerja melalui i-Mut
- c. Pengisian melalui Manajemen Talenta

Dalam proses seleksi terbuka, instansi mengajukan usulan rencana pelaksanaan seleksi terbuka di aplikasi i-Mut dengan melampirkan seluruh persyaratan yang dibutuhkan dari mulai penetapan jabatan lowong, panitia seleksi, metode seleksi, draf pengumuman, dan lain sebagainya. Dalam penetapan jabatan yang lowong, karena i-Mut telah terintegrasi dengan SIASN BKN maka apabila jabatan tersebut masih terisi maka secara otomatis akan tertolak, kecuali pejabat tersebut sudah mengajukan BUP atau akan BUP dalam kurun waktu tertentu. Hal ini tentu memudahkan aktivitas verifikasi dan validasi sehingga bias dilaksanakan secara otomatis. Setelah terbit Persetujuan Rencana Seleksi Terbuka, maka fitur di ASN Karier akan terbuka otomatis dimana instansi akan menginput persyaratan terhadap jabatan lowong tersebut. Di ASN Karier, maka pengumuman pelamaran bisa langsung dilakukan termasuk pendaftaran oleh pelamar. Karena ASN karier juga menggunakan basis data SIASN maka apabila pelamar menginput NIP, maka otomatis akan terbaca data jabatan pelamar termasuk melakukan proses verifikasi dan validasi **by system secara otomatis** sehingga dapat langsung menolak apabila pelamar memiliki kualifikasi yang tidak sesuai (seperti usia melebihi persyaratan 56 tahun, belum memiliki



pengalaman di jabatan administrator selama minimal 2 tahun, catatan hukuman disiplin, dan sebagainya).

Untuk ketentuan normatif lainnya, BKN masih menggunakan analisis yang sama yang bersumber dari Permenpanrb Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pengisian JPT secara Terbuka dan Kompetitif di Lingkungan Instansi Pemerintah. Termasuk untuk usulan penerbitan rekomendasi hasil seleksi terbuka, akan dilihat kepatuhan instansi dalam melaksanakan seluruh proses dan prosedur seperti tata cara perankingan, pembobotan, tidak adanya potensi benturan kepentingan diantara anggota panel dengan peserta seleksi terbuka, dan sebagainya, untuk kemudian dikeluarkan Rekomendasi Hasil Selter oleh BKN sebagai dasar pengangkatan.

Dari sejak pengalihan tugas KASN ke BKN, disampaikan bahwa pengawasan terhadap pengisian JPT di BKN digambarkan dalam tabel berikut:

AREA PENGAWASAN PENGISIAN JPT	JUMLAH USUL	KETERANGAN
Persetujuan Rencana Seleksi Terbuka	160	
AREA PENGAWASAN PENGISIAN JPT	JUMLAH USUL	KETERANGAN
Rekomendasi Hasil Seleksi Terbuka	181	Termasuk untuk yang persetujuan rencananya diterbitkan oleh KASN
Persetujuan Rencana Uji Kompetensi	214	
Rekomendasi Hasil Uji Kompetensi	128	Terdapat beberapa rencana uji kompetensi yang dibatalkan, digabungkan (terhadap lebih dari 1 usulan sejenis), dan yang sampai saat ini masih berlangsung (belum



		mengajukan rekomendasi hasil).
Persetujuan Rencana Evaluasi Kinerja	105	
Rekomendasi Hasil Evaluasi Kinerja	54	Terdapat beberapa rencana evaluasi kinerja yang dibatalkan, digabungkan (terhadap lebih dari 1 usulan sejenis), dan yang sampai saat ini masih berlangsung (belum mengajukan rekomendasi hasil).
Persetujuan Pengisian melalui Manajemen Talenta	52	Diproses melalui Teken Dijital

Dalam pengawasan terhadap pengisian JPT melalui skema tersebut di atas, hasil pengawasan yang telah dilakukan menghasilkan data sebagai berikut:

KATEGORI RENCANA PERSETUJUAN DAN REKOMENDASI HASIL	SELEKSI TERBUKA	UJI KOMPETENSI	EVALUASI KINERJA	MANAJEMEN TALENTA	TOTAL
Disetujui	2050	1849	364	238	4501
Disetujui dengan Catatan	161	39	7	11	218
Tidak Disetujui	27	141	3	4	175
Tidak Diproses/Perlu Klarifikasi	0	146	1	17	164
Total	2238	2175	375	270	5058

Dari kondisi ini, tergambar bahwa kualitas implementasi pengisian JPT di instansi masih memiliki potensi pelanggaran yang dicegah dengan



terbitnya persetujuan maupun rekomendasi tersebut. Dalam hal telah dikeluarkannya baik persetujuan maupun rekomendasi pengisian JPT dimaksud, belum pernah terjadi pengangkatan JPT yang tidak sesuai dengan hasil rekomendasi. Ini merupakan kabar gembira mengingat data dari KASN, terdapat beberapa kasus instansi yang melakukan pengangkatan JPT tidak sesuai rekomendasi dari KASN. Ini dibuktikan dengan beberapa aduan masuk ke Wasdal BKN, dimana banyak rekomendasi dari KASN untuk membatalkan pengangkatan baik hasil seleksi terbuka maupun metode lainnya, yang tidak diindahkan oleh instansi

D. RISALAH PERBANDINGAN PENGAWASAN SISTEM MERIT OLEH KASN DAN OLEH BKN

Secara umum, perbandingan pelaksanaan pengawasan penerapan sistem merit yang dilakukan oleh KASN maupun yang dilakukan oleh BKN, baik dari sisi metode, instrumen pelaksanaan/platform layanan, dan beberapa aspek lainnya disajikan dalam tabel berikut:

NO	AKTIVITAS	KASN	BKN	PENJELASAN
1	Penilaian Implementasi Sistem Merit	o Indeks Sistem Merit o Penetapan Instansi terkait Manajemen Talenta	- o Indeks Implementasi NSPK Manajemen ASN - o Indeks Sistem Merit (2024) - o Penetapan Instansi Manajemen Talenta (mulai 2024)	- o Selain Indeks Sistem Merit, BKN melaksanakan penilaian indeks NSPK Manajemen ASN sebagai potret baseline kepatuhan dasar - o BKN juga melakukan penilaian Indeks SM pasca pembubaran KASN (Semester II 2024)



NO	AKTIVITAS	KASN	BKN	PENJELASAN
2	Pengawasan dan Penegakan atas Pelanggaran SM	Pasca terjadinya pelanggaran, dengan menerbitkan Rekomendasi	- o Pra terjadinya potensi pelanggaran melalui iMUT - o Pasca terjadinya pelanggaran, dengan menerbitkan Surat Wasdal - o Tindakan Administratif (Perpres 116/2022)	- o BKN tidak hanya bergerak pasca terjadinya pelanggaran, tetapi juga memainkan peran di awal, untuk mencegah potensi terjadinya pelanggaran. - o BKN juga memiliki instrumen penegakan yang lebih konkrit yaitu Tindakan Administratif
3	Pengawasan NKK Netralitas	- o Pemeriksaan atas Pelanggaran - o Rekomendasi Pelanggaran (final dan mengikat) - o Melalui SIAPNET (KASN-Bawaslu)	- o Klarifikasi dan Tindak Lanjut Aduan dari Bawaslu ke Instansi - o Melalui SBT (Kemendagri–Kemenpanrb–BKN – Bawaslu) - o Tindakan Pengendalian	- o Aplikasi SBT untuk seluruh Anggota Satgas, bahkan Masyarakat umum, bukan hanya aplikasi bilateral - o Tindakan Pengendalian yang lebih konkrit (Pemblokiran)
4	Pengawasan Pengisian JPT	- o Persetujuan Rencana - o Rekomendasi Hasil - o Rekomendasi KASN (ketidaksesuaian)	- o Persetujuan Rencana (Pra) - o Rekomendasi Hasil (Pasca) - o Surat Wasdal (ketidaksesuaian) - o Melalui iMUT dan ASN Karier	Dilakukan Sebagian besar berbasis analisis data sehingga lebih kredibel, otomatis, dan menghindari interensi kepentingan.



		o Melalui SIJAPTI		
5	Sanksi	Surat Teguran	- o Surat Teguran - o Blokir Data Pribadi ASN - o Blokir Layanan ASN - o Blokir Layanan Instansi	Penegakan sanksi oleh KASN hanya sampai diberikannya surat teguran dan rekomendasi sanksi kepada PPK, namun tidak dapat melakukan penegakan sanksi kepada PPK yang tidak melaksanakan rekomendasi/ menindaklanjuti teguran BKN lebih efektif dalam menjaga Sistem Merit karena memiliki sistem sanksi yang lebih powerfull dan dapat efektif digunakan

E. SIMPULAN

Dari penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa dengan beralihnya peran KASN ke BKN, maka transformasi pengawasan sistem merit yang dilakukan BKN sekurangnya terkait:

- a. Transformasi pengawasan berbasis teknologi informasi dan digitalisasi yang memiliki resiliensi terhadap potensi intervensi, sehingga terwujud independensi sistem dan dapat menjawab kekhawatiran tentang independensi lembaga.



- b. Pendelegasian sebagian tugas pengawasan sistem merit ke seluruh jajaran kantor regional sehingga mendekatkan pengawasan dengan lokus permasalahan.
- c. Selain pengawasan represif, BKN mengedepankan pengawasan preventif untuk dapat menekan potensi pelanggaran yang akan timbul pasca putusan administratif PPK.
- d. Manifestasi sanksi yang lebih kuat dengan Tindakan Administratif (pemblokiran, pencabutan/pembatalan Keputusan, dll), sehingga memiliki kekuatan *coersive* dalam penegakan atas pelanggaran sistem merit.

F. PENUTUP

Dengan memahami uraian di atas untuk mendukung tata kelola pemerintahan yang efektif, BKN lebih siap untuk melaksanakan peran, tugas dan fungsinya untuk implementasi pengawasan sistem merit di Indonesia karena mendapatkan dukungan kebijakan yang lengkap, dukungan sumber daya: SDM, Kelembagaan, Sistem dan Aplikasi, Big Data dan Anggaran.

[2.6] Menimbang bahwa Pemberi Keterangan yang dihadirkan Mahkamah, yaitu **Sri Hadiani Wara Kustriani** dan **Dr. Sofian Effendi** yang telah menyampaikan keterangan tertulis yang diterima Mahkamah pada tanggal 2 Desember 2024 dan keterangan secara lisan dalam persidangan Mahkamah pada tanggal 3 Desember 2024 dan 13 Desember 2024 serta keterangan tambahan yang diterima Mahkamah masing-masing pada tanggal 12 Desember 2024, sebagai berikut:

1. Sri Hadiani Wara Kustriani

1. Merupakan Anggota/Komisioner, Komisi Aparatur Sipil Negara, Periode 2019 sampai dengan 2024. Sebelumnya saya adalah Deputi dan Sekretaris Utama Lembaga Administrasi Negara yang ikut terlibat aktif dalam penyusunan UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN dimana didalamnya terdapat pasal-pasal yang melahirkan sebuah lembaga independen bernama Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN). KASN adalah Lembaga Non Struktural yang mandiri dan independen yang mempunyai fungsi untuk 1. mengawasi pelaksanaan norma dasar, kode etik dan kode perilaku ASN; dan 2. mengawasi penerapan sistem merit dalam kebijakan dan manajemen



ASN pada instansi pemerintah. Dalam melaksanakan fungsi ini maka KASN bertugas untuk 1. Menjaga netralitas pegawai ASN; 2. Melakukan pengawasan atas pembinaan profesi ASN; dan 3. Melaporkan pengawasan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan manajemen ASN kepada Presiden.

2. Urgensi keberadaan KASN berdasarkan pada pengalaman menjadi PNS selama lebih dari 30 tahun, pengalaman menjadi JPT madya selama 13 tahun, pengalaman saya menjadi team penyusunan UU No. 5 Tahun 2014 dan sebagai ketua Pokja penyusunan PP Nomor 11 Tahun 2017. Selama menjadi PNS sampai berhasil menjadi JPT Madya saya tidak merasakan bahwa pencapaian saya karena kejelasan karir sebagaimana diatur dalam UU No. 8 Tahun 1974 yang diubah dengan UU No. 43 Tahun 1999. Masuk menjadi PNS seperti memasuki hutan rimba yang hanya jelas kapan masuk (karena melamar) dan kapan keluar (karena pensiun). Kalau toh bisa menjadi JPT madya hanya modal disiplin dan mencoba mencintai pekerjaan dan mungkin nasib baik.
3. Namun dengan lahirnya UU Nomor 5 Tahun 2014 hal ini berubah total. UU 5/2014 memberikan instruksi jelas bahwa pengelolaan manajemen ASN harus dikelola dengan sistem merit dan harus ada lembaga pengawasan yg mandiri dan independen. Pelaksanaan pengawasan sistem merit ini termasuk didalamnya melakukan pengawasan terhadap pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi, pengawasan kode etik dan kode perilaku, dan netralitas.
4. Kemunculan Lembaga pengawas yang mandiri dan independen ini tidak tiba2, tapi sudah dilakukan melalui proses panjang, dari melakukan kajian sampai melakukan studi banding ke beberapa negara, sehingga bentuk Lembaga pengawasannya tidak sama persis tetapi disesuaikan dengan kondisi di Indonesia yang sudah ada Kemenpan RB, BKN, LAN dan Kemendagri sebagai lembaga2 pengelola ASN RI. Dari proses panjang inilah kemudian desain KASN dibuat, sebagai Lembaga Non Struktural yang mandiri dan independen dengan 7 anggota dan sifat kepemimpinannya adalah *collective collegial*. Anggota KASN dipilih melalui seleksi terbuka dimana panitia seleksinya dibentuk oleh Presiden. Desain di UU 5/2014 tidak melibatkan DPR dengan asumsi Lembaga ini meskipun independen tetapi tugasnya bersifat manajerial membantu Presiden sebagai Pembina ASN Republik Indonesia untuk menciptakan ASN professional.



5. Hasil studi tentang Lembaga seperti KASN dapat kami sampaikan sbb
 - a. Di Amerika Serikat, ada *Merit Sistem Protection Board* (MSPB), yang dibentuk sejak 1979 sebagai hasil *civil service reform Act* 1978. MSPB ini sifatnya badan yang independen yang menggantikan fungsi *Civil Service Commission*. Tugas MSPB ini Sebagian besar mirip sekali dengan tugas KASN yaitu: melindungi pegawai federal, mengawasi penerapan sistem merit, mengajudikasi kasus, melakukan penelitian dan meninjau keputusan PPK.
 - b. Australia mempunyai *Australian Public Service Commission* (APSC). Didalamnya ada Komisi sistem merit, komisi yang menjamin pelaksanaan sistem merit di Australia
 - c. Inggris sebagaimana Singapura mempunyai *Civil Service Commission* yang bertugas melakukan pengawasan proses perekrutan disektor public untuk memastikan sistem merit dilaksanakan bukan karena koneksi
 - d. Selandia Baru mempunyai *Public Service Commission* yang bertanggung jawab terhadap manajemen SDM sector public
 - e. Kepemimpinan di Lembaga pengawas tersebut diatas pada dasarnya sama yaitu dipilih untuk masa jabatan terbatas, independen, akuntable dan pakar dibidang administrasi public atau bidang SDM. Sebagian besar kepemimpinannya *collegial*, kecuali Selandia Baru yang dipimpin oleh seorang komisioner dan dibantu beberapa deputi.
6. Kajian inilah yang dipakai dasar untuk membentuk KASN di Indonesia yang bertugas sebagaimana saya sampaikan diatas, terdiri atas 7 anggota dengan ketua dan wakil ketua dan dengan masa jabatan 5 tahun dan dapat diperpanjang 1 periode lagi.
7. Dalam melaksanakan kewajiban sebagai komisioner/anggota KASN maka saya mengerti betul bagaimana KASN disamping sebagai pengawas sekaligus juga sebagai pelindung Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dan Pegawai Negeri Sipil (PNS) itu sendiri. Pengawasan sistem merit, netralitas, kode etik dan kode perilaku dilakukan dengan mengedepankan aspek-aspek pencegahan tanpa menghilangkan aspek penegakannya. KASN memberikan beberapa instrument aplikasi untuk aspek pencegahan dan tetap tegak lurus memberikan rekomendasi (sesuai kewenangan KASN)



kepada PPK untuk memberikan sanksi kepada PNS yang melakukan pelanggaran. Sedangkan kepada lembaga nya terkait pelanggaran penerapan sistem merit maka KASN memberikan sanksi yang berupa penurunan status penilaian pengawasan. Ini dapat dilaksanakan dengan efektif karena kemandirian/independensi KASN. KASN bukan bagian dari pemerintah tetapi melakukan pengawasan terhadap Instansi pemerintah dan ASN nya. Hasil pengawasan inilah yang kemudian harus dilaporkan kepada Presiden, sebagai pembina ASN RI, minimal 1 kali setahun.

8. Beberapa pandangan yang berbeda dari para Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). Sebagian besar menerima dan mendorong peran KASN, dapat dilihat dari tingginya respon Instansi untuk dilakukan pengawasan penerapan sistem merit, tapi saya juga melihat dan merasakan bagaimana PPK yang menolak keberadaan KASN karena dianggap membatasi ruang gerak mereka untuk memindahkan ASN dilingkungannya. Sedangkan untuk ASN sendiri saya belum menemukan penolakan, justru mereka sangat terbantu dengan keberadaan KASN, karena ada Lembaga tempat mereka bisa mengadu apapun (terlampir laporan tahunan KASN 2024).
9. Sampai saat KASN dibubarkan, Oktober 2024, semua kementerian dan LPNK sudah menerapkan sistem merit dengan kategori baik dan sangat baik, hal ini sesuai dengan target dalam RPJMN. Untuk level propinsi target yang ditetapkan sebesar 85% sudah tercapai 88,2% dan untuk tingkat Kabupaten kota yang dalam target RPJMN ditetapkan 30% ternyata berhasil dicapai sebesar 44,5%. Diluar target yang ditetapkan tersebut banyak instansi pemerintah yang secara sukarela minta untuk dilakukan pengawasan penerapan sistem meritnya oleh KASN, seperti BPK, Sekretariat MPR, DPR, DPD, Mahkamah Konstitusi, POLRI, KPK, dan beberapa LNS yang sebetulnya diluar target yang ditetapkan oleh pemerintah. Namun mereka melihat betapa pentingnya penerapan sistem merit ini untuk melindungi ASN di lingkungan masing masing.
10. Keberadaan KASN sebagai penjamin penerapan sistem merit sudah 'memaksa' instansi pemerintah untuk menerapkan sistem merit secara konsisten. Dari mulai perekrutan, penempatan, promosi/mutasi, pengembangan kompetensi, penghargaan sampai kepada pemberhentian



harus dilaksanakan berdasar prinsip merit yang hanya menekankan pada kompetensi dan kinerja, serta kualifikasi sebagai entry point. Tidak bisa lagi pimpinan instansi pemerintah mengangkat dan mempromosikan ASN hanya berdasar kedekatan ataupun kekeluargaan. Kompetensi dan kinerja harus menjadi dua unsur utama dalam pengelolaan manajemen ASN nya. Dua unsur utama ini harus dikembangkan lagi menjadi parameter-parameter yang terukur untuk menentukan apakah seorang ASN bisa dipromosikan atau tidak. Sebagai contoh di Mahkamah Konstitusi ini sdh digunakan parameter untuk menilai pegawai MK. Dan ini hasil diskusi bersama antara KASN dan MK. Prinsip *the right man on the right place* akan bisa terwujud apabila Instansi pemerintah mau menerapkan sistem merit secara konsisten, apalagi ditambah dengan instrumen manajemen talenta.

11. Seorang ASN/PNS juga bisa dan harus mengajukan diri/melamar, mengikuti seleksi terbuka untuk mengisi Jabatan Pimpinan Tinggi baik di Instansinya maupun di luar instansinya. Hal ini tidak akan bisa terjadi di era sebelum UU 5/2014. Dan proses seleksi terbuka ini dilaksanakan dengan pengawasan dari KASN untuk menjamin bahwa pelaksanaan seleksi terbuka dilakukan dengan jujur, adil, terbuka, akuntabel.
12. Kami banyak menerima aduan terkait pelaksanaan seleksi terbuka, dimulai dari adanya jabatan kosong, proses pengisiannya sampai dengan penempatannya. Sampai dengan bulan Agustus 2024, KASN berhasil mengembalikan 650 ASN ke jabatan semula atau setara karena pencopotan jabatannya tidak dilakukan melalui proses yang akuntabel. Jumlah tersebut terdiri dari 146 Jabatan Pimpinan Tinggi, 238 Jabatan Administrator, 220 Jabatan pengawas, 42 Jabatan fungsional dan 4 ASN jabatan pelaksana. Hal ini merupakan bukti nyata bagaimana KASN menjadi pelindung ASN dari perbuatan sewenang2 PPK. Untuk menghindarkan diri dari kecurangan ketika melaksanakan tugas sebagai pengawas, maka KASN sudah menerapkan SMAP, Sistem Manajemen Anti Penyuapan, ISO 37001.
13. Dalam hal pengawasan netralitas, selama kurun waktu 2020-2023 maka laporan tentang pelanggaran netralitas oleh ASN yang masuk ke KASN baik dari Bawaslu maupun dari Masyarakat sejumlah 2299 pelanggaran. Setelah dilakukan pemeriksaan yang komprehensif maka ASN yang terbukti melakukan pelanggaran adalah 1711 orang dan yang sudah dijatuhi sanksi



oleh PPK sejumlah 1490 (87,1%). Hal ini menunjukkan tingkat kepatuhan yang tinggi dari PPK terhadap rekomendasi KASN. Penjatuhan sanksi kepada ASN berupa penjatuhan sanksi moral 47.2%, hukuman disiplin sedang 19.6%, hukuman disiplin ringan 15.6%, hukuman disiplin berat 12.2% dan pemberhentian tidak dengan hormat sebanyak 4,7%.

14. Netralitas didalam UU 20/2023 disebutkan antara lain dalam
 - a. Pasal 2 huruf f: penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN berdasarkan asas netralitas. Penjelasan: yang dimaksud dengan asas netralitas adalah bahwa setiap Pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan lain diluar kepentingan bangsa dan negara.
 - b. Pasal 9 ayat 2: pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik.
 - c. Pasal 24 ayat 1d: pegawai ASN wajib menjaga netralitas
 - d. Pasal 52 ayat 4: pemberhentian pegawai ASN karena menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik dikategorikan sebagai pemberhentian tidak dengan hormat.
15. Sangat dilematis bagi ASN dalam melaksanakan pasal-pasal tentang netralitas. Disatu sisi mereka terancam hukuman yang sangat berat namun disisi lain mereka tidak berani melanggar atau menentang perintah pimpinannya, apalagi jika perintah tersebut berasal dari Pejabat Pembina Kepegawaian apalagi jika berasal dari Presiden. Jadi kami berpendapat bahwa apa yang disinyalir di media bahwa penghapusan KASN sudah didisain untuk penyelenggaraan pilkada serentak 2024 mungkin ada benarnya. Seperti kami sampaikan didepan tingkat kepatuhan untuk menindaklanjuti rekomendasi KASN terhadap pelanggaran netralitas mencapai 87.1%. Jadi KASN tidak hanya menjadi macan ompong dengan rekomendasi mandul. 87.1% menjadi angka yang meyakinkan untuk memperhitungkan keberadaan KASN sebagai pengawas mandiri dan independen.
16. Beberapa pelanggaran yang dilakukan ASN dapat dikategorikan sbb:
 - a. Melakukan posting, comment, share, like, follow dalam group pemenangan calon sejumlah 15.8%



- b. Ikut dalam kegiatan kampanye/sosialisasi/pengenalan calon/partai politik sejumlah 13.7%
 - c. Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap partai politik atau calon atau pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sejumlah 10%
 - d. Sosialisasi/kampanye melalui media social/online bakal calon/calon sejumlah 9,7%
 - e. Netralitas lainnya 17.6%
17. Untuk menggambarkan kondisi internal KASN yang didalam naskah akademik yang dibuat DPR dikatakan bahwa selama keberadaannya KASN dinilai tidak efektif dan efisien, dapat saya sampaikan perbandingan anggaran dan output KASN dengan beberapa Lembaga Pengawas. Dengan angka tindak lanjut rekomendasi KASN yang mencapai 86%, apakah ini yang dianggap tidak efektif dan efisien keberadaan KASN? Semua angka2 kinerja KASN sudah dilaporkan kepada Presiden setiap tahun. Kami sampaikan pula perbandingan anggaran dan kinerja KASN dengan Lembaga pengawas yang lain.

Perbandingan anggaran dan output Lembaga Pengawasan

No	Lembaga	Anggaran (Rp)	Output	TL output
1.	KASN	39.614.155.000	1594	1370 (86%)
2.	Komnas HAM	80.252.286.000	129	41 (31.8%)
3.	Ombudsman	137.839.000.000	7204	4103 (56.95%)
4.	Komisi Yudisial	81.731.950.000	52	11 (21.15%)
5.	Komisi Kejaksaan	12.935.613.000	1135	361 (31.81%)
6.	Kompolnas	18.300.234.000	585	246 (42.05%)

18. Terkait dengan proses penyusunan UU20/2023 khususnya pada saat pembahasan pasal-pasal tentang KASN, ada hal yang **'menarik'**. Setelah KASN tidak pernah dilibatkan dalam penyusunan UU 20/2023, tiba2 Panja DPR merasa perlu mengundang KASN karena dalam proses penyusunannya terjadi perubahan yang luar biasa. Pada saat awal pembahasan DPR ingin membubarkan KASN, tetapi yang muncul dalam perkembangan pembahasan adalah **penguatan KASN**, sehingga DPR merasa perlu untuk mengundang kami/anggota KASN untuk bersama2 membahas apa aspek2 yang diperlukan untuk penguatan KASN. Dan ini



berjalan sampai selesai pekerjaan panja dan siap diserahkan kepada Komisi 2.

19. Yang saya sebut **menarik** yang Mulia Hakim Ketua dan Anggota Mahkamah Konstitusi, dimenit-menit terakhir penyerahan hasil panja tiba2 muncul Kembali isu pembubaran dan itu langsung dimasukkan dalam bab Penutup, pasal 70 ayat (3) UU 20/2023. Apabila bapak/ibu berkesempatan mendengarkan laporan panja yang disampaikan oleh ketua Panja, bapak Syamsu Rizal, maka akan terdengar dibagian awal disampaikan bahwa keanggotaan KASN akan melibatkan DPR. Disinilah kemudian muncul keanehan ketika pandangan fraksi di Komisi 2 semua menyatakan setuju KASN dibubarkan, sedangkan di laporan Panja tidak ada kata-kata tersebut di lontarkan oleh ketua Panja, karena ketua panja masih menyebut pemilihan anggota KASN harus melibatkan Dewan.

Dengan berbagai keterangan yang saya sampaikan maka penghapusan KASN menjadi langkah mundur untuk pengelolaan ASN. Pembagian yang sudah sangat bagus di UU 5/2014 dimana ada pemisahan fungsi dan kewenangan yang jelas antara pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan dan pengawasan kebijakan menjadi tercampur didalam UU 20/2023. Pembuat dan pelaksana kebijakan sekaligus sebagai pengawas kebijakan. Apakah ini akan efektif? alasan KASN dihapus karena ingin birokrasi ramping bagaimana dengan era saat ini dimana terjadi pembengkakan jumlah kementrian dan LPNK? Yang terakhir KASN sering dikatakan sebagai produk/anak reformasi birokrasi. Dengan dibubarkannya KASN apakah masih bisa dikatakan Reformasi Birokrasi sudah berhasil? Pertanyaan pertanyaan ini yang masih menggantung dan mungkin bisa menjadi pertimbangan Majelis Hakim untuk membuat keputusan seadil2nya, bukan untuk KASN tetapi untuk ASN Republik Indonesia.

KETERANGAN TAMBAHAN

Terkait dengan beberapa pertanyaan dari yang mulia anggota majelis Hakim Mahkamah Konstitusi: Prof DR Guntur Hamzah, SH,MH; DR.H. Arsul Sani.SH, MSi, Pr.M; DR Daniel Yusmic Pancastaki Foekh, SH, MH dan Prof DR Enny Nurbaningsih, SH,M Hum. kepada saya, dapat saya sampaikan beberapa keterangan tambahan sbb. Saya akan rangkum menjadi keterangan yang mudah2an lebih komprehensif berdasar pertanyaan2 ibu dan bapak Hakim.



1. Saya ingin menggarisbawahi pernyataan dari yang mulia Hakim Bp Arsul Sani dengan menyampaikan dokumen sambutan Bapak Maaruf Amin, Wapres periode 2019-2024, pada acara Gerakan Nasional Netralitas ASN. Beliau menyampaikan bahwa **"Pemerintah akan mendukung penguatan kelembagaan dan kewenangan KASN menjadi pengawas terdepan dalam mengawal netralitas ASN dalam kerangka system merit diseluruh Instansi Pemerintah. Tujuannya adalah dalam rangka mewujudkan percepatan Reformasi Birokrasi Indonesia menuju ASN dan birokrasi kelas dunia"**

Demikian pula dalam beberapa pertemuan konsultasi KASN ke Menko Polhukam periode lalu juga dinyatakan bahwa Presiden menginginkan penguatan KASN. Sedangkan untuk perubahan dari pelemahan ke penguatan kami hanya bisa menyampaikan 2 dokumen DIM, yaitu DIM tg 12 Juni dan DIM tg 20 Juni. Selama kami terlibat membahas RUU ini, bahan2 tidak pernah bisa kami bawa pulang, selalu dikumpulkan kembali setelah selesai pembahasan. Ini hal baru, karena selama pengalaman saya membahas beberapa UU selalu bahan diberikan dahulu sebelum rapat.

2. Terkait dengan pertanyaan yang mulia Hakim prof Guntur, memang sepanjang pemahaman dan kegiatan saya selama menjadi anggota KASN, banyak sekali kasus pencopotan jabatan dari para ASN, terutama di daerah. Pencopotan ini tidak didasarkan pada data pelanggaran/kesalahan yang dilakukan oleh ASN. Laporan yang masuk ke KASN hampir setiap hari dan beragam dari level JPT madya, Pratama bahkan Administrator dan Pengawas.
3. Demosi yang terjadi, terutama di daerah, yang dilaporkan kepada KASN pasti segera ditindak lanjuti karena kami sudah mempunyai standard pelayanan berdasarkan ISO 9001-2015. Dan seperti yang sudah kami sampaikan sampai menjelang KASN berakhir maka sudah 650 orang ASN yang dikembalikan ke jabatan semula atau setara. Inilah yang membuat kepala daerah merasa terganggu karena tidak bisa bebas lagi memindah dan mendemosikan ASN. Apabila para PPK ini bisa melihat dari sisi positifnya maka apa yang dilakukan KASN pada dasarnya melindungi PPK agar tidak berbuat sewenang2 kepada ASN. Namun memang dengan pengawasan ini jelas bagi PPK yang senang menggunakan kekuasaan



semena2 akan menjadi ganjalan. Dan issue yang berkembang adalah bahwa keberadaan KASN menghambat PPK dalam proses mutasi dan promosi pegawai. KASN memperpanjang birokrasi dengan seleksi terbuka yang seringkali memerlukan waktu 2 sampai 3 bulan. Apapun kelemahan seleksi terbuka sekarang terbukti dengan tidak ada KASN pengisian jabatan pimpinan tinggi diperlakukan kembali dengan model lama, langsung ditunjuk PPK tanpa proses seleksi. Kepastian bagi ASN yang sudah meniti karir menjadi tidak terjadi lagi. Contoh pengisian JPT di kemendikti, badan gizi dll. Seleksi yang dilakukan hanya berdasarkan dokumen dan wawancara. Mungkin dari pemerintah bisa mengklarifikasi. Saya ingin mengingatkan bahwa kita disini demi 4,7 juta ASN RI.

4. Jadi saya tarik kata2 “mungkin” di keterangan yang lalu, kami mengindikasikan bahwa pembubaran KASN memang didisain untuk mempermudah PPK mengangkat, memindahkan, dan memberhentikan ASN dari jabatan. Dengan demikian PPK dapat mengintimidasi ASN terutama menjelang proses pemilihan kepala daerah. ASN menjadi korban apapun pilihannya.
5. Selanjutnya terkait perbandingan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh eksternal atau internal dapat saya sampaikan hal2 sbb
 - a. Terkait pengawasan netralitas, KASN melakukan pengawasan dengan kewenangan melakukan pemeriksaan dan memberikan rekomendasi final kepada Pejabat Pembina Kepegawaian. KASN membuat standard 14 hari kerja untuk penyelesaiannya, yang sudah terstandarisasi dengan ISO 9001-2015 tentang standard pelayanan KASN. Kenapa 14 hari kerja? Karena dengan perhitungan KASN harus melakukan klarifikasi kepada ASN yang diadukan melakukan pelanggaran dan mencari saksi2 baik yang meringankan maupun yang memberatkan. Apabila diperlukan pemeriksaan yang lebih maka waktu akan menjadi 21 hari. Dengan pemeriksaan komprehensif KASN memberikan rekomendasi yang sifatnya final dan didalamnya termasuk sanksi apabila memang terbukti bahwa sudah terjadi pelanggaran netralitas. PPK tinggal mengeksekusi rekomendasi KASN tadi. Sanksi kepada KASN sdh saya sampaikan pada keterangan pertama. KASN berani bertanggung jawab terhadap hasil rekomendasi tersebut.



- b. Berdasarkan perpres 92/2024 tentang BKN dan SE MenpanRB 4/2024, maka alur pelanggaran netralitas pindah kepada BKN. Dalam peraturan ini maka BKN melakukan verifikasi dan validasi selama 3 hari. Kenapa bisa 3 hari karena disini verifikasi dan validasi hanya dilakukan terhadap dokumen yang masuk, tidak ada pemeriksaan terhadap ASN yang dilaporkan maupun saksi2 yang ada. Laporan yang datang langsung diteruskan kepada PPK dimana ASN yang dilaporkan berasal tanpa dilakukan pemeriksaan terlebih dahulu. Pemeriksaan harus dilakukan oleh PPK sendiri. Mungkin bisa diberikan klarifikasi oleh pemerintah.
 - c. Pertanyaan kemudian adalah, apakah PPK bisa dijamin melakukan pemeriksaan yang fair apabila ASN yang melakukan pelanggaran karena mengikuti instruksi PPK itu sendiri, seperti sudah saya sampaikan di keterangan yang lalu.
6. Bukan rahasia umum lagi bahwa setiap kali terjadi pemilihan kepala daerah baru, bahkan di era PJ, pejabat sementara, selalu akan terjadi gelombang pergantian pejabat yang luar biasa, sering kami para ASN menyebut sebagai 'tsunami', bahkan idiom mendukung salah, tidak mendukung salah, netral pun salah, ini sudah menjadi buah bibir para ASN di daerah. ASN tidak punya tempat mengadu, aduan yang disampaikan ke kemenpan, BKN dan Kemendagri bisa dipastikan endingnya. Mereka harus ke Jakarta dan harus menunggu untuk bertemu pejabat yang tepat dan itupun masih menunggu berbulan2 untuk penyelesaiannya. Ketika KASN lahir maka laporan2 ini kemudian berpindah ke KASN. Mereka bisa melaporkan kasus tanpa harus ke Jakarta, karena kami sdh menggunakan system digital untuk semua pelayanan KASN. Karena terlalu banyaknya laporan yang masuk di KASN, maka setiap ada pemilihan kepala daerah, kami menyebutnya KASN panen, 'panen masalah'.
7. Dengan status mandiri dan independen, KASN juga tidak sewenang-wenang dalam melaksanakan fungsinya. KASN juga bertanggung jawab terhadap semua pengawasan, keputusan2/rekomendasi yang dihasilkan. Kami sudah memiliki SMAP/ISO 37001 dan ISO 9001-2015 untuk menjamin bahwa proses pengawasan yang dilakukan sudah terstandarisasi internasional dan juga sdh ada jaminan anti gratifikasi yang harus diikuti oleh



seluruh pegawai KASN. Dengan status LNS yang mandiri dan independent kami merasakan keberanian yang luar biasa untuk menjalankan fungsi2 yang ditetapkan dalam Undang Undang. Kami berani memanggil bahkan sampai level Mentri apabila memang diperlukan. Nah pertanyaan lanjutan adalah apabila pengawasan ini dilakukan oleh internal pemerintah apakah ada keberanian untuk memanggil sesama pemerintah?

8. Sebagai contoh, dalam penerapan system merit ada PP 17/2020, pasal 3 (7) yang berbunyi antara lain **Presiden bisa menarik kembali pendelegasian kewenangan pengelolaan ASN apabila ada pelanggaran system merit.** Namun pasal ini belum pernah dilaksanakan karena belum jelas operasionalnya, apakah Presiden harus menarik sendiri pendelegasian tsb, ataukah didelegasikan kepada Menpan. Apakah Menpan, apabila mendapatkan pendelegasian tersebut akan mampu menerapkannya? Mengingat apabila pusat yang melanggar system merit maka yang akan ditarik penedelegasiannya adalah rekan-rekan sesama pembantu Presiden.
9. Terlampir kami sampaikan Daftar Program Legislasi Nasional RUU Prioritas tahun 2025-2029. Pada no 2 ada RUU tentang Perubahan atas Undang Undang No 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara. Padahal sampai saat ini PP dari UU 20/2023 belum ditandatangani. Mungkin bisa menjadi tambahan keterangan untuk memberikan Keputusan terkait Perkara Nomor 121/PUU-XXII/2024.

2. Sofian Effendi

A. Alasan-Alasan Permohonan

Ruang Lingkup Pasal yang Diuji

Ketentuan dalam UU ASN	Materi pasal yang Diuji
1. Pasal 1 Angka 1.	Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disngkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Sistem Merit adalah penyelenggaraan system Manajemen ASN sesuai dengan prinsip meritokrasi.
2. Pasal 1 Angka15. UU No. 20 /Th 2023	



3. Ps. 26 ayat (2) huruf d UU No 20 Th 2023	Ayat (2) huruf d Untuk menyelenggarakan kekuasaan sebgaimana dimaksud pada ayat (1), Presiden mendelegasikan sebagian kewenangannya kepada Kementerian sdan/atau lembaga yang melaksanakan tugas dan fungsi di bidang: d. pengawasan penerapan Sistem Merit.
4. Pasal 70 ayat (3) UU. No. 20 Th. 2023	Ayat (3): Komisi Aparatur Sipil Negara yang ada pada saat ber-lakunya Undang-Undang ini, tetap melaksanakan tugas dan fungsinya sampai dengan ditetapkannya peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang ini.

Dasar Konstitusional yang digunakan

Ketentuan UUD 1945	Bunyi Pasal
Ps. 1 ayat (3)	Negara Indonesia adalah negar hukum
Ps. 28D ayat (1)	Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum perlakuan yang adil serta perlakuan yang sama di haapan hukum
Pasal 28D ayat (3)	Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan

A. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

Pemohon telah menguraikan dan mengakui dalam permohonan tertulis Kepada Ketua Mahkamah Konstitusi Republik Indoesia 2024 tertanggal 2 Oktober 2024 bahwa Mahkamah Konstitusi mempunyai kewenangan untuk menguji-UU lain pada Pasal 24C aayat (1 Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 UUD 1945, terhadap UUD 1945. Hal in telah diatur berdasarkan



ketentuan-ketentuan antara pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final, untuk menguji Undanberikut:

1. MK-RI berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final, untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945, sebagaimana dttetapkan pada pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang No 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengfan Undang-Undang No 7 tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Pasal 29 ayat (1) huruf (a) Undang-Undang 48 Tahun 2009 tentang kekuasaan Kehakiman dan Pasal 9 ayat (1) g-13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang masing-masing mengatur sebagai berikut:

a. Pasal 24 ayat (1) UUD 1945

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada Tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, menurut kewneangn Lembaga negaraerhada yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memtus pembubaran partai politik dan memutus perelisihan hasil pemiilu.”

b. Pasal 10 ayat (1) huruf (a) UU MK:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

- a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (...)

c. Pasal 29 ayat (1) huruf (a) UU Kekeuasaan Kehakiman

“Mahkamah konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

- a. menguji undang-undang Republik Indonesia terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (...).”

d. Pasal 9 ayat (1) huruf (a) UU P3.

“Dalam hal satu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.”

2. Bahwa sesuai dengan Pasal 2 ayat (2) dan (4) Peraturan Konstitusi nomor 2 Tahun 2021 tentang Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang (PMK No. 2 Tahun 2021) dijelaskan pengujian di MK meliputi pengujian material, yang berarti pengujian yang berkenaan dengan materi



muatan dalam ayat, pasal, an/atau bagian UU yang dianggap yang bertentangan dengan UUD 1945, yang dikutip sebagai berikut:

Pasal 2 ayat (2) PMK No. 2 Tahun 2021

“Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa pengujian formil Pasal 2 ayat (4) PMK No 2 Tahun 2021 an/atau pengujian materiil”

Pasal 2 ayat (2) PMK No. 2 Tahun 2021

“Pengujian materiil sebagaimana dimaksud pada ayat adalah pengujian yang berkenaan dengan materi dalam ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang atau perpu yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945.”

3. Bahwa MK-RI memiliki fungsi Sebagai pengawal konstitusi (*guardian of the constitution*) yang berarti MK memiliki fungsi menjaga agar UU yang secara hirarkhis berada dibawah UUD 1945 tidak bertentangan dengan UUD 1945.
4. MK Sebagai *the guardian of the constitution* harus menjaga norma fundamental negara yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 yaitu mewujudkan Indonesia. Sebagai Negara yang berkedaulatan rakyat yang dilaksanakan dilaksanakan melalui Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan Permusyawaratan /Perwakilan (*the protector of democratic governance*) dan pelindung hak asasi manusia (*the protector of human rights*).
5. Bahwa sebagai pelindung konstitusi (*the guardian of the constitution*), pelindung pemerintahan demokratis (*the protector of democratic governance*), dan pelindung hak asasi manusia (*the protector of human rights*) MK berhak menafsirkan terhadap ketentuan pasal-pasal dalam suatu UU dengan nilai-nilai konstitusi. Tafsir MK terhadap konstitusionalitas pasal-pasal dalam UU tersebut seharusnya memiliki kekuatan hukum.
6. Pemohon menyimpulkan dalam Permohonan Pengujian Materiil Pasal 26 ayat (2) huruf d dan Pasal 70. ayat (3) UUNo 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6897 (UU ASN) adalah bertentangan dengan bagian ini bahwa seengan prinsip negara hukum yakni perlindungan dan jaminan hak asasi manusia, pelaksanaan cita-cita bangsa dan mewujudkan tujuan negara sebagaimana tercantum di dalam Pembukaan UUD 1945.



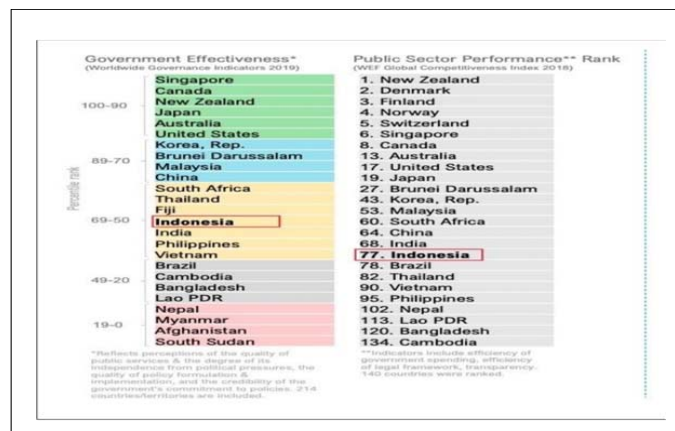
7. Saya ingin menambahkan bahwa sebagai seorang perencana modernisasi ASN, saya terlibat dalam penyusunan UU No 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian untuk membentuk Komisi Kepegawaian Negara sebagai lembaga negara yang mandiri guna melaksanakan manajemen PNS yang bebas dari intervensi politik dari instansi eksekutif dan legislatif. Pada pemerintahan presiden S.B. Yudhoyono yang kedua saya ditugaskan menyusun UU No 5 Tahun 2014 tentang ASN, yang tujuannya menerapkan manajemen ASN meritokratis melalui lembaga negara mandiri untuk melaksanakan manajemen ASN merit dan seterusnya. Hasil positif dari depolitisasi manajemen ASN tersebut dapat dilihat dari uraian pada Penjelasan saya Bag B dan seterusnya.
8. Saya hadir dalam pembahasan UU tentang Usulan Revisi UU No 5 Tahun 2014 di KASN, kantor Kemenpan, khususnya di Kedeputian SDM, rapat di Kantor Wapres RI, dan rapat dengan Komisi II DPR-RI. Pada rapat-rapat tersebut disepakati perlunya Revisi Minor UU 5 Tahun 2014, untuk memperkuat KASN sehingga melakukan tugasnya sebagai penjaga pelaksanaan awal nilai dasar ASN, sistem merit, dan mengawal netralitas Pegawai ASN. Tapi pada Rapat di Kantor Presiden diputuskan menyetujui RUU untuk merevisi besar-besaran UU Nomor 5 Tahun 2014, dengan menghilangkan sekitar 64 pasal UU No 5 Tahun 2014, terutama pasal-pasal tentang KASN, pengawasan netralitas Pegawai ASN, dan penggantian Nilai Dasar ASN.

B. Dari UU No 43 Tahun 1999 menuju UU No 20 Th 2023

UU No 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian Negara bertujuan menerapkan depolitisasi manajemen kepegawaian melalui pembentukan Komisi Kepegawaian Negara (KKN) digabungkan dengan BAKN (Badan Administrasi Kepegawaian Negara) telah dilaksanakan di beberapa negara ASEAN seperti Malaysia, Muangthai, Singapura, dan Filipina telah bentuk Civil Service Commission (CSC) guna mewujudkan manajemen Aparatur Sipil Negara bebas dari politik di negara tersebut. Pembentukan CSC di Filipina ditetapkan dalam Konstitusi Filipina 1987 (Article IX B Section 1.(1)), sedangkan CSC di Malaysia, Singapura, Muangthai dan Indonesia dibentuk



undang-undang (UU No. 21 Th 1952, UU No. 13 Th 1957, UU No. 8 Th 1974, UU No. 43 Th 1999, UU No. 5 Th 2014, dan UU No. 20 Th 2023).



Ternyata RUU tentang Revisi UU No 5 Tahun 2014 tentang ASN yang berjumlah 141 pasal, hanya tersisa 77 Pasal, atau sebanyak 64 Pasal dihapus, termasuk 22 pasal untuk menghapuskan Komisi Aparatur Sipil Negara, penghapusan fungsi pengawasan manajemen ASN meritokratik, beberapa untuk hilangkan pengawasan netralitas ASN.

Apakah pembubaran KASN yang baru berusia 7 tahun memang langkah yang diperlukan oleh bangsa Indonesia, khususnya oleh lebih dari 5,2 juta pegawai ASN untuk melayani 279 juta penduduk, dengan rasio pegawai per penduduk kurang dari 2 persen, tepatnya hanya 1,8 persen. Artinya jika dibandingkan dengan rasio Peg ASN negara tetangga di ASEAN, yaitu Singapura 2,1 %, Thailand 2 %, Malaysia 4,5 %a , dan Brunei Darussalam 11 %, rasio Peg ASN per penduduk Indonesia adalah terendah, dan mungkin menjadi salah satu penyebab tendaknya kinerja ASN. Selain kekuatan ASN yang masih rendah, karena di bawah rerata Rasio ASN di negara-negara ASEAN, kemampuan ASN dari sudut kompetensi dan penguasaan teknologi digital juga tertinggal dari negara-negara maju ASEAN seperti Malaysia, Muangthai, dan Singapura. Ketentuan UU 5 Tahun 2014 bahwa setiap peg ASN harus mendapat training minimal selama 20 jam setahun, belum terpenuhi oleh 4,2 juta ASN. Ternyata RUU tentang Revisi UU No 5 Tahun 2014 tentang ASN yang berjumlah 141 pasal, hanya tersisa 77 Pasal, atau



sebanyak 64 Pasal dihapus, termasuk 22 pasal untuk hapuskan Komisi Aparatur Sipil Negara, penghapusan fungsi pengawasan manajemen ASN meritokratik, beberapa untuk hilangkan pengawasan netralitas ASN.

Apakah pembubaran KASN yang baru berusia 7 tahun memang langkah yang diperlukan oleh bangsa Indonesia, khususnya oleh lebih dari 5,2 juta pegawai ASN untuk melayani 279 juta penduduk, dengan rasio pegawai per penduduk kurang dari 2 persen, tepatnya hanya 1,8 persen. Artinya jika dibandingkan dengan rasio Peg ASN negara tetangga di ASEAN, yaitu Singapura 2,1 %, Thailand 2 %, Malaysia 4,5 %a , dan Brunai Darussalam 11 %, rasio Peg ASN per penduduk Indonesia adalah terendah, dan mungkin menjdai salah satu penyebab tendaknya kinerja ASN. Selain kekuatan ASN yang masih rendahk memi, karena di bawah rerata Rasio ASN di negara-negara ASEAN, kemampuan ASN dari sudut kompetensi dan penguasaan teknologi ddijital juga tertinggal dari negara-negara maju ASEAN seperti Malaysia, Muangthai, dan Singapura. Ketentuan UU 5 Tahun 2014 bahwa setiap peg ASN harus mendapat training minimal selama 20 jam setahun, belum terpenuhi oleh 4,2 juta ASN.

Sebagai Kepala BKN pada th 1998 saya terlibat dalam penyusunan UU No. 43 Th 1999 untuk mewujudkan manajemen PNS yang terpisah dari politik pemerintahan atas instruksi Menko WasbangPAN yang pada 1988-1999 dijabat oleh Bapak Hartanto. Tapi karena pemerintahan Pres B Habibie berusia pendek, hanya 15 bulan (Mei 1998 dampai Juni 1999), Komisi Kepegwaian Negara belum sempat dibentuk sampai Abdurrachman Wachid dipilih jadi Presiden pada 1999.

Menurut *Worldwide Governance Indicators 2019* dan *Global Competitiveness Index 2018* yang dikeluarkan oleh World Econmic Forum, Tingkat Efektivitas ASN Indonesia pada priode 1996 sampai 2019 menunjukkan kenaikan yang cukup meyakinkan selama 20 th, namun baru berhasil mencapai tahap kemampuan negara kelas menengah dengan Efektivitas Pemerintah dengan Skor 50-69 dengan Kinerja Sektor Publik (Public Sector Performance). Dengan capaian seperti tersebut, dan dengan manajemen ASN yang terpisah dari politik, Indonesia baru mampu menjadi Negara Kelas Menengah dengan Peringkat 77 dari 134 negara.



Melalui Manajemen ASN yang terpisah dari politik pemeritnahan, yang ditunjukkan dalam perbaikan Global Competitiveness Indonesia dari skor 69,62 pada 2023 menjadi 71,5 pada 2014, secara obyektif menunjukkan berhasilnya manajemen ASN meritokratik yang dilaksanakan selama 7 tahun sejak 14 Desember 2014 sampai 31 Desember 2023. Namun harus diakui bahwa laporan Worldwide Government Indicator 2023 menunjukkan bahwa kinerja bidang pendidikan dan kesehatan kita jauh tertinggal dari yang seharusnya disediakan oleh negara Negeri Pendapatan Menengah Atas yang sedang menjadi Negeri Pendapatan Tinggi pada 2045,

Justru pada tahap-tahap yang sangat menentukan tersebut Pemerintah melakukan revisi terhadap No. 5 Th 2024 yang dan menetapkan UU No. 20 Tahun 2023 yang mulai diterapkan pada 18 Desember 2023. Revisi tersebut diduga dimaksudkan untuk dan mengganti manajemen meritokratik ASN melalui lembaga negara yang independent dan bebas dari campur tangan lembaga politik yang ditetapkan UU No 5 Tahun 2014 dengan 141 Pasal dengan UU No 20 dengan 77 Pasal yang berlaku pada 31 November 2023 terdapat pasal-pasal tentang Nilai Dasar ASN, KASN dan Netralitas Pegawai ASN.

Saat ini kondisi kekuatan dan kemampuan SDM ASN Indonesia, diukur dari Rasio Pegawai ASN per Penduduk (Rasio ASN), merupakan yang terendah diantara negara-negara ASEAN. Menurut Ron Attler, Direktur Penelitian UNDP (2020, Indonesia termasuk salah satu anggota G-20 yang mengalami *Governance Deficit* (Defisit Tatakelola Pemerintahan) yaitu kondisi yang dialami oleh negara yang Kualitas ASN nya lebih rendah dari Kualitas ASN yang diperlukan untuk memenuhi tuntutan *masyarakat*. Kenyataan ini ditunjukkan melalui beberapa ukuran antara lain *Government Effectiveness Index 2020* yang menunjukkan Indonesia pada 2019 baru mencapai Peringkat Lower Middle Income dalam pemeringkatan World Bank Group dan Global Competitiveness Index dari 204 negara. Diantara negara-negara ASEAN, baru Singapura yang berhasil menduduki Peringkat 1 sehingga dikenal sebagai salah satu ASN Terbaik Sedunia,

Menurut Global Competitiveness Report 2019 yang diterbitkan oleh *Global Economic Forum (GEF)*, suatu lembaga non-pemerintah berbasis di Davos, Swiss, Kualitas ASN Indonesia baru berada pada Peringkat 77 dari 140



negara, di atas Muangthai di Peringkat 82, tetapi bawah Singapura peringkat 6, Brunei Darussalam peringkat 67, Malaysia pada peringkat 53. Negara-negara yang berhasil mencapai peringkat lebih tinggi dari Indonesia serta berhasil dalam Pembangunan Nasional mereka diukur dari Human Development Index (HDI), Global Competitiveness Index (GCI), serta sukses mewujudkan Ketahanan Nasional yang mantap diukur dari Fragile States Index (FSI) yang dilakukan oleh *Think Tanks*.

Analisis yang dilakukan oleh QoG Institute, University of Gothenbergh, Swedia, di beberapa negara di Eropah dan kawasan lain di dunia menunjukkan secara empiris negeri yang memiliki Kualitas ASN yang tinggi karena menerapkan manajemen ASN meritokratik lebih berhasil mempertahankan dan meningkatkan hasil pembangunan nasional negara-negara tersebut baik diukur dengan Human Development Index, Global Competitiveness Index, dan Failure States.

Keberhasilan pembangunan yang dicapai beberapa negara maju anggota ASEAN berhasil menjadi negara maju melalui strategi yang sama dengan mengutamakan pembangunan Pmeritnahan Berkualitras dengan membentuk membentuk Civil Service Commission suatu Lembaga Negara yang ditetapkan dalam Konstitusi seperti di Filipina, dan Britania Raya, atau dibentuk UU seperti di Australia, Malaysia, Singapura, Australia, Timor Leste, dan Indonesia. Lembaga Negara tersebut lengkap dengan Sekretariat Jenderal (*Office of the Civil Service Commission*, seperti BKN di Indonesia) untuk mengembangkan ASN Kelas Dunia. Negara-negara yang menerapkan model manajemen ASN meritokratik seperti tersebut adalah Singapura, Malaysia, Muangthai, Filipina, dan Australia. Ada juga negara yang menerapkan Model Otoritas Manajemen ASN (National Personnel Authority) adalah Jepang.

Karena kagum atas prestasi Singapura dalam membangun World Class Public Service, saya pernah bertanya kepada Ketua Singapore Civil Service Commission, how long it took Singapore to reach the top- position? Dia jawab "at least 35 to 40 years of hard work."

Negara Cina adalah contoh negara yang paling lama dan paling berhasil menerapkan manajemen SDM ASN berbasis merit karena telah menerapkan Mandarin Meritocratic System sejak Abad ke 6 diawali dengan perintah kaisar



Dinasi Tang menugaskan filosof Konghucu Menyusun Etika Pejabat Negara yang dilakukan

Melalui sistem ujian tertulis bagi para calon pejabat negara. Sistem tersebut sampai sekarang dan diawasi langsung oleh organisasi yang langsung melapor kepada Presiden Cina, mungkin pada Abad 6 sd Abad 19 langsung dibawah Kaisar. Sistem merit yang sudah berjalan selama 14 abad tersebut yang mengutamakan pengetahuan dan pengamalan etika pejabat negara yang disusun oleh Konghucu dan dilaksanakan secara obyektif ternyata mampu bertahan dan menghasilkan ASN Kelas Dunia yang membawa Cina Ekonomi No 1 Dunia yang kita lihat sekarang .

Setelah mengetahui kondisi ASN Indonesia yang tertinggal cukup jauh dari negeri maju di Asia serta peranan penting lembaga pembina mutu ASN terhadap keberhasilan pembangunan negara tersebut, apakah revisi RUU untuk menghapus 22 pasal dalam UU No 5 tahun 2014 akan menjamin terwujudnya ASN Indonesia yang lebih profesional, berkinerja tinggi, sejahtera, dan berfungsi sebagai perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia; lebih mendukung penyelenggaraan pemerintahan negara yang efektif, efisien dan terbuka, serta bebas dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme; lebih mantap netralitas Pegawai ASN dalam pelaksanaan pemilihan umum dan agar Pegawai ASN tidak membedakan masyarakat yang dilayani berdasarkan suku, agama, ras, dan golongan sosial, agama, dan ekonomi, diperlukan KASN sebagai lembaga independent sehingga KASN siap untuk dibubarkan?

Perlu diingat dari 5,2 juta pegawai ASN, 440.000 pegawai ASN menduduki jabatan pimpinan tinggi, menengah, dan pertama di lebih kurang 720 ribu instansi pemerintah di tingkat nasional, provinsi dan daerah, termasuk sekitar 20 ribu JPT. Selama 5 tahun kami bertugas di KASN, seleksi calon-calon JPT di instansi pusat dan daerah sudah dilaksanakan berdasarkan proses merit. Bagaimana kita dapat menjamin seleksi secara obyektif sebagai salah satu instrument proses merit dapat dijamin tanpa ada laentian embaga yang menjamin, mengawasi dan mengevaluasi pelaksanaan seleksi, mutasi, dan pemberhentian peg ASN sesuai dengan sistem merit?

Dengan KUALITAS ASN seperti sekarang apakah pembubaran KASN yang bertugas menjamin terwujudnya Sistem Merit dalam kebijakan dan



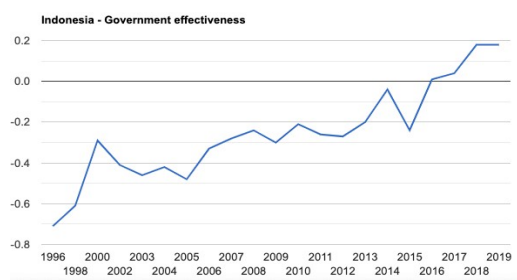
Manajemen mewujudkan ASN yang profesional, berkinerja tinggi, sejahtera, dan berfungsi

Sebagai perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia; mendukung penyelenggaraan pemerintahan negara yang efektif, efisien dan terbuka, serta bebas dari praktik korupsi; serta mewujudkan Pegawai ASN yang netral dan tidak membedakan masyarakat yang dilayani berdasarkan suku, agama, ras, dan golongan.

C. UU No. 20 Tahun 2023 menjadi pintu politisasi manajemen ASN



Pelaksanaan manajemen ASN mandiri agar bebas dari intervensi politik dari lembaga seksekutif mau pun legislative yang dilaksanakan dengan UU No 43 Tahun 1999 dan dilanjutkan secara komrehensif melalui pelaksanaan UUNo 5 Tahun 2014, telah berhasil tingkatkan Efektivitas Pemerintah (Government Effectiveness) dari Tingkat rerata global Efektivitas Pemerintah, yang dalam skala WEF berada pada skala 0.0 pada 2019, sejak pemberlakuan manajemen ASN merotiktaris dengan melakukan seleksi terbuka untuk pengisian Japatan Pimpinan Tinggi pada semua instansi Peme-rintah di tingkat nasional dan daerah, dari Skala 0.0 pada 2017, naik menjadi 0.14, nsil lsg mrnjsdi 0,32 pada 2022, menjadi 0,35 pada 2021, dan terakhir pada 0,44 pada 2022.



Menurut ukuran Bank Dunia melalui *2019 Worldwide Governance Indicators* Efektivitas Pemerintah baru mencapai peringkat Bangsa Pendapatan Menengah, satu kelompok dengan Afrika Selatan, Muangthai, India, Filipina, dan Vietnam, dengan skor Government Effectiveness, 50-69, yang di bawahnya hukum, efisiensi keran negara-negara Korea Selatan, Brunei Darussalam, Malaysia, dan Cina.

Dalam Kinerja Sektor Publik (WEF Global Competitiveness Index 2018), Indonesia menduduki peringkat 77 dari 140 negara, berdasarkan Tingkat efisiensi pengeluaran pemerintah, Tingkat efisiensi kerangka hukum, dan transparansi di 140 negara.

D. Tantangan Governansi Publik menghadapi 2045

Menghadapi 2045 Governansi Publik Indonesia akan hadapi beberapa tantangan makro dan mikro yang sangat berat antara lain:

- Global Competitiveness Report 2020 yang dipublikasikan *Global Economic Report* yang diterbitkan Global Economic Forum yang berbasis di Lusanne, Swiss, dilaporkan Daya Saing Global Indonesia turun tajam sebesar 14 Peringkat, dari Posisi 37 pada 2017, Posisi 50 pada 2019, Posisi 37 pada 2020, posisi 37 pada 2021, posisi 44 pada 2022, dan 34 pada 2023 yang berhasil dicapai sejak UU No 5 Tahun 2014 berlaku, dan diterapkan pemisahan manajemen Pegawai ASN melalui KASN, namun diperkirakan capaian Daya Saing Indonesia dapat mundur setelah pelaksanaan manajemen ASN meritokratik dan pengawasan netralitas Pegawai ASN mengendor setelah UU No 20 Tahun 2023 berlaku.

Posisi Indonesia jauh dibawah Global Competitive Index Singapura yang selama 10 tahun terakhir selali mendudui Posisi Nomor Satu dengan skore 100, dan Muangthai menduduki Posisi ke 30 pada 2023 dan naik menjadi Peringkat 25 karena pengangkatan JPT Secara Terbuka masih dilaksanakan sampai akhir 2023, sampai pemberlakuan UU No 20 Tahun 2023 menggantikan pelaksanaan meritokrasi penempatan sekitar 12.000 JPT ng ng dengan pedesentralisaan pengisian jabatan manajerial disemua



instansi pemerintah diserahkan ke masing-instansi. Dampak dari perubahan pengisian jabatan pimpinan senior pada instansi pemerintah ini diperkirakan akan turunnya *Global Competitiveness Index* dan *Government Effectiveness Index* Indonesia ddalam beberapa tahun kedepan.

Penurunan tersebut berlanjut disebabkan sistem kelembagaan Aparatur Sipil Negara yang inklusif: (a) semakin kuatnya politisasi birokrasi public dan pengelolaan ASN sangat jumlah dan mutu SDM frelatif rendah; (b) birokrasi publik kurang memadai; (c) etika pejabat publik masih kurang dapat perhatian pemerintah; (d) kontinuitas kebijakan publik tidak berkesinambungan dan tidak teaja akibat seringnya pergantian kebijakan; (e) kasus korupsi sangat tinggi; dan (f) kesehatan publik buruk;

- Negara-negara yang menerapkan demokrasi dan ekonomi pasar bebas dan terbuka, sedang menghadapi fenomena baru yang tidak bisa diabaikan oleh masyarakat maupun oleh aparatur negara yaitu pesatnya perkembangan oligarki partai politik, pemilik modal, dan pejabat pemerntahan, yang dapat mengalahkan lembaga-lembaga perwakilan dalam mempengaruhi proses perumusan kebijakan publik dan menguasai layanan public yang dibiayai dengan anggaran negara. Untuk hadapi lingkungan pemerintahan yang oligarkis tersebut diperlukan ASN yang lebih tinggi baik kualitas, organisasi dan sistem kerjanya.
- *Banyaknya* pelanggaran dalam proses pengisian jabatan. Dalam hal ini, pengisian jabatan akan banyak didasarkan pada subjektivitas pimpinan daerah karena suka/tidak suka, dukung-mendukung politik, kekerabatan, kesukuan, dan lain-lain.
- Merebaknya transaksi dalam pengisian jabatan. Sudah sangat umum bahwa untuk menjadi Kepala Daerah investasinya sangat besar. Rotasi/mutasi dan promosi sering dijadikan instrumen transaksi untuk menjadi sumber pendapatan dan mengembalikan biaya Pilkada.
- Merebaknya pelanggaran netralitas ASN. Para ASN akan kembali bebas melakukan dukung-mendukung dalam politik praktis. Hal ini berakibat munculnya politik balas budi dan balas dendam dalam pengisian jabatan yang sangat merusak sistem merit yang berbasis kompetensi, kualifikasi dan kinerja.



- Menghambat capaian sasaran sistem merit sebagai Prioritas Nasional dan Strategi Nasional Pencegahan Korupsi. Berikut pesan Presiden saat kampanye: “Yang penting menurut saya sekarang adalah perampingan birokrasi. Kemudian ada merit system. Rekrutmen putra-putri terbaik melalui merit system, mutasi, dan promosi sesuai dengan kompetensi yang sesuai dengan pekerjaan. Kemudian yang kedua juga ada pengawasan internal yang kuat. Ini penting sekali pengawasan internal. Dan juga pengawasan eksternal. Baik dari masyarakat, baik dari media, saya kira penting sekali. Baik dari Komisi ASN. Penting sekali pengawasan internal ini bagi perbaikan untuk birokrasi yang bersih”
- Menegasikan komitmen pemerintah untuk memperkuat kelembagaan dan kewenangan KASN. Berikut pernyataan Wakil Presiden: “Saya juga meminta KASN secara konsisten meningkatkan kapasitasnya. Kelembagaannya harus didukung oleh SDM yang memiliki integritas tinggi, professional dan berorientasi pada pelayanan prima. Pemerintah akan mendukung penguatan kelembagaan dan kewenangan KASN menjadi pengawas terdepan dalam mengawal netralitas ASN dalam kerangka sistem merit di seluruh instansi pemerintah...” (Wakil Presiden KH Ma'ruf Amin, Kampanye Virtual Netralitas ASN, Jakarta, 6 Oktober 2020)
- Birokrasi yang kompetitif tidak akan terwujud sehingga Indonesia akan selalu kalah bersaing dengan negara-negara tetangga. Akibatnya, Indonesia akan selalu ketinggalan dari negara lainnya. Pada gilirannya, rakyat tidak meningkat kesejahteraannya.

Penggabungan fungsi perumusan kebijakan dan fungsi pengawasan

- *Terjadinya tumpang-tindih peran perumusan kebijakan dan pengawasan.* Secara teoritis, penggabungan tersebut justru merusak tatanan yang sudah dibagi dengan tepat dalam UU ASN No. 5/2014: KemenpanRB (Perumusan kebijakan strategis), BKN (Penyelenggaraan Manajemen ASN); LAN (Penyelenggaraan kajian dan diklat); KASN (Pembinaan dan pengawasan manajemen meritokratis dan pengawasan netralitas ASN)
- *Hilangnya independensi pengawasan.* Kementerian yang diisi oleh Menteri yang berasal dari partai politik tidak bisa menjamin independensi dalam mengawasi Kepala Daerah yang berasal dari partai yang sama. Konflik kepentingan sulit dihindari dalam pengawasan pengisian jabatan.



- Beban KemenpanRB semakin berat. Dengan tugas-tugas yang ada saja mereka belum mampu menyelesaikan secara optimal, apalagi ditambah dengan beban pengawasan terhadap 719 instansi pemerintah.
- Tunggakan pekerjaan Kemenpan banyak dan belum terselesaikan hingga saat ini, misal: RPP tentang Gaji; RPP tentang Disiplin PNS dan PPPK; RPP tentang Kode Etik dan Kode Perilaku; PP tentang Jabatan Fungsional yang sudah tidak relevan; dan RPP tentang Pembinaan Profesi ASN pada Organisasi Profesi Pegawai ASN.
- Akan terjadi pengkotak-kotakan manajemen ASN antara Pusat dan Daerah dan merusak bangunan ASN sebagai perekat NKRI. Padahal UU Np. 5 tahun 2014 sudah menegaskan bahwa pengelolaan ASN itu satu dan tidak ada lagi ASN Pusat dan ASN Daerah. Kemendagri ingin menguasai dan mengontrol daerah yang akibatnya justru membuat disintegrasi pengelolaan ASN. Akibatnya, ide brilian tentang ASN Republik Indonesia yang ada dalam UU No. 5 tahun 2014 akan mengalami kemunduran.
- Keinginan mengontrol daerah oleh Kemendagri. Ide untuk menentukan Sekda oleh Pemerintah Pusat tidak relevan dengan demokrasi yang berkembang di mana hal itu justru merusak otonomi daerah. Kemunduran demokrasi akan semakin memperburuk potret Indonesia di mata dunia.
- Proses pemberian rekomendasi atau persetujuan akan berjalan lambat. Selama ini, untuk mendapatkan rekomendasi dari Kemendagri sering memerlukan waktu yang lama, yakni ada yang sampai 2 bulan dan bahkan 4 bulan. Padahal di KASN, proses pemberian rekomendasi hanya perlu waktu maksimal 3 hari dan tidak memerlukan biaya sama sekali.
- Kemungkinan perluasan intervensi pengisian jabatan di daerah oleh Kemendagri semakin besar. Saat ini, pengisian eselon 2, eselon 3 dan eselon 4 di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil di daerah diputuskan oleh Dirjen Dukcapil Kemendagri. Ada kemungkinan dalam proses tersebut memperkuat pernyataan Lord Acton: "Power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely". Untuk pengisian jabatan OPD lainnya di daerah, kemungkinan akan diintervensi juga oleh Kemendagri.



D. Penutup: Penghapusan Manajemen ASN meritokratis dan absennya pengawasan Netralitas Pegawai ASN:

Prinsip pemisahan kewenangan pengelolaan ASN pada aspek (a) perumusan kebijakan (KemenPANRB), (b) manajemen ASN (BKN), (c) litbang dan diklat profesi (LAN) serta (d) pembinaan pengawasan meritokrasi dan netralitas (KASN), perlu tetap dipertahankan sesuai fungsi masing-masing lembaga untuk menghindari duplikasi tugas dan benturan kepentingan pada Instansi Pemerintah yang bersifat non- independen.

Aspek “pembinaan dan pengawasan meritokrasi” perlu diperkuat dengan “fungsi eksek si” pada pelanggaran meritokrasi pegawai ASN, melalui: (a) pelaksanaan prinsip “quality assurance” pada Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi dari tahap standarisasi pemilihan Panitia Seleksi, pelaksanaan seleksi terbuka, dan pra-TPA guna memperoleh pejabat yang memiliki standar integritas, profesionalisme dan nasionalisme sebagai simpul-simpul agen meritokrasi untuk merajut NKRI; (b) Mewajibkan PPK menindaklanjuti rekomendasi pelanggaran pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi, Nilai Dasar, Kode Etik, Kode Perilaku dan Netralitas ASN dengan sanksi yang jelas dan tegas apabila tidak dilaksanakan kepada PPK ybs.; (c) Dukungan terhadap kebijakan “pemerintahan digital” melalui pengembangan dan implementasi instrumen pengawasan meritokrasi secara preventif dan mandiri berbasis digital yang sudah diaplikasikan KASN yaitu SIPINTER, SIJAPTI, SINDEN dan SIAPNET.

Agar RUU Revisi UU ASN tepat sasaran dan efektif menghasilkan kelembagaan pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan Sistem Manajemen SDM ASM yang meritokratis mulai dari penerimaan sampai dengan penlaksanaan pension untuk pegawai ASN, ada tiga opsi kebijakan penguatan KASN yang dapat diusulkan melalui MKK men-RI agar mencegah berulangnya politisasi lembaga peradilan yanag pernah kita alami Sebagai bangsa. Un tuk mengatasi dampak negatif dari perberlakuan UU No 20 Tahun 2023, ada 3 opsi kelembagaan manajemen AS meritokratik yang dapat diusulkan yaitu:

- (1) mengusulkan pembentukan Badan Otoritas ASN Independen melalui penggabungan BKN dan KASN. KASN berfuagsi sebagai policy planning



board untuk pengelolaan Pegawai Pensiun, dan BKN menjalankan tugas teknis operasional manajemen SDM ASN;

- (2) Kedua menjadikan KASN suatu Merit Protection Board (Badan Perlindungan Merit) dengan perumusan kembali Tugas Pokok dan Fungsi KASN yang tercantum dalam Pasal 27 sd Pasal 42 UU No 5 tahun 2014;
- (3) Guna memitigasi dan mengatasi berbagai ancaman makro dan mikro yang akan dihadapi 5,2 juta pegawai ASN Indonesia, mempertahankan Kelembagaan Manajemen SDM ASN sebagaimana ditetapkan dalam Ps 25 dan 26 UU No 5 tahun 2021 bukan pendapat dengan kami bahwa jumlah dan ragam tantangan makro dan mikro yang akan dihadapi bangsa ini 25 tahun ke depan mungkin merupakan opsi kebijakan untuk meningkatkan efektivitas, pelaksanaan Tugas Pokok dan Fungsi KemenPANRB, Kemendagri, BKN, LAN, dan KASN sehingga ke empat lembaga tersebut dapat bekerja lebih sinergis dan dapat menghindari menghilangkan tumpang tindih tugas dan fungsi yang masih terjadi sampai saat ini.

Bersama ini saya sampaikan beberapa masukan tentang beberapa kemungkinan atas penerapan UU No. 20 Tahun 2023 guna menggantikan UU No 5 Tahun 2014 selama 7 tahun pelaksanaannya telah terbukti mampu mewujudkan ASN Kelas Dunia yang insyallah mampu mendukung Pembangunan Nasional sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD NRI 1945.

Mudah-mudahan Pimpinan dan Anggota MK-RI sependapat dengan saya bahwa kompleksitas yang dihadapi oleh Pemerintah dalam perjalanan menuju 2045 sangatlah banyak, beragam dan ada yang belum pernah dihadapi dimasa lalu dan sangat diperlukan SDM ASN yang inovatif dan berani untuk menghadapi dan mengatasi berbagai tantangan tersebut.

Tambahan Keterangan

Untuk memberikan *helicoper's view* tentang terbentuknya lembaga pembina latar belakang pembentukan lembaga mandiri pengawasan manajemen ASN dan pengawasan netralitas Pegawai ASN dalam UU No 20 Th 202 tentang Aparatur Sipil Negara, saya mohon untuk menyinggung tentang UU 43/1999 dan UU 5/2014, khususnya yang menyangkut tentang KASN sebagai padanan dari Civil Service Commission dengan dan atau terpisah dari Merit Protection Commission.

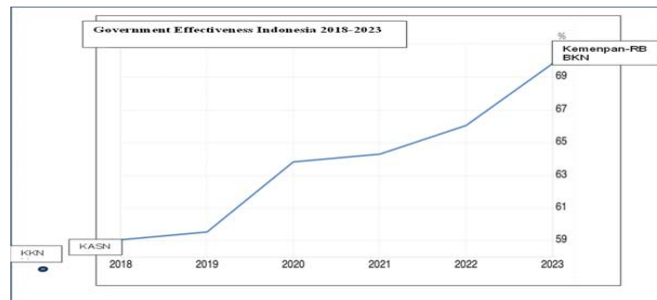


KASN adalah lembaga mandiri yang bertugas untuk; Pertama, mengawasi pelaksanaan nilai dasar (bukan norma dasar) ASN, pelaksana kode etik, dan kode perilaku Pegawai ASN di semua instansi pemerintah; Kedua, mengawasi pelaksanaan Sistem Merit dalam kebijakan dan Ketidimpartisan Pegawai ASN. Untuk menjaga dan mengawasi 3 fungsi tersebut perlu dibentuk lembaga mandiri yang bebas dari pengaruh politik, sosial-budaya, dan ekonomi.

A. Kelembagaan Manajemen ASN menurut UU 43/1999 dan UU 5/2014

Setelah Presiden Suharto menyatakan mundur karena Gerakan Reformasi 1997, dan Pak B.J. Habibie ditetapkan sebagai Presiden R.I. Ketiga. Saya yang saat itu bertugas di kantor Wapres R.I. diangkat sebagai Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara (BAKN) pada Juli atau Agustus 1998 dengan tugas mereformasi BAKN agar setingkat dengan *Civil Service Commission* di negara-negara maju guna membangun PNS berkinerja tinggi, berwawasan global, serta mendukung sistem politik yang lebih demokratis.

Sebagai langkah awal disusunlah UU No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian Negara yang bertujuan (a) menetapkan manajemen kepegawaian yang mandiri dari intervensi politik melalui pembentukan Komisi Kepegawaian Negara (KKN) yang disatukan dengan BKN (Badan Kepegawaian Negara). Di beberapa negara ASEAN sudah terbentuk *Civil Service Commission* sebagai otoritas mandiri manajemen ASN bebas dari intervensi politik. Pada waktu itu di dunia dan di AS telah terbentuk *Civil Service Commission* (CSC), yang pembentukannya ditetapkan dalam Filipina, dan Malaysia pembentukan CSC ditetapkan dalam Konstitusi, misalnya,



dalam Konstitusi Filipina 1987 Article IX B Section 1, Konstitusi India 1976 Pasal 320 dan Konstitusi Federal Malaysia Th 1957 Pasal 139. UU No. 43/1999 dan kemudian diganti oleh UU No. 5/2014 merupakan landasan hukum untuk menetapkan adanya Aparatur Sipil Negara sebagai Profesi yang bertanggung jawab terhadap kinerja, perilaku dan tindakan bermartabat 4,8 juta Pegawai ASN yang terdiri dari PNS dan Pekerja Pemerintah dengan Perjanjian Kerja atau PPPK (saat ini terdiri dari PNS sebanyak 3.735,4 juta orang (77%) dan PPPK 1,103.1 juta orang (23%), yang bekerja di instansi pusat 77% dan instansi daerah. Selanjutnya UU 5/2014 Ps. 13 ayat (1) menetapkan ruang lingkup manajemen ASN meritokratik mencakup “kebijaksanaan manajemen Pegawai ASN mencakup penetapan norma, standar, prosedur, formasi, pengangkatan, kualitas sumber daya PNS, pemindahan, gaji, tunjangan, kesejahteraan, pemberhentian, hak, kewajiban, dan kedudukan hukum Pegawai ASN.” Dan, UU 5/2014 Pasal 24 selanjutnya menetapkan pelaksana manajemen ASN meritokratik adalah “KASN merupakan lembaga non-struktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik eksekutif dan legislative untuk menetapkan pegawai ASN, yang professional dan berkinerja, memeberikan pelayanan secara adil dan netral serta menjadi

Tapi, karena terdapat perbedaan sikap tentang lembaga negara yang mandiri dalam kelembagaan pemerintahan negara, pada sidang paripurna DPR-RI pada Desember 2013 disepakati KASN berbentuk lembaga non-struktural dalam UU 5//2014 ps 14. Ternyata dalam implementasi UU 5/2014 timbul beberapa masalah karena adanya putusan KASN tentang seleksi, pengangkatan, dan mutasi Pejabat Pimpinan Tinggi atau Pelanggaran Netralitas Pegawai ASN., pelaksanaan rekomendasi KASN pelaksanaannya oleh Pejabat Yang Berwenang tidak berjalan lancar

Dengan berlakunya UUD NRI Tahun 1945 pada 2002, sebenarnya terbuka peluang untuk menetapkan KASN sebagai lembaga negara mandiri untuk melakukan tugas mengawasi pelaksanaan tiga fungsi manajemen ASN dan pengawasan netralitas Pegwasi ASN. Diawali dengan komisi Yudisial, pada Ps 24B ayat (1) UUD NRI Th 1945

ditetapkan “Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai kewenangan



lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat Ps 24B ayat (1) serta perilaku hakim.”

Saya juga ikut terheran-heran atas perubahan preferensi tersebut, karena saya ikut dalam pembahasan dan menghadiri beberapa rapat di Kantor Wapres R.I. pada 2022-2023, rapat di Komisi II DPR-RI, yang membahas pembahan tingkat Rancangan Undang Undang Revisi UU No 5 Tahun 2014, sampai ditetapkan sebagai Undang No 20 Tahun 2023 pada 31 Oktober 2023. Hanya seminggu sebelum RUU tentang Revisi UU 5/2014 dibahas dan diputuskan dalam Sidang Paripurna DPR pada Oktober 2023, memang ada arahan langsung Presiden untuk menyetujui RUU Revisi UU 5/2014 dalam DIM Pemerintah untuk menetapkan RUU. Salah satu politik hukum yang mendasari penetapan UU 20/2023 mungkin untuk menjaga agar Pilpres pada Februari 2024 dan Pilkada Serentak Desember 2024 berjalan sesuai keinginan Oligarki Parpol dan Oligarki pemilik modal.

Saya khawatir Undang No. 20 Tahun 2023 yang ditetapkan pada 31 Oktober 2023, akan berdampak negative terhadap kinerja Birokrasi Indonesia di tahun-tahun mendatang, termasuk tertutupnya kesempatan warganl karena pembatalan sistim seleksi terbuka secara nasional. Negara dalam seleksi menjadi pejabat Pimpinan Tinggi di instansi Nasional. Analisis dalam *Government Effectiveness Indicators 2019*, dan *Global Competitiveness Report 2018*, yang dikeluarkan oleh World Economic Forum, menyimpulkan kapasita Birorasi Publik Indonesia baru memiliki kemampuan untuk mendukung Indonesia sebaga negeri berpendapatan menengah, setingkat dengan Afrika Selatan, India, Filipina, dan Vietnam, atau masuk Kelompok Warna Kuning. Untuk mencapai Posisi negeri berpendapat tinggi seperti Singapura, yang menduduki posisi nomor satu dengan skore 100, Bank Dunia memperkirakan Indonesia perlu minimal 70 tahun tanpa pertumbuhan cepat pada index Government Effectiveness dan Public Sector Index yang ternyata bertumbuh lamban sehingga babkan Indonesia tergolong dalam 100 lebih negara yang alami “Middle Income trap”. (*ASEAN Economic Development and the Middle income Trap*. World Bank Org, 2024).

Sayangnya pada tahap-tahap yang sangat menentukan tersebut Pemerintah merevisi No. 5 Th 2024 yang dan menetapkan UU No. 20 Tahun 2023. Revisi tersebut diperkirakan akan menguatnya politisasi terhadap manajemen



ASN, seperti yang terjadi pada kelembagaan hukum nasional, termasuk pada beberapa lembaga tertinggi kekuasaan kehakiman.

Keberhasilan pembangunan yang dicapai beberapa negara maju anggota ASEAN dan berhasil menjadikan mereka negara maju melalui strategi yang sama dengan mengutamakan pembangunan Manajemen ASN dengan membentuk *Civil Service Commission* sebagai lembaga negara ada yang ditetapkan dalam Konstitusi, seperti di Filipina, India, dan Malaysia, dan ada yang dibentuk dalam UU seperti di Australia, Singapura, Muangthai, Timor Leste, dan Indonesia. Lembaga Negara tersebut, terdiri atas Komisi pembuat kebijakan, dan didampingi Sekretariat Jenderal (*Office of the Civil Service Commission*, seperti BKN di Indonesia) untuk mengembangkan ASN Kelas Dunia. Negara-negara yang menerapkan model manajemen ASN meritokratik tersebut ada juga negara yang menerapkan model otoritas manajemen ASN (*National Personnel Authority*) seperti Jepang yang sama dengan BKN di Indonesia.

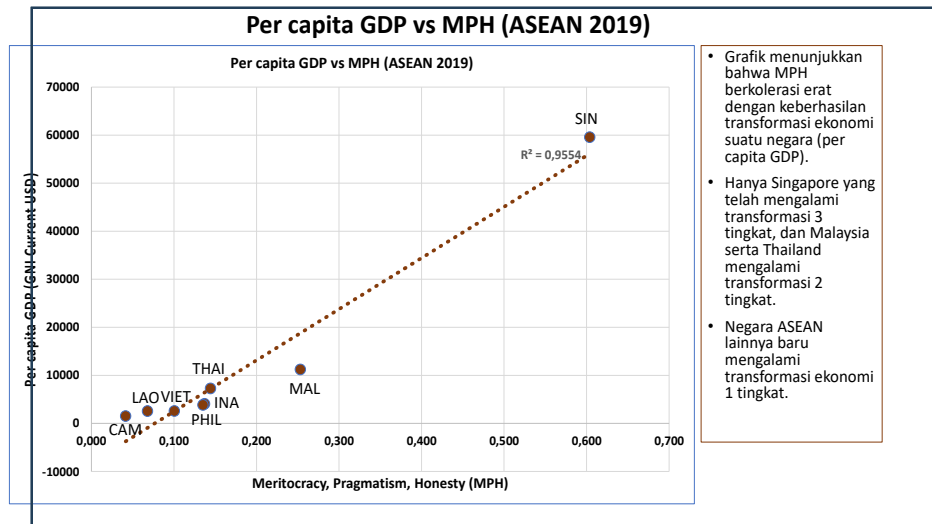
Perlu diingat dari 4,8 juta pegawai ASN, 440.000 pegawai ASN menduduki jabatan pimpinan tinggi, menengah, yang bertugas di lebih kurang 720 ribu instansi pemerintah di tingkat nasional, provinsi dan daerah, termasuk sekitar 20 ribu JPT. Selama 5 tahun kami bertugas di KASN, seleksi calon-calon JPT di instansi pusat dan daerah sudah dilaksanakan dengan sistem merit. Bagaimana kita dapat menjamin seleksi secara terbuka dan obyektif sebagai salah satu instrumen manajemen ASN meritokratis akan terjamin kalau dilaksanakan oleh masing-masing instansi di tingkat nasional dan daerah? Seleksi pengangkatan Jabatan Pimpinan Tinggi yang terdesentralisasi tersebut akan memperbesar kualitas dan kompetensi JPT instansi nasional dan instansi daerah, daerah dan menyebabkan terturutnya peluang untuk calon-calon dari daerah untuk menduduki JPT di instansi, seperti terjadi selama ini.

B. Kelembagaan dan Manajemen ASN pasca UU No. 20 Tahun 2023

Penerapan UU 20/2023 yang menurunkan pelaksanaan manajemen ASN meritokratik sangat berdampak pada mundurnya pelaksanaan UUD NRI 1945 Ps 1 ayat (2) dalam praktek demokrasi, akan dalam dalam praktek sebagai negara hukum Indonesia hampir mendekati pendapat Prof. Tim Lindsey, Ahli Hukum Indonesia dari Universitas Melbourne, bahwa Indonesia ibarat “a lawless *Rechtsstaat*” dalam pelaksanaan UUD NRI 1945 1 ayat (3).



Yang lebih mengkhawatirkan adalah peringkat meritokrasi Indonesia pada 2019 tetap rendah dan tetap berada di Stage 1, artinya sejak Orde Baru selama 3 th dan Orde Reformasi selama 22 th, negeri ini tidak mampu keluar dari Jebakan Pendapatan Menengah (*middle Income Trap*). Pelaksanaan UU 20/2023 nampaknya akan memperkuat jebakan tersebut.



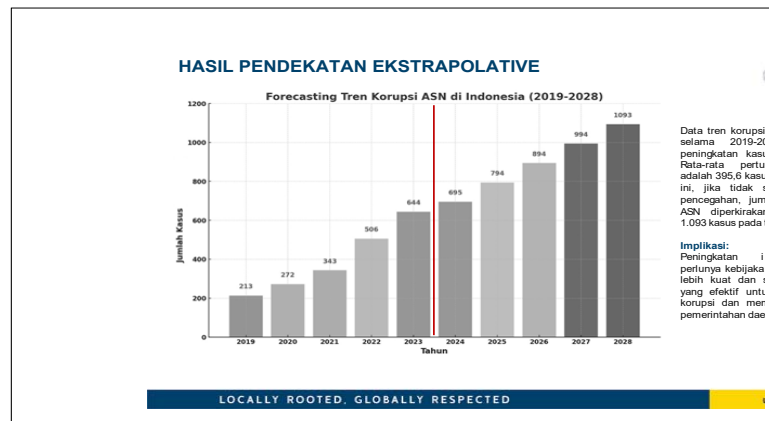
Seperti terlihat pada kajian laporan penelitian Kishore Mahbubani, peneliti senior di Nanyang Technological University, Singapura (2020), peringkat pada 2019 meritokrasi Indonesia baru berada pada Stage 1, setingkat dengan Filipina, Vietnam, Laos, dan Cambodia. Di antara negara-negara maju ASEAN, hanya Muangthai dan Malaysia yang sudah mencapai Stage 2, dan Singapura satu-satunya yang mencapai, meritokrasi stage 3, setingkat dengan New Zealand, dan Norway.

Penggalihan fungsi perumusan kebijakan manajemen ASN ke Kemenpan-RB yang ditetapkan melalui Perpres 178 Tahun 2024 akan memperkuat politisasi manajemen ASN meritokratik dari lembaga mandiri dengan dalam pelaksanaan ke Kemenpan-PB yang dilaksanakan lembaga mandiri dialihkan kepada Kemenpan-RB, UUD NRI 1945 1 ayat (3) eksekutif dibawah pimpinan Presiden, jadi bertentangan dengan Norma Dasar Negara dalam Pembukaan UUD NRI Th 1945 Pas 1 Ayat (3) yang seharusnya menjaga



pelaksanaan negara hukum. From Tim Lindsey, Ahli Hukum Indonesia, dari Universitas Melbourne, setengah menyindir Indonesia adalah “a *lawless rechtstaat*.” Saya fikir banyak ahli hukum nasional yang sependapat namun tidak berani menyatakannya secara terbuka.

Penjelasan dalam Government Effectiveness Report 2024 mengindikasikan Indonesia dalam beberapa tahun ke depan, agak turun kapasitas nasionalnya untuk meningkatkan kinerjanya guna mendorong Indek Efektivitas Pemerintah dan Public Service Rank nya dari kondisi yang dicapai sekarang agar mencapai tingkat tinggi seperti yang dicapai oleh Singapura, Norway, dan New Zealand, dengan skor tinggi. Perubahan kelembagaan pemerintahan yang terjadi pada amandemen UUD 1945 yang menyebabkan: (a) semakin mendalam politisasi terhadap kelembagaan ASN; (b) jumlah dan mutu SDM relatif rendah dibuktikan oleh Rasio ASN dan Penduduk yang rendah; (c) birokrasi publik yang kurang memadai (d) etika pejabat publik masih kurang dapat perhatian



pemerintah; (e) kontinuitas kebijakan manajemen ASN mandiri tidak terjaga akibat seringnya pergantian kebijakan; dan (f) kasus korupsi sangat tinggi.

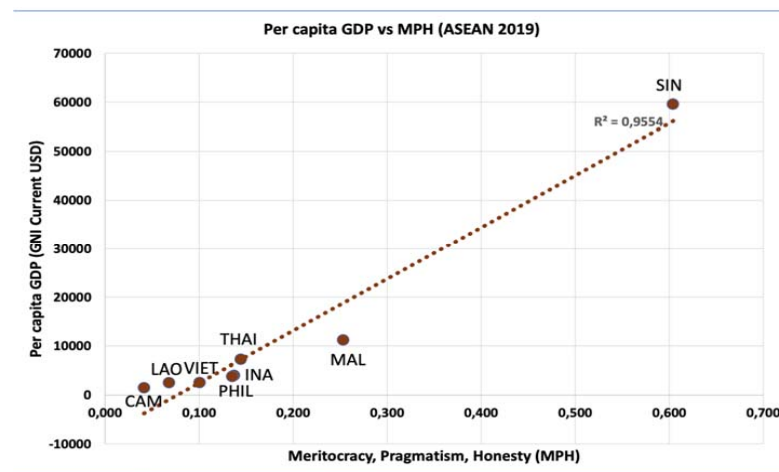
C. Penutup: Pasca UU 20/2023

Pemisahan kewenangan pengelolaan ASN tidak tepat sasaran

Setelah pembubaran KASN, yang terjadi lebih karena pertimbangan kepentingan politik dinasti, bukan pertimbangan rasional dan obyektif tentang kelembagaan yang tepat tentang manajemen ASN meritokratis yang digunakan oleh negara lain untuk memajukan public servicenya,



Agar RUU Revisi UU ASN terlaksana dengan efektif, diperlukan lembaga negara yang mandiri untuk pelaksanaan dan pengawasan Manajemen ASN yang meritokratis untuk meningkatkan kinerjanya. Kalau pilihan Tindakan Pemerintah hanya untuk hilangkan KASN yang berfungsi sebagai Guardian of Meritocratic Public Service Management dengan Perpres 178 Tahun 2024 untuk memindahkan kebijakan manajemen manajemen ASN ke Kemenpan-RB, dan dengan Perpres 92 tahun 2024, untuk memindahkan pengawasan manajemen ASN meritokratis dan pengawasan netralitas Pegawai ASN ke BKN, untuk menghemat sekitar Rp 40 milyar anggaran KASN, dengan resiko kerugian yang berpuluh-puluh kali lebih besar karena menurunnya kinerja public service Indonesia, saua nilai menggantikan UU 5/2014 dengan UU 20//2023 bukanlah Keputusan Kebijakan Publik yang baik.



Adanya pertimbangan tentang kerugian karena politisasi lembaga pengawasan manajemen ASN yang akan dialami bangsa, perlu diperhitungkan dengan baik-baik dan tidak cukup dengan argumentasi bahwa kelembagaan pengawasan pelaksanaan manajemen ASN dan pelaksanaan pengawasan netralitas pegawai ASN karena penggantian UU 5/2014 dengan UU 20/2023 bukan sekedar berdasarkan hak prerogative Presiden, tapi betul-betul hasil pengkajian yang obyektif untuk perbaikan memperbaiki pengawasan pelaksanaan manajemen ASN meritokratis dan pelaksanaan



pengawasan netralitas pegawai ASN oleh instansi pemerintah di seluruh Indonesia.

Laporan Kishore Mahbubani tentang pengaruh Peringkat SkorKomposi yang terdiri dari 3 komponen yaitu meritokrasi, pragmatism, dan honesty, terhadap Transformasi Ekonomi Nasional di dua negara yakni Singapura dan Cina pada 2019 menunjukkan bahwa transformasi menjadi negeri pendapatan tinggi terjadi karena keberhasilan mencapai kemajuan dalam peringkat meritokrasi.

Untuk menghindari dampak negatif dari pelaksanaan UU No 20 Tahun 2023, saya mohon Maleis Hakim Konsitusi Mahkamah Konstitusi berkenan mempertimbangkan dan menetapkan putusan sebaik-baiknya dari 3 opsi kelembagaan manajemen AS meritokratik yang diusulkan disini yaitu:

- 1) Pertama, mengusulkan pembentukan Komisi atau Badan Otorita yang ASN Independen seperti Australian Public Service Commission, The Royal Thailand Public Service Commission, atau Phillipines Civil Service Commission melalui penggabungan KASN dan BKN yang berfungsi sebagai otoritas untuk- pengelolaan Dana Pensiun, dan BK-KASN dan menjalankan tugas teknis operasional manajemen SDM ASN, seperti ketentuan uu 43/199 9 Ps;
- 2) Kedua, menjadikan KASN sebagai *Merit Protection Commisision* (Komisi Perlindungan Merit) dengan merumuskan kembali tugas pokok dan fungsi KASN yang tercantum dalam Pasal 27 sd Pasal 42 UU No 5 tahun 2014;
- 3) Guna memitigasi dan mengatasi berbagai ancaman makro dan mikro yang akan dihadapi ASN Indonesia yang mempunyai 4,8 juta pegawai, mempertahankan Kelembagaan Manajemen SDM ASN sebagaimana ditetapkan dalam Ps 25 dan 26 UU No 5 tahun 2021 perlu diperhatikan mengingat tantangan yang akan dihadapi bangsa 25 tahun ke depan mungkin merupakan opsi kebijakan buat meningkatkan efektivitas, dengan mempertahankan tugas pokok dan fungsi KemenPAN-RB, dan membangun lembaga mandiri untuk mengawasi pelaksanaan manajemen ASN meritokratik oleh semua instansi pemerintah.

Demikianlah beberapa pandangan kami guna Lembaga mengatasi beberapa konsekuensi yang ditimbulkan karena penyusunan UU No. 20 Tahun 2023 yang dilakukan seorang oleh Deputy Menpan yang harus dikenakan tahanan karena



Kejaksanaan Agung menolak penundaan putusan atas perkara Tipikor yang tertunda selama belasan tahun. Walaupun DIM Pemerintah tgl 2 Juli 2023 dan memperkuat KASN, pada sidang paripurna DPR pemerintah dan DPR menyetujui penetapan UU No. 20 Tahun 2023.

Mudah-mudahan Pimpinan dan Anggota MK-RI dapat membuat pilihan yang terbaik dengan guna mengatasi kompleksitas yang dihadapi oleh Pemerintah dalam perjalanan menuju 2045 sangatlah banyak, beragam dan ada yang belum pernah dihadapi dimasa lalu dan sangat diperlukan SDM ASN yang inovatif dan berani untuk menghadapi dan mengatasi berbagai tantangan tersebut. Terima kasih atas perhatian Bapak dan Ibu Pimpinan dan Anggota MK-RI yang saya hormati.

Saya harap penjelasan saya merupakan jawaban saksi kepada pemohon Uji Materiil yang disampaikan kepada Yth Ketua Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia tentang Pasal 26 huruf d dan Pasal 70 (3) UU Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara terhadap Pasal 1 ayat (3), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28D ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

[2.7] Menimbang bahwa Mahkamah telah menerima kesimpulan dari para Pemohon dan Presiden masing-masing pada tanggal 28 Mei 2025, yang pada pokoknya para Pemohon dan Presiden tetap pada pendiriannya, sebagai berikut:

Kesimpulan para Pemohon

1. Mengawali uraian kesimpulan ini, kami Para Pemohon ingin memulainya dengan ucapan terima kasih kepada Yang Terhormat Ketua dan seluruh Anggota Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi, atas digelarnya persidangan dalam permohonan pengujian undang-undang ini. Kami memberikan apresiasi mendalam dengan adanya persidangan yang memberikan ruang memadai untuk mendalilkan dan membuktikan seluruh argumentasi secara baik dan adil. Dalam persidangan tersebut, para pihak diberikan kesempatan yang cukup serta berimbang, untuk menyampaikan masing-masing pendapat dan pandangannya, atas permasalahan yang mengemuka dalam pengujian undang-undang *a quo*. Proses persidangan ini telah berlangsung dengan sangat menarik dan penuh dengan argumentasi konstitusional dan hukum, serta aspek-aspek lain yang melingkupinya, termasuk politis dan sosiologis.



KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI

2. Sebagaimana telah dikemukakan oleh Para Pemohon dalam uraian permohonannya, bahwa melalui permohonan ini Para Pemohon hendak menguji Pasal Pasal 26 ayat (2) huruf d dan Pasal 70 ayat (3) UU ASN terhadap Pasal 1 ayat (3), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28D ayat (3) UUD NRI 1945. Permohonan ini telah memenuhi syarat adanya ketentuan ketentuan dalam UUD 1945 yang menjadi batu uji terhadap ketentuan-ketentuan UU ASN yang dianggap bertentangan; Oleh karenanya secara keseluruhan pasal-pasal UU a quo tersebut di atas telah merugikan hak-hak konstitusional Para Pemohon. Menyikapi hal tersebut Para Pemohon kemudian mengajukan permohonan ini kepada Mahkamah Konstitusi sebagai *the sole interpreter of constitution*. Artinya bahwa Mahkamah Konstitusi ialah satu-satunya lembaga yang berwenang memberikan penafsiran terhadap sebuah ketentuan pasal dalam Undang-undang agar bersesuaian dengan nilai-nilai konstitusi. Hal ini seperti dituangkan di dalam ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi ["UU MK"], Pasal 29 ayat (1) huruf (a) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman ["UU Kekuasaan Kehakiman"] dan Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ["UUP3"] Bersandar pada ketentuan tersebut, Mahkamah Konstitusi jelas memiliki wewenang untuk memeriksa, mengadili dan memutus permohonan a quo.

KEDUDUKAN HUKUM (LEGAL STANDING) PARA PEMOHON

3. Sebagaimana telah Pemohon I, II dan III kemukakan di Persidangan sejak pemeriksaan pendahuluan, Para Pemohon terbukti mengalami kerugian langsung dan tidak langsung dari pemberlakuan pasal-pasal dalam UU a quo yang Para Pemohon mohonka untuk diuji konstitusionalitasnya berupa telah timbulnya ketidakpastian hukum, melemahkan sistem negara hukum Indonesia (*rule of law*) dan berpotensi untuk menghambat sistem birokrasi yang memberikan setiap hak untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam



pemerintahan sebagai jaminan konstitusional dalam hak partisipasi warga negara (citizen) dalam negara demokrasi modern yang telah di garansi dalam Pasal 1 ayat (3), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945.

4. Secara khusus untuk Pemohon I, Pemohon I dalam tugas dan tujuannya untuk memajukan demokrasi, reformasi birokrasi dalam hubungannya dengan penyelenggaraan pemilu di Indonesia, termasuk salah satunya terkait dengan keberadaan kelembagaan independensi pengawasan netralitas ASN untuk menghasilkan pemilihan umum yang bersih dan adil secara khusus serta memajukan bangsa dan negara secara umum telah terhalangi karena ketentuan UU *a quo* sehingga hak konstitusional Pemohon I yang terdapat dalam Pasal 28C Ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, “Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya.” telah dirugikan oleh berlakunya UU *a quo*. Serta berdampak serius terhadap penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah dan pemilihan umum secara lebih luas karena dihilangkannya pengawasan sistem merit, asas serta kode etik dan kode perilaku ASN yang menimbulkan ketidakpastian hukum, dihilangkannya pengawasan independen atas netralitas ASN dimaksud, serta untuk memastikan penyelenggaraan pemilu umum kepala daerah, pengawasan sistem merit ASN tetap berpijak pada prinsip kerangka hukum yang pasti, dan dapat mewujudkan ASN yang profesional, berintegritas dan memegang prinsip meritokrasi demi tercapainya pemerintahan yang baik (*good governance*), profesional, terbebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, Pemohon I memiliki kepentingan langsung terhadap hal ini, sesuai dengan mandat organisasi Pemohon I sebagaimana tercermin di dalam anggaran dasar organisasi Pemohon I;
5. Untuk Pemohon II, sebagai organisasi yang memiliki tujuan untuk memberikan kontribusi optimalisasi Otonomi Daerah dengan usaha-usaha sebagaimana diuraikan pada bagian sebelumnya, keberadaan pasal-pasal *a quo* akan menyebabkan dihilangkannya pengawasan sistem merit, asas serta kode etik dan kode perilaku ASN yang menimbulkan ketidakpastian hukum, dihilangkannya pengawasan independen atas netralitas ASN dimaksud, serta hilang/berkurangnya kepastian hukum untuk terselenggaranya pemilu umum kepala daerah yang bebas dan adil karena keberadaan pasal-pasal *a quo*



berpotensi berdampak pada terganggunya penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah yang bebas dan adil dengan menjaga agar ASN tidak dimobilisasi untuk kepentingan partisan pemilihan umum semata karena tidak terdapat sistem pengawasan yang independen yang dapat mencegah, menanggulangi dan menindak pelanggaran-pelanggaran dimaksud. Hal-hal ini telah Pemohon II sampaikan dalam (**Bukti P-19: Kajian Pemantauan 2018**) serta (**Bukti P-18: Pemantauan Netralitas ASN oleh Pattiro, KASN, dan KPPOD**) serta terdapat pula Kajian Pemohon II (2018) dan Analisis Tim Percepatan Reformasi Hukum yang dibentuk Kemenko Polhukam) merekomendasi penguatan KASN (**Bukti P23**). Hak constitutional Pemohon II yang terdapat dalam Pasal 28C Ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, “Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya.” telah dirugikan oleh berlakunya UU a quo. Selain itu hak konstitusional Pemohon II yang dijamin dalam Pasal 1 ayat (2), Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28D ayat (3) tentang kepastian hukum dan jaminan kesempatan yang sama dalam pemerintahan serta dalam kaitannya dengan Pemilihan Umum Kepala Daerah.

6. Bahwa Pemohon III sebagaimana terbukti dalam sidang pemeriksaan pendahuluan juga memiliki kerugian konstitsional sebagai lembaga yang bertujuan menguatkan posisi tawar rakyat terorganisir dalam mengontrol, dan turut serta dalam pengambilan keputusan, serta mewujudkan tata kelola pemerintahan yang demokratis, bebas korupsi, berkeadilan ekonomi, sosial, dan gender; Pemohon III menyatakan tegas urgensi pengujian keberadaan pasal-pasal a quo sehubungan dengan dampak kaitannya yang dapat berujung pada lemahnya sistem birokrasi yang profesional, berintegritas dan memegang prinsip meritokrasi demi terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*), profesional, terbebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, maka upaya dan usaha Pemohon III untuk mendorong pemberdayaan rakyat agar mampu berpartisipasi dalam proses pengambilan dan pengawasan kebijakan dalam rangka mewujudkan sistem politik, hukum, ekonomi, dan birokrasi yang bersih dari korupsi yang berlandaskan keadilan sosial dan gender, telah terhambat; materi yang diajukan di dalam permohonan ini, yaitu tentang dihilangkannya pengawasan sistem merit, asas serta kode etik dan kode perilaku ASN dan dihilangkannya pengawasan independen atas netralitas ASN



yang kemudian berdampak pada dilanggengkannya praktek mobilisasi partisan ASN untuk tujuan politis dan pada ujungnya dapat pula tentu saja menyebabkan rekrutmen dan promosi ataupun demosi yang *politically-motivated* yang jauh dari prinsip meritokrasi dan *good governance*, berkaitan langsung dengan tujuan dibentuknya organisasi Pemohon III, serta kerja-kerja pokok organisasi dari Pemohon III;

DALAM POKOK PERMOHONAN

Mahkamah Konstitusi Berwenang Menegaskan Kembali Keberadaan KASN berdasarkan prinsip Perlindungan Hak Konstitusional & Due Process, *Non-Delegation Doctrine*, dan *Functional Replacement*

7. Bahwa sebagaimana pokok permohonan kami yang telah kami sampaikan dalam Perbaikan Permohonan bertanggal 2 Oktober 2024, yang menjadi persoalan konstitusional utama dalam perkara a quo adalah apakah suatu Undang-Undang yang mengatur tentang keberadaan lembaga negara independen yang mengawasi sistem merit, mengawasi pelaksanaan nilai dasar, serta kode etik dan kode perilaku ASN termasuk di dalamnya menjaga netralitas ASN dalam pemilu, dalam hal mengadakan dan meniadakan keberadaannya termasuk dalam wewenang mutlak (*unchecked power*) pembuat undang-undang, dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden.
8. Bahwa dalam teori ketatanegaraan modern, dikenal doktrin yang disebut sebagai *new separation of power* (pembagian kekuasaan yang baru) dan *fourth branch of government* (cabang ke-empat kekuasaan pemerintahan). Sebagaimana dinukilkan oleh Bruce Ackerman seorang sarjana hukum tata negara terkemuka, *new separation of power* mengungkap bahwa problem mendasar negara demokrasi modern yang masih mendasarkan pembagian kekuasaan pada doktrin klasik *trias politika* dari Montesquieu sering sekali gagal mencegah kebablasan eksekutif dan pelemahan demokrasi. Menurutnya, kekuasaan pemerintahan tidak dapat lagi dibagi hanya berdasarkan pembagian fungsi eksekutif, legislatif dan yudikatif karena pada kenyatannya kekuasaan tersebut selalu dibagi, dicampur dan dinegosiasikan. Jika tidak misalnya menurutnya, pada sistem pemerintahan presidensial akan rentan berlaku situasi pemenang mendapatkan semuanya (*winner-takes-all*). Oleh itu pula sebabnya menurutnya keberadaan lembaga negara independen yang



sangat penting untuk menjalankan sistem checks and balances sebagai pemisahan kekuasaan yang baru (The New Separation of Power) ketimbang hanya mengandalkan logika pembagian tiga fungsi “Trias Politika” (Bruce Ackerman, The New Separation of Power, Harvard Law Review, Volume 113 No. 3, Januari 2000 hal 720). Lembaga negara independen penting karena dalam menjalankan fungsi dan tugasnya tidak mendapatkan tekanan dari kekuatan politik, karena hal ini dapat berdampak negatif ketika lembaga tersebut melaksanakan tugasnya. Jadi, kepastian sikap tidak berpihak dan tidak adanya kontrol politik adalah sangat penting dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya. Pentingnya kekuasaan lembaga negara independen ini ia dianggap sebagai “Cabang Keempat” dari separation of power (*The Fourth Branch of The Government*) sebagaimana dikemukakan oleh Cline de Roy, Donald S Dobkin serta Yves Meny dan Andrew Knaap. Sehingga, perdebatan dalam perkara a quo tidak sesederhana apa yang disampaikan oleh Presiden dan DPR dalam keterangan tertulisnya di Mahkamah Konstitusi bahwa menambahkan wewenang kementerian sebagai pembantu presiden adalah kewenangan Presiden. Terlihat sekilas memang argumen ini benar, namun sebetulnya menyesatkan (*misleading*). Karena, terdapat wewenang-wewenang dalam administrasi pemerintahan dalam arti luas (*government in the broad sense*) yang menurut perkembangan prinsip pemerintahan yang baik kekuasaan-kekuasaan tertentu mesti dipisahkan dari ranah eksekutif. Hal ini adalah bagian dari kebutuhan objektif untuk melakukan spesifikasi pengurusan hal tertentu dalam rangka capaian kinerja tertentu. Berbeda dengan lembaga negara klasik (eksekutif, legislatif, yudikatif) yang mengurus segala hal, dalam kaitan dengan wilayah masing-masing cabang, maka lembaga negara independen erat kaitannya dengan satu hal tertentu. Meski kemudian bisa bermodel “campuran” yang berarti juga mengerjakan hal-hal yang menjadi ciri kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif sekaligus. Merujuk basis argumentasi yang dinyatakan Zainal Arifin Mochtar di atas dapat dikatakan bahwa kelahiran KASN merupakan dasar untuk menunjang kinerja hal tertentu, yakni mewujudkan sistem merit pada manajemen ASN. Tentunya sebagaimana telah dikemukakan di atas, tugas ini tidak dapat serta merta dilekati pada sebuah kementerian/ lembaga yang notabene berasal dari kekuasaan eksekutif. Hal ini diperlukan guna menghindari adanya



penumpukan kekuasaan dan ketidak-independen yang pada akhirnya berpotensi memunculkan sebuah deviasi kewenangan (Zainal Arifin Mochtar, Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan Dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi, Jakarta, Rajawali Pers, 2017)

Penumpukan kekuasaan pada BKN tampak dalam Peraturan Presiden No. 92 Tahun 2024 tentang BKN yang mendefinisikan dan menempatkan BKN sebagai lembaga yang diberi kewenangan untuk melakukan perumusan kebijakan teknis, pembinaan, penyelenggaraan pelayanan, pengendalian atas pelaksanaan kebijakan teknis manajemen ASN, namun juga berwenang melakukan pengawasan sistem merit menggantikan fungsi KASN. Idealnya, pengawasan yang dilakukan oleh BKN adalah pengendalian internal, bukan menggantikan urgensi kehadiran pengawasan oleh lembaga pengawas independen (eksternal). Sebagai contoh dalam pengisian JPT, BKN sebagai pelaksana yang hingga saat ini diakui oleh Kepala BKN dalam kesaksian di Mahkamah Konstitusi bahwa BKN masih menjadi panitia pengisian JPT di tengah adanya fungsi pengawasan yang melekat pada BKN.

9. UU No. 20 Tahun 2023 membuat cita-cita sebagaimana konsiderans menimbang huruf a nya bahwa untuk membangun “aparatur sipil negara yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik” telah kehilangan bangunan utama tiang struktur yang memungkinkannya tetap netral dan bebas dari intervensi politik tersebut. Hal ini karena KASN sebagai tiang yang menopang netralitas dan menangkal ASN dari intervensi politik telah dibubarkan. Jika mempelajari dengan seksama alternatif terhadap objective ini sama sekali tidak disediakan oleh UU No. 20 Tahun 2023 dalam pengaturannya. Seolah-olah pembuat undang-undang dalam hal ini masih mempertahankan bagian-bagian idealitas pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (bagian yang sama dalam UU ini: konsiderans menimbang huruf a.) namun melucuti instrumen untuk menjalankannya yaitu dengan menghapuskan keberadaan KASN yang independen. Di sisi lain, saat perubahan tersebut dilakukan oleh pembuat undang-undang tidak terdapat alternatif penggantian yang bisa menjalankan fungsi yang sebelumnya diemban oleh KASN sebagai independent agency tersebut. Dalam UU No. 20 Tahun 2023 hanya disebutkan, “Komisi Aparatur



Sipil Negara yang ada pada saat berlakunya Undang-Undang ini, tetap melaksanakan tugas dan fungsinya sampai dengan ditetapkan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang ini.” (Pasal 70 Ayat (3)) Artinya di sini legislator sama sekali tidak menyiapkan lembaga baru yang memiliki independensi dan kemampuan melindungi hak konstitusional pemohon dan warga negara atas kepastian sistem merit dan netralitas ASN oleh sebuah lembaga independen yang reliable.

Barulah setelah selang beberapa lama, pada 23 Agustus 2024 atau sepuluh bulan pasca disahkannya revisi UU ASN, Presiden mengeluarkan Perpres No. 92 Tahun 2024 Tentang BKN dan Perpres No. 91 Tahun 2024 tentang Kementerian PAN-RB . Dua Perpres tersebut mengatur pembagian fungsi antara BKN dan Kementerian PAN-RB dalam hal pengawasan sistem merit. Kementerian PAN-RB ditetapkan sebagai perumus kebijakan yang juga melakukan pemantauan, analisis, evaluasi, dan pelaporan atas implementasi kebijakan. Sedangkan BKN dalam Pasal 3 Perpres BKN disebut sebagai pelaksana pengawasan sistem merit. Sementara terkait netralitas dan kode etik kode perilaku, hanya disinggung dalam produk berupa surat edaran yaitu Surat Edaran (SE) Menteri PAN-RB No. 4 Tahun 2024 Tentang pengalihan Pelaksanaan Pengawasan Sistem Merit dalam Manajemen ASN. SE tersebut menjelaskan bahwa pengawasan sistem merit yang menjadi kewenangan BKN meliputi:

1. Pengawasan pelaksanaan norma dasar, kode etik, dan kode perilaku ASN;
2. Pengawasan pelaksanaan penerapan sistem merit dalam kebijakan dan manajemen ASN pada instansi pemerintah
3. Menjaga netralitas pegawai ASN;
4. Pengawasan atas pembinaan profesi ASN.

Terhadap hal ini, perlu dipertegas bahwa kesimpulan yang muncul di tengah jalan oleh Pemerintah adalah mendelegasikan fungsi yang tadinya dimiliki oleh sebuah lembaga independen (KASN) ke lembaga yang tidak independen yaitu BKN. Berdasarkan Perpres Nomor 58 Tahun 2013 BKN lembaga pemerintah non kementerian. Pasal 1 nya menyatakan, “Badan Kepegawaian Negara yang selanjutnya dalam Peraturan Presiden ini disebut BKN adalah lembaga pemerintah nonkementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui menteri yang membidangi urusan pemerintahan di



bidang pendayagunaan aparatur negara dan reformasi birokrasi.” BKN yang sebelumnya disebut BAKN pertama kali dikenal sejak Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 95 Tahun 1999 Tentang Badan Kepegawaian Negara yang dalam Pasal 1 ayat (1) menyebutkan, “Badan Kepegawaian Negara yang selanjutnya dalam Keputusan Presiden ini disebut BKN, adalah Lembaga Pemerintah Non-Departemen yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden, serta dalam pelaksanaan tugas operasionalnya dikoordinasikan oleh Menteri Negara Koordinator Bidang Pengawasan Pembangunan dan Pendayagunaan Aparatur Negara.” Melalui Perubahan Perpres Nomor 58 Tahun 2013 menjadi Perpres Nomor 92 Tahun 2024 tetap disebutkan bahwa kedudukan BKN adalah lembaga pemerintah: “Badan Kepegawaian Negara yang selanjutnya disingkat BKN adalah lembaga pemerintah nonkementerian yang diberi kewenangan perumusan dan penetapan kebijakan teknis, pembinaan, penyelenggaraan pelayanan, pengendalian atas pelaksanaan kebijakan teknis manajemen aparatur sipil negara, dan pelaksanaan pengawasan penerapan sistem merit.” Hanya saja di sini ditambahkan bahwa ia juga mengawasi penerapan sistem merit.

Berbeda sama sekali dengan BKN, KASN adalah lembaga non-struktural yang independen, sehingga kedudukannya yang tidak merupakan bagian dari birokrasi pemerintah akan ideal untuk mengawasi sistem merit dan kode etik kode perilaku dan netralitas ASN. Pasal 1 Angka 19 UU Nomor 5 Tahun 2014 disebutkan bahwa: “Komisi ASN yang selanjutnya disingkat KASN adalah lembaga nonstruktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik.” Lalu pada Pasal 27 nya ditegaskan, “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.”

Dengan demikian jelas terlihat di sini pembuat undang-undang keliru memahami kedudukan dan karakter fungsional spesifik dari sebuah lembaga independen dengan tugas khusus seperti KASN. Kekeliruan pemahaman ini yang kemudian membuat pemerintah sebagai pihak yang melaksanakan undang-undang menafsirkannya dengan seolah-olah kebijakan pemindahan kewenangan KASN tersebut ke suatu kementerian atau lembaga pemerintahan (dalam hal ini BKN dan Kemenpan-RB) adalah sesederhana wewenang



membentuk dan menambah atau mengurangi wewenang kementerian sebagai *constitutional power* presiden sebagai pimpinan lembaga eksekutif. Cara pandang demikian adalah pemahaman usang yang telah ditinggalkan negara-negara demokrasi modern khususnya yang memiliki sistem pemerintahan presidensial seperti yang disinggung sarjana seperti Bruce Ackerman dan Cline de Roy dkk.

10. Bahwa selanjutnya sebelum mengelaborasi pula apakah MK berwenang menghidupkan kembali KASN yang telah bubar sejak dibentuknya peraturan pelaksana Pasal 70 Ayat (3) UU No. 20 Tahun 2023 yang menyatakan, “Komisi Aparatur Sipil Negara yang ada pada saat berlakunya Undang-Undang ini, tetap melaksanakan tugas dan fungsinya sampai dengan ditetapkannya peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang ini.” Jika merujuk pada pengaturan ini pertama-tama tidak disebutkan dengan jelas pelaksanaan tersebut apakah akan dilakukan melalui peraturan pemerintah (PP) atau dengan peraturan presiden (Perpres). Sebagaimana kami sampaikan di bagian atas, pemerintah akhirnya mengeluarkan Perpres alih-alih PP untuk melaksanakan ini. Mengacu pada ketentuan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, disebutkan: “Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.” Peraturan Presiden dititikberatkan dari definisinya adalah untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Sehingga semakin terlihat jelas pembubaran KASN yang tadinya adalah institusi independen yang diatur melalui undang-undang digantikan dengan BKN yang merupakan lembaga pemerintah dan Kemenpan RB yang merupakan kementerian sebagai pembantu presiden yang perubahan menuju ke titik ini juga dilakukan dengan peraturan presiden yang artinya *heavy* nuansa pelaksanaan kekuasaan pemerintahan. Independensi pengawasan ASN yang tadinya ada, secara terang-terangan dikooptasikan di bawah kekuasaan eksekutif.
11. Bahwa oleh karena alasan-alasan di atas, Mahkamah Konstitusi perlu mengambil langkah progresif untuk berani menghidupkan kembali pengawasan independen terhadap ASN dengan menempatkan kembali kewenangan ini pada KASN seperti yang digariskan secara ideal oleh UU No.



5 Tahun 2014. Langkah Mahkamah ini akan sangat menemukan dasar konstitusionalnya mengingat pembubaran KASN oleh UU No. 20 Tahun 2023 dan tafsir pelaksanaannya melalui Perpres No. 92 Tahun 2024 Tentang BKN dan Perpres No. 91 Tahun 2024 tentang Kementerian PAN-RB serta Surat Edaran (SE) Menteri PAN-RB No. 4 Tahun 2024 tentang Pengalihan Pelaksanaan Pengawasan Sistem Merit dalam Manajemen ASN telah menyalahi beberapa prinsip-prinsip hukum tata negara modern dalam konteks eksistensi lembaga negara independen sebagai berikut:

a. Prinsip Perlindungan Hak Konstitusional dan Due Process

12. Sebagaimana Para Pemohon kemukakan dalam Perbaikan Permohonan Para Pemohon, ketentuan-ketentuan dalam UU *a quo* telah melanggar perlindungan hak konstitusional pemohon dan warga negara secara umum terutama berkaitan dengan hak berpartisipasi dalam pemerintahan [Pasal 28D ayat (3) UUD 1945] dan hak untuk mendapatkan jaminan kepastian hukum yang adil [Pasal 28D ayat (1) UUD 1945] yang juga sering disebut sebagai hak untuk mendapatkan *due process of law*.
13. Pada persidangan di Mahkamah Konstitusi terungkap bahwa dalam penanganan pengawasan netralitas ASN, pemerintah tidak lagi menyediakan proses pemeriksaan, verifikasi dan publikasi yang fair dan akuntabel atas dugaan pelanggaran yang masuk dalam meja pengaduan yang membutuhkan penanganan. Saksi dari Presiden atas nama Suharmen pada persidangan 20 Mei 2025 menyebutkan bahwa: "jumlah aduan yang masuk dalam 'Sistem Berbagi Terintegrasi' total pengaduan/pelanggaran Netralitas ASN adalah 1.652 pelanggaran; sebanyak 72% atau 1.188 pelanggaran telah ditindaklanjuti dan sudah disampaikan ke PPK dengan status masih menunggu tindak lanjut; 119 telah dilakukan verifikasi lapangan dan tidak terbukti; dan 120 kasus telah diberikan sanksi berupa pemberhentian/hukuman disiplin." Selanjutnya saksi Suharmen juga menyampaikan: "...pada saat ada pengaduan yang masuk ke Badan Kepegawaian Negara dalam konteks pengawasan netralitas misalnya, maka dalam waktu sembilan hari, itu sudah harus ditindaklanjuti dan disampaikan kepada pejabat pembina kepegawaian untuk ditindaklanjuti, begitu juga dengan



pengawasan pelaksanaan sistem merit melalui pengisian jabatan...”

Dari keterangan saksi dapat diketahui bahwa BKN dalam menindaklanjuti aduan/ pelanggaran netralitas ASN menitikberatkan tindak lanjutnya pada PPK. Berbeda dengan BKN, KASN menindaklanjuti aduan/ dugaan pelanggaran secara mandiri dan akan turun langsung apabila membutuhkan keterangan atau konfirmasi dalam proses penanganan dugaan pelanggaran tersebut. Menitikberatkan tindak lanjut aduan pada PPK adalah suatu proses yang membahayakan pengadu atau whistleblower karena bukan tidak mungkin ASN melakukan pelanggaran dikarenakan adanya perintah dari PPK.

14. Terlihat jelas di sini terdapat problem hak seseorang untuk mendapatkan proses hukum yang adil dalam konteks pengawasan netralitas. Penanganan masalah netralitas dilakukan dalam waktu sangat pendek hanya sembilan hari dan tanpa ada kejelasan proses apakah hal tersebut dilakukan dengan bukti-bukti yang kuat dan menghormati hak teradu untuk mendapatkan proses yang fair. Sebaliknya, saat KASN menjalankan fungsi ini, hal tersebut dilakukan dengan proses investigasi sebagaimana ketentuan Pasal 31: “KASN bertugas: (1) menjaga netralitas Pegawai ASN;... Dalam melakukan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) KASN dapat:
 - 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; ...”
15. Sehingga, hingga persidangan perkara ini berakhir, baik Para Pemohon ataupun publik tidak dapat mengetahui imparsialitas dan akuntabilitas BKN dalam menjalankan pengawasan netralitas tersebut. Apakah yang 120 kasus yang telah diberikan sanksi tersebut telah benar-benar adil dan terlepas dari embel-embel bahwa mereka yang disanksi adalah hanya pelanggar netralitas yang memang dalam kontestasi politik tersebut kebetulan berseberangan dengan pejabat pembina kepegawaiannya atau seperti apa. Selain itu, juga tidak



terdapat berapa jumlah yang akhirnya terbukti oleh BKN. Sebaliknya muncul juga pertanyaan mengapa angka ASN yang mendapatkan sanksi jauh lebih kecil dari 1.188 pelanggaran yang telah ditindaklanjuti. Jika dibandingkan, jumlahnya hanya 10.1 % (sepuluh koma satu persen). Bandingkan misalnya dengan presentasi ASN pelanggar netralitas yang terbukti lalu disanksi saat pengawasan dilakukan oleh KASN. Terdapat sebanyak 2.034 ASN yang dilaporkan, dan dari jumlah tersebut sebanyak 1.597 terbukti melanggar. Dari jumlah yang melanggar, sebanyak 1.452 telah disanksi. Terlihat di sini jumlah ASN yang akhirnya disanksi jauh lebih besar yaitu sebanyak 90.9% (sembilan puluh koma sembilan persen). Artinya, tingkat efektifitas pengawasan netralitas turun sebanyak 80.8% (delapan puluh koma delapan persen). Padahal dalam kesaksiannya, Kepala BKN menyebut BKN mempunyai kemampuan kelembagaan, big data, sistem informasi, SDM, dan anggaran yang lebih memadai, yaitu “BKN mempunyai 14 kantor wilayah dan 21 unit pelayanan teknis yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia. Untuk mendukung operasional 35 lembaga ini, BKN didukung 2.500an ASN. Sedangkan KASN hanya 1 lembaga”.

16. Dari uraian di atas cukup jelas tergambar perbandingan keadaan perlindungan hak konstitusional untuk mendapatkan jaminan kepastian hukum yang adil dan hak yang sama dalam pemerintahan warga negara saat terdapat keberadaan KASN dan saat ia dibubarkan. Dalam konteks menjaga perlindungan ini, Mahkamah Konstitusi seperti dalam berbagai putusan memiliki keberanian untuk mengenyampingkan ketentuan *open legal policy* yang dijadikan dasar memberikan kebebasan bagi pembentuk undang-undang untuk merumuskan norma-norma tertentu sebagai kebijakan politik yang berada di luar wilayah pakem perlindungan konstitusional. Putusan yang terakhir yang mengenyampingkan *open legal policy* ini misalnya adalah Putusan MK Nomor 62/PUU-XXII/2024 yang menghapuskan *Presidential Threshold* karena melewati *batasan open legal policy* yaitu telah melanggar moralitas, melanggar rasionalitas, dan ketidakadilan *intolerable*. MK dalam putusan ini menyatakan:



“Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan hukum di atas, menurut Mahkamah telah ternyata ambang batas minimal persentase pengusulan pasangan calon presiden dan wakil presiden (*presidential threshold*) sebagaimana ditentukan dalam Pasal 222 UU 7/2017 tidak hanya bertentangan dengan hak politik dan kedaulatan rakyat namun juga melanggar moralitas, rasionalitas, dan ketidakadilan yang intolerable serta nyata-nyata bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, sehingga terdapat alasan kuat dan mendasar bagi Mahkamah untuk bergeser dari pendirian dalam putusan-putusan sebelumnya.” [Vide Putusan MK Nomor 62/PUU-XXII/2024 hal 274]

b. *Non-delegation doctrine* (doktrin non-delegasi)

17. Bahwa selanjutnya terdapat apa yang dikenal sebagai doktrin non-delegasi dalam arsitektur konstitusional lembaga negara independen. Doktrin non delegasi ini pada dasarnya menekankan prinsip bahwa pembuat undang-undang tidak bisa sekonyong-konyong menghilangkan fungsi yang penting dalam suatu perlindungan hak warga negara (dalam konteks ini hak perlindungan untuk mendapatkan sistem merit dan pengawasan kode etik dan perilaku ASN yang adil) tanpa mendelegasikannya secara jelas kepada lembaga apa dengan fungsi seperti apa yang bisa tetap menjaminya. Dalam kasus *Panama Refining Co. v. Ryan* (1935) (New Deal Era) di Amerika Serikat Mahkamah Agung memutuskan bahwa tindakan pembuat undang-undang (*Congress*) yang menganggap Kongres telah memberikan kekuasaan kepada Presiden untuk melarang pengiriman minyak berdasarkan Undang-Undang Pemulihan Industri Nasional (*National Industrial Recovery Act*). Namun, Kongres tidak memberikan standar atau batasan tentang bagaimana kekuasaan tersebut harus digunakan. Sehingga Mahkamah Agung memutuskan bahwa ketentuan tersebut harus dibatalkan karena dianggap telah melimpahkan kekuasaan legislatif tanpa batasan prinsip-prinsip yang memadai (C. Boyden Gray, *Judge Stephen F. Williams and the Underestimated History of the NonDelegation Doctrine*. CSAS Working Paper 21-32, George Mason University, Antonin Scalia Law School, 2021). Kasus serupa juga dapat dilihat dalam *A.L.A.*



Schechter Poultry Corp. v. U.S. (1935). Dalam konteks perkara *a quo* Para Pemohon menilai tindakan pembuat undang-undang dalam UU *a quo* telah menyerahkan begitu saja pengawasan independen netralitas, sistem merit dan kode etik kode perilaku ASN dan jaminan prinsip independensi, jaminan perlindungan yang adil dan partisipasi publik yang memadai sebagaimana Para Pemohon uraikan di atas.

c. Melanggar prinsip Penggantian Fungsi (*Functional Replacement*) karena hilangnya pengawasan independen dan tidak ada pengganti. Adanya hanya pengawasan internal melalui BKN

18. *Functional replacement* adalah prinsip bahwa ketika sebuah lembaga negara dibubarkan atau direstrukturisasi, maka fungsi-fungsi utama yang dijalankannya harus tetap dilanjutkan baik dengan mentransfernya ke lembaga baru atau mendistribusikannya ke lembaga yang sudah ada. Prinsip ini berasal dari kewajiban hukum untuk memberikan kepastian hukum, proses yang adil, tidak sewenang-wenang serta dari mandat konstitusi atau undang-undang (misalnya perlindungan hak, pengawasan, atau mekanisme penegakan hukum). (Thomas Koenig dan Ben Pontz *The Roberts Court's Functionalist Turn In Administrative Law*, Harvard Journal of Law and Public Policy, Vol. 46, No. 1, 2023). Preseden perbandingan di negara lain misalnya dalam konteks teori ini, pada tahun 2022 di Perancis, parlemen membentuk undang-undang No. 2021-1382 untuk menampung kritik publik yang menginginkan perbaikan dan kontrol terhadap *Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet* (Hadopi) (terjemahan bebas: Lembaga Tinggi untuk Penyiaran Karya dan Perlindungan Hak di Internet) akhirnya parlemen membentuk undang-undang yang menghapuskan lembaga ini dan menggabungkan fungsi Hadopi ke lembaga baru yang disebut *Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique* (Arcom) namun fungsi fungsi Hadopi tidak ada yang dihilangkan kecuali hanya untuk kewenangannya yang bisa langsung melakukan sensor di internet menjadi membutuhkan persetujuan pengadilan setempat terlebih dahulu. Konteksnya di sini adalah seluruh fungsi yang penting untuk perlindungan hak konstitusional warga negara



tidak dihilangkan begitu saja dan kedudukannya sebagai lembaga independen tetap dipertahankan di Arcom, hanya saja 1 kewenangannya yang eksekutif yaitu melakukan sensor diserahkan ke Pengadilan. (*Arcom: the new French regulator redesigned for a better regulation of the online sphere* https://www.epra.org/news_items/the-french-conseil-superieur-de-l-audiovisuel-csa-become-the-autorite-de-regulation-de-la-communication-audiovisuelle-et-numerique-arcom). Jika ditinjau dari teori ini, penggantian fungsi pengawasan sistem merit dan netralitas ASN dari KASN ke BKN seolah-olah telah terpenuhi dan tidak terjadi kekosongan hukum. Namun, sebagaimana terungkap dalam jalannya persidangan perkara *a quo* terhadap karakteristik fungsi pengawasan independen KASN yang hilang sama sekali dari perubahan yang ada. Sampai-sampai di persidangan, saksi yang dihadirkan presiden dari BKN (Zudan, 20 Mei 2025) mengakui bahwa secara kelembagaan pengawasan oleh BKN tidak independen. Ia hanya mengatakan sistem yang digunakan yang independen. Sistem yang dimaksud pun hanya sistem teknologi informasinya. Sebagaimana disampaikan oleh ahli yang Para Pemohon hadirkan, Dr. Zainal Arifin Mochtar, dalam konteks pengawasan birokrasi Indonesia, diperlukan sistem pengawasan campuran, artinya tidak hanya internal dari pemerintah tetapi juga perlu ada pengawasan dari lembaga negara yang independen dan partisipasi publik. Berdasarkan hal-hal ini menurut Para Pemohon Mahkamah Konstitusi semakin memiliki urgensi untuk mengembalikan keberadaan KASN karena tidak hanya menghilangkan pengawasan independen tetapi hal ini juga telah melanggar berbagai doktrin dan prinsip negara demokrasi modern sebagaimana Para Pemohon uraikan pada kesimpulan ini dan permohonan Para Pemohon.

19. Bahwa selain itu, Mahkamah Konstitusi sebelumnya pada putusan terdahulu khususnya Putusan MK Nomor 168/PUU-XXI/2023 juga telah pernah mengambil putusan yang sangat progresif dalam konteks memulihkan hak konstitusional warga negara yang telah dirugikan oleh keberlakuan suatu undang-undang. Pada putusan tersebut MK kembali menghidupkan Dewan Pengupahan nasional. Mahkamah



dalam pertimbangannya menyebutkan, “Jika peran Dewan Pengupahan dibatasi hanya sebagai pemberi “saran dan pertimbangan” tanpa kewenangan substantif dalam ikut berpartisipasi secara aktif merumuskan kebijakan, akan terjadi ketimpangan dalam representasi kepentingan pekerja/buruh dan pengusaha, yang dapat mengakibatkan kebijakan pengupahan tidak sepenuhnya mencerminkan kondisi riil di lapangan.Oleh karena itu, menurut Mahkamah, Pasal 98 ayat (1) dalam Pasal 81 angka 39 UU 6/2023 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, sepanjang tidak dimaknai, “Untuk memberikan saran dan pertimbangan kepada Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah dalam perumusan kebijakan pengupahan serta pengembangan sistem pengupahan dibentuk dewan pengupahan yang berpartisipasi secara aktif”. Dengan demikian, dalil para Pemohon adalah beralasan menurut hukum untuk sebagian.” Dengan demikian menurut Para Pemohon bukanlah hal yang sama sekali baru jika Mahkamah Konstitusi kembali mengaktifkan peran KASN yang sebelumnya telah terdapat dalam UU tentang ASN. Selain itu, pada Putusan MK Nomor 168/PUU-XXI/2023 ini juga Mahkamah Konstitusi mengambil langkah progresif untuk mendorong perbaikan legislasi agar lebih memiliki kejelasan dan keselarasan norma, agar tidak terjebak dalam ancaman ketidakpastian hukum dan ketidakadilan yang berkepanjangan serta agar terdapat kesesuaian antara jenis peraturan perundang-undangan dengan materi muatan. Lebih lengkap dalam putusan tersebut MK menyatakan, “...perhimpitan norma yang diatur dalam UU 13/2003 dengan norma dalam UU 6/2023 sangat mungkin akan mengancam perlindungan hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil bagi warga negara, in casu yang berpotensi merugikan pekerja/buruh dan pemberi kerja/pengusaha, sebagaimana amanat Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Tidak hanya persoalan kemungkinan perhimpitan norma dimaksud, perumusan norma dalam UU 6/2023 dalam kaitannya dengan norma dalam UU 13/2003 yang diubah (baik berupa pasal dan ayat) sulit dipahami secara awam, termasuk sulit



dipahami oleh pekerja/buruh. Jika semua masalah tersebut dibiarkan berlarut-larut dan tidak segera dihentikan/diakhiri, tata kelola dan hukum ketenagakerjaan akan mudah terperosok dan kemudian terjebak dalam ancaman ketidakpastian hukum dan ketidakadilan yang berkepanjangan. Oleh karena itu, menurut Mahkamah, pembentuk undang-undang segera membentuk undang-undang ketenagakerjaan yang baru dan memisahkan atau mengeluarkan dari yang diatur dalam UU 6/2023. Dengan undang-undang baru tersebut, masalah adanya ancaman ketidakharmonisan dan ketidaksinkronan materi/substansi undang-undang ketenagakerjaan dapat diurai, ditata ulang, dan segera diselesaikan. Selain itu, sejumlah materi/substansi peraturan perundang-undangan yang secara hierarki di bawah undang-undang, termasuk dalam sejumlah peraturan pemerintah, dimasukkan sebagai materi dalam undang-undang ketenagakerjaan. Tidak hanya itu, dengan cara mengaturnya dalam undang-undang tersendiri dan terpisah dari UU 6/2023, undang-undang ketenagakerjaan akan menjadi lebih mudah dipahami. Dengan menggunakan dasar pemikiran tersebut, waktu paling lama 2 (dua) tahun dinilai oleh Mahkamah cukup bagi pembentuk undang-undang untuk membuat undang-undang ketenagakerjaan baru yang substansinya menampung materi UU 13/2003 dan UU 6/2023, serta sekaligus menampung substansi dan semangat sejumlah putusan Mahkamah yang berkenaan dengan ketenagakerjaan dengan melibatkan partisipasi aktif serikat pekerja/serikat buruh." Sejalan dengan apa yang menjadi perdebatan dalam perkara a quo menurut Para Pemohon ketidakpastian hukum dan kekosongan norma yang mengatur kedudukan, fungsi dan struktur KASN sejatinya dapat didekati oleh Mahkamah Konsitutsi dalam memutus perkara a quo menggunakan langgam berfikir yang sama dengan Putusan MK Nomor 168/PUU-XXI/2023 tersebut di atas sehingga akan terdapat kembali kepastian hukum pengawasan sistem merit, netralitas serta kode etik dan kode perilaku ASN oleh sebuah lembaga independen yang cukup mandiri dari kekuasaan internal birokrasi (eksekutif) yang juga mampu menjawab tantangan sistem pengawasan campuran



yang mengakomodir pengawasan independen dan partisipasi masyarakat.

Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) adalah lembaga negara independen yang penting secara konstitusional (*constitutionally importance*)

20. Bahwa selain lembaga-lembaga yang disebutkan langsung di dalam konstitusi, Mahkamah Konstitusi juga mengakui dasar konstitusional lembaga-lembaga yang dianggap penting secara konstitusional. Dalam putusan No. 77/PUU-XVI/2016 Mahkamah konstitusi menyatakan keberadaan Komisi Informasi yang dibentuk melalui UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik sebagai lembaga independen yang tidak diatur dalam konstitusi namun dipandang penting secara konstitusional (*constitutionally importance*). Selain itu dalam Putusan Nomor 25/PUU-XII/2014 Mahkamah Konstitusi juga menegaskan kembali tentang lembaga yang penting secara konstitusional meskipun keberadaannya tidak disebut dalam konstitusi pada yang menyatakan bahwa pembentukan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) berdasarkan Pasal 34 UU Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.
21. Sejalan dengan prinsip ini, KASN sebagaimana dicita-citakan oleh UU 5/2014 yang telah terbukti memiliki kinerja yang sangat baik karena desain independensinya yang berasal dari Pasal 27 hingga Pasal 42 Undang- Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara sebagaimana ditegaskan penjelasan umumnya bahwa: “Dalam rangka penetapan kebijakan Manajemen ASN, dibentuk KASN yang mandiri dan bebas dari intervensi politik. Pembentukan KASN ini untuk monitoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan dan Manajemen ASN untuk menjamin perwujudan Sistem Merit serta pengawasan terhadap penerapan asas, kode etik dan kode perilaku ASN.” Pasal 27 menegaskan: “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.”
22. Bahwa berdasarkan keterangan Ahli Dr. Zainal Arifin Mochtar, Mahkamah Konstitusi menerapkan dan jamak membangun prinsip *constitutional importance* ini. Menurutnya KASN penting untuk dikuatkan *constitutional importance*-nya. Ahli menyatakan, “MK itu sering membangun konsep *constitutional importance*, dan saya kira lembaga Aparatur Sipil Negara penting



sekali untuk dikuatkan constitutional importance-nya. ...bagaimana negara bekerja, itu biasanya dengan empat hal penting. Yang pertama adalah birokrasinya, yang kedua adalah keuangan negaranya, yang ketiga adalah benda milik negaranya, dan yang keempat adalah pengawasan di situ. Nah, pada titik birokrasinya menurut saya, pengawasannya menjadi sangat penting. Di dua yang lainnya ini kan pengawasannya sudah mulai diperkuat, ya. Misalnya keuangan negara itu banyak sekali lembaga yang mengelola pengawasan di sana. Begitu juga soal benda milik negara, ada banyak sekali lembaga-lembaga yang bekerja untuk itu. Pada saat yang sama, birokrasinya ini, padahal birokrasinya ini yang sangat hidup dibanding uang dan ... apa ... benda, birokrasinya ini yang sangat hidup, kebutuhan untuk pengawasannya menjadi sangat tinggi.”

23. Bahwa hal ini sejalan dengan perkembangan lembaga negara independen yang tidak dibatasi hanya berdasarkan konstitusi atau yang termaktub langsung secara eksplisit di dalam Undang-Undang Dasar. Menurut Jimly Assidique (Jimly Assiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*,” 2006, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta hal 25-26) dasar pembentukannya, selain lembaga negara yang telah dibentuk berdasarkan logika tradisional separation of power *trias politika* terdapat pula:
 1. Lembaga negara dan komisi-komisi negara yang bersifat independen berdasarkan konstitusi;
 2. Lembaga negara dan komisi-komisi negara yang bersifat independen yang memiliki ***constitutional importance***;
 3. Lembaga-lembaga negara independen lain yang dibentuk berdasarkan undang-undang;
24. Bahwa dengan demikian Komisi Aparatur Sipil Negara dari segi nama yang menggunakan kata komisi, mencirikan sebagai lembaga negara independen. Selain itu, dari segi jenis termasuk lembaga independen negara yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang serta karena sifat independennya (mandiri dan bebas dari intervensi politik) berdasarkan Putusan-putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu sebagaimana diuraikan diatas, dapat dikategorikan sebagai lembaga independen yang penting secara konstitusional (*constitutionally important*). Sebaliknya jika mengacu kepada pandangan



presiden dan DPR dalam perkara *a quo*, menempatkan kewenangan yang sebelumnya dimiliki oleh komisi independen sebagai suatu kewenangan biasa yang dapat dipindah begitu saja kepada kementerian atau lembaga yang berada di bawah ketiak eksekutif, adalah mengembalikan Indonesia menjadi negara yang disebut oleh Samuel P Huntington sebagai *bureaucratic authoritarianism* dalam makalahnya *Will More Countries Become Democratic?* yang diterbitkan oleh *political Science Quarterly*, 1984, sebagaimana dikutip oleh Jimly Ashiddique: “Gelombang [demokratisasi yang] ketiga yang terjadi sejak tahun 1974 ditandai dengan tuntutan pro-demokrasi atas terjadinya otoritarianisme birokrasi (*bureaucratic authoritarianism*) di Eropa Selatan, Eropa Timur dan Asia termasuk Filipina, Korea Selatan, Thailand, Myanmar dan Indonesia.”

DAMPAK KETIADAAN LEMBAGA PENGAWAS INDEPENDEN

25. Bahwa sebagaimana terbukti di persidangan Mahkamah Konstitusi, ketiadaan lembaga independen akan menghalangi penerapan kebijakan dan manajemen ASN dalam melahirkan dan mengembangkan 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. Sebab, pengawasan eksternal akan berjalan efektif, jika dan hanya jika, institusi pengawas berada di luar sistem atau pengaruh instansi yang diawasi. Artinya, ketiadaan lembaga pengawas menghilangkan esensi dari pengawasan *an sich*. Pengalaman empiris KASN membuktikan bahwa lembaga independen ini sukses ‘memaksa’ instansi pemerintah untuk menerapkan sistem merit secara konsisten. Kehadiran KASN menutup ruang bagi pimpinan instansi pemerintah mengangkat dan mempromosikan ASN hanya berdasar kedekatan ataupun kekeluargaan.
26. Ketidadaan lembaga pengawas independen menyuburkan praktik politisasi birokrasi dan birokrat berpolitik. Selama ini, kehadiran lembaga independen seperti KASN, telah meminimalisasi kapitalisasi ASN untuk kepentingan tertentu. KASN membuktikan diri sebagai lembaga yang mampu melindungi ASN dari kepentingan politik tertentu. Sampai bulan Agustus 2024, KASN berhasil mengembalikan 650 ASN ke jabatan semula atau setara karena



pencopotan jabatannya tidak dilakukan melalui proses yang akuntabel, Jumlah tersebut terdiri dari 146 Jabatan Pimpinan Tinggi, 238 Jabatan Administrator, 220 Jabatan pengawas, 42 Jabatan fungsional dan 4 ASN jabatan pelaksana. Selain itu, selama kurun waktu 2020-2023, KASN menemukan pelanggaran netralitas ASN pada sebanyak 1711 orang dan yang sudah dijatuhi sanksi oleh PPK sejumlah 1490 (87,1%). Penjatuhan sanksi kepada ASN berupa penjatuhan sanksi moral 47.2%, hukuman disiplin sedang 19.6%, hukuman disiplin ringan 15.6%, hukuman disiplin berat 12.2% dan pemberhentian tidak dengan hormat sebanyak 4,7%.

27. Inkonsistensi penerapan sistem merit dan netralitas ASN (karena ketiadaan lembaga pengawas independen) akan mengganggu kualitas tata kelola penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam menjalankan fungsinya sebagai pelaksana kebijakan, pelayan publik, dan perekat-pemersatu bangsa. Kapasitas dan integritas ASN menjadi faktor penentu kinerja pelayanan publik. Kualitas kapasitas dan integritas ASN hanya dijamin melalui manajemen ASN berbasis sistem merit dan netralitas.
28. Bahwa perbandingan Data Pengawasan Selama Pilkada (dengan dan tanpa KASN) adalah sebagai berikut:
 - Pilkada 2020 (dengan KASN): 2.034 ASN yang dilaporkan, 1.597 ASN (78,5%) yang terbukti melanggar dan dijatuhi sanksi, 1.452 ASN (90,9%) yang sudah ditindaklanjuti oleh PPK dengan penjatuhan sanksi (Data KASN 9 Agustus 2024)
 - Pilkada 2024 (Tanpa KASN): 158 ASN yang dilaporkan, 105 ASN (66,5%) yang terbukti melanggar dan dijatuhi sanksi, 22 ASN (21%) yang sudah ditindaklanjuti oleh PPK dengan penjatuhan sanksi (Data KASN 9 Agustus 2024)
 - Berdasarkan data BKN yang disampaikan pada sidang Perkara No 121/PUU-XXII/2024 tanggal 20 Mei 2025 menyebutkan bahwa jumlah aduan yang masuk dalam "Sistem Berbagi Terintegrasi" total pengaduan/pelanggaran Netralitas ASN adalah 1.652 pelanggaran (selama Pilpres dan Pilkada); sebanyak 72% atau 1188 pelanggaran telah ditindaklanjuti dan sudah disampaikan ke PPK dengan status masih menunggu tindak lanjut; 119 telah dilakukan verifikasi lapangan dan tidak



terbukti; dan 120 kasus (10,10%) telah diberikan sanksi berupa pemberhentian/hukuman disiplin.

- Top 5 Jabatan ASN dalam Pelanggaran Netralitas ASN: JPT (39.0%); Fungsional (20.0%); Administrator; Kepala wilayah (camat/lurah sebesar 11.4%; dan pengawas 7.6 persen).
 - Data pelanggaran netralitas ASN yang masuk ke KASN tahun 2020-2023 baik dari Bawaslu maupun dari masyarakat sejumlah 2299 pelanggaran. Setelah pemeriksaan yang komprehensif, ASN yang terbukti melakukan pelanggaran sebanyak 1711 orang dan sudah dijatuhi sanksi oleh PPK sebanyak 1490 (87.1 persen).
 - Tanpa KASN, tidak ada lembaga independen yang mendorong dan memaksa PPK untuk menindaklanjuti rekomendasi penjatuhan sanksi kepada ASN. Pada 2020, dengan adanya KASN, tingkat tindak lanjut mencapai 90,9%, sedangkan pada 2024 turun drastis menjadi hanya 21%.
 - Sebagian PPK merasa kehadiran KASN membatasi ruang gerak mereka, terutama dalam melakukan mutasi dan promosi ASN. Setelah KASN dibubarkan, PPK yang sebelumnya keberatan menjadi lebih bebas—dan ini justru melemahkan penegakan sanksi karena tidak ada kontrol eksternal.
 - ASN kehilangan saluran pengaduan yang independen. Dalam konteks sebelumnya, KASN berfungsi sebagai tempat ASN menyampaikan pelanggaran yang dialaminya, termasuk ketika PPK tidak objektif. Tanpa KASN, tekanan terhadap PPK untuk bertindak adil juga menurun.
 - Tanpa pengawasan aktif KASN, komitmen untuk menjaga prinsip meritokrasi (kompetensi, kinerja, dan kualifikasi sebagai dasar penempatan ASN) menjadi lemah. Ini menyebabkan pelanggaran netralitas tidak dipandang serius oleh sebagian PPK.
 - PPK tidak lagi diawasi oleh lembaga independen yang mencatat dan mengevaluasi tindakan mereka terhadap pelanggaran ASN. Ini berdampak langsung pada rendahnya angka tindak lanjut atas pelanggaran ASN dalam Pilkada 2024.
29. Bahwa berdasarkan uraian di atas dapat kita simpulkan keberadaan Pasal 26 ayat (2) huruf d UU No. 20 Tahun 2023 yang menyatakan Untuk menyelenggarakan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1),



Presiden mendelegasikan sebagian kewenangannya kepada kementerian dan/atau lembaga yang melaksanakan tugas dan fungsi di bidang: ... d. pengawasan penerapan Sistem Merit ... sepanjang tidak dimaknai “ Untuk menyelenggarakan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Presiden mendelegasikan sebagian kewenangannya kepada kementerian dan/atau lembaga yang melaksanakan tugas dan fungsi di bidang: d. pengawasan penerapan Sistem Merit, asas, nilai dasar, serta kode etik dan kode perilaku ASN” dan Ketentuan Pasal 70 ayat (3) UU No. 20 Tahun 2023 yang menyatakan, “Komisi Aparatur Sipil Negara yang ada pada saat berlakunya Undang-Undang ini, tetap melaksanakan tugas dan fungsinya sampai dengan ditetapkan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang ini.” sepanjang tidak dimaknai “Komisi Aparatur Sipil Negara tetap melaksanakan tugas dan fungsinya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (2) huruf d” telah menghilangkan keberadaan KASN berdasarkan UU 5/2014 yang strategis dalam menjaga netralitas ASN Sebagai aspek penting dalam demokrasi yang sehat dan krusial dalam menciptakan tata kelola pemerintahan yang lebih baik dan berintegritas dan telah menghilangkan pula norma pengawasan sistem merit, kode etik, kode perilaku dan netralitas ASN oleh lembaga independen yang pada gilirannya akan berujung pada lemahnya sistem birokrasi yang profesional, berintegritas dan memegang prinsip meritokrasi demi terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*), profesional, terbebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme yang sangat bertentangan dengan Ketentuan UUD 1945 khususnya Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan, “Negara Indonesia adalah negara hukum” Pasal 28D ayat (1) yang menyatakan, “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.” serta Pasal 28D ayat (3) yang menyatakan, “Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.”

TENTANG PENYUSUNAN LEGISLASI YANG MEMUNDURKAN KERANGKA KONSEPTUAL PENGAWASAN NETRALITAS ASN DAN SISTEM MERITOKRASI

30. Pengajuan materiil dalam perkara *a quo* salah satunya dikarenakan kami melihat adanya kemunduran pengawasan netralitas ASN dan sistem merit yang akan membuat birokrasi semakin rentan politisasi dan korupsi.



31. Revisi UU ASN yang menghapuskan lembaga pengawas independen telah mengubah konsep dan mekanisme pengawasan manajemen ASN, sistem merit, kode etik, dan kode perilaku ASN secara drastis. Kontras dengan perubahan yang signifikan, penghapusan lembaga pengawas independen sebatas disebut karena tugas, fungsi, dan wewenangnya dapat dilaksanakan oleh Kementerian/ lembaga atau yang kemudian ditetapkan dilakukan oleh BKN yang pada dasarnya merupakan pelaksana manajemen ASN.
32. Penjelasan mengenai bagaimana Kementerian/Lembaga pengganti dapat menjalankan tugas, fungsi, dan wewenang pengawasan lebih baik dari pengawasan oleh lembaga independen eksternal tidak secara terang dijelaskan dalam naskah akademik dan keterangan pemerintah dan DPR dalam persidangan di Mahkamah Konstitusi. Kesaksian Kepala BKN Prof. Zudan Arif Fakrulloh yang menyebut bahwa pengawasan independen saat ini bersandar pada kemandirian sistem (bukan kemandirian lembaga) disampaikan dengan argumentasi yang lemah:
 - Mengabaikan fakta bahwa pengawasan berbasis sistem sebelumnya telah dibangun oleh KASN. KASN, meski dengan keterbatasan kewenangan yang diatur di UU (misalnya terkait *ownership* data kepegawaian), telah mengembangkan memanfaatkan aplikasi daring untuk mempermudah pelaksanaan tugas dan layanan pada hampir seluruh *core business* KASN:
 - Sistem Informasi Pengawasan Jabatan Pimpinan Tinggi (SIJAPTI) untuk pengawasan seleksi Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT)
 - Sistem Informasi Penilaian Mandiri Penerapan Sistem Merit (SIPINTER) untuk penilaian penerapan sistem merit di instansi pemerintah LAPOR KASN untuk penanganan pengaduan terkait pelanggaran ASN.
 - Sistem Aplikasi Pengawasan Netralitas ASN (SIAPNET) untuk sarana digitalisasi pelaporan pelanggaran netralitas pegawai ASN
 - Sistem Informasi Pengawasan Nilai Dasar, Kode Etik dan Kode Perilaku ASN (SINDEN) untuk penilaian maturitas penerapan nilai dasar, kode etik, dan kode perilaku ASN di instansi pemerintah
 - Menunjukkan adanya konflik kepentingan yang kental antara dua fungsi BKN sebagai pelaksana merit sistem dengan fungsi sebagai pengawas merit sistem. Konflik kepentingan salah satunya terletak pada bagaimana



fungsi dan peran BKN dalam pengisian JPT. Kepala BKN dalam persidangan *a quo* menyebutkan bahwa saat ini BKN masih menjadi panitia atau tim seleksi JPT.

- Menunjukkan adanya alur tindak lanjut laporan yang justru membahayakan ASN yang menjadi pelapor atau *whistleblower* karena menitikberatkan tindak lanjut aduan pada PPK. Berbeda dengan konsep BKN, KASN bersandar pada sistem informasi yang mereka kembangkan dan melakukan penanganan mandiri yang salah satunya ditujukan untuk melindungi pelapor. Ketentuan dalam UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN menempatkan PPK sebagai pihak yang menerima hasil pengawasan ASN yang dilakukan oleh KASN dan wajib menindaklanjutinya (mengikat).
 - Tidak menjelaskan mengenai bagaimana BKN mampu keluar dari intervensi politik dalam penanganan pelanggaran netralitas dan sistem merit untuk menyeimbangkan keunggulan pengawasan independen yang disampaikan oleh Mantan Komisioner KASN Sri Hadiati Wara Kustriani. Dalam kesaksian di Mahkamah Konstitusi, Seri Hadiati menjelaskan bahwa KASN dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif karena kemandirian KASN yang bukan merupakan bagian dari pemerintah (non-struktural). Karakter tersebut penting, bukan hanya adanya pengawasan berbasis sistem. Dengan kemandiriannya, KASN menjelaskan bahwa dalam penanganan dugaan pelanggaran lembaganya tidak segan-segan melakukan pemanggilan terhadap menteri dan menurunkan status penilaian pengawasan suatu lembaga.
33. Bahwa oleh karena itu, para pemohon semakin meragukan bahwa penghapusan lembaga negara independen non-struktural ini dimaksudkan bukan untuk penguatan pengawasan netralitas ASN dan sistem merit. Penghapusan tersebut kami curigai lebih didasarkan pada dua hal berikut:
- Pertama**, upaya untuk memperlebar ruang pengisian JPT yang tidak berbasis sistem meritokrasi. JPT adalah jabatan strategis dalam menciptakan birokrasi yang progresif dan responsif. Maka dari itu, pengisian JPT melalui proses yang perlu dijamin dengan sistem meritokrasi yang mengedepankan talenta atau dengan seleksi terbuka berbasis meritokrasi. Pelemahan pengawasan pengisian JPT akan memperlemah prinsip *the right man on the*



right place dan meninggikan celah pengisian yang transaksional dan politis (JPT titipan).

KASN sebelumnya mempunyai wewenang khusus melakukan pengawasan pada setiap tahapan proses pengisian JPT, mulai dari pembentukan panitia seleksi, pengumuman lowongan, pelaksanaan seleksi, pengusulan nama calon, penetapan, dan pelantikan JPT. Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 memandatkan PPK untuk berkoordinasi dengan KASN dalam berbagai tahapan. Hasil pengawasan KASN kemudian wajib ditindaklanjuti oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). Jika tidak, KASN merekomendasikan kepada Presiden untuk menjatuhkan sanksi terhadap PPK dan pejabat yang melanggar sistem merit.

Bagaimana pengawasan pengisian JPT saat ini? Pasal 22 Perpres BKN memandatkan Deputi Bidang Pengawasan dan Pengendalian Manajemen ASN bertugas menyelenggarakan pengendalian atas pelaksanaan kebijakan teknis Manajemen ASN dan pelaksanaan pengawasan penerapan Sistem Merit. Namun, Perpres tersebut tidak mengatur bagaimana pengendalian dan pengawasan tersebut dilakukan.

Dalam persidangan uji materi 20 Mei 2025, Kepala BKN Prof. Dr. Zudan Arif Fakrulloh, SH., M.H yang menjadi saksi dalam sidang uji materi UU ASN di Mahkamah Konstitusi menyebut bahwa, "... kemudian untuk menjadi panel memang sudah sangat terbatas. Dan selama saya jadi Kepala BKN, untuk menjaga independensi, saya memilih untuk tidak menjadi panel. Ke depan, dengan struktur baru BKN, BKN tidak akan menjadi panel, tetapi menjadi pengawas". Artinya, hingga saat ini atau 1,5 tahun berlaku revisi UU ASN, pengambil kebijakan dan BKN belum merampungkan konsep yang menjaga berjalannya pengawasan sistem merit yang bersih dari konflik kepentingan. Ketika BKN yang merupakan pelaksana merit sistem menjadi panitia seleksi, bagaimana BKN mampu menggantikan KASN melakukan pengawasan pengisian JPT? Dalam hal ini lah berlaku istilah "jeruk makan jeruk" dan pengawasan yang tidak independen. Pengawasan akan semakin melemah apabila revisi UU ASN yang kembali dibahas di DPR berujung pada peleburan BKN dan Lembaga Administrasi Negara ke Kementerian PAN-RB.

Kedua, melemahkan upaya menjaga netralitas ASN. Dalam melakukan pengawasan netralitas, KASN berhak melakukan pemeriksaan dan



memberikan sanksi *melalui* rekomendasi yang wajib ditindaklanjuti oleh PPK. Sedangkan kewenangan BKN dalam pengawasan netralitas saat ini adalah meneruskan laporan untuk diperiksa oleh PPK. Konsep penanganan laporan yang menitikberatkan tindak lanjut oleh PPK dapat dikatakan seolah pemerintah tutup mata atau gagal mendiagnosa akar persoalan ASN tidak netral. Sikap ASN yang tidak netral patut dilihat utamanya dikarenakan ASN dipolitisasi atau diperintah oleh atasan dan dalam hal ini bukan tidak mungkin atasan tersebut adalah PPK. Sehingga, *treatment* penanganan laporan ini justru akan membahayakan *whistleblower* internal atau pelapor.

34. Bahwa berdasarkan uraian Para Pemohon di atas, semakin jelas sudah dengan keberadaan Pasal 26 ayat (2) huruf d, dimana klausul “pengawasan sistem merit” tidak lagi menjadi rujukan di dalam ketentuan Pasal 70 ayat (3) yang akan berakibat matinya fungsi pengawasan untuk mewujudkan ASN yang profesional dan bekerja dalam sistem merit, jelas telah menimbulkan pertentangan dengan prinsip kepastian hukum, dan akan berakibat luas, dimana akan kembalinya manajemen ASN kepada situasi tanpa pengawasan, dan hilangnya sistem merit dalam manajemen ASN yang akan menjauhkan kita dari cita-cita mewujudkan ASN yang profesional, berintegritas, akuntabel sehingga bertentangan dengan Ketentuan UUD 1945 khususnya Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan, “Negara Indonesia adalah negara hukum” Pasal 28D ayat (1) yang menyatakan, “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.” Sudah selayaknya Mahkamah Konstitusi menegaskan Ketentuan Pasal 70 ayat (3) UU No. 20 Tahun 2023 yang menyatakan, “Komisi Aparatur Sipil Negara yang ada pada saat berlakunya Undang-Undang ini, tetap melaksanakan tugas dan fungsinya sampai dengan ditetapkannya peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang ini.” Inkonstitusional sepanjang tidak dimaknai “Komisi Aparatur Sipil Negara tetap melaksanakan tugas dan fungsinya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (2) huruf d” dan Pasal 26 ayat (2) huruf d UU No. 20 Tahun 2023 yang menyatakan Untuk menyelenggarakan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Presiden mendelegasikan sebagian kewenangannya kepada kementerian dan/atau lembaga yang melaksanakan tugas dan fungsi di bidang: ... d. pengawasan penerapan Sistem Merit ... sepanjang tidak dimaknai “ Untuk



menyelenggarakan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Presiden mendelegasikan sebagian kewenangannya kepada kementerian dan/atau lembaga yang melaksanakan tugas dan fungsi di bidang: d. pengawasan penerapan Sistem Merit, asas, nilai dasar, serta kode etik dan kode perilaku ASN”

PETITUM

Berdasarkan alasan-alasan dan dalil hukum tersebut di atas, maka Para Pemohon memohon kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang memeriksa dan memutus pengujian undang-undang *a quo* untuk memberikan putusan sebagai berikut:

DALAM PROVISI

1. Mengabulkan permohonan provisi untuk seluruhnya;
2. Meminta kepada Mahkamah untuk menetapkan permohonan ini sebagai prioritas pemeriksaan mengingat pentingnya kepastian konstitusional adanya lembaga independen untuk mengawasi sistem merit, asas, nilai dasar, serta kode etik dan kode perilaku ASN, terutama berkaitan dengan momentum tahun politik Pilkada 2024;
3. Memerintahkan agar Komisi Aparatur Sipil Negara tetap melaksanakan tugas, fungsi, dan kewenangannya untuk melakukan pengawasan penerapan sistem merit, asas, nilai dasar, serta kode etik dan kode perilaku ASN sampai Putusan Mahkamah Konstitusi diucapkan;

DALAM POKOK PERKARA

1. Mengabulkan permohonan Para Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Pasal 26 ayat (2) huruf d Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 141, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6897 (UU ASN) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, “Untuk menyelenggarakan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Presiden mendelegasikan sebagian kewenangannya kepada kementerian dan/atau lembaga yang melaksanakan tugas dan fungsi di bidang:

....



- d. pengawasan penerapan Sistem Merit, asas, nilai dasar, serta kode etik dan kode perilaku ASN”
3. Menyatakan Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 141, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6897 (UU ASN) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, “Komisi Aparatur Sipil Negara tetap melaksanakan tugas dan fungsinya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (2) huruf d”
4. Memerintahkan pemuatan Putusan dalam Berita Negara Republik Indonesia.
- Atau
- Dalam hal Yang Mulia Majelis Hakim Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*)

Kesimpulan Presiden

I. TENTANG KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PARA PEMOHON

Pemerintah tetap pada pendiriannya bahwa Para Pemohon tidak dapat menggambarkan secara jelas dan utuh mengenai kerugian konstitusional yang spesifik (khusus) maupun aktual yang dialami dengan berlakunya undang-undang yang sedang diuji. Sehingga Para Pemohon tidak memenuhi kualifikasi sebagai pihak yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*). Apabila Majelis Hakim berpendapat lain, Pemerintah menyerahkan sepenuhnya kepada Ketua dan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang mulia untuk mempertimbangkan dan menilai apakah para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) atau tidak sebagaimana yang diatur oleh Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi dan berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 dan Perkara Nomor 011/PUU-V/2007.

II. KESIMPULAN PEMERINTAH PERMOHONAN YANG TELAH DIPERIKSA DALAM SELURUH TAHAPAN PERSIDANGAN

Pemerintah tetap pada pendiriannya bahwa ketentuan Pasal 26 ayat (2) huruf d dan Pasal 70 ayat (3) UU ASN sejalan dan tidak bertentangan dengan UUD 1945. Oleh karena itu, seluruh norma yang diuji dalam Permohonan ini konstitusional dan memiliki kekuatan hukum mengikat. Mendukung pernyataan di atas, bersama ini kami sampaikan Kesimpulan Pemerintah atas seluruh



keterangan tertulis dan/atau lisan yang disampaikan dalam persidangan Permohonan *a quo*.

A. UU No. 20/2023 Merupakan Dasar Percepatan Transformasi Manajemen ASN

1. Bahwa Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU 5/2014) dianggap tidak lagi mampu untuk menjadi dasar penetapan dan pelaksanaan kebijakan di bidang Manajemen ASN khususnya dalam memanfaatkan peluang dan menjawab tantangan ekonomi global yang saat ini. Oleh karenanya, Presiden bersama DPR-RI mengesahkan dan mengundang Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (UU No. 20/2023) pada 31 Oktober 2023 yang sekaligus mencabut dan menggantikan UU No. 5/2014;
2. UU ini merupakan hukum positif yang berlaku di Indonesia dan diharapkan mampu menjadi dasar dalam mengakomodasi seluruh kebijakan dan strategi percepatan transformasi Manajemen ASN untuk mewujudkan birokrasi yang profesional dan berkelas dunia. Undang-Undang ini juga dimaksudkan mendorong percepatan transformasi birokrasi yang menuntut pegawai ASN memiliki dan mengembangkan pola pikir yang mendasarkan pada sikap, pandangan, dan perilaku individu terhadap perkembangan teknologi dan inovasi pada era digital (*digital mindset*). Tentunya upaya percepatan transformasi birokrasi itu dilandaskan pada prinsip meritokrasi sehingga pelaksanaan Manajemen ASN dapat mewujudkan ASN yang profesional, menghasilkan kinerja yang tinggi, berperilaku sesuai nilai dasar ASN, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme;
3. Mengacu pada uraian dalam Penjelasan Umum UU No. 20/2023, undang-undang ini berfokus pada pokok-pokok pengaturan mengenai berikut:
 - a) penguatan pengawasan Sistem Merit;
 - b) penetapan kebutuhan PNS dan PPPK;
 - c) peningkatan kesejahteraan PNS dan PPPK; dan
 - d) penataan tenaga honorer (pegawai non-ASN); serta



e) penerapan digitalisasi Manajemen ASN termasuk di dalamnya transformasi komponen Manajemen ASN.

Pembentukan UU No. 20/2023 ini juga telah mengakomodasi dan mengadopsi amar putusan dan pertimbangan hakim dalam beberapa putusan Mahkamah Konstitusi yang berimplikasi pada perubahan norma dalam UU No. 5/2014;

4. Penguatan pengawasan sistem merit sesungguhnya sejalan dengan perubahan mendasar terhadap paradigma penyelenggaraan negara melalui perwujudan tata kelola pemerintahan yang demokratis dan baik/patut (*democratic and good governance*). Perubahan paradigma ini tumbuh dan berkembang sebagai konsekuensi logis dari buah Reformasi 1998 yang membawa agenda perubahan dalam ketatanegaraan Indonesia;

B. Penyelenggaraan Kebijakan dan Manajemen ASN Didasarkan pada Sistem Meritokrasi

5. Bahwa kebijakan dan Manajemen ASN dilaksanakan berdasarkan prinsip meritokrasi yang diwujudkan melalui sistem merit, yakni proses pengelolaan sumber daya manusia yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, potensi dan kinerja, serta integritas dan moralitas yang dilaksanakan secara adil dan wajar dengan tidak membedakan latar belakang suku, ras, warna kulit, agama, asal-usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau berkebutuhan khusus;
6. Beriringan dengan prinsip meritokrasi tersebut, pengelolaan ASN dilandaskan pada 13 (tiga belas) asas penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen ASN, yakni asas kepastian hukum, profesionalitas, proporsionalitas, keterpaduan, pendelegasian, netralitas, akuntabilitas, efektivitas dan efisiensi, keterbukaan, non-diskriminatif, persatuan dan kesatuan, keadilan dan kesetaraan, serta kesejahteraan. Melengkapi asas tersebut, setiap pegawai ASN juga diwajibkan untuk mengimplementasikan Nilai Dasar, Kode Etik, dan Kode Perilaku ASN dalam pelaksanaan seluruh tugas, tanggung jawab, dan pekerjaan;
7. Penerapan prinsip meritokrasi, asas, dan nilai dasar, serta kode etik dan perilaku tersebut, merupakan merupakan faktor utama (*key factor*)



untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, demokratis, dan bebas dari KKN dalam rangka mendukung tercapainya tujuan bangsa dan negara;

8. Senafas dengan gagasan tersebut, Pemerintah dan DPR melalui UU No. 20/2023 berkomitmen penuh membangun strategi pengawasan penerapan norma dasar, kode etik dan kode perilaku ASN, serta menguatkan mekanisme pengawasan penerapan asas netralitas dan sistem merit dalam penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen ASN pada Instansi Pemerintah baik pusat maupun daerah;
9. Strategi dan upaya penguatan mekanisme pengawasan sistem Merit tersebut dimulai dengan pengalihan tugas dan fungsi yang semula dilaksanakan oleh Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) kepada Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB) dan Badan Kepegawaian Negara (BKN), sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 26 ayat (2) huruf d dan Pasal 70 ayat (3) UU No. 20/2023. Sebagaimana yang disampaikan oleh Prof. Murtir Jeddawi, bahwa “pendelegasian kewenangan dari Presiden kepada Kementerian PANRB dan BKN juga telah sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan”;
10. Kolaborasi Kementerian PANRB dan BKN dalam pelaksanaan pengawasan sistem merit merupakan pilihan rasional dan terukur yang memberikan keuntungan dan kemanfaatan optimal, yang sejalan dengan hukum dan perundang-undangan serta tetap menghormati hak-hak konstitusional warga negara. Pilihan yang rasional dan terukur ini diuraikan secara paripurna oleh Ahli dan Saksi yang dihadirkan oleh Pemerintah baik dalam keterangan tertulis maupun lisan dihadapan Majelis Hakim.

C. Pengalihan Tugas dan Fungsi Pengawasan Pelaksanaan Sistem Merit Merupakan Hak Konstitusional Presiden

11. Sejalan dengan konsepsi negara hukum tersebut, Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa negara hukum memuat prinsip berupa pengakuan dan penghormatan terhadap HAM, pembatasan kekuasaan melalui mekanisme pemisahan dan pembagian



kekuasaan, peradilan yang independen dan tidak memihak -termasuk administrasi negara dan *judicial review*-, dan pengakuan atas asas legalitas, serta tersusunnya konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang mengatur prinsip-prinsip di atas;

12. Bahwa sesungguhnya kekuasaan untuk menetapkan kebijakan, pelaksanaan pembinaan profesi, serta Manajemen ASN merupakan kewenangan yang secara mutlak/absolut dimiliki oleh Presiden. Hal demikian sejalan dengan kedudukan Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945, yang oleh Bagir Manan hak ini dipahami sebagai hak yang diberikan langsung kepada presiden oleh konstitusi, atau dalam istilah yang populis dikenal sebagai hak prerogatif;
13. Peraturan Presiden Nomor 178 Tahun 2024 dan Peraturan Presiden Nomor 92 Tahun 2024 dengan berlandaskan pada UU No. 20/2023 dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 sebagaimana telah diubah No. 61 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, dengan lugas mendelegasikan kewenangan Presiden dalam melaksanakan pengawasan penerapan sistem merit dan netralitas ASN kepada Kementerian PANRB atas fungsi penetapan kebijakan pengawasan pelaksanaan sistem merit, dan BKN terkait fungsi pelaksanaan teknis pengawasan sistem merit;

D. Pengalihan Tugas dan Fungsi Pengawasan Penerapan Sistem Merit Merupakan Kebijakan Hukum Terbuka (*Open Legal Policy*)

14. Kebijakan pengalihan tugas dan fungsi pengawasan penerapan sistem merit kepada Kementerian PANRB dan BKN merupakan salah satu kebijakan Pemerintah dalam percepatan transformasi Manajemen ASN. Merupakan hal yang wajar dan patut apabila Pemerintah memperoleh keleluasaan dalam menentukan suatu kebijaksanaan, arahan, aturan, larangan, kewajiban, atau batasan tertentu yang dimuat dalam suatu norma undang-undang sebagai pilihan kebijakan pembuat dan/atau pelaksana undang-undang atau pelaksana kekuasaan pemerintahan;



15. Terdapat beberapa putusan Mahkamah Konstitusi yang merupakan bentuk “sikap pengadilan menahan-diri” (*judicial restraint*) untuk menguji suatu kebijakan dengan mendalilkan bahwa kebijakan tersebut merupakan ranah kewenangan pembentuk undang-undang (DPR-RI dan Presiden) yang secara praktik dikenal sebagai kebijakan hukum yang bersifat terbuka (*open legal policy*). Ahli Dr. Jimmy Z. Usfunan dalam Keterangan Tertulis menegaskan bahwa sikap pengadilan menahan diri merupakan bentuk “...aktualisasi dan perwujudan penghormatan Mahkamah Konstitusi terhadap batasan kekuasaan yudisial dengan kekuasaan eksekutif dan legislatif.” Masih menurutnya, “penghormatan ini tidak hanya terwujud dalam norma dalam Undang-Undang Dasar melainkan juga berkembang dalam dinamika putusan Mahkamah Konstitusi dengan menghadirkan konsep *Open Legal Policy*”.
16. Ahli Dr. Jimmy Z. Usfunan dalam Keterangan Tertulis menguraikan beberapa klasifikasi putusan yang menggunakan logika konstruksi *open legal policy*, diantaranya, sebagai berikut:
 - a. Materi Batas Usia, dalam beberapa putusan MK di antaranya: Putusan MK No. 010/PUU-III/2005; Putusan MK No. 37-39/PUU-VII/2010 Pengujian UU KPK; Putusan MK No. 56/PUU-X/2012 Pengujian UU PHI 2/2004; Putusan MK No. 7/PUU XI/2013 Pengujian UU MK; Putusan MK No. 68/PUU-XXII/2024; dan Putusan MK No. 81/PUU-XXI/2023 Pengujian UU MK 7/2020.
 - b. Berkaitan dengan Kedudukan dan sifat kelembagaan, terdapat dalam Putusan Nomor MK 86/PUU-X/2012.
17. Bahwa Putusan MK Nomor 86/PUU-X/2012 sebagaimana disebut pada poin 9, juga menjelaskan karakter tanggung jawab kelembagaan yang dikembalikan pada pembentuknya. Hal ini senada dengan karakter asas *ius contrarius actus* (bahwa lembaga atau pejabat yang menerbitkan keputusan juga berwenang untuk membatalkannya atau mencabutnya). Logika *ius contrarius actus*, dapat digunakan dalam pembentukan, perubahan dan penggantian undang-undang, oleh pembentuk undang-undang.



18. Mahkamah juga telah memberikan cakupan *open legal policy* dengan beberapa kualifikasi, sebagaimana sejumlah Putusan MK berikut:
 - a. Putusan MK No. 51-52-59/PUU-VI/2008 pada Pertimbangan Hukum butir [3.16.4] yang menempatkan bahwa: "... merupakan kebijakan hukum (*legal policy*) yang terbuka yang didelegasikan oleh ... UUD 1945... adalah sah dan konstitusional sebagai dasar kebijakan ... yang diamanatkan dalam UUD 1945" [Halaman 184-185]
 - b. Putusan MK 6/PUU-III/2005 Pengujian UU 32/2004 Pemda pada Pertimbangan Hukum bahwa "...Menimbang ... pilihan sistem yang demikian merupakan kebijakan (*legal policy*) yang tidak dapat diuji ..." [Halaman 21]
19. Bahwa berdasarkan Keterangan Tertulis Ahli Dr. Jimmy Z. Usfunan, melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 68/PUU-XXII/2024 dan Putusan MK Nomor 81/PUU-XXI/2023, dapat ditemukan syarat kebijakan hukum yang bersifat terbuka, di antaranya:
 - a. tidak melanggar moralitas;
 - b. tidak melanggar rasionalitas;
 - c. tidak mengandung ketidakadilan yang intolerable;
 - d. tidak melampaui kewenangan pembentuk Undang-Undang;
 - e. tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945
 - f. tidak bertentangan dengan hak politik;
 - g. tidak bertentangan dengan kedaulatan rakyat;
 - h. tidak sewenang-wenang (*willekeur*);
 - i. tidak menimbulkan diskriminasi;
 - j. tidak merugikan subjek yang menjadi adresat dari substansi perubahan undang-undang dimaksud; dan
 - k. bukan merupakan penyalahgunaan kewenangan.
20. Bahwa menurut Ahli Dr. Jimmy Z. Usfunan, keberadaan Pasal 70 ayat (3) UU No. 20/2023 yang menyatakan "Komisi Aparatur Sipil Negara yang ada pada saat berlakunya Undang-Undang ini, tetap melaksanakan tugas dan fungsinya sampai dengan ditetapkannya peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang ini, merupakan konstruksi logika yang sesuai dengan karakter *open legal policy*



pembentuk Undang-Undang sebagai bentuk evaluasi terhadap perkembangan kebutuhan hukum.

21. Bahwa dengan adanya pendelegasian pengaturan pelaksanaan Pasal 26 ayat (5) Undang-Undang No. 20 Tahun 2023 tentang ASN, yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Presiden Nomor 178 Tahun 2024 dan Peraturan Presiden Nomor 92 Tahun 2024 tentunya mempengaruhi pengalihan tugas dan fungsi Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), namun memenuhi syarat *open legal policy* Pembentuk Undang-Undang ASN sebagaimana telah diuraikan sebelumnya.

E. Pengalihan Tugas dan Fungsi KASN Merupakan Penguatan Pengawasan Penerapan Sistem Merit

22. Tidak dapat dipungkiri bahwa kebijakan pengawasan penerapan sistem merit sebagai salah satu elemen di bidang sumber daya manusia aparatur mempengaruhi dan memiliki keterkaitan dengan bidang lainnya. Oleh karenanya, perumusan dan penetapan termasuk pelaksanaannya perlu dikoordinasikan dan disinkronkan dengan kebijakan dalam bidang reformasi birokrasi, akuntabilitas aparatur dan pengawasan, kelembagaan dan tata laksana, sumber daya manusia aparatur, pelayanan publik, dan transformasi digital pemerintah, termasuk pula dengan fungsi koordinasi supervisi dan pengawasan penyelenggaraan administrasi pemerintahan;
23. Mengacu pada uraian di atas, maka pengalihan fungsi perumusan kebijakan pengawasan penerapan sistem merit kepada Kementerian PANRB menjadi sangat relevan untuk mendorong dan meningkatkan kualitas kebijakan termasuk pengawasan atas penerapan kebijakan sistem merit tersebut. Rasionalitas pembentuk UU No. 20/2023 dengan menggabungkan fungsi perumusan kebijakan pengawasan penerapan sistem merit dengan fungsi lain yang dimiliki oleh Kementerian PANRB. Hal ini jelas dapat dipahami sebagai suatu pemikiran yang konsisten serta berpijak pada tujuan yang jelas, terarah, dan terukur;
24. Dengan ditetapkannya UU No. 20/2023 yang kemudian ditindaklanjuti dengan penetapan Perpres No. 92/2024, maka BKN melaksanakan



tugas teknis yang berkaitan dengan pelaksanaan penerapan pengawasan sistem merit. Pasca terbitnya peraturan pelaksana sebagai tonggak beralihnya tugas KASN ke Kementerian PANRB dan BKN, tentu perlu beberapa strategi transisi untuk memastikan tidak terjadinya stagnansi layanan yang selama ini dikelola KASN, sekaligus secara bertahap meningkatkan kualitas pengawasan penerapan sistem merit yang lebih obyektif, efektif dan efisien, transparan, kredibel, dan independen.

a. Keberlanjutan Peran Pengawasan Sistem Merit Pasca KASN.

Beberapa strategi yang dilakukan pada masa transisi, bulan pertama sejak beralihnya tugas KASN ke BKN khususnya, maka beberapa layanan tidak dilakukan penyesuaian baik dari sisi substansi pengaturan, platform aplikasi yang digunakan, maupun memperhatikan kecepatan layanan yang selama ini diselenggarakan KASN. Pertimbangan strategi masa transisi ini dilakukan untuk memberikan kepastian hukum dan kepastian layanan kepada instansi untuk memastikan keberlanjutan realisasi target kinerja seluruh instansi yang salah satunya adalah terkait implementasi sistem merit. Salah satu contohnya adalah penilaian implementasi sistem merit yang oleh KASN dilakukan melalui platform sipinter.kasn.go.id hanya dipindah domain dengan alamat pinter.bkn.go.id dengan tanpa mengubah menu, fitur, pengaturan penilaian, dan sebagainya. Kemudian, di semester II 2024 dilakukan penilaian oleh BKN terhadap 94 instansi pemerintah melanjutkan penilaian semester I 2024 yang sebelumnya dilakukan oleh KASN terhadap 20 instansi pemerintah.

Termasuk dalam pengisian JPT yang selama ini dilakukan melalui SIJAPTI KASN, dilakukan pola yang sama dengan mengunggah maupun mengirim data usulan melalui aplikasi *integrated* Mutasi (i-Mut) versi awal dan bersurat langsung untuk tidak menyulitkan instansi dalam hal korespondensi usulan. Dalam pengawasan netralitas, juga dilakukan penarikan data laporan dari SIAPNET KASN untuk diintegrasikan dengan SBT (Sistem Berbagi



Terintegrasi) BKN, dan kemudian dibahas dengan seluruh anggota Satgas Netralitas untuk penganganan selanjutnya.

Dengan kondisi ini, maka tidak terjadi jeda pelaksanaan tugas dan peran terkait dengan pengawasan sistem merit, sehingga instansi tidak dirugikan dari sisi pelayanan, dan pengawasan sistem merit tetap berjalan sebagaimana mestinya untuk memastikan pencegahan sekaligus penegakan dalam hal terjadinya pelanggaran sistem merit oleh instansi.

b. Area Pengawasan yang Dilakukan BKN.

BKN melakukan pengawasan pada area manajemen ASN, khususnya yang memiliki potensi melanggar NSPK manajemen ASN, yaitu:

- 1) Pengangkatan Jabatan Pimpinan Tinggi, Administrator, Pengawas, dan Pejabat Fungsional;
- 2) Pengisian jabatan administrasi seperti jabatan administrator dan pengawasan, dipastikan pengisiannya sesuai dengan ketentuan pengangkatan maupun mutasi;
- 3) Demikian halnya dengan pengisian ke dalam Jabatan Fungsional, dilakukan pengendalian untuk memastikan kecukupan norma dengan ketentuan pelaksana seperti Permen PANRB Nomor 1 Tahun 2023 tentang Jabatan Fungsional;
- 4) Terhadap pengangkatan JPT digunakan kerangka aturan yang masih sama yaitu melalui Permen PANRB Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pengisian JPT secara terbuka dan kompetitif, dan Permen PANRB Nomor 3 Tahun 2020 tentang Manajemen Talenta;
- 5) Penugasan (misal penugasan Kepala Sekolah dan Kepala Puskesmas);
- 6) Promosi (Kenaikan jenjang Pejabat Fungsional);
- 7) Mutasi (JPT, Administrator, Pengawas, Pejabat Fungsional, Pelaksana); dan



- 8) Pemberhentian (karena pengunduran diri, proses disiplin, evaluasi kinerja, pengangkatan ke dalam jabatan lain, dan tindak lanjut putusan pidana).

c. Metode Pengawasan.

Dalam pengawasan penerapan sistem merit lebih mengutamakan upaya pengawasan secara preventif terlebih dahulu, baru kemudian upaya represif, dengan penjelasan sebagai berikut:

- 1) Pengawasan Preventif, yang dilakukan melalui:
 - a) Pengawasan Sistem Merit dan Indeks NSPK Manajemen ASN;
 - b) Penjaminan mutu pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian ASN melalui layanan integrated Mutasi (i-Mut);
 - c) Penerapan ASN Karier dan Si MaTa, untuk memastikan karir ASN sesuai kualifikasi, kompetensi, potensi, kinerja, integritas dan moralitas;
 - d) Pengendalian aduan dan penanganan netralitas ASN melalui Sistem Berbagi Terintegrasi (SBT);
 - e) Pengendalian proses disiplin melalui integrated Disiplin (i-Dis);
 - f) Konsultasi, Pendampingan, dan Bimbingan Teknis;
 - g) Optimalisasi sistem pemantauan dan evaluasi serta pelaporan (seperti SP4N LAPOR, dll).
- 2) Pengawasan Represif, yang dilakukan melalui:
 - a) Audit Reguler
 - b) Audit Investigatif
 - c) Tindakan Administratif

Adapun tindakan Administratif sebagai tindak lanjut hasil pengawasan sistem merit dilakukan dengan hal:

- Penegakan NSPK melalui Tindakan Administratif bagi pelanggaran NSPK berupa peringatan/teguran, pencatuman dalam daftar pelanggar NSPK, dan pemblokiran;
- Tindakan Administratif Bersama Kementerian/Lembaga lainnya, kolaborasi antara BKN dengan



Kementerian/Lembaga lainnya untuk memberikan Tindakan administratif dalam pelaksanaan pengawasan sistem merit merupakan bertujuan untuk menjamin terwujudnya sistem Merit dalam kebijakan dan penyelenggaraan Manajemen ASN yang mendukung penyelenggaraan pemerintahan negara yang efektif, efisien dan terbuka, serta bebas dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

d. Integrasi Sistem Informasi sebagai Mesin Penggerak Pengawasan Sistem Merit yang Independen.

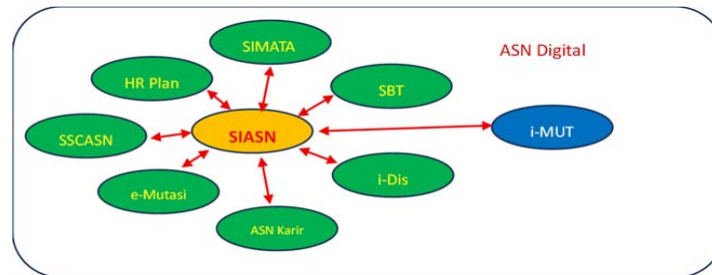
ASN Digital yang telah dibangun dan secara berkelanjutan akan terus dikembangkan sebagai platform besar layanan ASN dan manajemen ASN yang akan menjadi ekosistem digital bagi seluruh aktivitas manajemen ASN skala nasional. Seluruh sub sistem dari ASN Digital, akan menjadi layanan terintegrasi sekaligus pengumpukan dalam pengambilan Keputusan strategis maupun teknis dalam seluruh aktivitas mulai dari perencanaan pegawai, pengadaan pegawai, penempatan pegawai, penilaian kinerja pegawai, pengembangan kompetensi pegawai, pengembangan karier pegawai, pengelolaan disiplin, integritas dan moralitas pegawai, pengelolaan penghargaan dan hak kepegawaian, pengelolaan pemberhentian pegawai, dan aktivitas manajemen ASN lainnya.

Beberapa sub sistem tersebut, dioperasionalisasi dalam layanan aplikasi seperti HR Planning (untuk keperluan perencanaan pegawai dan peta jabatan), SSCASN (untuk kepentingan seleksi calon PNS dan PPPK), SIMATA (Manajemen Talenta untuk mengawal pengembangan karier seluruh ASN), ASN Karier (salah satu fungsinya sebagai platform seleksi terbuka JPT yang lebih modern dan *system generated*), e-Mutasi (untuk layanan pindah antar instansi), *integrated* Mutasi atau i-Mut (sebagai layanan pengawasan preventif dalam pengangkatan pemindahan dan pemberhentian pegawai dalam satu instansi untuk perlindungan karier), *integrated* Disiplin (sebagai platform pengelolaan disiplin pegawai), Sistem Berbagi Terintegrasi (sebagai platform bersama



seluruh anggota Satgas Netralitas dalam memantau aduan dugaan pelanggaran), dan lain sebagainya.

Ilustrasi dari ekosistem digital tersebut dapat digambarkan berikut:



Dapat kami ilustrasikan misalnya dalam menjamin perlindungan karier untuk memastikan bahwa sistem merit ditegakkan melalui layanan *integrated* Mutasi (i-Mut). Apabila seseorang pejabat yang akan diberhentikan dari jabatannya di luar prinsip meritokrasi (bisa karena dendam pribadi, beda latar belakang SARA, dianggap terlalu tua/muda, dan alasan-alasan non merit lainnya), ketika di-input melalui i-Mut, maka akan tertolak karena prinsip ketentuan pemberhentian wajib dijalankan hanya dengan koridor norma disiplin dan norma kinerja. Atau misalnya karena ada pertimbangan subyektif *like and dislike*, seseorang “dengan tergesa-gesa” akan dipromosikan ke jabatan di atasnya sebagai balas jasa atas kepentingan pribadi pimpinan, maka ketika di-input di i-Mut akan secara otomatis terfilter baik diterima maupun ditolak dengan menarik data usia, pangkat, riwayat jabatan, dan data teknis kepegawaian lain yang bersumber dari SIASN BKN.

Dengan demikian, apabila misalnya menduduki jabatan tertentu memiliki syarat maksimal usia, atau syarat minimal pendidikan, atau syarat minimal riwayat jabatan, maka i-Mut akan menjadi instrumen yang “bebas intervensi”. Sebagai bagian dari pengawasan preventif terhadap implementasi sistem merit, maka kami yakin bahwa praktik pelanggaran sistem merit dapat dicegah sedari awal sehingga akan mengurangi aktivitas penegakan atas pelanggaran sistem merit apabila tidak memiliki instrumen pengawasan preventif ini. Dapat kami sampaikan di sini, bahwa



aktivitas pengawasan preventif melalui i-Mut setidaknya sudah mencegah potensi pelanggaran sistem merit sejumlah **9.052 ASN** yang diusulkan PPK untuk diangkat, dipindah, maupun diberhentikan **tidak sesuai ketentuan manajemen ASN**.

Adapun datanya dapat kami sampaikan sebagai berikut:

AKTIVITAS	TOTAL USULAN	TOTAL ASN YG DIUSULKAN	HASIL PENGAWASAN PREVENTIF		
			Sesuai NSPK	Sesuai NSPK dengan Catatan	Tidak Sesuai NSPK
Usulan pengangkatan pemindahan pemberhentian bulan Oktober 2024 – April 2025	4.302 Surat Usul	72.227 ASN	62.164	1.011	9.052

*) Data tarikan dan diolah dari i-Mut

Uraian tersebut di atas menjadi dasar dari pertimbangan logis bahwa BKN akan melaksanakan pengawasan teknis atas penerapan sistem merit secara lebih efektif, efisien, dan optimal. Kekhawatiran umum mengenai independensi Lembaga dalam menjalankan peran pengawasan sistem merit, secara *vis-à-vis* akan dijawab dengan pembangunan dan pengembangan teknologi informasi dan digitalisasi secara masif untuk mewujudkan apa yang disebut independensi digital. Kita tentu masih ingat bagaimana proses pengadaan CPNS era sebelum 2010 yang banyak disinyalir tidak transparan, rawan intervensi, dan tuduhan negatif lainnya, dapat ditransformasi menjadi lebih transparan, bebas intervensi, dan mendapat dukungan positif dari khalayak dengan hadirnya sistem CAT BKN.

Hal ini menunjukkan betapa kemas layanan digital berbasis teknologi informasi dapat menjawab banyak tantangan dinamika perubahan sekaligus memberikan jaminan yang lebih optimis dalam peningkatan kualitas layanan yang bermuara pada terbangunnya *public trust*. Tentunya, dengan ekosistem besar ASN Digital, BKN juga yakin akan dapat mengemban amanat



pengelolaan ASN nasional, termasuk di dalamnya pengawasan penerapan sistem merit, menuju modernisasi layanan yang lebih transparan, obyektif, independen, dan humanis dalam membersamai langkah seluruh pemerintah baik pemerintah pusat, provinsi, maupun kabupaten/kota dalam mencapai target pembangunan sektoral dan kewilayahan.

e. Tindakan Administratif yang Telah Dilakukan.

Dalam melaksanakan pengawasan terhadap implementasi sistem merit, BKN dibekali dengan instrumen penegakan yang dapat digunakan apabila instansi tidak menindaklanjuti rekomendasi hasil pengawasan dari BKN yang berupa Tindakan Administratif, yang diamanatkan di dalam Peraturan Presiden Nomor 116 Tahun 2022. Tindakan administratif tersebut berupa:

- a. peringatan;
- b. pencantuman dalam daftar pelanggar NSPK manajemen ASN;
- c. pemblokiran data kepegawaian dan/atau layanan kepegawaian;
- d. pencabutan keputusan atas pengangkatan, pemindahan, atau pemberhentian selain yang menjadi kewenangan Presiden;
- e. pembatalan atas keputusan yang ditetapkan oleh PPK, PyB, atau pejabat lain yang ditunjuk selain yang menjadi kewenangan Presiden; dan/atau
- f. rekomendasi pencabutan atau pengalihan kewenangan PPK, PyB, atau pejabat lain yang ditunjuk dalam hal objek rekomendasi yang ditetapkan oleh Presiden.

Tindakan Administratif pada huruf d sampai dengan huruf f tersebut diatas, dilakukan oleh Kepala BKN setelah berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendayagunaan aparatur negara dan menteri/ pimpinan lembaga terkait.

Pemblokiran data kepegawaian dan/atau layanan kepegawaian dilakukan terhadap proses Manajemen ASN pada Instansi Pemerintah melalui sistem informasi ASN yang berbasis teknologi informasi. Pemblokiran data kepegawaian dan/atau layanan



kepegawaian dilakukan setelah melalui proses verifikasi, validasi, dan/atau Audit Manajemen ASN oleh BKN.

Mengenai Pelaporan dan Tindak Lanjut ditentukan bahwa Laporan hasil Wasdal Pelaksanaan NSPK Manajemen ASN disampaikan secara berkala oleh Kepala BKN kepada Presiden paling sedikit 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun serta ditembuskan kepada Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dan menteri/pimpinan lembaga terkait.

Dapat kami sampaikan bahwa tindakan administratif yang telah dilakukan BKN sebagai berikut:

AKTIVITAS PENGAWASAN REPRESIF	JUMLAH	KETERANGAN
Rekomendasi Hasil Wasdal	432 surat	Pelanggaran system merit/NSPK selain pelanggaran netralitas
Peringatan/Teguran	18 surat	Dilakukan pasca Rekomendasi hasil wasdal yang belum ditindaklanjuti instansi, dan sebagai aktivitas sebelum dilakukannya Pemblokiran, atau Penangguhan Layanan Kepegawaian.
Pemblokiran	165 ASN	Jumlah tersebut adalah yang saat ini masih diblokir. Tidak termasuk pada era sebelumnya yang telah dibuka blokir karena telah melaksanakan rekomendasi BKN.
Tindakan Administratif Lainnya	3 Instansi	Berupa Pembatalan Keputusan PPK

F. Pelaksanaan Pengawasan Netralitas ASN dalam PEMILU dan PILKADA Tahun 2024 oleh Instansi Terkait (PANRB, Dagri, BKN, Bawaslu)

25. Optimalisasi peran BKN dalam penanganan dugaan pelanggaran netralitas ASN ini membawa dampak positif berupa berkurangnya durasi penanganan, mekanisme yang lebih sederhana, serta meningkatnya kepatuhan instansi pemerintah terhadap rekomendasi penjatuhan sanksi kepada Pegawai ASN yang diduga melakukan pelanggaran sebagai konsekuensi dari pengendalian berupa



- penangguhan sementara dan/atau tindakan administratif lain yang dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
26. Dengan beralihnya tugas fungsi KASN ke BKN, maka beberapa tugas KASN dalam Satgas Netralitas juga beralih ke BKN diantaranya melakukan penanganan dan penyelesaian laporan dugaan pelanggaran netralitas ASN dan melakukan monitoring dan evaluasi dan tindak lanjut rekomendasi oleh PPK.
27. Berikut adalah data penanganan dugaan pelanggaran netralitas ASN dalam masa Pemilihan Umum Tahun 2024 dan Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2024 dengan pemanfaatan SBT.

NO.	STATUS	JUMLAH
1.	Proses	464
2.	Menunggu Tindak Lanjut PPK	949
3.	Ditolak/Dibatalkan	119
4.	Diberhentikan/Pensiun/APS/Meninggal Dunia/Tidak Terbukti	65
5.	Diberikan Hukuman	55
TOTAL PENGADUAN YANG DITANGANI		1.652

28. Melalui Aplikasi SBT ini, Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dan/atau pejabat yang berwenang menghukum dapat melakukan pemantauan atau monitoring terhadap pegawai ASN yang melanggar asas netralitas pada masing-masing instansi serta menindaklanjuti dengan pengenaan/penjatuhan hukuman disiplin melalui aplikasi IDIS yang telah terintegrasi dengan aplikasi SBT. Selain itu, data/informasi mengenai penjatuhan/pengenaan hukuman disiplin terhadap pegawai ASN tercatat dan tersimpan dalam riwayat hukuman disiplin pada aplikasi SIASN yang dikelola oleh BKN.
29. Dalam hal laporan dan rekomendasi BKN yang telah disampaikan melalui aplikasi SBT sampai dengan batas waktu sesuai dengan service level agreement (SLA) tidak atau belum ditindaklanjuti oleh PPK (selaku pejabat yang berwenang menghukum), maka BKN dapat melakukan pemblokiran data kepegawaian dan/atau layanan kepegawaian pegawai ASN yang melanggar asas netralitas tersebut pada aplikasi SIASN. Tindakan pemblokiran ini dilaksanakan dengan



berpedoman dan berdasarkan pada Peraturan Kepala BKN Nomor 1 Tahun 2023 tentang Pemblokiran Data Kepegawaian Dan/Atau Layanan Kepegawaian Sistem Informasi Aparatur Sipil Negara. Namun demikian sebelum melakukan pemblokiran, BKN terlebih dahulu akan menyampaikan surat peringatan kepada PPK instansi ASN yang melakukan pelanggaran netralitas tersebut bekerja/ditugaskan. Sehingga proses pemblokiran yang akan dilakukan dapat diketahui dan diprediksi baik terkait dengan risiko, dampak, maupun konsekuensi yang timbul terhadap data dan layanan kepegawaian bagi pegawai ASN yang bersangkutan;

30. Perbandingan Pengawasan Sistem Merit oleh KASN dan BKN. Secara umum, perbandingan pelaksanaan pengawasan penerapan sistem merit yang dilakukan oleh KASN maupun yang dilakukan oleh BKN, baik dari sisi metode, instrumen pelaksanaan/platform layanan, dan beberapa aspek lainnya disajikan dalam tabel berikut:

NO	AKTIVITAS	KASN	BKN	PENJELASAN
1	Penilaian Implementasi Sistem Merit	- o Indeks Sistem Merit - o Penetapan Instansi terkait Manajemen Talenta	- o Indeks implementasi NSPK Manajemen ASN - o Indeks Sistem Merit (2024) - o Penetapan Instansi Manajemen Talenta (mulai 2024)	Selain Indeks Sistem Merit, BKN melaksanakan penilaian indeks NSPK Manajemen ASN sebagai potret baseline kepatuhan dasar BKN juga melakukan penilaiain Indeks SM pasca pembubaran KASN (Semester II 2024)



NO	AKTIVITAS	KASN	BKN	PENJELASAN
2	Pengawasan dan Penegakan atas Pelanggaran SM	Pasca terjadinya pelanggaran, dengan menerbitkan Rekomendasi	- o Pra terjadinya potensi pelanggaran melalui iMUT - o Pasca terjadinya pelanggaran, dengan menerbitkan Surat Wasdal - o Tindakan Administratif (Perpres 116/2022)	- o BKN tidak hanya bergerak pasca terjadinya pelanggaran, tetapi juga memainkan peran di awal, untuk mencegah potensi terjadinya pelanggaran. - o BKN juga memiliki instrumen penegakan yang lebih konkrit yaitu Tindakan Administratif
3	Pengawasan NKK Netralitas	- o Pemeriksaan atas Pelanggaran - o Rekomendasi Pelanggaran (final dan mengikat) - o Melalui SIAPNET (KASN – Bawaslu)	- o Klarifikasi dan Tindak Lanjut Aduan dari Bawaslu ke Instansi - o Melalui SBT (Kemendagri – Kemenpan rb – BKN – Bawaslu) - o Tindakan Pengendalian	- o Aplikasi SBT untuk seluruh Anggota Satgas, bahkan Masyarakat umum, bukan hanya aplikasi bilateral - o Tindakan Pengendalian yang lebih konkrit (Pemblokiran)



NO	AKTIVITAS	KASN	BKN	PENJELASAN
4	Pengawasan Pengisian JPT	- o Persetujuan Rencana - o Rekomendasi Hasil - o Rekomendasi KASN (ketidaksesuaian) - o Melalui SIJAPTI	- o Persetujuan Rencana (Pra) - o Rekomendasi Hasil (Pasca) - o Surat Wasdal (ketidaksesuaian) - o Melalui iMUT dan ASN Karier	Dilakukan Sebagian besar berbasis analisis data sehingga lebih kredibel, otomatis, dan menghindari interensi kepentingan.
5	Sanksi	Surat Teguran	- o Surat Teguran - o Blokir Data Pribadi ASN - o Blokir Layanan ASN - o Blokir Layanan Instansi	Penegakan sanksi oleh KASN hanya sampai diberikannya surat teguran dan rekomendasi sanksi kepada PPK, namun tidak dapat melakukan penegakan sanksi kepada PPK yang tidak melaksanakan rekomendasi/menindaklanjuti teguran BKN lebih efektif dalam menjaga Sistem Merit karena memiliki sistem sanksi yang lebih powerfull dan dapat efektif digunakan



G. Pelaksanaan Tugas dan Fungsi serta Kelembagaan KASN

31. Bawah tugas, fungsi dan kewenangan KASN diatur dalam UU 5/2014. Pasal 25 ayat (1) mengatur bahwa Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan merupakan pemegang kekuasaan tertinggi kebijakan, pembinaan profesi dan manajemen ASN. Berdasarkan Pasal 25 ayat (2) huruf b, Presiden mendelegasikan sebagian kekuasaannya kepada KASN, khususnya yang berkaitan dengan berkaitan dengan kewenangan monitoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan dan Manajemen ASN untuk menjamin perwujudan Sistem Merit serta pengawasan terhadap penerapan asas serta kode etik dan kode perilaku ASN;
32. Menindaklanjuti hal tersebut, Pasal 31 ayat (1) menguraikan tugas KASN, antara lain:
 - a) Menjaga netralitas Pegawai ASN;
 - b) Melakukan pengawasan atas pembinaan profesi ASN;
 - c) Melaporkan pengawasan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan Manajemen ASN kepada Presiden.
33. Pasal 32 juga mengatur bahwa KASN berwenang untuk mengawasi setiap tahapan proses pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi mulai dari pembentukan panitia seleksi instansi, pengumuman lowongan, pelaksanaan seleksi, pengusulan nama calon, penetapan, dan pelantikan Pejabat Pimpinan Tinggi; serta mengawasi dan mengevaluasi penerapan asas, nilai dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN. Pasal 32 ayat (3) menyatakan bahwa hasil pengawasan tersebut disampaikan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dan Pejabat yang Berwenang (PyB) untuk ditindaklanjuti;
34. Dalam hal pengawasan tidak ditindaklanjuti oleh PPK atau PyB, Pasal 33 ayat (1) mengatur bahwa KASN merekomendasikan kepada Presiden untuk menjatuhkan sanksi terhadap Pejabat Pembina Kepegawaian dan Pejabat yang Berwenang yang melanggar prinsip Sistem Merit dan ketentuan peraturan perundang-undangan;



35. Pasal 34 UU 5/2014 mengatur bahwa KASN melaporkan pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenangnya, termasuk yang berkaitan dengan kebijakan dan kinerja ASN paling kurang 1 (satu) kali pada akhir tahun kepada Presiden;
36. UU No. 5/2014 juga mengatur mengenai Kelembagaan dan Kepegawaian KASN dalam UU 5/2014. Pasal 40 ayat (1) menyatakan bahwa Presiden menetapkan ketua, wakil ketua, dan anggota KASN dari anggota KASN terpilih yang diusulkan oleh tim seleksi. Sementara itu, Pasal 40 ayat (2) menyatakan Ketua, wakil ketua, dan anggota KASN ditetapkan dan diangkat oleh Presiden selaku pemegang kekuasaan tertinggi dalam pelaksanaan kebijakan, pembinaan profesi, dan Manajemen ASN;
37. Sejalan dengan itu, Pasal 42 UU 5/2014 menegaskan bahwa ketentuan mengenai kedudukan, susunan organisasi, fungsi, tugas, wewenang, dan tanggung jawab sekretariat, tata kerja, sistem dan manajemen sumber daya manusia, serta tanggung jawab dan pengelolaan keuangan KASN diatur dengan Peraturan Presiden

III. PETITUM

Berdasarkan keterangan tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan pengujian (*constitutional review*) ketentuan Pasal 26 ayat (2) huruf d dan Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dapat memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menerima Keterangan Presiden secara keseluruhan;
2. Menyatakan bahwa para Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*);
3. Menolak permohonan pengujian para Pemohon seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan pengujian para Pemohon tidak dapat diterima (*niet onvankelijke verklaard*); dan
4. Menyatakan ketentuan Pasal 26 ayat (2) huruf d dan Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara tidak



bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Namun demikian, apabila Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.8] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan merujuk Berita Acara Persidangan, yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini.

3. PERTIMBANGAN HUKUM

Kewenangan Mahkamah

[3.1] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945), Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554, selanjutnya disebut UU MK), dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076, selanjutnya disebut UU 48/2009), salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Dengan demikian, Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945.

[3.2] Menimbang bahwa oleh karena permohonan *a quo* adalah pengujian konstitusionalitas norma undang-undang, *in casu* pengujian materiil norma Pasal 26 ayat (2) huruf d dan Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 141, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6897,



selanjutnya disebut UU 20/2023) terhadap UUD NRI Tahun 1945 sehingga Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*.

Kedudukan Hukum Pemohon

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, yang dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara;

Dengan demikian, Pemohon dalam pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 harus menjelaskan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. ada tidaknya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian dalam kedudukan sebagaimana dimaksud pada huruf a.

[3.4] Menimbang bahwa Mahkamah sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 31 Mei 2005, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007 yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 20 September 2007, serta putusan-putusan selanjutnya berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi lima syarat, yaitu:



- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab-akibat antara kerugian dimaksud dengan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan uraian ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK dan syarat-syarat kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana telah dikemukakan pada Paragraf **[3.3]** dan Paragraf **[3.4]** di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan kedudukan hukum para Pemohon sebagai berikut.

1. Bahwa para Pemohon mengajukan pengujian norma Pasal 26 ayat (2) huruf d dan Pasal 70 ayat (3) UU 20/2023, yang masing-masing menyatakan sebagai berikut:

Pasal 26 ayat (2) huruf d UU 20/2023

Untuk menyelenggarakan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Presiden mendelegasikan sebagian kewenangannya kepada kementerian dan/atau lembaga yang melaksanakan tugas dan fungsi pemerintahan di bidang:
d. pengawasan penerapan Sistem Merit

Pasal 70 ayat (3) UU 20/2023

Komisi Aparatur Sipil Negara yang ada pada saat berlakunya Undang-Undang ini, tetap melaksanakan tugas dan fungsinya sampai dengan ditetapkannya peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang ini.

2. Bahwa para Pemohon menjelaskan memiliki hak konstitusional di antaranya yang diatur dalam Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945;
3. Bahwa Pemohon I adalah organisasi non pemerintah atau lembaga swadaya masyarakat (LSM) berdasarkan Akta Pendirian No. 279 tertanggal 15 November 2011. Berdasarkan Pasal 3 Anggaran Dasar, kegiatan yang dilakukan Pemohon I, antara lain, melakukan pengkajian mengenai pemilu dan demokrasi, memberikan pendidikan tentang pemilu dan demokrasi, memberikan pelatihan



kepada masyarakat tentang pemilu dan demokrasi, serta melakukan pemantauan pemilu dan demokrasi. Selanjutnya, Pasal 16 angka 5 *jo* Pasal 18 angka 1 Akta Yayasan Pemohon, pada pokoknya menyatakan Ketua Umum bersama dengan salah seorang anggota pengurus lainnya berwenang bertindak untuk dan atas nama pengurus serta mewakili yayasan di dalam dan di luar pengadilan tentang segala hal dan dalam segala kejadian. Terkait hal tersebut, berdasarkan Salinan Akta Pernyataan Keputusan Pembina Yayasan Perludem Tahun 2020, Pengurus Yayasan terdiri dari Ketua (Khoirunnisa Nur Agustyati), Sekretaris (Fadli Ramadhani), dan Bendahara (Irmalidarti). Dalam hal ini Pemohon I diwakili oleh Ketua (Khoirunnisa Nur Agustyati) dan Bendahara (Irmalidarti);

4. Bahwa Pemohon II adalah organisasi non pemerintah berbentuk yayasan, yang berdasarkan Pasal 5 Anggaran Dasar Pemohon II bertujuan untuk memberikan kontribusi optimalisasi pelaksanaan otonomi daerah untuk daerah yang bersangkutan, kalangan dunia usaha, pemerintah pusat, dan masyarakat luas yang membutuhkannya. Di mana salah satu kegiatan Pemohon II ialah melakukan kajian materi produk-produk hukum yang berdampak pada pembangunan daerah. Pasal 22 Anggaran Dasar Pemohon II menyatakan "Sekretariat Komite diwakili oleh Direktur Eksekutif atau apabila ia berhalangan, akan diberitahukan kepada pihak ketiga, dan digantikan oleh orang yang ditunjuk oleh Ketua Pengurus Komite dan karenanya mewakili Yayasan, di dalam maupun di luar Pengadilan tentang segala hal dan dalam segala kejadian dengan hak untuk dan atas nama Yayasan maupun mengenai pemilikan, mengikatkan yayasan dengan pihak lain dan pihak lain dengan Yayasan...", maka dalam hal ini Pemohon II diwakili oleh Herman N. Suparman selaku Direktur Eksekutif;
5. Bahwa Pemohon III adalah organisasi non pemerintah yang disahkan melalui SK Kemenkumham No. AHU-0001344.AH.01.08 Tahun 2023 yang memiliki misi untuk mendorong pembaharuan kebijakan dan upaya penegakan hukum, agar ada jaminan hak-hak rakyat dalam mewujudkan sistem politik, hukum, ekonomi, dan birokrasi yang bersih dari korupsi, yang berlandaskan pada keadilan sosial dan gender [vide Pasal 7 angka 2 Anggaran Dasar Pemohon III]. Selanjutnya, dalam Pasal 8 huruf b angka 2 Anggaran Dasar *a quo*, menyatakan Pemohon III melakukan upaya hukum untuk melakukan perubahan kebijakan yang



mendukung pemberantasan korupsi melalui lembaga peradilan. Pasal 28 huruf c Anggaran Dasar Pemohon III menyatakan, Badan Pekerja mempunyai tugas dan kewenangan bertindak untuk dan atas nama kepentingan perkumpulan di dalam maupun di luar pengadilan bersama-sama dengan Badan Pengurus. Dalam struktur kepengurusan Pemohon III, koordinator adalah struktur tertinggi di dalam Badan Pekerja dan merupakan anggota dari Badan Pengurus Pemohon III. Dalam hal ini Pemohon III diwakili oleh Koordinator Badan Pekerja (Agus Sunaryanto);

6. Bahwa Pemohon I, Pemohon II, dan Pemohon III dirugikan hak konstitusionalnya dengan berlakunya pasal-pasal yang dimohonkan pengujian karena pasal-pasal *a quo* berpotensi berdampak pada terganggunya penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah yang bebas dan adil dengan menjaga agar ASN tidak dimobilisasi untuk kepentingan partisan pemilihan umum semata karena tidak terdapat sistem pengawasan yang independen yang dapat mencegah, menanggulangi dan menindak pelanggaran-pelanggaran dimaksud;
7. Bahwa selain kerugian sebagaimana angka 5 di atas, Pemohon III juga dirugikan hak konstitusionalnya dengan berlakunya pasal-pasal yang dimohonkan pengujian karena pasal-pasal *a quo* telah menimbulkan ketidakpastian hukum, melemahkan sistem negara hukum Indonesia (*rule of law*) dan berpotensi menghambat sistem birokrasi yang memberikan setiap orang untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan sebagai jaminan konstitusional dalam hak partisipasi warga negara (*citizen*) dalam negara demokrasi modern serta menghambat usaha Pemohon III untuk mendorong rakyat berpartisipasi dalam proses pengambilan dan pengawasan kebijakan dalam rangka mewujudkan sistem politik, hukum, ekonomi, dan birokrasi yang bersih dari korupsi yang berlandaskan keadilan sosial dan gender;

Berdasarkan uraian dalam menjelaskan kedudukan hukum tersebut di atas, terhadap Pemohon I, setelah Mahkamah memeriksa bukti yang diajukan berupa Anggaran Dasar Pemohon I [vide Bukti P-2], Pemohon I adalah benar badan hukum privat, sebagaimana diuraikan pada angka 1 yang memiliki kegiatan, antara lain, melakukan pengkajian mengenai pemilu dan demokrasi, memberikan pendidikan tentang pemilu dan demokrasi, memberikan pelatihan kepada masyarakat tentang pemilu dan demokrasi, serta melakukan pemantauan pemilu dan demokrasi. Selain



itu, Khoirunnisa Nur Agustyati selaku Ketua dan Irmalidarti selaku Bendahara memiliki kewenangan untuk mewakili Pemohon I.

Selanjutnya terhadap Pemohon II, setelah Mahkamah memeriksa bukti Pemohon II berupa Anggaran Dasar dan susunan pengurus Pemohon II [vide Bukti P-3], Pemohon II adalah benar badan hukum privat, yang memiliki tujuan memberikan kontribusi optimalisasi pelaksanaan otonomi daerah untuk daerah yang bersangkutan, kalangan dunia usaha, pemerintah pusat, dan masyarakat luas yang membutuhkannya. Salah satu kegiatan Pemohon II ialah melakukan kajian materi produk-produk hukum yang berdampak pada pembangunan daerah. Lebih lanjut, Herman N. Suparman selaku Direktur Eksekutif, memiliki kewenangan untuk mewakili Pemohon II.

Kemudian terhadap Pemohon III, berdasarkan Anggaran Dasar Pemohon III [vide Bukti P-4, Bukti P-16 dan Bukti P-17] adalah benar badan hukum privat, yang memiliki misi untuk mendorong pembaharuan kebijakan dan upaya penegakan hukum, agar ada jaminan hak-hak rakyat dalam mewujudkan sistem politik, hukum, ekonomi, dan birokrasi yang bersih dari korupsi, yang berlandaskan pada keadilan sosial dan gender. Pemohon III juga melakukan upaya hukum perubahan kebijakan untuk mendukung pemberantasan korupsi melalui lembaga peradilan. Adapun Agus Sunaryanto selaku Koordinator Badan Pekerja, memiliki kewenangan untuk mewakili Pemohon III.

Terhadap uraian tersebut di atas, dalam hal ini, Pemohon I, Pemohon II, dan Pemohon III telah dapat menguraikan hak konstitusionalnya yang dijamin oleh UUD NRI Tahun 1945 yang dianggap dirugikan dengan berlakunya norma undang-undang yang dimohonkan pengujian. Anggapan kerugian hak konstitusional Pemohon I, Pemohon II, dan Pemohon III dimaksud disebabkan karena berlakunya pasal-pasal *a quo* berpotensi berdampak pada terganggunya penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah yang bebas dan adil, sebagaimana selalu diperjuangkan oleh Pemohon I, Pemohon II, dan Pemohon III demi menjaga netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai pilar penting dalam demokrasi. Oleh karenanya, Pemohon I, Pemohon II, dan Pemohon III telah dapat menerangkan adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara anggapan kerugian hak konstitusional yang terjadi dengan berlakunya norma Pasal 26 ayat (2) huruf d dan Pasal 70 ayat (3) UU 20/2023 yang dimohonkan pengujian. Dengan demikian, terlepas dari terbukti atau tidak terbuktinya ihwal dalil Pemohon I, Pemohon II, dan



Pemohon III perihal inkonstitusionalitas norma yang dimohonkan pengujiannya terhadap UUD NRI Tahun 1945, menurut Mahkamah Pemohon I, Pemohon II, dan Pemohon III (selanjutnya disebut para Pemohon) memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam pengujian norma Pasal 26 ayat (2) huruf d dan Pasal 70 ayat (3) UU 20/2023 *a quo*.

[3.6] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo* dan Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam pengujian norma Pasal 26 ayat (2) huruf d dan Pasal 70 ayat (3) UU 20/2023, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan permohonan provisi dan pokok permohonan para Pemohon.

Dalam Provisi

[3.7] Menimbang bahwa ihwal permohonan *a quo*, para Pemohon memohon kepada Mahkamah untuk menetapkan permohonan *a quo* sebagai prioritas pemeriksaan mengingat pentingnya kepastian konstitusional adanya lembaga independen untuk mengawasi Sistem Merit, asas, nilai dasar, serta kode etik dan kode perilaku ASN, terutama berkaitan dengan momentum tahun politik Pilkada 2024 serta memerintahkan agar Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) tetap melaksanakan tugas, fungsi, dan kewenangannya untuk melakukan pengawasan penerapan Sistem Merit, asas, nilai dasar, serta kode etik dan kode perilaku ASN sampai Putusan Mahkamah Konstitusi diucapkan. Terhadap permohonan provisi tersebut, dalam batas penalaran yang wajar, kebutuhan mendengar pihak-pihak berkaitan dengan persoalan konstitusionalitas dalam permohonan *a quo* memerlukan proses persidangan pembuktian apabila dibandingkan dengan tanpa mendengar pihak-pihak sebagaimana dimaksud Pasal 54 UU MK. Terlebih, pada bulan Desember 2024 sampai dengan bulan Maret 2025, Mahkamah tengah menyelesaikan sengketa Pilkada 2024 sehingga untuk sementara tidak dapat menyelenggarakan sidang pemeriksaan pendahuluan maupun pemeriksaan persidangan berkenaan dengan permohonan pengujian undang-undang. Hal demikian sebagaimana ketentuan Pasal 82 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang yang menyatakan, “Dalam hal Mahkamah melaksanakan kewenangan lainnya yang bersamaan dengan tahapan persidangan perkara PUU maka tahapan persidangan



perkara PUU akan disesuaikan dengan pelaksanaan kewenangan lain dimaksud.” Adapun berkaitan dengan permohonan agar Mahkamah memerintahkan KASN tetap melaksanakan tugas dan kewenangannya sampai adanya putusan Mahkamah, hal tersebut bukanlah menjadi kewenangan Mahkamah untuk menindaklanjuti. Berdasarkan pertimbangan hukum tersebut, permohonan provisi para Pemohon *a quo* tidak dapat dikabulkan sehingga harus dinyatakan tidak beralasan menurut hukum.

Dalam Pokok Permohonan

[3.8] Menimbang bahwa para Pemohon mendalilkan norma Pasal 26 ayat (2) huruf d dan Pasal 70 ayat (3) UU 20/2023 bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dengan mengemukakan dalil-dalil (selengkapnya dimuat pada bagian Duduk Perkara) yang apabila dipahami dan dirumuskan oleh Mahkamah pada pokoknya sebagai berikut.

- a. Bahwa menurut para Pemohon, keberadaan Pasal 26 ayat (2) huruf d UU 20/2023, di mana klausul “pengawasan Sistem Merit” tidak lagi menjadi rujukan dalam ketentuan Pasal 70 ayat (3) yang mengakibatkan matinya fungsi pengawasan untuk mewujudkan ASN yang profesional dan bekerja dalam Sistem Merit, telah menimbulkan pertentangan dengan prinsip kepastian hukum dan berakibat luas, di mana Manajemen ASN akan kembali kepada situasi tanpa pengawasan. Selain itu, hilangnya Sistem Merit dalam Manajemen ASN akan menjauhkan dari cita-cita mewujudkan ASN yang profesional, berintegritas, dan akuntabel sehingga bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.
- b. Bahwa menurut para Pemohon, kewenangan pengawasan penerapan Sistem Merit sebagaimana diatur dalam Pasal 26 ayat (2) huruf d UU 20/2023 tidak secara tegas dan spesifik diberikan kepada kementerian dan/atau lembaga tertentu sehingga membuat ketidakpastian hukum dan membuat KASN kehilangan dasar hukum untuk dapat melakukan pengawasan penerapan Sistem Merit;
- c. Bahwa menurut para Pemohon, keberadaan Pasal 26 ayat (2) huruf d dan Pasal 70 ayat (3) UU 20/2023 telah menghilangkan keberadaan KASN yang dibentuk berdasarkan UU 5/2014 yang strategis dalam menjaga netralitas ASN dalam sistem demokrasi yang sehat dan krusial untuk menciptakan tata kelola



pemerintahan yang lebih baik dan berintegritas. Lebih lanjut, para Pemohon mempersoalkan Pasal 26 ayat (2) huruf d dan Pasal 70 ayat (3) UU 20/2023 telah menghilangkan pula norma pengawasan Sistem Merit, kode etik, kode perilaku dan netralitas ASN oleh lembaga independen yang pada gilirannya akan berujung pada lemahnya sistem birokrasi yang profesional, berintegritas, dan memegang prinsip meritokrasi demi terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*), profesional, terbebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme sehingga bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) serta ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

Berdasarkan uraian dalil permohonan tersebut di atas, pada pokoknya para Pemohon dalam petitumnya memohon agar Mahkamah menyatakan:

1. Pasal 26 ayat (2) huruf d UU 20/2023 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai:
 “Untuk menyelenggarakan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Presiden mendelegasikan sebagian kewenangannya kepada kementerian dan/atau lembaga yang melaksanakan tugas dan fungsi di bidang:

 d. pengawasan penerapan Sistem Merit, asas, nilai dasar, serta kode etik dan kode perilaku ASN”;
2. Pasal 70 ayat (3) UU 20/2023 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai:
 “Komisi Aparatur Sipil Negara tetap melaksanakan tugas dan fungsinya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (2) huruf d”.

[3.9] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalil permohonannya, para Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda Bukti P-1 sampai dengan Bukti P-23 yang telah disahkan dalam persidangan tanggal 3 Oktober 2024, dan 2 (dua) orang ahli bernama Dr. Riris Katharina, S.Sos., M.Si. dan Dr. Zainal Arifin Mochtar, S.H., LL.M. yang menyampaikan keterangan tertulis yang diterima Mahkamah pada tanggal 11 Desember 2024 serta menyampaikan keterangan di bawah sumpah, masing-masing pada persidangan tanggal 13 Desember 2024 dan tanggal 20 Mei 2025, dan kesimpulan yang diterima Mahkamah pada tanggal 28 Mei 2025 (selengkapnya dimuat pada bagian Duduk Perkara).

[3.10] Menimbang bahwa Dewan Perwakilan Rakyat telah menyampaikan keterangan secara lisan dalam persidangan tanggal 7 November 2024 dan



menyerahkan keterangan tertulis beserta lampiran yang diterima Mahkamah pada tanggal 13 Desember 2024 (selengkapnya dimuat pada bagian Duduk Perkara).

[3.11] Menimbang bahwa Presiden telah menyampaikan keterangan tertulis yang diterima Mahkamah pada tanggal 29 November 2024 dan menyampaikan keterangan secara lisan dalam persidangan tanggal 3 Desember 2024. Selain itu, Presiden juga mengajukan 1 (satu) orang ahli bernama Prof. Murtir Jeddawi yang menyampaikan keterangan secara tertulis dan diterima Mahkamah pada tanggal 16 Mei 2025 dan keterangan secara lisan di bawah sumpah dalam persidangan tanggal 20 Mei 2025; 1 (satu) orang ahli bernama Dr. Jimmy Usfunan yang menyampaikan keterangan tertulis yang diterima Mahkamah pada tanggal 16 Mei 2025; dan 2 (dua) orang saksi bernama Prof. Dr. Zudan Arif Fakrulloh, S.H., M.H. dan Suharmen yang didengar kesaksiannya di bawah sumpah dalam persidangan tanggal 20 Mei 2025. Lebih lanjut, Presiden juga menyampaikan kesimpulan yang diterima Mahkamah pada tanggal 28 Mei 2025 (selengkapnya dimuat pada bagian Duduk Perkara).

[3.12] Menimbang bahwa Pemberi Keterangan yang dihadirkan oleh Mahkamah, yaitu Sri Hadiati Wara Kustriani dan Prof. Dr. Sofian Effendi menyampaikan keterangan tertulis yang diterima Mahkamah pada tanggal 2 Desember 2024 dan didengar keterangannya di bawah sumpah, masing-masing dalam persidangan tanggal 3 Desember 2024 dan 13 Desember 2024 (selengkapnya dimuat pada bagian Duduk Perkara).

[3.13] Menimbang bahwa setelah Mahkamah memeriksa dan membaca secara saksama permohonan para Pemohon beserta alat-alat bukti surat/tulisan, ahli serta kesimpulan yang diajukan, keterangan DPR dan keterangan Presiden, ahli, saksi dan kesimpulan yang diajukan, dan keterangan dari Pemberi Keterangan yang dihadirkan Mahkamah, persoalan konstitusionalitas yang harus dijawab oleh Mahkamah adalah apakah norma Pasal 26 ayat (2) huruf d dan Pasal 70 ayat (3) UU 20/2023 bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 apabila tidak dimaknai sebagaimana yang dimaktubkan dalam petitum pokok permohonan para Pemohon *a quo*.



[3.14] Menimbang bahwa sebelum Mahkamah mempertimbangkan dalil permohonan para Pemohon, Mahkamah perlu menguraikan terlebih dahulu hal-hal sebagai berikut.

[3.14.1] Bahwa berkenaan dengan pengaturan kepegawaian yang saat ini dikenal dengan ASN, telah dimulai sejak berlakunya Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 tentang Larangan Keanggotaan Partai Politik Bagi Pejabat Negeri Warga Negara Republik Indonesia (Perpres 2/1959) yang kemudian diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 1959 tentang Pengubahan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1959 (Perpres 3/1959) mengatur, antara lain, Pejabat Negeri dilarang menjadi anggota sesuatu Partai Politik. Adapun yang dimaksud dengan Pejabat Negeri adalah pegawai pemerintah pusat yang digaji menurut atau berdasarkan golongan F dari P.G.P.N.-1955 dan pegawai pemerintah daerah yang digaji sesuai dengan golongan F P.G.P.N.-1955 tersebut; semua anggota Angkatan Perang dan Kepolisian Negara; Anggota Direksi/Pimpinan/Staf pada badan-badan usaha/yayasan-yayasan/perusahaan-perusahaan/lembaga-lembaga, baik yang secara langsung maupun tidak langsung seluruhnya atau untuk sebagian dimiliki oleh negara; kepala daerah, kepala daerah/wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta dan anggota-anggota Badan Pemerintah Harian dimaksud dalam Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah [vide Pasal 1 ayat (1) Perpres 2/1959 dan Pasal 1 Perpres 3/1959].

Kemudian seiring dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (UU 8/1974), meskipun tidak secara eksplisit membahas "netralitas", namun mewajibkan Pegawai Negeri untuk menjadi abdi negara dan abdi masyarakat yang setia kepada Pancasila, UUD 1945, negara, dan pemerintah [vide Pasal 3 UU 8/1974]. Walaupun UU 8/1974 tidak secara langsung menggunakan istilah "netralitas", prinsip-prinsip di dalamnya telah menjadi dasar bagi pengembangan konsep netralitas Pegawai Negeri di undang-undang selanjutnya. Meskipun dalam praktiknya, justru pegawai negeri dijadikan alat oleh partai politik atau golongan politik tertentu dalam mencapai tujuan tertentu, hal demikian terjadi dikarenakan kuatnya pengaruh partai politik atau golongan politik tertentu dalam hubungan birokrasi di instansi pemerintahan pada masa itu ditambah dengan adanya pemikiran bahwa pegawai sebagai individu dan sebagai Korps Pegawai Republik Indonesia (Korpri) adalah bagian integral dari



pemerintahan negara sehingga pegawai sipil dituntut memiliki loyalitas penuh kepada negara.

[3.14.2] Bahwa selanjutnya UU 8/1974 yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (UU 43/1999), di mana pada Pasal 3 ayat (3) menyatakan, "Untuk menjamin netralitas Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik". Artinya, UU 43/1999 telah mengadopsi upaya untuk menjaga netralitas pegawai negeri dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakkan dan persatuan pegawai negeri serta dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaganya pada tugas yang dibebankan kepadanya. Dalam UU 43/1999 ini pula dibentuk Komisi Kepegawaian Negara yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden dan bertugas membantu Presiden dalam merumuskan kebijakan umum kepegawaian; merumuskan kebijaksanaan penggajian dan kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil; dan memberikan pertimbangan dalam pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian dalam dan dari jabatan struktural tertentu yang menjadi wewenang Presiden [vide Penjelasan Pasal 13 ayat (3) UU 43/1999]. Kemudian, UU 43/1999 ini dicabut dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU 5/2014) yang salah satu ketentuannya mengatur tentang netralitas ASN sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 9 ayat (2) yang menyatakan, "Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik". Sebagai bentuk pengawasan, antara lain, terhadap netralitas ASN, dibentuklah KASN yang memiliki kewenangan monitoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan dan Manajemen ASN untuk menjamin perwujudan Sistem Merit serta pengawasan terhadap penerapan asas serta kode etik dan kode perilaku ASN [vide Pasal 25 ayat (2) huruf b UU 5/2014]. 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 [vide Pasal 27 UU 5/2014]. Kemudian, keberlakuan UU 5/2014 *a quo* dicabut dengan UU 20/2023, yang juga mengatur Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik [vide Pasal 9 ayat (2) UU 20/2023]. Selanjutnya, berkaitan dengan fungsi pengawasan ASN, tidak lagi dilaksanakan oleh KASN melainkan oleh Badan Kepegawaian Negara (BKN) dan Kementerian



Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kementerian PANRB) [vide Pasal 70 UU 20/2023]. Artinya, UU 20/2023 telah menghapus keberadaan KASN dan memberikan kewenangan untuk monitoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan dan Manajemen ASN untuk menjamin perwujudan Sistem Merit serta pengawasan terhadap penerapan asas, kode etik dan kode perilaku ASN kepada BKN dan Kementerian PANRB.

[3.14.3] Bahwa Sistem Merit dalam UU 5/2014 didefinisikan sebagai kebijakan dan Manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan [vide Pasal 1 angka 22 UU 5/2014]. Sedangkan dalam UU 20/2023, Sistem Merit didefinisikan sebagai penyelenggaraan sistem Manajemen ASN yang sesuai dengan prinsip meritokrasi [vide Pasal 1 angka 15 UU 20/2023]. Meskipun dengan definisi yang berbeda, namun tujuan dari Sistem Merit dalam kedua undang-undang tersebut pada pokoknya sama, yaitu Manajemen ASN yang adil tanpa diskriminasi. Dalam hal ini, Manajemen ASN harus dijalankan berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja tanpa intervensi politik, sehingga dalam konteks pemilu misalnya, netralitas ASN akan tetap terjaga karena tidak dapat dipengaruhi oleh kepentingan politik atau partai tertentu dalam pelaksanaan tugas dan pelayanan publik. Berkait dengan netralitas ASN dalam pemilu, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU 7/2017) juga telah mengatur dalam Bagian Keempat Larangan Dalam Kampanye, antara lain, Pasal 280 ayat (2) huruf f dan ayat (3), Pasal 282, serta Pasal 283 UU 7/2017 yang pada pokoknya ASN dilarang ikut serta dalam kegiatan kampanye, membuat keputusan dan/atau melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu peserta pemilu selama masa kampanye, sebagai pelaksana dan tim kampanye, serta dilarang mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye.

Bahwa Sistem Merit merupakan prinsip fundamental dalam Manajemen ASN yang menempatkan kompetensi, kualifikasi, dan kinerja sebagai dasar utama dalam setiap proses rekrutmen, promosi, dan penilaian kinerja pegawai negeri. Sistem Merit mencerminkan semangat keadilan dan rasionalitas dalam tata kelola birokrasi modern, di mana setiap individu memperoleh posisi dan penghargaan berdasarkan kemampuan objektif, bukan karena faktor subjektif seperti kedekatan



politik, hubungan personal, atau loyalitas non-profesional. Dalam konteks tata pemerintahan yang demokratis, Sistem Merit berfungsi sebagai mekanisme etis dan institusional untuk menjaga netralitas ASN, memperkuat profesionalisme aparatur, serta menumbuhkan budaya kinerja berbasis prestasi yang berorientasi pada pelayanan publik dan pencapaian tujuan negara secara berkeadilan.

Lebih jauh lagi, Sistem Merit tidak hanya berperan sebagai instrumen teknokratis dalam pengelolaan sumber daya manusia aparatur, tetapi juga memiliki dimensi normatif dan filosofis yang meneguhkan prinsip kesetaraan dan penghormatan terhadap martabat individu. Melalui sistem ini, negara menegaskan bahwa jabatan publik merupakan amanah yang harus diisi oleh individu yang memiliki kompetensi dan integritas, bukan karena privilege sosial atau afiliasi politik tertentu. Dengan demikian, Sistem Merit menjadi antitesis terhadap praktik-praktik birokrasi patrimonial yang cenderung melahirkan ketimpangan, inefisiensi, dan korupsi struktural. Implementasi Sistem Merit yang efektif juga memperkuat kepercayaan publik terhadap pemerintah, karena masyarakat dapat melihat bahwa pelayanan publik dijalankan oleh aparatur yang profesional dan berorientasi pada kinerja, bukan kepentingan pribadi atau golongan. Oleh karena itu, Sistem Merit tidak hanya menjadi kerangka administratif, tetapi juga fondasi etik pemerintahan modern yang menempatkan profesionalisme dan integritas sebagai roh utama dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, dan berkeadilan.

[3.15] Menimbang bahwa setelah menguraikan hal-hal tersebut di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangan dalil para Pemohon yang mempersoalkan pada pokoknya keberadaan Pasal 26 ayat (2) huruf d dan Pasal 70 ayat (3) UU 20/2023 telah menghilangkan keberadaan KASN yang dibentuk berdasarkan UU 5/2014 yang strategis dalam menjaga netralitas ASN dalam sistem demokrasi yang sehat dan krusial untuk menciptakan tata kelola pemerintahan yang lebih baik dan berintegritas. Lebih lanjut, para Pemohon mempersoalkan Pasal 26 ayat (2) huruf d dan Pasal 70 ayat (3) UU 20/2023 telah menghilangkan pula norma pengawasan Sistem Merit, kode etik, kode perilaku dan netralitas ASN oleh lembaga independen yang pada gilirannya akan berujung pada lemahnya sistem birokrasi yang profesional, berintegritas, dan memegang prinsip meritokrasi demi terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*), profesional, terbebas dari



korupsi, kolusi dan nepotisme sehingga bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) serta ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

Terhadap dalil para Pemohon tersebut di atas, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut.

[3.15.1] Bahwa ketentuan Pasal 26 ayat (2) huruf d UU 20/2023 merupakan ketentuan yang mengatur mengenai delegasi sebagian kewenangan Presiden terkait Manajemen ASN kepada kementerian dan/atau lembaga yang melaksanakan tugas dan fungsi pemerintahan di bidang ASN, yakni berkenaan dengan pengawasan Sistem Merit. Manajemen ASN sendiri diartikan sebagai rangkaian proses pengelolaan ASN yang bertujuan mewujudkan ASN yang profesional, dengan hasil kerja tinggi dan perilaku sesuai dengan nilai dasar ASN. Manajemen ASN ini dilaksanakan berdasarkan prinsip Sistem Merit yang bebas dari intervensi politik dan praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Bahwa sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 angka 15 dan Penjelasan Pasal 26 ayat (2) huruf d UU 20/2023, Sistem Merit adalah penyelenggaraan sistem Manajemen ASN yang sesuai dengan prinsip meritokrasi, yaitu prinsip pengelolaan sumber daya manusia yang didasarkan pada kualifikasi, kompetensi, potensi, dan kinerja, serta integritas dan moralitas yang dilaksanakan secara adil dan wajar dengan tidak membedakan latar belakang suku, ras, warna kulit, agama, asal-usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau berkebutuhan khusus. Sistem Merit menjadi bagian penting dalam agenda reformasi birokrasi yang bertujuan untuk memastikan jabatan pemerintahan diisi oleh profesional yang kompeten dan berintegritas. Penguatan pengawasan Sistem Merit sejalan dengan perubahan mendasar terhadap paradigma penyelenggaraan negara melalui perwujudan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) yang tumbuh dan berkembang sebagai konsekuensi dari reformasi yang membawa agenda perubahan dalam ketatanegaraan Indonesia.

Terhadap hal tersebut dikaitkan dengan petitum para Pemohon yang memohon agar Pasal 26 ayat (2) huruf d UU 20/2023 ditambahkan mengenai asas, nilai dasar, serta kode etik dan kode perilaku ASN sehingga menjadi “pengawasan penerapan Sistem Merit, asas, nilai dasar, serta kode etik dan kode perilaku ASN”, menurut Mahkamah, ASN secara filosofis merupakan perwujudan dari gagasan tentang negara hukum yang berorientasi pada pelayanan publik dan pengabdian



kepada kepentingan umum. ASN tidak semata-mata dipandang sebagai entitas birokratis yang menjalankan fungsi administratif, melainkan sebagai instrumen moral dan etis yang menegakkan prinsip netralitas dan profesionalitas dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam konteks dimaksud, keberadaan ASN mengandung dimensi eksistensial yang menempatkan aparatur negara bukan sebagai pelayan kekuasaan, melainkan sebagai pelayan rakyat yang tunduk pada UUD NRI Tahun 1945 dan nilai-nilai dasar Pancasila. Oleh karena itu, ASN menjadi representasi konkret dari cita-cita etika publik, di mana integritas, tanggung jawab, dan orientasi pada kemaslahatan bersama menjadi landasan ontologis dan epistemologis dalam pelaksanaan tugas kenegaraan.

Keberadaan ASN juga mencerminkan hubungan dialektis antara negara dan warga negara dalam kerangka kontraktual sosial modern. ASN berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan kehendak rakyat dengan kebijakan negara, memastikan bahwa kekuasaan dijalankan bukan atas dasar kepentingan pribadi atau golongan, melainkan demi tercapainya kesejahteraan umum. Oleh karenanya, ASN memiliki tanggung jawab moral untuk menegakkan nilai-nilai meritokrasi, transparansi, dan akuntabilitas sebagai pengejawantahan prinsip-prinsip *good governance*. Dalam perspektif etika publik, ASN diposisikan sebagai subjek yang berperan aktif dalam menjaga marwah institusi negara, karena melalui perilaku, keputusan, dan kebijakannya, masyarakat menilai kualitas dan legitimasi pemerintah. Oleh sebab itu, ASN bukan hanya bagian dari struktur administrasi, tetapi juga aktor utama dalam pembentukan budaya birokrasi yang berkarakter, adaptif terhadap perubahan, dan berorientasi pada pelayanan publik yang berkeadilan serta berkeadaban dalam rangka mewujudkan tujuan bernegara sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

Bahwa terhadap hal tersebut, dikaitkan dengan Sistem Merit sebagaimana telah diuraikan Mahkamah pada paragraf di atas, yang merupakan penyelenggaraan sistem Manajemen ASN sesuai dengan prinsip meritokrasi di mana penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen ASN didasarkan pada 13 (tiga belas) asas, yakni asas kepastian hukum, asas profesionalitas, asas proporsionalitas, asas keterpaduan, asas pendelegasian, asas netralitas, asas akuntabilitas, asas efektivitas dan efisiensi, asas keterbukaan, asas non-diskriminatif, asas persatuan dan kesatuan, asas keadilan dan kesetaraan, dan asas kesejahteraan. Asas-asas dimaksud merupakan prinsip dasar yang menjadi



pedoman dalam penyelenggaraan Manajemen ASN, yakni sebagai dasar dalam merancang dan mengimplementasikan Sistem Merit secara menyeluruh sehingga Sistem Merit bisa berjalan sesuai dengan prinsip keadilan dan legalitas, menjaga akuntabilitas, dan transparansi pengelolaan ASN.

Selain asas, nilai dasar ASN sebagai nilai fundamental yang menjadi landasan moral dan etika dalam menjalankan tugas dan fungsi ASN merupakan inti dari Sistem Merit yang harus dipahami dan diinternalisasi oleh setiap ASN dalam berperilaku dan menjalankan tugas, yang berorientasi pada nilai dasar yaitu pelayanan, akuntabel, kompeten, harmonis, loyal, adaptif, dan kolaboratif [vide Pasal 3 ayat (2) UU 20/2023]. Sementara itu, ASN berkewajiban antara lain menjaga netralitas personal dan kelembagaan dari kepentingan politik tertentu. Dengan menginternalisasikan nilai-nilai dasar dan kewajiban ASN dimaksud, diharapkan ASN mampu menjadi pelaksana kebijakan, pelayan publik, dan perekat serta pemersatu bangsa yang memiliki etos kerja.

Selanjutnya, berkaitan dengan kode etik dan kode perilaku ASN, yang berfungsi untuk menjaga martabat dan kehormatan ASN serta kepentingan bangsa dan negara. Kode etik merupakan pedoman sikap, tingkah laku, dan perbuatan pegawai dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi serta pergaulan hidup sehari-hari yang menjadi acuan umum untuk mendefinisikan batasan etika ASN. Sedangkan kode perilaku merupakan jabaran lebih konkret dari kode etik yang mengatur sikap dan perilaku ASN dalam situasi spesifik sehari-hari. Dengan kata lain, kode etik dan kode perilaku berperan sebagai pedoman perilaku yang menjadi petunjuk bagi ASN dalam bertindak dan bersikap sesuai nilai dasar ASN.

Dengan uraian pertimbangan tersebut, asas merupakan acuan dasar yang melandasi semua komponen lain dari Sistem Merit, sedangkan nilai dasar merupakan inti moral dan etika yang diwujudkan dalam kode etik dan kode perilaku. Kesemuanya pada dasarnya merupakan komponen yang memperkuat Sistem Merit agar dapat memastikan ASN mampu bersikap profesional, memiliki integritas, dan akuntabel serta mampu memberikan perlindungan terhadap karier ASN dari intervensi politik yang dapat merusak profesionalisme. Oleh karenanya, meskipun secara umum, asas, nilai dasar, kode etik, dan kode perilaku ASN merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Sistem Merit, namun dikarenakan asas, nilai dasar, kode etik dan kode perilaku ASN tersebut merupakan komponen pembentuk (*essential elements*) Sistem Merit yang tidak hanya dinilai sangat penting dalam



membentuk ASN yang berakhlak karena menjadi fondasi moral dan profesionalitas ASN, melainkan juga sebagai instrumen penguat dan pengendali integritas, serta pencegah dari penyalahgunaan kewenangan. Sehingga, terhadap komponen-komponen dimaksud perlu dijadikan bagian dari objek yang harus diberikan pengawasan untuk mencegah adanya intervensi, konflik kepentingan, dan pelanggaran Manajemen ASN yang berpotensi merusak reformasi birokrasi dan tata kelola pemerintahan yang baik. Dalam konteks prinsip meritokrasi, ketiadaan frasa “asas, nilai dasar, kode etik dan kode perilaku ASN” dalam norma Pasal 26 ayat (2) huruf d UU 20/2023, tidak menunjukkan kejelasan dan keutuhan norma *a quo* sebagai sistem pengawasan ASN yang holistik/komprehensif. Oleh karena itu, menurut Mahkamah frasa “asas, nilai dasar, kode etik dan kode perilaku ASN” perlu ditegaskan secara *expresis verbis* dalam norma Pasal 26 ayat (2) huruf d UU 20/2023 agar tidak dimaknai sebagai norma yang tidak lengkap. Penegasan demikian penting dilakukan untuk memastikan bahwa setiap kebijakan dan keputusan Manajemen ASN senantiasa berpijak pada prinsip profesionalitas, netralitas, akuntabilitas, integritas, dan keadilan yang seharusnya menjadi ruh dari penyelenggaraan reformasi birokrasi yang bersih dan berkeadilan.

[3.15.2] Bahwa sebagaimana diketahui, berkait dengan pengawasan Sistem Merit, sebelum terbentuknya KASN, UU 43/1999 telah mengamanatkan pembentukan Komisi Kepegawaian Negara yang independen dalam melaksanakan tugas pokoknya untuk menjaga profesionalitas, netralitas, dan apolitisasi sumber daya manusia aparatur negara sehingga bebas dari intervensi eksekutif dan legislatif. Namun, meskipun telah diamanatkan oleh UU 43/1999, Komisi Kepegawaian Negara belum pernah benar-benar dibentuk secara formal oleh pemerintah. Hingga diundangkannya UU 5/2014 yang menjadi dasar dibentuknya KASN yang memiliki kewenangan monitoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan dan Manajemen ASN untuk menjamin perwujudan Sistem Merit serta pengawasan terhadap penerapan asas serta kode etik dan kode perilaku ASN. KASN sendiri merupakan lembaga nonstruktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik sebagaimana telah diuraikan Mahkamah dalam Paragraf **[3.14]** di atas. Keberadaan KASN dihapuskan dengan diundangkannya UU 20/2023 yang pada pokoknya menyerahkan kewenangan terkait pengawasan ASN yang awalnya diemban oleh KASN kepada BKN dan Kementerian PANRB. Adapun alasan penghapusan KASN berdasarkan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan



Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, antara lain, sebagai berikut.

"... Persoalannya dari ketentuan mengenai KASN ini terletak pada urgensinya. Penjelasan UU 5/2014 sama sekali tidak menjelaskan pentingnya pembentukan lembaga nonstruktural dibandingkan, misalnya, dengan pelaksanaan tugas, fungsi, dan wewenang pengawasan dan penjatuhan sanksi yang selama ini dijalankan oleh Kementerian yang bertugas di bidang Pendayagunaan Aparatur Negara. Apabila tugas, fungsi, dan wewenang yang ada selama ini tidak berjalan secara baik, maka solusinya tidaklah serta merta dengan membangun lembaga baru, melainkan dapat pertama-tama dengan penguatan serta perbaikan kinerja, koordinasi, dan akuntabilitas dari Kementerian. Mengingat semua ketentuan mengenai tugas, fungsi, dan wewenang KASN sebenarnya dapat dilaksanakan oleh Kementerian, maka KASN perlu dihapuskan."

Berdasarkan pertimbangan dalam naskah akademik tersebut, alasan mendasar dari dihapuskannya KASN adalah terletak pada urgensi pembentukan lembaga nonstruktural itu sendiri karena pada dasarnya tugas, fungsi, dan wewenang KASN dapat dilaksanakan oleh Kementerian. Terhadap hal tersebut, menurut Mahkamah, desain pengawasan terhadap ASN sesungguhnya telah digagas sejak sebelum reformasi, namun hanya terbatas pada netralitas ASN yang dilakukan oleh internal instansi tersebut. Adapun ide pembentukan Komisi Kepegawaian Negara yang didasarkan pada UU 43/1999 ditetapkan dengan Keputusan Presiden yang kedudukannya independen dalam pelaksanaan tugas. Ide pembentukan Komisi Kepegawaian Negara ini yang kemudian dikembangkan dalam UU 5/2014 menjadi KASN, sebuah lembaga nonstruktural yang mandiri dan bebas dari intervensi lembaga lainnya.

[3.15.3] Bahwa UU 20/2023 telah menyerahkan kewenangan yang semula dimiliki oleh KASN kepada BKN dan Kementerian PANRB melalui Pasal 70 ayat (3) UU 20/2023 yang menjadi dasar terbitnya Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2024 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2021 tentang Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dan Peraturan Presiden Nomor 92 Tahun 2024 tentang Badan Kepegawaian Negara. Dalam hal ini, Kementerian PANRB, *in casu*, Deputy Bidang Sumber Daya Manusia Aparatur menyelenggarakan fungsi, antara lain, perumusan kebijakan di bidang sumber daya manusia aparatur, manajemen aparatur sipil negara, dan pengawasan penerapan Sistem Merit. Adapun BKN melaksanakan tugas dan fungsi pemerintahan di bidang perumusan dan penetapan kebijakan teknis, pembinaan,



penyelenggaraan pelayanan, dan pengendalian atas pelaksanaan kebijakan teknis Manajemen ASN. Menurut Mahkamah, dengan melihat sejarah perkembangan kepegawaian di Indonesia hingga diundangkannya UU 20/2023, salah satu persoalan kepegawaian, *in casu* pegawai ASN, mudah diintervensi oleh kepentingan politik dan juga kepentingan pribadi. Terhadap hal tersebut, perlu ada pemisahan fungsi dan kewenangan yang jelas antara pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan, dan pengawas kebijakan agar tidak terjadi tumpang tindih peran dan benturan kepentingan. Dalam hal ini, pengawas kebijakan tidak hanya berfungsi sebagai pengawas *an sich*, namun juga sekaligus sebagai penyeimbang yang berada di luar dari pembuat maupun pelaksana kebijakan guna memastikan Sistem Merit berjalan dengan baik, akuntabel, dan transparan, sehingga mampu menciptakan birokrasi yang profesional, efisien, dan bebas dari intervensi politik serta mampu melindungi karir ASN. Terlebih, norma Pasal 26 UU 20/2023 menggunakan frasa “kementerian dan/atau lembaga” yang secara leksikal dapat diartikan tidak hanya mengacu pada institusi internal di lingkungan pemerintahan, namun juga memungkinkan dibentuknya institusi eksternal sebagai lembaga independen untuk mengawasi pelaksanaan Sistem Merit tersebut. Dalam kaitan ini, sebagai bagian dari desain menjaga kemandirian ASN dan sekaligus melindungi karir ASN, Mahkamah menilai penting untuk membentuk lembaga independen yang berwenang mengawasi pelaksanaan Sistem Merit, termasuk pelaksanaan asas, nilai dasar, kode etik dan kode perilaku ASN. Terlebih, di bawah UU 5/2014, pernah dibentuk lembaga independen/non-struktural untuk memonitor dan mengevaluasi pelaksanaan kebijakan dan Manajemen ASN guna menciptakan pegawai ASN yang profesional dan berkinerja serta sekaligus berperan melindungi karir ASN. Adapun wujud lembaga independen dimaksud merupakan kewenangan pembentuk undang-undang untuk mengatur dan membentuknya dikarenakan adanya kebutuhan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan akuntabel. Keberadaan lembaga independen dimaksud penting untuk segera dibentuk sebagai lembaga pengawasan eksternal yang menjamin agar Sistem Merit diterapkan secara konsisten, bebas dari intervensi politik dan tidak menimbulkan konflik kepentingan dalam tata kelola atau Manajemen ASN.

Bahwa berdasarkan uraian pertimbangan hukum tersebut di atas, menurut Mahkamah, norma Pasal 26 ayat (2) huruf d UU 20/2023 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak



dimaknai “penerapan pengawasan Sistem Merit, termasuk pengawasan terhadap penerapan asas, nilai dasar, kode etik dan kode perilaku Aparatur Sipil Negara yang dilakukan oleh suatu lembaga independen”. Dalam hal ini, lembaga independen dimaksud harus dibentuk paling lama 2 (dua) tahun sejak Putusan *a quo* diucapkan. Dengan demikian, dalil para Pemohon adalah beralasan menurut hukum untuk sebagian.

[3.16] Menimbang bahwa dengan dimaknainya norma Pasal 26 ayat (2) huruf d UU 20/2023 sebagaimana dinyatakan dalam amar Putusan *a quo*, hal tersebut berdampak pula pada Pasal 70 ayat (3) UU 20/2023, termasuk ketentuan umum dan norma-norma lain yang berkenaan dengan pengawasan Sistem Merit. Sementara itu, berkenaan dengan Pasal 70 ayat (3) UU *a quo*, menurut Mahkamah, oleh karena Mahkamah telah mempertimbangkan pembentukan lembaga independen yang berwenang melakukan pengawasan terhadap penerapan asas, nilai dasar, kode etik dan kode perilaku ASN sebagai bagian dari pengawasan terhadap penerapan Sistem Merit dalam Pasal 26 ayat (2) huruf d UU 20/2023 sebagaimana pemaknaan Mahkamah dalam Putusan *a quo*. Oleh karena itu, permohonan para Pemohon berkenaan dengan Pasal 70 ayat (3) UU 20/2023 sudah kehilangan relevansi untuk dipertimbangkan lebih lanjut karena lembaga independen yang dimaksudkan para Pemohon telah terakomodir dalam pemaknaan Pasal 26 ayat (2) huruf d UU 20/2023. Dengan demikian, dalil para Pemohon sepanjang berkenaan dengan pengujian Pasal 70 ayat (3) UU 20/2023 adalah tidak beralasan menurut hukum.

[3.17] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh uraian pertimbangan hukum tersebut di atas, telah ternyata norma Pasal 26 ayat (2) huruf d UU 20/2023 bertentangan dengan prinsip-prinsip negara hukum, perlindungan dan kepastian hukum serta kesempatan yang sama dalam pemerintahan yang adil sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) serta ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, seperti yang didalilkan oleh para Pemohon. Sementara itu, dalil para Pemohon yang berkenaan dengan Pasal 70 ayat (3) UU 20/2023 tidak relevan untuk dipertimbangkan sehingga harus dinyatakan tidak beralasan menurut hukum. Oleh karena pemaknaan Mahkamah tidak sebagaimana yang dimohonkan oleh para Pemohon, maka permohonan para Pemohon harus dinyatakan beralasan menurut hukum untuk sebagian.



[3.18] Menimbang bahwa terhadap hal-hal selain dan selebihnya tidak dipertimbangkan lebih lanjut karena dinilai tidak ada relevansinya.

4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

- [4.1]** Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;
- [4.2]** Para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3]** Pokok permohonan para Pemohon adalah beralasan menurut hukum untuk sebagian.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

5. AMAR PUTUSAN

Mengadili:

Dalam Provisi

Menolak permohonan Provisi para Pemohon;

Dalam Pokok Permohonan

1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian;
2. Menyatakan Pasal 26 ayat (2) huruf d Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 141, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6897) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun



1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai, “penerapan pengawasan Sistem Merit, termasuk pengawasan terhadap penerapan asas, nilai dasar, kode etik dan kode perilaku Aparatur Sipil Negara yang dilakukan oleh suatu lembaga independen”. Lembaga independen dimaksud harus dibentuk dalam waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak Putusan *a quo* diucapkan.

3. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;
4. Menolak permohonan para Pemohon untuk selain dan selebihnya.

6. PENDAPAT BERBEDA (*DISSENTING OPINION*)

Terhadap putusan Mahkamah *a quo*, terdapat pendapat berbeda (*dissenting opinion*) dari 1 (satu) orang Hakim Konstitusi, yaitu Hakim Konstitusi Anwar Usman yang menyatakan sebagai berikut:

[6.1] Bahwa permohonan para Pemohon pada pokoknya memohon agar Mahkamah Konstitusi melakukan pengujian materiil terhadap beberapa norma sebagai berikut:

1. Pasal 26 ayat (2) huruf d Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023:
 - (1)
 - (2) Untuk menyelenggarakan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Presiden mendelegasikan sebagian kewenangannya kepada kementerian dan/atau lembaga yang melaksanakan tugas dan fungsi di bidang:
 - a.
 - b.
 - c.
 - d. pengawasan penerapan Sistem Merit;
2. Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023:

“Komisi Aparatur Sipil Negara yang ada pada saat berlakunya Undang-Undang ini, tetap melaksanakan tugas dan fungsinya sampai dengan ditetapkan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang ini”;

Bahwa para Pemohon pada pokoknya mempersoalkan adanya peralihan fungsi dan kewenangan pengawasan sistem merit bagi ASN yang sebelumnya dilaksanakan oleh KASN dialihkan pelaksanaannya dan dilakukan oleh Kementerian PANRB dan BKN. Peralihan tugas dan fungsi tersebut, dikhawatirkan tidak dapat dilakukan dengan optimal dalam rangka menjaga independensi dan profesionalisme



ASN khususnya dalam pelaksanaan pemilu/pemilukada, sehingga para Pemohon berkehendak agar tugas dan fungsi tersebut tetap dilaksanakan oleh KASN, padahal saat ini tidak lagi dipertahankan keberadaannya oleh pemerintah. Dengan demikian yang menjadi pertanyaan konstitusional adalah?

1. Apakah pengalihan tugas KASN kepada BKN dan Kementrian PANRB merupakan kebijakan hukum yang bersifat terbuka yang menjadi kewenangan pemerintah dan konstitusional?
2. Apakah pengawasan dan pembinaan serta merit sistem terhadap ASN jika tidak dilaksanakan oleh KASN dapat dijamin independensi pelaksanaannya?

Terhadap dua pertanyaan konstitusional dimaksud, dapat diberikan pertimbangan hukum sebagai berikut:

Bahwa kewenangan secara teoritik dapat dikategorikan berdasarkan sumbernya yang terbagi ke dalam 3 (tiga) kelompok kategori, yaitu 1) kewenangan yang bersifat atributif; 2) kewenangan yang bersifat delegatif; dan 3) kewenangan yang bersifat mandatori. Berdasarkan teori kewenangan tersebut, maka jika dikaitkan dengan tugas dan fungsi kewenangan lembaga KASN, BKN dan Kementrian PANRB, maka tugas dan fungsi kewenangan kelembagaan dimaksud, dapat dikelompokkan kepada kewenangan yang bersifat mandatori. Kewenangan mandatori kepada ketiga lembaga negara tersebut, pada hakikatnya merupakan kewenangan Presiden yang bersifat atributif yang berasal dan merupakan amanat konstitusi. Kewenangan Presiden yang bersifat atributif dapat dimandatkan kepada lembaga-lembaga negara dengan tujuan dan fungsi tertentu. Sehingga secara teoritik, kewenangan mandatori dimaksud, dapat dievaluasi oleh Presiden selaku pemberi mandat, jika dianggap diperlukan adanya suatu perbaikan atau merespon situasi dan kondisi tertentu yang bersifat dinamis.

Dengan demikian, pangalihan tugas yang semula berada pada lembaga KASN yang dialihkan kepada Kementrian PANRB dan BKN, sepenuhnya menjadi otoritas dari lembaga Kepresidenan. Selain itu, secara struktur kelembaganegaraan, keberadaan KASN dapat dipahami kedudukannya sebagai lembaga negara yang bersifat *auxiliary state organ* atau lembaga negara yang bersifat 'pelengkap' dari lembaga negara utama (*main state organ*) yang memiliki fungsi utama. Kelembagaan negara yang bersifat *auxiliary state organ* tentunya secara *nature* pada saatnya kelak harus dikembalikan kewenangannya kepada lembaga negara utama (*main state organ*). Bahkan secara umum dan ideal, seharusnya



kelembagaan negara yang bersifat pelengkap/transisional, keberadaannya seharusnya telah ditentukan periode waktunya pada awal didirikannya. Sehingga terdapat *road map* yang jelas akan tugas dan fungsinya dalam melaksanakan kewenangan transisionalnya untuk membantu melakukan koreksi atau pembenahan terhadap lembaga negara utama. Dengan demikian, pengalihan tugas dari KASN kepada Kementerian PANRB dan BKN dapat dipahami sebagai pengalihan tugas dari *auxiliary state organ* kepada *main state organ*.

Oleh karena kewenangan yang dimiliki oleh KASN dan Kementerian PANRB dan BKN merupakan kewenangan yang bersifat mandatori, sehingga kewenangan sesungguhnya yang bersifat mutlak berada pada Presiden untuk mengambil kebijakan (*policy*), maka kebijakan untuk mengalihkan tugas dari KASN kepada Kementerian PANRB dan BKN, sepenuhnya merupakan hak dan tanggung jawab Presiden. Kebijakan Presiden tersebut merupakan kebijakan yang bersifat terbuka dan merupakan kewenangan yang bersifat melekat (*inherent authority*) pada Presiden yang berasal dari konstitusi. Terhadap kebijakan yang bersifat terbuka (*opened legal policy*), Mahkamah Konstitusi telah memberikan kriteria/syarat sebagai berikut (Putusan Nomor 81/PUU-XXI/2023 dan Putusan Nomor 68/PUU-XXII/2024):

1. Tidak melanggar moralitas;
2. Tidak melanggar rasionalitas;
3. Tidak mengandung ketidakadilan yang intolerable;
4. Tidak melampaui kewenangan pembentuk undang-undang;
5. Tidak bertentangan dengan UUD 1945;
6. Tidak bertentangan dengan hak politik;
7. Tidak bertentangan dengan kedaulatan rakyat;
8. Bukan merupakan penyalahgunaan kewenangan;
9. Tidak menimbulkan diskriminasi;
10. Tidak merugikan subjek yang menjadi adresat dan substansi perubahan undang-undang dimaksud;

Berdasarkan syarat/kriteria yang telah digariskan MK pada putusan-putusan terdahulu tentang kebijakan hukum yang bersifat terbuka, maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan pengalihan tugas dari KASN kepada Kementerian PANRB dan BKN sejalan dengan kriteria/syarat sebagaimana telah digariskan MK melalui putusan-putusannya. Sehingga pengalihan tugas dari KASN kepada Kementerian PANRB dan



BKN sebagaimana diatur Pasal 26 ayat (2) huruf d dan Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 bukanlah merupakan tindakan kebijakan yang inkonstitusional.

Bahwa terkait dengan pengawasan dan pembinaan terhadap merit sistem kepada ASN yang semula dilaksanakan oleh KASN dan saat ini dilaksanakan oleh Kementerian PANRB dan BKN, dapat dipertimbangkan sebagai berikut.

Bahwa pengalihan tugas pengawasan dan pembinaan terhadap merit sistem kepada ASN yang semula dilaksanakan oleh KASN dan menjadi tugas Kementerian PANRB dan BKN, ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden Nomor 178 Tahun 2024 tentang Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dan Peraturan Presiden Nomor 92 Tahun 2024 tentang Badan Kepegawaian Negara. Dalam Perpres 178/2024 khususnya Pasal 19 huruf a ditegaskan bahwa, Kementerian PANRB melalui Deputi Bidang SDM menyelenggarakan fungsi untuk melakukan perumusan kebijakan di bidang sumber daya manusia aparatur, manajemen ASN, dan pengawasan penerapan sistem merit. Demikian pula halnya dalam Perpres 92/2024 khususnya dalam Pasal 3, BKN memiliki fungsi untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan di bidang perumusan dan penetapan kebijakan teknis, pembinaan, penyelenggaraan pelayanan, pengendalian atas pelaksanaan kebijakan teknis Manajemen ASN, dan pelaksanaan pengawasan penerapan sistem merit. Dengan dirumuskannya khususnya kepada pengawasan penerapan merit sistem di dalam kedua Perpres tersebut, merupakan wujud komitmen yang konkrit oleh Presiden untuk melaksanakan pengawasan penerapan merit sistem yang menjadi kewenangan Presiden kepada kedua lembaga negara, dalam hal ini Kementerian PANRB dan BKN. Pengawasan terhadap ASN tentunya ditujukan untuk mewujudkan ASN yang profesional, melayani, akuntabel, kompeten, harmonis, loyal, adaptif, kolaboratif, memiliki integritas dan disiplin yang tinggi, serta netral dari politik praktis dalam memberikan layanan terbaik kepada masyarakat. Dengan jumlah ASN yang mendekati angka hampir lima juta orang (vide: keterangan Presiden) dengan persebaran di seluruh wilayah Indonesia, maka diperlukan pengawasan dan pembinaan kepada ASN yang lebih bersifat teknis namun juga komprehensif.

Pengalihan tugas KASN kepada Kementerian PANRB dan BKN pada khususnya, dapat dipahami secara logis bahwa kedua lembaga tersebut memiliki kapasitas yang cukup untuk melakukan pengawasan dan pembinaan kepada ASN



di seluruh wilayah Indonesia. Sebagaimana keterangan yang disampaikan oleh Presiden yang menjelaskan bahwa, BKN sebagai lembaga non-kementerian juga menyelenggarakan dan memberikan layanan manajemen ASN yang memiliki struktur organisasi dengan jangkauan seluruh wilayah Indonesia. BKN memiliki lima unit setara JPT Madya (eselon I) dengan dua puluh direktorat/biro (setara eselon II), tujuh unit kerja yang disebut dengan Pusat, serta empat belas Kantor Regional dan dua puluh satu UPT yang tersebar dari Kota Banda Aceh hingga kota Jaya Pura. Dengan demikian, pemberian tugas oleh Presiden kepada Kementerian PANRB dan BKN dalam rangka melakukan pengawasan dan pembinaan kepada ASN, sesuai dengan kapasitas kelembagaan baik secara fungsional maupun struktural.

Jika netralitas ASN di dalam pemilu/pemilukada dikhawatirkan sebagaimana diuraikan dalam permohonan Pemohon, jelas persoalan netralitas ASN bukan menyangkut masalah konstitusionalitas norma, lagipula masalah tersebut telah ditindaklanjuti sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku sebagaimana data yang disampaikan dalam keterangan Presiden (vide: Tabel Data Pelanggaran Netralitas ASN). Oleh karena itu, persoalan netralitas ASN tidak memiliki hubungan langsung terhadap pengawasan dan pembinaan ASN secara menyeluruh. Andai pun perlu dilakukan pengaturan yang bersifat spesifik khususnya terhadap persoalan netralitas ASN, maka hal tersebut dapat diatur secara khusus pula dalam pengaturan yang berbeda yang tidak berhubungan langsung dengan pengawasan dan pembinaan ASN.

Dengan demikian, permohonan para Pemohon *a quo*, yang menguji Pasal 26 ayat (2) huruf (d) dan Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara terhadap UUD 1945 seharusnya dinyatakan **ditolak**.

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh delapan Hakim Konstitusi yaitu Suhartoyo selaku Ketua merangkap Anggota, Saldi Isra, M. Guntur Hamzah, Anwar Usman, Daniel Yusmic P. Foekh, Arief Hidayat, Enny Nurbaningsih, dan Ridwan Mansyur, masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Rabu**, tanggal **satu**, bulan **Oktober**, tahun **dua ribu dua puluh lima**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari **Kamis**, tanggal **enam belas**, bulan **Oktober**, tahun **dua ribu dua puluh lima**, selesai diucapkan **pukul 14.13 WIB** oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu



Suhartoyo selaku Ketua merangkap Anggota, Saldi Isra, M. Guntur Hamzah, Anwar Usman, Daniel Yusmic P. Foekh, Arief Hidayat, Enny Nurbaningsih, Ridwan Mansyur, dan Arsul Sani, masing-masing sebagai Anggota, dengan dibantu oleh Rizki Amalia sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh para Pemohon dan/atau kuasanya, Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili, dan Presiden atau yang mewakili.

KETUA,

ttd.

**Suhartoyo
ANGGOTA-ANGGOTA,**

ttd.

Saldi Isra

ttd.

M. Guntur Hamzah

ttd.

Anwar Usman

ttd.

Daniel Yusmic P. Foekh

ttd.

Arief Hidayat

ttd.

Enny Nurbaningsih

ttd

Ridwan Mansyur

ttd

Arsul Sani

PANITERA PENGGANTI,

ttd.

Rizki Amalia



Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan penerbitan putusan ini dengan penempatannya dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Diterbitkan di Jakarta
pada tanggal 27 Oktober 2025

DIREKTUR JENDERAL
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
KEMENTERIAN HUKUM REPUBLIK INDONESIA

ttd

DHAHANA PUTRA

