



9 772088 235001

## DESAIN LEMBAGA PENGAWAS INDEPENDEN ASN PASCA-PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 121/PUU-XXII/2024

Aryo Wasisto\* & Yunidar\*\*

### Abstrak

*Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 121/PUU-XXII/2024 memerintahkan pembentukan lembaga pengawas independen dalam waktu paling lama dua tahun sejak Putusan dibacakan (paling lambat Oktober 2027) untuk memastikan sistem merit, netralitas, dan profesionalisme Aparatur Sipil Negara (ASN) berjalan bebas dari intervensi politik. Tulisan ini menganalisis dua model kelembagaan yang dapat dijadikan acuan dalam pembentukan lembaga tersebut, yaitu parliamentary oversight satellite dan independent administrative commission. Model pertama menempatkan lembaga pengawas di bawah otoritas parlemen guna memperkuat akuntabilitas legislatif dan menjamin independensi dari eksekutif, sedangkan model kedua menawarkan bentuk badan hukum publik independen dengan otonomi finansial yang menyeimbangkan efektivitas administratif dan kemandirian kelembagaan. Analisis menunjukkan bahwa kedua model memiliki relevansi terhadap arah pertimbangan hakim MK. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) melalui Komisi II berperan strategis dalam memastikan pembentukan lembaga pengawas independen dilakukan melalui proses legislasi yang transparan, partisipatif, serta menjamin independensi, kejelasan kewenangan, dan dukungan anggaran yang memadai.*

### Pendahuluan

Mahkamah Konstitusi (MK) melalui Putusan Nomor 121/PUU-XXII/2024 telah menetapkan bahwa penghapusan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara bersifat inkonstitusional bersyarat. Dalam pertimbangannya, MK menetapkan negara tetap berkewajiban untuk membentuk lembaga pengawas independen yang menjalankan fungsi pengawasan terhadap penerapan sistem merit, asas, nilai dasar, serta kode etik dan kode perilaku ASN (DA, 2025). Putusan MK tersebut merupakan respons terhadap permohonan uji materi yang diajukan oleh sejumlah organisasi masyarakat sipil yang menilai penghapusan KASN telah mengabaikan prinsip independensi dan akuntabilitas birokrasi (Antikorupsi.org, 2025).

MK menilai keberadaan lembaga pengawas independen merupakan syarat konstitusional bagi terselenggaranya birokrasi yang profesional, netral, dan bebas dari intervensi politik (Kumalasanti, 2025). Pasca-putusan tersebut, Komisi II DPR RI menyatakan menghormati dan akan menindaklanjuti Putusan MK dengan mempertimbangkan pembentukan lembaga baru yang bersifat independen, namun tetap efisien secara kelembagaan (Kumalasanti, 2025). Sisi Pemerintah juga

\*) Analis Legislatif Ahli Muda Bidang Politik, Hukum, Keamanan, dan HAM pada Pusat Analisis Keparlemenan, Badan Keahlian DPR RI. Email: aryo.wasisto@dpr.go.id

\*\*) Analis Kebijakan Ahli Muda Bidang Politik, Hukum, Keamanan, dan HAM pada Pusat Analisis Keparlemenan, Badan Keahlian DPR RI. Email: yunidar@dpr.go.id

menyampaikan bahwa penataan lembaga pengawas harus memperhatikan keselarasan dengan struktur manajemen ASN yang sudah ada agar tidak menimbulkan tumpang tindih kewenangan, khususnya dengan Kementerian PANRB dan BKN (MKRI, 2024).

Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis dan menguraikan model-model kelembagaan pengawas independen yang relevan untuk diterapkan dalam konteks pengawasan ASN pasca-Putusan. Analisis akan berfokus pada perbandingan model pengawasan publik yang berkembang secara internasional, dengan tujuan memberikan gambaran mengenai bentuk kelembagaan yang paling sesuai bagi sistem birokrasi Indonesia.

## Evaluasi Model KASN

Model pengawasan KASN yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara memiliki tujuan yang fundamental yaitu menjaga penerapan sistem merit dan menjamin netralitas ASN. Akan tetapi, secara kelembagaan, KASN memiliki beberapa permasalahan mendasar yang menghambat efektivitasnya. *Pertama*, kewenangan KASN bersifat terbatas yakni lembaga ini hanya dapat mengeluarkan rekomendasi terhadap pelanggaran sistem merit dan netralitas ASN, tanpa kewenangan eksekusi yang bersifat mengikat (MKRI, 2024). Kondisi ini menyebabkan banyak rekomendasi KASN tidak ditindaklanjuti oleh instansi terkait.

*Kedua*, sumber daya kelembagaan KASN yang terbatas, baik dari sisi jumlah personel maupun kemampuan investigatif yang akhirnya membuat fungsi pengawasan sulit menjangkau seluruh daerah secara efektif. *Ketiga*, status independensi KASN secara substantif belum kuat karena berada di bawah koordinasi Presiden sehingga rentan terhadap pengaruh politik dan birokratis (Antikorupsi.org, 2025). *Keempat*, mekanisme akuntabilitas publik yang diterapkan belum sepenuhnya transparan dan partisipatif. Ketiadaan sistem pelaporan berbasis digital dan perlindungan pelapor (*whistleblower*) menjadi hambatan bagi partisipasi masyarakat dalam pengawasan ASN. Oleh karena itu, meskipun KASN memiliki peran normatif yang penting, efektivitasnya secara empiris dinilai belum optimal. Hal ini menjadi dasar utama dilakukannya penataan ulang struktur pengawasan ASN dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN meskipun langkah penghapusan totalnya kemudian dinilai tidak sesuai dengan prinsip konstitusional oleh MK (MK RI, 2024).

## Model *Parliamentary Oversight Satellite*

Konsep independen perlu dimaknai dengan hati-hati. Para hakim MK dalam Putusan menjelaskan bahwa pengalihan kewenangan dan fungsi KASN ke Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemen-PAN-RB) dan Badan Kepegawaian Nasional berpotensi melemahkan mekanisme kontrol dan eksternal terhadap ASN. Oleh karena itu, model pertama yang dapat dijadikan rujukan adalah *parliamentary oversight satellite model* yang secara konseptual terinspirasi dari praktik di



Australia dan beberapa negara persemakmuran (Wilkins, 2016). Dalam model ini, lembaga pengawas publik seperti auditor umum dan ombudsman ditempatkan sebagai *satellite institutions* atau lembaga satelit yang berada langsung di bawah otoritas parlemen dan bukan di bawah kendali eksekutif. Kedudukan ini memberikan dasar hukum yang kuat dan memastikan bahwa lembaga tersebut bertanggung jawab kepada lembaga legislatif sebagai representasi rakyat, bukan kepada pemerintah yang diawasinya.

Secara struktural pun lembaga pengawas dalam model *parliamentary oversight satellite* memiliki mandat hukum yang transparan dan jelas untuk melakukan investigasi, audit, serta penegakan prinsip merit dan etika aparatur secara independen (Wilkins, 2016). Dalam konteks Indonesia, setiap hasil pemeriksaan dan rekomendasi wajib dilaporkan secara periodik kepada parlemen dan dipublikasikan kepada masyarakat sebagai bentuk akuntabilitas publik. Selain itu, lembaga dalam model ini juga dilengkapi dengan mekanisme perlindungan hukum bagi pelapor pelanggaran (*whistleblower protection*) yang menjadi instrumen penting dalam mendorong partisipasi masyarakat serta mencegah pembalasan terhadap pelapor.

Dari sisi keunggulan, model *parliamentary oversight satellite* menawarkan tingkat independensi substantif yang tinggi karena lembaga pengawas tidak berada di bawah pengaruh eksekutif. Dengan demikian, lembaga mampu menjalankan fungsi kontrol secara objektif dan memperkuat legitimasi demokratis melalui hubungan pertanggungjawaban langsung kepada DPR. Akan tetapi, model ini juga memiliki tantangan signifikan model yaitu memerlukan sumber daya yang besar untuk melaksanakan audit dan investigasi secara menyeluruh di seluruh instansi pemerintahan. Oleh karena itu, efektivitas model ini sangat bergantung pada integritas parlemen, kematangan budaya politik, partisipasi, serta mekanisme *checks and balances* yang menjaga agar fungsi pengawasan tidak terdistorsi oleh kepentingan politik jangka pendek.

### **Model *Independent Administrative Commission***

Dalam Putusan MK, mayoritas hakim MK berpandangan tentang pentingnya lembaga pengawas ASN yang independen secara hukum dan kelembagaan. Dengan demikian, model ke-2 yang dapat dipertimbangkan adalah *independent administrative commission model*. Model lembaga pengawas yang bersifat administratif dan berdiri mandiri baik secara hukum maupun finansial (Cápraru et al., 2022). Model ini banyak diadopsi dalam praktik kelembagaan di berbagai negara demokratis seperti melalui Independent Fiscal Institutions (IFIs) di Uni Eropa dan Supreme Audit Institutions (SAIs) di sejumlah negara. Lembaga ini dirancang untuk menjalankan fungsi pengawasan publik yang profesional dan bebas intervensi politik, namun tetap menjaga koordinasi fungsional dengan lembaga eksekutif, dalam konteks Indonesia dapat berupa Presiden dan KemenPAN-RB.

Secara kelembagaan, model ini berbentuk badan hukum publik independen yang dipimpin oleh dewan pengawas kolektif yang anggota-anggotanya dipilih melalui



mekanisme seleksi terbuka dan uji kelayakan oleh DPR RI. Lembaga ini memiliki kewenangan eksekutif dalam penjatuhan sanksi etik terhadap pelanggaran kode perilaku ASN, pembatalan promosi jabatan yang tidak sesuai dengan prinsip sistem merit, serta penyampaian rekomendasi tindak lanjut hukum kepada instansi berwenang. Selain itu, model ini mengedepankan prinsip transparansi publik, dengan kewajiban untuk membuka hasil pengawasan dan laporan kinerjanya secara berkala kepada publik. Sumber pendanaan dalam model ini berasal langsung dari anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) sehingga menjamin otonomi finansial dan menghindari ketergantungan anggaran pada kementerian lain.

Kelebihan utama dari model ini adalah kemampuannya dalam menghadirkan keseimbangan antara independensi kelembagaan dan efektivitas administratif. Dengan dukungan sistem pengawasan berbasis data dan teknologi digital (*real-time oversight* dan *artificial intelligence*), lembaga ini dapat melakukan pemantauan terhadap kinerja dan pelanggaran ASN secara lebih akurat dan cepat. Akan tetapi, model ini juga menghadapi sejumlah tantangan, khususnya dalam perumusan kerangka koordinasi kelembagaan agar tidak terjadi tumpang tindih dengan fungsi pengawasan yang telah dijalankan oleh BKN atau KemenPAN-RB. Selain itu, regulasi pelaksana yang komprehensif menjadi syarat mutlak untuk memastikan integrasi sistem data ASN secara nasional dan menjamin kejelasan mekanisme kerja lembaga pengawas independen ini.

Dari dua model yang ditawarkan, pembentukan lembaga ini tidak sekadar menghidupkan kembali model KASN yang lama, tetapi diarahkan pada desain kelembagaan yang modern, transparan, adaptif terhadap teknologi digital, dan memiliki dasar hukum yang kuat. Oleh karena itu, diperlukan analisis teknis lebih mendalam.

## Penutup

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 121/PUU-XXII/2024 menegaskan urgensi pembentukan lembaga pengawas independen sebagai pilar sistem merit dan reformasi birokrasi. Dalam hal ini, Komisi II DPR RI berperan strategis memastikan pembentukan lembaga tersebut berlangsung konstitusional, efisien, dan akuntabel. Langkah konkret yang dapat ditempuh antara lain mengatur secara jelas dasar hukum, kewenangan, dan struktur lembaga; menggelar uji publik bersama akademisi dan masyarakat sipil untuk menjamin transparansi, serta menetapkan mekanisme seleksi pimpinan melalui proses terbuka dan uji kelayakan di DPR.

Komisi II DPR RI dapat menjamin efektivitas kelembagaan melalui dukungan anggaran, integrasi sistem pengawasan digital, dan evaluasi kinerja yang berkelanjutan. Komisi ini juga perlu memperkuat koordinasi lintas lembaga, khususnya dengan KemenPAN-RB, BKN, dan KPK untuk menghindari tumpang tindih kewenangan. Dengan langkah-langkah tersebut, Komisi II DPR RI dapat memastikan lembaga pengawas independen pasca-Putusan MK benar-benar berfungsi optimal dalam mewujudkan birokrasi yang profesional.



## Referensi

- Antikorupsi.org. (2025, Januari 10). Kabulkan gugatan masyarakat sipil, MK kembalikan pengawasan ASN ke lembaga independen | ICW, <https://antikorupsi.org/id/kabulkan-gugatan-masyarakat-sipil-mk-kembalikan-pengawasan ASN-ke-lembaga-independen>
- Căpraru, B., Georgescu, G., & Sprincean, N. (2022). Do independent fiscal institutions cause better fiscal outcomes in the European Union? *Economic Systems*, 46(2), 100973. <https://doi.org/10.1016/j.ecosys.2022.100973>
- DA, A. T. (2025, Februari 5). UU ASN inkonstitusional bersyarat, MK minta dibentuk lembaga independen, <https://www.hukumonline.com/berita/a/uu ASN-inkonstitusional-bersyarat-mk-minta-dibentuk-lembaga-independen-lt68f0d7eb2a9e9/>
- Kumalasanti. (2025, Januari 15). MK minta pemerintah bentuk lembaga independen awasi ASN, <https://www.kompas.id/artikel/mk-minta-pemerintah-bentuk-lembaga-independen-awasi ASN>
- MKRI. (2024, Desember 20). DPR: KASN dihapus bagian dari penataan struktur manajemen ASN, <https://mkri.id/berita/dpr:-kasn-dihapus-bagian-dari-penataan-struktur-manajemen ASN-21814>
- Wilkins, P. (2016). Watchdogs as satellites of parliament. *Australian Journal of Public Administration*, 75(1), 18–27. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12142>

