

Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi

Protecting The ASN Neutrality From Bureaucracy Politicization

Gema Perdana

Mahasiswa Magister Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Indonesia
email: gema.perdana93@gmail.com

Naskah diterima: 8 Januari 2019

Naskah direvisi: 26 April 2019

Naskah diterbitkan: 1 Juni 2019

Abstract

The neutrality of ASN and the politicization of the bureaucracy are still issues that need to be addressed immediately. This paper discusses the history of ASN neutrality arrangements; the influence of the bureaucratic politicization toward the ASN neutrality; and the role of KASN in manifesting the ASN neutrality. This paper is a result of a normative legal research, using the historical approach and statute approach. This paper is intended to contribute on the formulation of the ASN management that is free from the political intervention and works solely for the benefit of the nation and the state. In its history, the ASN's neutrality was highly influenced by the inclination of the legislators. The public officials, whether from a political background or independent, should not place the ASN as a tool to maintain their power. The new institution of the State Civil Apparatus Commission (KASN) is expected to be able to maintain the quality of the implementation of the merit system. Furthermore, the regulations are needed in order to restrict the access of public officials to conduct abuse of authority, also provide the access to strict supervision from the parties including the ASN's internal in order to be able to report any form of intervention.

Keywords: ASN neutrality; bureaucracy politicization; public services

Abstrak

Netralitas ASN dan politisasi birokrasi masih menjadi permasalahan yang perlu segera diatasi. Tulisan ini membahas mengenai sejarah pengaturan netralitas ASN; pengaruh politisasi birokrasi terhadap netralitas ASN; dan peran KASN untuk mewujudkan netralitas ASN. Tulisan ini merupakan hasil penelitian hukum normatif (*normative legal research*), dengan menggunakan pendekatan sejarah (*historical approach*) dan peraturan perundang-undangan (*statute approach*). Tulisan ini bertujuan memberikan kontribusi dalam perumusan manajemen ASN yang bebas dari intervensi politik dan bekerja semata-mata untuk kepentingan bangsa dan negara. Dalam sejarahnya, netralitas ASN sangat dipengaruhi oleh keinginan dari pembentuk undang-undang. Pejabat publik, baik berasal dari politik ataupun independen, tidak seharusnya menempatkan ASN sebagai alat untuk mempertahankan kekuasaannya. Lembaga baru Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) diharapkan mampu menjaga kualitas pelaksanaan sistem merit. Selanjutnya, diperlukan regulasi dalam rangka pengetatan akses pejabat publik untuk menyalahgunakan kewenangan, serta memberikan akses pengawasan yang ketat dari para pihak termasuk internal ASN untuk dapat melaporkan segala bentuk intervensi.

Kata kunci: netralitas ASN; politisasi birokrasi; pelayanan publik

I. Pendahuluan

Gerakan reformasi yang berlangsung 21 tahun lalu sejak tahun 1998 telah menjadi awal perubahan sistem pemerintahan di Indonesia. Perubahan tersebut di antaranya pada bidang kelembagaan politik dalam rangka konsolidasi demokrasi dan desentralisasi pemerintahan. Untuk mewujudkan sebuah negara yang demokratis, diperlukan sinkronisasi berbagai elemen termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan menata sistem kepegawaian. Diperlukan transformasi melalui reformasi birokrasi yang berorientasi membentuk aparatur negara yang kompeten dan profesional menuju pemerintahan yang baik (*good governance*).

Subjek utama dalam reformasi birokrasi adalah pegawai negeri sipil (PNS) yang bertugas bukan hanya pada tujuan-tujuan instansional yang ditetapkan oleh atasan melainkan juga kepada masyarakat demokratis (*democratic polity*).¹ Peran PNS yang strategis dalam menyelenggarakan kebijakan pelayanan publik menjadi kunci keberhasilan pembangunan secara berkelanjutan. Hal ini akan terwujud apabila negara memiliki sumber daya manusia (SDM), dalam hal ini PNS, yang profesional.

Berdasarkan undang-undang saat ini, PNS merupakan bagian dari aparatur sipil negara (ASN). Salah satu persoalan yang menjadi perhatian saat ini adalah adanya politisasi terhadap ASN. Kondisi ini berpengaruh terhadap kualitas kinerja ASN, karena berpotensi terjadi konflik kepentingan. ASN yang diharapkan memiliki profesionalitas dalam menjalankan peran dan fungsi sebagai pelayan masyarakat yang profesional menjadi sulit terwujud karena dibenturkan dengan berbagai kepentingan. Pihak yang berpotensi melakukan politisasi pada ASN dapat berasal

dari internal ataupun eksternal yaitu berasal dari atasan ataupun pihak lain yang dapat mempengaruhi seorang ASN.

Secara praktis, permasalahan politisasi birokrasi dapat terlihat jika terjadi adanya keterkaitan politis antara PNS dengan kepala daerah terpilih melalui penempatan jabatan yang tidak berdasar kompetensi, namun lebih karena faktor *marriage sistem* bukan *merit sistem*.² Salah satu faktor kenapa ASN tunduk terhadap segala arahan petahana meskipun hal tersebut melanggar netralitas ialah kedudukan kepala daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). PPK berwenang melakukan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian ASN. Hal inilah yang kemudian menjadi awal dari persoalan dalam pembentukan karakter seorang ASN, sehingga tujuan dari ASN yang memiliki independensi, objektivitas dan transparan dalam pelayanan publik menjadi sulit atau bahkan tidak dapat tercapai.³

Berdasarkan hasil kajian bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), bentuk pelanggaran netralitas ASN sering terjadi dalam pemilihan kepala daerah dan/atau pemilihan umum.⁴ Misalnya seorang petahana yang maju dalam kontestasi pemilihan kepala daerah, melalui ASN yang berada di lingkungan kerjanya secara sengaja membuat kegiatan yang bersumber dari anggaran negara/daerah untuk kepentingan pejabat petahana seperti sosialisasi dan/atau bagi sembako dalam rangka menarik simpati rakyat yang menguntungkan pihak petahana. Contoh lainnya, kampanye terselubung dengan sengaja memasang baliho atau *banner*

1 Abdul Hamid Tome, "Reformasi Birokrasi dalam rangka Mewujudkan Good Governance Ditinjau dari Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2010", *Jurnal Hukum Unsrat*, Vol. XX, No. 3, April-Juni 2012, hal. 143.

2 Tedi Sudrajat dan Agus Mulya Karsona, "Menyoal Makna Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara", *Jurnal Media Hukum*, Vol. 23, No. 1 Tahun 2016, hal. 88.

3 Tedi Sudrajat dan Sri Hartini, "Rekonstruksi Hukum atas Pola Penanganan Asas Netralitas Pegawai Negeri Sipil", *Jurnal Mimbar Hukum UGM*, Vol 29, No. 3 Tahun 2017, hal. 448.

4 Komisi Aparatur Sipil Negara, *Netralitas ASN di tengah Intervensi Politik*, Policy Brief, Tahun 2017, hal. 2.

yang digunakan untuk meningkatkan tingkat popularitas petahana dengan menggunakan anggaran negara/daerah. Selain itu, terdapat hal-hal lain yang memanfaatkan program dan anggaran daerah untuk digunakan petahana sebagai sarana instrumen kampanye.

Fenomena lain adalah keterlibatan ASN dalam penyusunan program kerja dan/atau materi kampanye yang akan digunakan oleh petahana dalam pemilihan kepala daerah. Seorang ASN karena telah bekerja pada pemerintahan daerah, dapat dipastikan mengetahui segala potensi yang ada di daerahnya. Pengetahuan dan pengalaman tersebut digunakan bekerja sama dengan petahana dalam penyusunan visi dan misi kandidat yang berasal dari petahana, sehingga desain kebijakan dan anggaran untuk kegiatan sosialisasi dan/atau kampanye dapat dilakukan secara terselubung bersamaan dengan program kerja pemerintah. Hal ini akan sangat menguntungkan petahana karena dapat dengan mudah menyosialisasikan program melalui perangkat daerah dan dengan anggaran daerah.

Fenomena keterlibatan oknum ASN dalam serangkaian kegiatan kampanye dan sosialisasi untuk memenangkan petahana peserta pemilihan kepala daerah di berbagai daerah juga mengindikasikan bahwa peraturan perundang-undangan terkait netralitas ASN belum ditegakkan untuk mencegah penyelewengan pada birokrasi. Larangan dengan jelas dipahami, namun tidak disertai dengan penegakan sanksi akan menciptakan zona nyaman bagi oknum ASN untuk terlibat dalam pemilihan kepala daerah. Diakui atau tidak, banyak ASN yang memanfaatkan momentum pemilihan kepala daerah untuk mengubah nasib. ASN dan petahana sama-sama tertarik untuk bekerjasama memenangkan pemilihan kepala daerah.

Pasal 2 UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN menyatakan bahwa penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN berpegang teguh salah satunya pada asas, prinsip, nilai dasar, serta

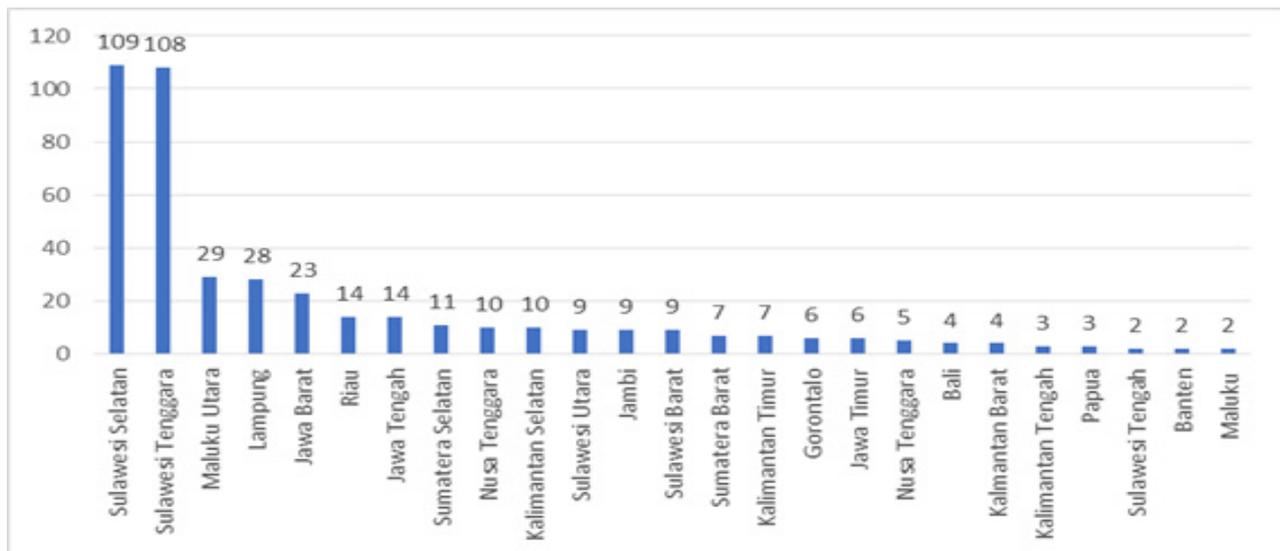
kode etik dan kode perilaku yaitu sebuah netralitas. Netralitas birokrasi merupakan sebuah sistem di mana birokrasi tidak akan berubah dalam melakukan dan menjaga pelayanannya kepada publik, walaupun pimpinannya berganti ataupun jika ada daya upaya yang berusaha meniadakan netralitas pada seorang ASN. Tugas birokrasi sebagai pelayanan tidak boleh berkurang kualitasnya, walaupun pemimpinnya berganti.⁵ Dalam kurun waktu 3 tahun sejak dimulainya pilkada serentak tahun 2015 hingga 2017 setidaknya pada data KASN terdapat 116 laporan pengaduan adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh ASN yang terkait netralitas.

Data Grafik 1 menunjukkan bahwa sejak 2015 hingga oktober 2018, KASN menerima laporan pelanggaran netralitas ASN yang cukup tinggi yang terjadi terutama sebelum dan saat pelaksanaan pemilihan kepala daerah berlangsung. KASN juga melakukan penelusuran data dan informasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan pelanggaran netralitas ASN melalui Bidang Monitoring dan Evaluasi, Bidang Pengaduan dan Penyelidikan, dan Bidang Mediasi dan Perlindungan.⁶ Tingginya jumlah pengaduan pelanggaran netralitas ASN dalam 3 tahun membuktikan bahwa kurangnya kesadaran ASN untuk menjaga netralitas. Pengaduan memang tidak seluruh provinsi, akan tetapi laporan atau pengaduan tersebut terdapat di lebih dari separuh jumlah provinsi di Indonesia.

ASN diharapkan mampu menjaga netralitasnya untuk memberikan pelayanan terbaik kepada publik, tetapi pada kenyataannya terdapat paksaan ataupun ancaman yang harus diterima oleh ASN untuk mengabaikan netralitas dan profesionalisme untuk dapat membantu memuluskan upaya dari petahana.

5 M. Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pres, 2007, hal. 168.

6 Septiana Dwiputrianti, *Tantangan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) Menegakkan Netralitas Menuju Reformasi Birokrasi Aparatur Sipil Negara*, Jakarta: Fitra Publishing, 2018, hal. 96-97.



Sumber: Bidang Pengaduan dan Penyidikan KASN Tahun 2018.

Grafik 1. Laporan Pengaduan Pelanggaran Netralitas ASN per Provinsi
Periode Tahun 2015 sampai Oktober 2018

Jika ASN tidak mengikuti arahan petahana dikhawatirkan perkembangan jenjang karier akan sulit karena petahana merupakan kepala daerah dan juga pejabat pembina kepegawaian (PPK). Terdapat pula ASN yang dengan sadar mengabaikan netralitas guna ingin mencapai tujuan pribadi dengan mendukung pasangan calon tertentu dengan harapan jika dia terpilih maka ASN tersebut mendapatkan posisi ataupun jabatan tertentu sesuai dengan yang disepakati.

Dari uraian tersebut, maka sangat jelas bahwa seorang ASN seharusnya memegang teguh netralitas sehingga segala tindakan yang dilakukan merupakan tindakan objektif semata-mata dilakukan sesuai jabatannya dalam rangka menjalankan tugas dan fungsi sebagai pelayanan publik. Dengan demikian tujuan dari gerakan reformasi dalam segala bidang termasuk reformasi birokrasi akan terwujud. Berdasarkan fenomena-fenomena tersebut maka sangat penting untuk dilakukan sebuah penelitian yang komprehensif untuk dapat merumuskan sebuah gagasan dan rancangan kebijakan dalam rangka mewujudkan *good governance* dengan ASN yang memegang teguh prinsip netralitas.

ASN diharapkan menjadi seorang yang profesional dalam menjalankan setiap tugas yang diamanahkan kepadanya. Pandangan ini sesuai dengan kedudukan manusia yaitu dengan ungkapan *not the gun but the man behind the gun*. Dari latar belakang yang telah disampaikan, maka terdapat beberapa permasalahan yang harus dibahas lebih mendalam yaitu: (1) Bagaimanakah sejarah pengaturan netralitas ASN? (2) Bagaimanakah pengaruh politisasi birokrasi terhadap netralitas ASN? dan (3) Bagaimanakah peran KASN untuk mewujudkan netralitas ASN dalam proses pemilihan umum atau pemilihan kepala daerah?

Akhmad Aulawi dalam penelitiannya *Penerapan Sistem Merit dalam Manajemen ASN dan Netralitas ASN dari Unsur Politik dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara*, menyatakan bahwa konsep manajemen strategis sumberdaya manusia, pendekatan yang diatur dalam UU ASN ialah pengembangan potensi *human capital* bukan pendekatan administrasi. Konsep *Human Capital Management* menjawab pemikiran bagaimana seorang mempunyai kompetensi sesuai dengan dengan jabatan/ posisi kerjanya dengan menempatkan insan pekerja yang bertalenta tinggi untuk menempati

jabatan/posisi yang cocok dengan talenta mereka. Dalam konsteks UU ASN, konsep pengembangan *human capital* dapat dilihat pada Pasal 51 UU ASN, yang menyatakan bahwa manajemen ASN diselenggarakan berdasarkan sistem Merit.

Manajemen yang efektif melalui sistem merit dan kenetralitasan pegawai ASN dari unsur politik merupakan tujuan yang diharapkan ASN yang memiliki integritas, profesional, netral, dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik KKN, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik. Melalui manajemen ASN yang menggunakan sistem merit serta kenetralitasan pegawai ASN dari unsur politik, diharapkan PNS bersama dengan Pegawai Pemerintah dengan perjanjian kerja menjadi *part of the solutions* dan bukan menjadi *part of the problem*.⁷ Penelitian ini hanya berfokus pada desain sistem merit untuk menghindarkan ASN dari praktik transaksional jabatan yang mengorbankan netralitasnya. Dibutuhkan kajian yang lebih komprehensif untuk melihat transformasi pengaturan ASN sejak terbentuknya ASN di Republik Indonesia dan membuat gagasan konkrit untuk menuntaskan problematika netralitas ASN dari politisasi birokrasi.

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan solusi konkrit dari berbagai permasalahan transaksional jabatan dan egoisme pejabat birokrasi dalam meraih dan/atau mempertahankan kekuasaan yang menciderai netralitas ASN sebagai pelayan publik. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pembentuk undang-undang dalam merumuskan desain tata kelola pemerintahan yang menempatkan birokrasi sebagai pelayanan publik dan bekerja semata-mata untuk kepentingan bangsa dan negara.

⁷ Akhmad Aulawi, "Penerapan Sistem Merit dalam Manajemen ASN dan Netralitas ASN dari Unsur Politik dalam Undang-undang Aparatur Sipil Negara", *Jurnal Rechtsvinding*, diakses pada https://rechtsvinding.bphn.go.id/jurnal_online/DPR%20P3i%20Akhmad%20Aulawi%20-%20ASN_REV.pdf 27 Mei 2019.

II. Metode Penelitian

Penelitian ini disusun berdasarkan penelitian hukum normatif (*normative legal research*), dengan menggunakan pendekatan sejarah (*historical approach*) dan perundang-undangan (*statute approach*) karena masalah yang diteliti berhubungan dengan sejarah pengaturan netralitas aparatur sipil negara (ASN) dari masa pasca kemerdekaan hingga berlakunya UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Tipologi penelitian ini menggunakan preskriptif, diharapkan mampu memberikan gagasan ideal terkait optimalisasi pelayanan publik oleh ASN dengan semangat netralitas. Kepentingan politik dan netralitas sering kali terjadi persinggungan akan tetapi keduanya saling berkaitan dan membutuhkan, sehingga perlu adanya pembentukan konsep ideal supaya masing-masing berjalan sesuai dengan perannya. Data yang digunakan pada penelitian ini adalah data sekunder yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka. Kemudian akan disusun secara sistematis dan dianalisis secara kualitatif untuk mencapai format ideal tentang optimalisasi peran ASN dalam menjalankan fungsi pelayanan publik.

III. Sejarah Pengaturan Netralitas ASN

Pada konstitusi Republik Indonesia, konsep hak dasar dan hak asasi tidak bisa dilepaskan dari prinsip kebebasan. Prinsip kebebasan yang bersifat universal meliputi bidang sosial, ekonomi, budaya dan politik dituangkan dalam berbagai deklarasi dan perjanjian Internasional. Hak-hak dasar seringkali berhubungan dengan pengakuan hukum nasional yang melandasi hak-hak lain yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, sedangkan hak-hak asasi manusia biasanya memperoleh pengakuan internasional. Soewoto berpendapat bahwa hak-hak dasar dicantumkan dalam konstitusi, sedangkan hak-hak asasi dibicarakan dalam

literasi hukum internasional.⁸

Salah satu hak asasi adalah kebebasan mengeluarkan pendapat dan pikiran melalui kebebasan berserikat dan berkumpul. Dalam implementasinya, masalah utama yang mendasari ialah keberadaan dari pembatasan kebebasan warga negara dalam turut berperan aktif dalam pemerintahan.⁹ Dalam hal pembatasan dan pengecualian terhadap hak asasi, Philipus M. Hadjon berpendapat bahwa ide negara hukum (*rechstaat*) cenderung ke arah *positivism* hukum, yang membawa konsekuensi bahwa hukum harus dibentuk secara sadar oleh badan pembentuk perundang-undangan. Selanjutnya dikatakan bahwa pembentukan undang-undang pada dasarnya dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan pemerintah secara tegas dan jelas. Pada sisi lain, pembentukan undang-undang dimaksudkan untuk melindungi hak-hak dasar. Di samping itu, usaha pembatasan hak dasar ternyata juga dengan menggunakan instrument undang-undang, karena instrumen utama di negara hukum ialah undang-undang.¹⁰

Persoalan netralitas ASN merupakan bagian dari salah satu isu hukum yang bersinggungan dengan esensi dari kebebasan berserikat sebagaimana telah diatur pada UUD NRI Tahun 1945. Oleh sebab itu, pemerintah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menggunakan kewenangannya membuat sebuah pembatasan aktivitas ASN yang salah satu pokoknya ialah pembatasan aktivitas ASN atau disebut dengan netralitas. Hal ini dimaksudkan

untuk memberikan sebuah bentuk kepastian hukum, kedayagunaan dan keadilan guna membatasi kekuasaan terhadap kemungkinan bergeraknya kekuasaan atas naluri atau kepentingan pribadi yang berujung pada sebuah penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Seperti dikatakan oleh S.F. Marbun dan M. Mahfud MD bahwa salah satu persoalan besar bangsa ini dalam kehidupan bernegara adalah persoalan netralitas pegawai negeri, karena secara teoritis sulit ditemukan landasan yang dapat memberikan alasan pembeda bagi dimungkinkannya pegawai negeri untuk terlibat dalam kegiatan-kegiatan politik praktis.¹¹

Untuk memperjelas perkembangan pengaturan netralitas ASN dalam kedudukannya sebagai birokrat pemerintah, akan diuraikan 4 fase, yaitu awal kemerdekaan dan rezim orde lama (1945-1965), rezim orde baru (1965-1998), Reformasi (1998-2014), dan rezim UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, sebagai berikut.

1. Kedudukan ASN pada awal kemerdekaan dan rezim Orde Lama (1945-1965)

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 *Binenlandsch Bestuur* (BB).¹² 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.¹³

Hingga tahun 1948, birokrasi tidak dapat berjalan dengan lancar. Hal ini karena masih

8 Soewoto, "Hak Asasi Manusi Masalah Konsep, Penjabaran, Pelaksanaan dan Pengawasan di Indonesia", *Makalah* pada Dies Natalis Universitas Brawijaya Ke 31 pada *Jurnal Media Hukum*, Vol 23 No. 1 Tahun 2016, hal. 89.

9 Sri Hartini, et.al. *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008, hal. 24.

10 Phiplips M. Hadjon, "Ide Negara Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", *Makalah* disampaikan saat Simposium tentang Politik, Hak Asasi dan Pembangunan Hukum dalam rangka Dies Natalis XL/Lustrum Universitas Airlangga Surabaya pada 3 November 1994, hal. 5.

11 Marbun, S.F dan M. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty, 1987, hal. 69.

12 Afan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999, hal. 230.

13 *Ibid.*

banyaknya kegiatan-kegiatan revolusi fisik sehingga fokus kegiatan administrasi menjadi tidak kondusif, sehingga pemerintah tidak melakukan perubahan terhadap organisasi birokrasi peninggalan Belanda kecuali menambahkan Komite Nasional dalam mekanisme pemerintahan di daerah (KND).¹⁴ Pada perkembangannya, pembinaan PNS, baik pada masa demokrasi liberal maupun demokrasi terpimpin, belum mendapatkan perhatian secara khusus.

Akibat tidak adanya pembinaan, sering terjadi di antara 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. Terjadinya 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.¹⁵ Lantaran adanya permainan politik dari partai/golongan tertentu dalam birokrasi pemerintahan menimbulkan kekacauan yang berlarut-larut di bidang kepegawaian. Partai/golongan tertentu berusaha memengaruhi dan penarik PNS untuk menjadi anggotanya, karena PNS pada umumnya mempunyai jabatan atau kecakapan unggul yang berpengaruh pada masyarakat secara luas.¹⁶

Hal ini menjadi dilema bagi seorang aparatur negara, karena dia seharusnya memiliki monoloyalitas terhadap atasan kerjanya dalam rangka melakukan kebijakan yang maksud dan tujuannya semata-mata untuk kepentingan pelayanan publik negara, tetapi terdapat kewajiban tunduk dan mengikuti perintah atasan lain yaitu partai politik. Untuk mengatasi persoalan tersebut maka dikeluarkanlah Peraturan Presiden

(Perpres) No. 2 Tahun 1959 tentang Larangan Keanggotaan Partai Politik bagi Pejabat Negara Warga Negara Republik Indonesia.¹⁷ Pasal 2 Perpres tersebut menyebutkan bahwa pejabat-pejabat negara sebagaimana pada Pasal 1 ayat (1) dilarang menjadi anggota ataupun pengurus partai politik. Konsekuensi yang diberikan jika ada yang melanggar ketentuan tersebut adalah diberhentikan dengan hormat dari jabatan-jabatan negeri/perusahaan dan sebagainya. Dalam pelaksanaannya, pemerintah mengeluarkan kebijakan melalui Surat Edaran (SE) Presiden No. 2 Tahun 1959 tentang Larangan Keanggotaan Partai Politik bagi Pejabat Negara yang Mendjalankan Kewajiban Negara di Luar Djabatan Jang Dipangkuja.¹⁸

Dengan adanya pengaturan tersebut maka Presiden sudah jelas mengharapkan adanya sebuah monoloyalitas dari PNS kepada negara. Hal ini merupakan bentuk pembatasan kebebasan berserikat dan berkumpul dari PNS sebagai warga negara. Terdapat beberapa pendapat yang menyatakan bahwa hal ini telah melanggar ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 28 UUD 1945. Menurut Mahfud MD bahwa keadaan pada masa Demokrasi Terpimpin juga dipengaruhi oleh produk hukum saat itu.¹⁹ menurut penulis pada masa Demokrasi Terpimpin ini tentunya Presiden saat itu yang ikut dalam konflik kepentingan sebagai *single power* mengharapkan PNS memihak dan menjalankan segala keputusan dan kebijakan yang dilakukan untuk kepentingan negara, sehingga segala kebijakan

17 Yang dimaksud dengan "Pejabat Negeri" dalam Peraturan ini adalah: (a) 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; (b). Semua anggota Angkatan Perang dan Kepolisian Negara; (c). 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.

18 Afan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999, hal. 8.

19 Mahfud M. D., *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media, 1999, hal. 59.

14 *Ibid.*

15 YKPI, *Peranan dan Tugas Pegawai Republik Indonesia dalam Pembangunan*, (Jakarta: YKPI, 1984), hal. 23.

16 Korpri DKI Jakarta, *Korpri dan Perkembangannya*, Jakarta: Korpri, 1988, hal. 4.

yang diputuskan turut dilaksanakan hingga level terbawah.

Soewoto berpendapat bahwa politik hukum menyebabkan lahirnya hukum-hukum sesuai dengan apa yang dikehendaki oleh pembuat hukum saat itu. Presiden saat itu menghendaki adanya demokrasi terpimpin yang menempatkan dirinya yang paling berkuasa di Indonesia sehingga di bidang kepegawaian dalam rangka rekrutmen pegawai pun ditentukan oleh Presiden. Akibatnya, kebebasan berserikat pegawai negeri sipil yang seharusnya mencerminkan asas demokrasi, justru dibatasi dengan dalih penyederhanaan.²⁰

2. Kedudukan ASN pada rezim Orde Baru (1966-1998)

Sejak berakhirnya Gerakan G-30S/PKI, dimulailah penyusunan Orde Baru, yaitu suatu tatanan yang bertekad mengamalkan dan melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Orde Baru berupaya 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.

Pada masa rezim Orde Baru, Pemerintah beranggapan bahwa PNS harus diberikan kebebasan untuk berserikat dan berkumpul dalam partai politik. Hal ini berpedoman teguh pada Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya, serta mengacu pada Pasal 28 UUD 1945 bahwa kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.

Dalam praktik pelaksanaannya, pembentuk undang-undang saat itu menetapkan Undang-
20 Afan Gaffar, *Politik Indonesia.....* hal 29.

UndangNo. 2 Tahun 1970 tentang Pencabutan Perpres No. 2 Tahun 1959 tentang Larangan Keanggotaan Partai Politik bagi Pejabat Negeri Warga Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pada bagian penjelasan UU No. 2 Tahun 1970 dinyatakan bahwa berdasarkan ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. XIX/MPRS/1966, bahwa Perpres No. 2 Tahun 1959 ternyata tidak memenuhi tuntutan hati nurani rakyat dalam rangka usaha pengamanan Revolusi 17 Agustus 1945 dan UUD 1945, oleh karenanya perlu dicabut. Sesuai dengan hasrat bangsa Indonesia untuk membina Negara Republik Indonesia yang bersifat demokratis dan yang hendak menyelenggarakan keadilan sosial dan perikemanusiaan, maka negara Republik Indonesia memupuk dan menjamin kemerdekaan tiap-tiap warga negaranya untuk berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 28 UUD 1945.

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.

Dengan adanya UU No. 2 Tahun 1970 menjadi terbukanya kembali kesempatan

bagi PNS yang selama ini diberikan batasan untuk ikut berpartisipasi pada bidang politik menjadi sangat terbuka lebar. Hal ini dibuktikan dengan adanya kebijakan dari Pemerintah melalui Perpres No. 26 Tahun 1970 tentang Keanggotaan PNS dalam Partai Politik dan Golongan Karya. Jika kita melihat pada UU No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya maka pada saat itu terdapat dua partai politik yaitu Partai Persatuan Pembangunan dan Partai Demokrasi Indonesia serta satu Golongan Karya, yang pada saat berlakunya undang-undang ini bernama Golongan Karya.

Dalam pelaksanaannya, terdapat pula Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 1975 tentang wewenang Pengangkatan, Pindahan dan Pemberhentian PNS. Seorang PNS yang hendak berpartisipasi untuk menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik harus mendapatkan izin dari atasan/pejabat yang berwenang. PP No. 20 Tahun 1975 kemudian diperkuat dengan adanya UU No. 3 Tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golongan Karya yang di dalamnya mengatur juga bahwa:

- a. PNS dapat menjadi anggota partai politik atau golongan karya dengan sepengetahuan pejabat yang berwenang;
- b. PNS yang memegang jabatan-jabatan tertentu tidak dapat menjadi anggota partai politik atau golongan karya, kecuali dengan izin tertulis dari pejabat yang berwenang.

Jika kita amati bahwa segala bentuk kebijakan regulasi yang dibuat oleh pemerintah rezim Orde Baru dalam rangka untuk memperkuat legitimasi dengan menuntut monoloyalitas dari PNS. Hal ini dapat diketahui dengan adanya kebijakan pembentukan Golongan Karya sebagai satu-satunya wadah ataupun ruang aspirasi bagi PNS. 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.

Terbukti selama terselenggaranya Pemilu di rezim Orde Baru tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992 dan 1997 selalu di menangkan oleh Golongan Karya, karena adanya kewajiban bagi PNS untuk memilih Golongan Karya. Meskipun dalam UU No. 3 Tahun 1985 mengatur kebebasan seorang PNS untuk memilih dan tergabung/berafiliasi dengan partai politik namun pada kenyataannya jika seorang PNS yang bergabung pada partai politik selain Golongan Karya akan mendapatkan kesulitan secara prosedural yang tidak jarang harus berakhir dengan tidak disetujuinya permohonan tersebut. Dimungkinkan mendapatkan persetujuan tetapi selanjutnya PNS tersebut sulit untuk mendapatkan jenjang karier terbaik dan/atau dapat dimutasi di daerah yang jauh dari keinginannya.

Kebijakan ini dirasa sangat merugikan masyarakat pada umumnya, lantaran seorang PNS yang seharusnya menjadi bagian dari transformasi penentuan arah kebijakan nasional yang baik harus terkekang/tersandera dengan kebijakan atas arahan dari atasan dalam rangka mempertahankan kekuasaan. Optimalisasi pelayanan pada masyarakat menjadi terkendala. Kebijakan monoloyalitas pada PNS sangat baik jika hal tersebut ditujukan untuk kepentingan bangsa dan negara. UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian khususnya Pasal 3 menyebutkan bahwa pegawai negeri adalah unsur aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat yang dengan penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintah

menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan. Dalam praktiknya digunakan untuk mendukung dan menjadi motor penggerak kemenangan Golongan Karya melalui Korpri.

Dinyatakan oleh Afan Gafar bahwa kehadiran birokrasi sebagai instrumen kekuasaan dapat diwujudkan dalam bentuk memberi dukungan langsung kepada Golongan Karya pada setiap kali pemilihan umum diadakan. Pada pemilihan umum 1977, PNS memberikan suaranya buat Golkar. Jika kemudian ditambah dengan suara dari keluarga, seperti istri/suami, atau anak yang sudah berhak memilih Golkar akan mendapat sekitar 10 juta suara dari PNS dan keluarganya. Dengan demikian PNS menyumbang suara yang sangat berarti bagi Golkar.²¹ Hal ini menjadi sangat jelas bahwa keberadaan Korpri pada saat rezim orde baru turut digunakan sebagai upaya untuk melanggengkan kekuasaan, dengan memanfaatkan ketentuan Pasal 27 dan Pasal 28 UUD 1945 sebagai landasan yang kemudian membuat pengaturan yang lebih spesifik dengan menerapkan sistem monoloyalitas.

Selama rezim Orde Baru, pegawai negeri sipil dalam partai politik selalu dikaitkan dengan monoloyalitas. Monoloyalitas sangat positif jika dilaksanakan dengan konsisten sesuai dengan UU No. 8 Tahun 1974 tentang pokok-pokok kepegawaian khususnya Pasal 3. Maksud loyalitas Pasal 3 tersebut adalah pegawai negeri sipil untuk kepentingan negara dan pemerintah, namun realitanya digunakan untuk mendukung golongan atau partai tertentu.

3. Kedudukan ASN pada Reformasi (1998-2013)

Reformasi menjadi gerbang bagi bangsa Indonesia untuk bertransformasi, termasuk transformasi dalam bidang aparatur sipil negara. Belajar dari berbagai bentuk pengaturan PNS

²¹ *Ibid.*, hal. 235-237.

yang dilakukan pada rezim Orde Baru yang digunakan untuk melanggengkan kekuasaan dan memicu konflik dalam partai politik maka pemerintah membentuk peraturan yang lebih demokratis. Hal ini dimaksudkan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, berwibawa dan bersih termasuk didalamnya mengatur tentang kedudukan PNS dalam kehidupan politik.

Pengaturan tentang kepegawaian diatur dalam UU No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Pada Pasal 3 ayat (2) dinyatakan bahwa “dalam kedudukan dan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), pegawai negeri sipil harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat”. Hal ini menjadi sangat bertolak belakang dengan UU No. 8 Tahun 1974. UU No. 43 Tahun 1999 secara tegas mengatur bahwa seorang PNS harus netral dalam menjalankan tugasnya termasuk netral di ranah politik.

Semasa Orde Baru, persoalan PNS sering menjadi perdebatan dalam kehidupan demokrasi di Indonesia. Peraturan Pemerintah No. 5 Tahun 1999 yang kemudian diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 1999 tentang PNS yang Menjadi Anggota Partai Politik ini dimaksudkan untuk menjawab permasalahan yang selama ini terjadi. Peraturan tersebut dimaksudkan agar PNS netral dalam partai politik. Peraturan ini diharapkan pula dapat memberi angin segar dalam kehidupan partai politik di Indonesia karena selama ini PNS digunakan untuk mendukung salah satu partai politik.²²

Hal ini menjadikan PNS sebagai berikut: *Pertama*, birokrasi dipandang sebagai instrumen teknis (*technical instrument*); *Kedua*, birokrasi dipandang sebagai kekuatan yang independen

²² Sri Hartini, “Kebebasan Berserikat Pegawai Negeri Sipil dalam Partai Politik”, Tesis Universitas Airlangga, Surabaya. 2000, hal. 54.

dalam masyarakat, sepanjang birokrasi mempunyai kecenderungan yang melekat (*inherent tendency*) pada penerapan instrumen teknis tersebut; Ketiga, pengembangan dari sikap ini dikarenakan birokrat yang tidak mampu memisahkan perilaku mereka dari kepentingan sebagai suatu kelompok yang partikular.²³ Oleh karena itu, syarat-syarat yang ditetapkan dalam birokrasi hanya akan melihat dalam organisasi itu sendiri (*in world looking*), bukannya melihat faktor-faktor di luar (*out world looking*) yang bisa memengaruhi sistem birokrasi.²⁴

Sebagai bentuk penegasan netralitas PNS, maka dibentuklah PP No. 37 Tahun 2004 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil menjadi Anggota Partai Politik. Pada bagian diktum disebutkan bahwa pegawai negeri sebagai unsur aparatur negara harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik, tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, dan dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik. Hal tersebut diperjelas pada bagian penjelasan PP No. 37 Tahun 2004 bahwa kekompakan, dan persatuan pegawai negeri, serta agar dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaganya pada tugas yang dibebankan kepadanya maka pegawai negeri dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus Partai Politik”.

Pada masa ini, pemerintah berupaya memberikan batasan yang tegas bagi para PNS untuk tidak ikut serta dalam partai politik. Tentunya ini didasarkan pada rezim Orde Baru yang memberikan kebebasan yang tentunya berdampak buruk pada sistem demokrasi dan perkembangan kualitas pelayanan yang dilakukan oleh PNS kepada masyarakat. Pada dasarnya yang ditekankan pada peraturan ini

adalah netralitas seorang PNS terhadap partai politik, sehingga tidak mengurangi hak-hak dasar sebagaimana tercantum pada Konstitusi UUD NRI Tahun 1945. S.F. Marbun berpendapat bahwa jika seorang PNS aktif menjadi pengurus partai politik atau anggota legislatif, maka ia harus mengundurkan diri. Dengan demikian birokrasi pemerintahan akan stabil dan dapat berperan mendukung serta merealisasikan kebijakan atau kehendak politik manapun yang sedang berkuasa dengan pemerintahan.²⁵

4. Kedudukan ASN pada rezim UU No. 5 Tahun 2014

Dalam rangka mewujudkan optimalisasi pelayanan publik untuk mewujudkan *good governance*, bagian yang tak terpisahkan adalah adanya optimalisasi kinerja dari ASN sebagai unsur pelaksana yang menjadi bagian penting tak terpisahkan. UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara sebagai pengganti dari UU No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, menempatkan profesional, profesionalisme atau profesionalitas sebagai bagian penting dalam materi muatannya. Salah satu yang berbeda dari UU No. 5 Tahun 2014 adalah istilah Aparatur Sipil Negara yang mana jika merujuk pada Pasal 1 angka (1) disebutkan bahwa Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah, sehingga ruang lingkup undang-undang ini menjadi lebih luas tidak hanya pada PNS.

Pada bagian diktum UU No. 5 Tahun 2014 dinyatakan perlu dibangun ASN yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme, serta

23 Sri Hartini, Setiajeng Kadarsih, dan Tedi Sudrajat, “Kebijakan Netralitas Politik Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilu (Studi di Jawa Tengah)”, *Jurnal Ilmu Hukum Padjajaran*, Vol. 1 No. 3 Tahun 2014, hal. 546.

24 Miftah Thoha, *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*, Jakarta: Prenada Media Group, 2008, hal. 20.

25 S. F. Marbun, *Reformasi Hukum Tata Negara, Netralitas Pegawai Negeri dalam Kehidupan Politik di Indonesia*, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 1998, hal. 74.

mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Pada UU No. 5 Tahun 2014 memberikan penegasan kembali bahwa seorang ASN harus menjaga independensi dan netralitasnya. Hal ini dapat dilihat pada bagian penjelasan bahwa dalam upaya menjaga netralitas ASN dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan ASN, serta dapat memusatkan segala perhatian, pikiran dan tenaga pada tugas yang dibebankan, ASN dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

Seorang ASN diharapkan memiliki karakter/budi pekerti dan profesionalitas sebagai modal utama untuk mewujudkan netralitas. Profesionalisme tinggi perlu dikembangkan, bukan hanya untuk meningkatkan kompetensi birokrasi dalam melayani masyarakat, tetapi juga meningkatkan kemandirian birokrasi dalam menghadapi tekanan dan intervensi politik.²⁶ UU No. 5 Tahun 2014 merupakan produk hukum yang berorientasi strategis untuk membangun aparatur sipil negara lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam mengemban tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional didasari dengan semangat reformasi.

IV. Politisasi Birokrasi terhadap Netralitas ASN

ASN berada dalam posisi yang dilematis oleh kepentingan politik. Di satu sisi, mereka adalah pegawai yang diangkat, ditempatkan, dan dipindahkan dan diberhentikan oleh pejabat pembina kepegawaian (PPK) yang bersatus pejabat politik. Kondisi seperti ini membuat karir mereka sering dikaitkan dengan kepentingan politik PPK. Di sisi lain, ASN harus netral untuk menjaga

profesionalismenya dalam menjalankan tata kelola pemerintahan dan pelayanan publik. Sebagai pelaksana kebijakan dan pemegang kekuasaan dan kewenangan dalam pengelolaan anggaran dan sumberdaya di dalam birokrasi, ASN sangat dimungkinkan dijadikan “alat” bagi pejabat politik untuk dapat mempertahankan/mendapatkan kewenangan dan kekuasaannya. Netralitas merupakan asas yang penting dalam penyelenggaraan tugas dan pelayanan publik, tugas pemerintahan dan tugas pembangunan.

W.G.F. Hegel²⁷ berpendapat bahwa birokrasi pemerintah merupakan jembatan yang menghubungkan antara negara (*the state*) dengan masyarakat/rakyat (*the civil society*). Dalam domain masyarakat ini terdapat berbagai kepentingan khusus (*particular interest*) yang membawa kepentingan para profesi dan pengusaha, sedangkan negara mewakili kepentingan umum (*general interest*). Dalam konsepsinya, karena birokrasi merupakan perantara yang berada di tengah-tengah antara dua kepentingan, maka dirinya harus dalam posisi netral. Sedangkan menurut Karl Max, negara tidak bisa netral tetapi harus memihak kepada kelas dominan. Menurut konsepnya, negara tidak mewakili kepentingan umum, akan tetapi mewakili kepentingan khusus dari kelas dominan tersebut. Dengan demikian dalam pandangan para marxis, birokrasi merupakan suatu instrumen di mana kelas yang dominan melaksanakan dominasinya atas kelas sosial lainnya.

Hakikatnya, netralitas PNS dalam kegiatan politik tidak dapat terlepas dari paradigma yang mendikotomikan antara administrasi dan politik yang dikembangkan oleh Woodrow Wilson. Menurut Wilson, administrasi negara atau PNS berfungsi melaksanakan kebijakan politik bahwa administrasi atau PNS berada di luar kajian politik, dan persoalan-persoalan

²⁶ A. Dwiyanto, *Reformasi Birokrasi Konstektual*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015, hal 117.

²⁷ Tatang Sudrajat, “Netralitas PNS dan Masa Depan Demokrasi dalam Pilkada Serentak 2015”, *Jurnal Ilmu Administrasi*, Vol. XII No. 3 Tahun 2015, hal. 358.

administrasi bukanlah dalam ranah politik.²⁸ Konsep Wilson tersebut dikuatkan oleh Frank Goodnow yang mengajarkan bahwa terdapat dua fungsi pokok pemerintah yang sangat berbeda satu sama lain, yaitu politik dan administrasi. Politik adalah pihak yang berkewajiban membuat dan merumuskan kebijakan, sementara administrasi berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan tersebut.²⁹

Berdasarkan hal tersebut maka seharusnya yang dimaksud dengan definisi netral adalah suatu kondisi seseorang yang tidak memihak dan tidak memiliki sikap tertentu kepada orang lain atau pihak tertentu, atau dapat disebut juga dengan suatu kondisi seseorang yang tidak mendapatkan pengaruh dari pihak mana pun di luar dirinya. Mengacu pada esensi netralitas, dapat dinyatakan bahwa dalam netralitas PNS hanya diarahkan untuk melaksanakan tugas dan fungsinya dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat, tanpa ikut serta dalam kegiatan politik (*apolitic*).

Hal ini berarti bahwa netralitas tidaklah berdiri dalam ruang hampa, namun berkorelasi dengan esensi objektivitas, karena hakikat objektivitas selalu bermuara pada kondisi netral, maka jelas bahwa substansi netral adalah tidak memihak. Sejatinya, kondisi tidak memihak akan terpenuhi jika berada di luar sistem dan tidak memberikan ruang akan intervensi kepentingan.³⁰ Intervensi partai politik dalam institusi birokrasi mengacaukan tata kerja birokrasi yang seharusnya berdasar pada prinsip-prinsip manajemen pemerintahan yang sehat, rasional, dan

berdasarkan hukum. Apabila dilakukan, maka sistem pembinaan pegawai akan rusak, karena pengangkatan pejabat hanya didasari oleh prinsip suka-tidak suka (*like and dislike*) dalam konteks kepentingan politik, tidak didasari oleh pertimbangan kemampuan, kapasitas, dan pengalaman kerja.³¹

Keinginan untuk membawa birokrasi netral pada politik dimaksudkan untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) terhadap birokrasi. Hal ini lantaran institusi atau kelembagaan yang dipimpin birokrat memiliki fungsi dalam rangka memberikan pelayanan pada masyarakat bukan semata-mata untuk dapat memenuhi kebutuhan pribadi dan/atau kelompok tertentu. Hal-hal yang menjadi problematika pada politisasi terhadap ASN yang seharusnya netral adalah pada penempatan jabatan-jabatan di dalam birokrasi. Hal ini menjadi permasalahan karena atasan dari ASN yang merupakan pejabat publik yang erat kaitannya dengan politik.

Kepala daerah merupakan pejabat pembina kepegawaian (PPK) di daerah, peran ini ditetapkan dalam UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN dan PP No. 11 Tahun 2017 tentang Manajemen ASN. Sebagai PPK, kepala daerah berwenang melakukan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian ASN sehingga banyak ASN yang ingin memiliki jenjang karir yang tinggi beranggapan bahwa untuk mencapainya harus ikut menyukseskan pejabat tersebut, karena kewenangan penempatan untuk mendudukkan jabatan/posisi berada pada pejabat tersebut. Meskipun dalam pengaturannya penempatan atau promosi ASN harus dilakukan dengan pertimbangan-pertimbangan prestasi (*merit sistem*), lepas dari hubungan pribadi (*impersonal*).

Intervensi politik memiliki porsi dan pengaruh yang besar dalam tatanan

28 Warsito Utomo, *Administrasi Publik Baru Indonesia: Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006, hal. 6.

29 *Ibid.*

30 Tedi Sudrajat dan Agus Mulya Karsona, "Menyoal Makna Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara", *Jurnal Media Hukum*, Vol. 23, No. 1 Tahun 2016, hal. 93.

31 Budi Setiyomo, *Birokrasi dalam Perspektif Politik & Administrasi*, Edisi Ketiga, Bandung: Nuansa Cendekia, 2016, hal. 77.

pemerintahan, karena memang segala perumusan kebijakan merupakan produk dari pejabat publik. Dilansir dari Dirjen Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri RI, bahwa hingga Mei 2018 sudah terdapat 219 ASN yang diberhentikan dan terdapat sekitar satu juta pegawai memperoleh surat teguran pertama dan kedua karena persoalan menjaga netralitas ASN dalam pemilihan kepala daerah.³² Terdapat pula peristiwa mutasi dan demosi bagi ASN yang memiliki pandangan/sikap yang berbeda dengan pejabat sebagai atasan seperti pada kasus di Magelang, terdapat 10 PNS yang diturunkan jabatannya tanpa ada keterangan dan/atau evaluasi menyeluruh dari pemerintah daerah.³³

Dari beberapa peristiwa tersebut, sangat jelas bahwa pengaruh politik saat ini bertransformasi menjadi sebuah kunci yang menentukan jenjang karier seorang ASN dalam pemerintahan. Secara regulasi memang tidak memberikan ruang bagi ASN untuk ikut serta sebagai anggota dan/atau pengurus partai politik, akan tetapi loyalitas seorang ASN menjadi titik persoalannya. Loyalitas yang seharusnya diberikan kepada negara dapat pula berbelok menjadi loyalitas pada pihak lain dalam maksud dan tujuan tertentu.

Pejabat publik sebagai pemegang kekuasaan di birokrasi baik di tingkat pusat, provinsi maupun kabupaten/kota sudah selayaknya ikut memberikan kontribusi dan dukungan terhadap perwujudan netralitas ASN. Meskipun kepala daerah adalah anggota dan/atau pengurus politik yang menduduki jabatan di pemerintahan harus mampu menempatkan ASN sebagai pihak yang

netral dan profesional, bukan sebaliknya. Politisasi birokrasi memiliki dampak buruk bahkan merusak citra kesatuan ASN dan juga merugikan kepentingan publik. Keteladanan dari seorang pejabat adalah kemampuan untuk dapat memisahkan antara kepentingan politik pribadi dan/atau golongan dengan kepentingan masyarakat, bangsa dan negara.

Seorang pejabat tidak boleh menggunakan fasilitas yang melekat kepadanya untuk kepentingan politik, tidak boleh membuat kebijakan-kebijakan yang menguntungkan atau merugikan pihak tertentu, dan tidak melakukan mobilisasi ASN dengan atau tanpa memberikan janji-janji tertentu kepada ASN. Keberhasilan reformasi birokrasi sangat bergantung pada peran dari seorang pimpinan atau pejabat tinggi dalam birokrasi. Kekuatan politik digunakan sebagai instrumen dalam merumuskan sebuah kebijakan yang bertujuan semata-mata untuk kepentingan bangsa dan negara, sehingga ASN sebagai bagian dari pelaksana dapat mematuhi dan melaksanakan dengan baik dalam rangka mewujudkan *good governance*.

Penguasa dan politisi boleh berganti-ganti tiap terjadi pergantian rezim dan penyelenggaraan pemilihan umum, tetapi birokrasi harus tetap pada posisinya, dan steril dari pengaruh penguasa dan politisasi. Prinsip asas netralitas politik birokrasi ini mencakup dua prinsip penting, yaitu:

1. Institusi birokrasi harus terbebas dari pemihakan terhadap kelompok tertentu dan bersih dari penggunaan fasilitas dan infrastruktur birokrasi untuk kepentingan partai atau golongan tertentu walaupun mereka mayoritas. Birokrasi menjadi lembaga administrasi yang bekerja secara profesional berdasarkan peraturan perundang-undangan.
2. Konsep netralitas dimaksudkan agar birokrasi terbebas dari campur tangan partai politik dalam rekrutmen dan

32 iNews.id, 4 Mei 2018, "Tak Netral di Pilkada, Sebanyak 219 PNS diberhentikan Sementara", <https://www.inews.id/news/read/112041/tak-netral-di-pilkada-sebanyak-219-pns-diberhentikan-sementara>, diakses tanggal 7 Oktober 2018.

33 TribunJogja.com, 3 Oktober 2014, "Kontroversi Penurunan Jabatan di Kabupaten Magelang", <http://jogja.tribunnews.com/2014/10/03/kontroversi-penurunan-jabatan-di-kabupaten-magelang>, diakses tanggal 7 Oktober 2018.

penempatan pejabat birokrasi. Pejabat-pejabat birokrasi diangkat dan diposisikan pada jabatan tertentu semata-mata atas dasar profesionalisme, kelayakan (*fit*) dan kepatutan (*proper*), bukan karena kepentingan politik.

Eko Prasajo menjelaskan bahwa di Jerman terdapat pemisahan antara *state, government, and administration*, ketiga hal tersebut sebagai sub-sistem yang besar dalam menjalankan negara dan memiliki tugas masing-masing, sehingga tidak bisa disatukan. Hal ini menunjukkan bahwa kondisi di Indonesia berbeda dengan apa yang seharusnya terjadi. Birokrasi seharusnya tidak boleh diintervensi oleh kepentingan sekelompok orang ataupun politik, termasuk dalam penyelenggaraan kebijakan dan manajemen aparatur sipil negara. ASN dalam menjalankan tugas dan fungsinya bersifat mandiri, dan menggunakan prinsip monoloyalitas hanya terhadap negara.³⁴

Dalam menerapkan netralitas ASN, masing-masing negara di dunia memiliki cara tersendiri. Sebagai contoh netralitas ASN di Amerika Serikat, yang merupakan sebuah hasil dikotomi antara politik dan administrasi, di mana proses pembuatan kebijakan berbeda dengan proses eksekusi. Di Inggris, politik dan administrasi berkolaborasi dalam *Whitehall System*, ASN diharapkan menjaga netralitasnya ketika ada pergantian parlemen dan tidak berpartisipasi dalam debat politik meskipun mempunyai hak untuk itu. Hal tersebut dikarenakan adanya kepercayaan masing-masing antara politisi dan ASN itu sendiri.³⁵

Prinsip netralitas birokrasi akan berjalan dengan baik jika seluruh elemen pemerintahan, baik lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan seluruh lembaga baik mandiri, independen, maupun non-kementerian, mampu bersinergi untuk melaksanakan seluruh aturan

sebagaimana yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Secara regulasi, pengaturan terkait netralitas ASN sudah ada, akan tetapi dibutuhkan sinergitas antara pemangku kepentingan dalam hal ini pejabat untuk tidak melakukan intervensi ataupun memberikan celah terhadap ASN. Selayaknya pembentuk undang-undang mengatur bahwa orang yang dengan sengaja menyebabkan atau mengarahkan aparatur negara untuk tidak netral harus diberikan sanksi. Dengan demikian, tidak hanya ASN yang menjadi objek yang dituntut untuk berlaku profesional dengan netralitas, tetapi pihak lain yang dengan sengaja mengarahkan untuk tidak netral dapat dikenakan sanksi, karena ini merupakan awal dari terjadinya ketidaknetralan.

Pihak legislatif harus dapat membuat batasan-batasan penggunaan kewenangan aparatur dan pejabat birokrasi melalui berbagai regulasi, serta mengawasi berjalannya regulasi secara ketat. Undang-undang juga harus menetapkan batasan-batasan kewenangan pejabat birokrasi dan pemberian sanksi terhadap pelanggaran kewenangan itu. Aset kekuasaan untuk bertindak atas nama negara, harus terdefiniskan secara ketat, sehingga aparatur birokrasi tidak dapat berlaku sewenang-wenang. Pengetatan ini bertujuan supaya legislatif yang bermacam latar belakang partai politik berbeda dapat saling melakukan fungsi pengawasan, sehingga meminimalisir terjadinya politisasi birokrasi oleh pemegang kekuasaan. Pembatasan dan pengawasan yang ketat perlu juga dilakukan oleh seluruh elemen terutama lembaga pers dalam menjalankan fungsi kontrol.

V. Peran KASN untuk Mewujudkan Netralitas ASN

Netralitas adalah ruh dalam undang-undang ASN. Salah satu aspek yang sangat penting dalam penegakan netralitas ASN

34 Septiana Dwiputrianti, *Tentang Komisi Aparatur Sipil* ..., hal. 95.

35 Slamet Widodo, *Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Masa Pemilihan Umum*, *Ibid*, hal. 111.

adalah aspek pengawasan. Sistem pengawasan ASN yang efektif sangat dibutuhkan untuk memastikan ASN dalam melaksanakan tugasnya mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku, guna menciptakan birokrasi yang profesional dan akuntabel.

Sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari upaya mewujudkan *good governance* dan reformasi birokrasi adalah dibentuknya sebuah lembaga nonstruktural sebagaimana diatur pada UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yaitu adanya Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN). Jika mengacu pada Pasal 27 UU ASN 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.³⁶

Kehadiran KASN memberikan bukti bahwa bidang-bidang pada administrasi negara semakin berkembang dan bervariasi. Hal ini dibutuhkan dalam rangka melaksanakan tugas dan fungsi dari negara. Alat perlengkapan atau lembaga yang dibentuk melalui konstitusi seringkali tidak mampu untuk menampung perkembangan kebutuhan-kebutuhan administrasi negara. Perkembangan yang semakin variatif seringkali menuntut adanya sebuah wadah khusus yang memiliki kemampuan dan keahlian yang sesuai dalam rangka mewujudkan sebuah harapan dan amanah konstitusi. Sehingga, pembentukan alat kelengkapan ataupun organ (lembaga) baru merupakan *condition sine qua non* bagi pertumbuhan negara era milenium ketiga ini.³⁷

Salah satu tujuan dari dibentuknya KASN sebagaimana Pasal 28 huruf (d) UU ASN ialah mewujudkan pegawai ASN yang netral.

36 Pasal 27 UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

37 Hendra Nurtjahjo, "Lembaga, Badan, dan Komisi Negara Independen (*State Auxiliary Agencies*) di Indonesia: Tinjauan Hukum Tata Negara", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Tahun ke-XXXV, No. 3, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hal. 277-279.

Tumpuan terbesar bagi KASN adalah bertugas menjaga harkat, martabat dan marwah ASN untuk selalu berlaku netral untuk kepentingan negara. Tentunya hal ini bukan sesuatu hal yang mudah bagi KASN, namun kewenangan sudah diberikan oleh pembentuk UU. Harapan besar tertuju kepada lembaga baru ini untuk dapat secara konsisten menegakkan berbagai peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan ASN yang netral.

Seringkali ASN takut untuk menghindari saat terjadi intervensi dari atasannya, karena adanya kekhawatiran akan nasib keberlanjutannya di dalam birokrasi pemerintahan, karena petahana adalah pejabat pembina kepegawaian daerah. Dengan adanya KASN, segala kebijakan dan manajemen ASN selalu di monitor sehingga seseorang tidak dengan mudah untuk diturunkan (demosi) ataupun kenaikan (promosi) tanpa ada dasar yang jelas dan sesuai dengan kriteria. Hal ini karena manajemen ASN menggunakan sistem merit, sebagaimana Pasal 1 angka (22) UU ASN bahwa sistem merit adalah kebijakan manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur atau kondisi kecatatan.

Hal tersebut menjadi solusi, yang diharapkan mampu untuk menghilangkan paradigma nepotisme dalam proses pengisian jabatan sehingga seorang ASN tidak perlu takut akan adanya intervensi politik dari pihak manapun yang maksud dan tujuannya jelas-jelas memberikan dampak bagi kerugian negara. Keberadaan KASN diharapkan dapat menjadi benteng bagi ASN yang selama ini menjunjung tinggi semangat netralitas ASN atas politisasi birokrasi yang merugikan negara. Sebaliknya, jika seorang ASN melakukan praktik politik ataupun loyal kepada pihak yang merugikan negara maka KASN dapat merekomendasikan

sanksi kepada pejabat pembina kepegawaian dan pejabat yang berwenang untuk ditindak lanjuti. Hal ini sebagaimana diatur Pasal 32 ayat (3) UU ASN.

Meskipun menjadi lembaga baru, KASN diberikan gigi taring yang tajam dalam melaksanakan segala tugasnya. Pada dasarnya terdapat 3 tugas utama KASN yaitu: (a) menjaga netralitas Pegawai ASN; (b) melakukan pengawasan atas pembinaan profesi ASN; dan (c) melaporkan pengawasan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan manajemen ASN kepada Presiden. Jika mengacu pada UU ASN maka dalam rangka proses pengisian jabatan pimpinan tinggi mulai dari pembentukan panitia seleksi, pengumuman, pelaksanaan, pengusulan, penetapan, dan pelantikan harus ada keterlibatan pengawasan dari KASN. Keberadaan KASN dirasa strategis untuk mengawasi adanya praktik jual-beli ataupun nepotisme pengisian jabatan.

Dalam melakukan pengawasan, KASN berwenang untuk memutuskan adanya pelanggaran kode etik dan kode perilaku pegawai ASN. Hasil pengawasan disampaikan kepada pejabat pembina kepegawaian dan pejabat yang berwenang untuk dilakukan tindak lanjut. Terhadap pejabat pembina kepegawaian yang tidak menindaklanjuti keputusan hasil pengawasan KASN, maka KASN merekomendasikan kepada Presiden untuk menjatuhkan sanksi kepada pejabat pembina kepegawaian dan pejabat yang berwenang yang melanggar prinsip sistem merit dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

KASN pada gelaran pemilihan kepala daerah serentak tahun 2018 dan Pemilu Serentak 2019 dalam rangka menjaga netralitas ASN telah melakukan kerja sama dengan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.³⁸ Ketiga lembaga tersebut

mengeluarkan Surat Edaran sebagai langkah preventif yang ditujukan kepada seluruh instansi, baik di pusat maupun di daerah, yang secara general substansial merupakan petunjuk dan pengingat bahwa ASN harus bersikap netral.³⁹ Di dalam surat tersebut diberikan penjelasan terkait dasar aturan, jenis larangan-larangan dan sanksi yang dikenakan jika ASN melanggar ketentuan tersebut.

Dalam pelaksanaannya, KASN saat ini tidak dapat berjalan sendiri karena KASN hanya berkedudukan di ibukota dan belum memiliki kantor perwakilan di daerah, baik di provinsi maupun di kabupaten/kota, sehingga dirasa sangat sulit bagi KASN untuk dapat menjangkau pengawasan dan pembinaan ASN. Dalam pelaksanaannya, KASN seringkali melakukan kerja sama melalui MoU dengan instansi dan unit kerja tertentu seperti inspektorat daerah. Hal ini yang menjadi alasan kenapa fungsi pengawasan KASN belum berjalan maksimal, karena personel dan persebaran yang belum merata di daerah. Sebagai pihak yang independen, KASN diharapkan mampu menjadi *the guardian* dari marwah persatuan ASN. Meskipun pejabat pembina kepegawaian memiliki peran utama untuk dapat memastikan bahwa seluruh aparatur sipil di bawahnya bekerja secara profesional dan memastikan bahwa rakyat mendapatkan pelayanan yang terbaik.

"KASN dan Bawaslu Bersinergi tangani Pelanggaran Netralitas ASN", <https://www.kasn.go.id/details/item/215-kaasn-dan-bawaslu-bersinergi-tangani-pelanggaran-netralitas-asn>, diakses tanggal 8 Oktober 2018.

39 Surat Edaran MENPAN RB No. B/71/M.SM.00.00/2017 tentang Pelaksanaan Netralitas ASN pada Penyelenggaraan Pilkada Serentak Tahun 2018, Pemilihan Legislatif Tahun 2019, dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2019; Surat Edaran Komisi Aparatur Sipil Negara No. B-2900/KASAN/11/2017 tentang Pengawasan Netralitas Pegawai ASN pada Pelaksanaan Pilkada Serentak 2018; dan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 270/313/OTDA tentang Hasil Pembulatan Rapat Koordinasi Teknis Persiapan Pilkada Serentak Tahun 2018.

VI. Penutup

A. Simpulan

Pengaturan mengenai netralitas ASN sangat dipengaruhi oleh kondisi dan kepentingan pembentuk undang-undang saat produk hukum tersebut dibuat. Rezim Orde Lama menghendaki adanya pembatasan berserikat bagi PNS agar tidak terjadi konflik antar-PNS dalam satu kantor karena berbeda partai. Hal ini berbeda dengan rezim orde baru yang memberikan akses kebebasan bagi PNS untuk dapat berpartisipasi dalam politik, yang kemudian ini dipolitisasi menjadi mesin untuk mempertahankan rezim kekuasaan. Sejak reformasi, diharapkan terjadi perubahan di mana ASN yang dibiayai oleh rakyat bekerja sepenuhnya untuk kepentingan rakyat dan negara, bukan untuk kepentingan golongan tertentu.

Politisasi birokrasi terhadap ASN berdampak buruk terhadap kualitas kinerja ASN, karena digunakan untuk memenuhi keinginan golongan tertentu, yang sudah pasti menimbulkan kerugian bagi negara. Dibutuhkan sebuah pengaturan dan pengawasan yang ketat oleh lembaga legislatif, masyarakat dan pers terhadap pejabat yang berkuasa untuk menghindarkan adanya *abuse of power*. Pejabat publik, baik berasal dari politik ataupun independen, tidak boleh menempatkan ASN sebagai alat untuk mempertahankan kekuasaannya, karena ASN bekerja untuk negara. Pembentuk produk hukum sejatinya harus mampu memisahkan secara tegas antara elemen perumus dan penentu kebijakan dengan pelaksana kebijakan, sehingga terdapat ranah yang jelas dan pelaksanaan yang profesional.

KASN dibentuk dalam rangka menjaga kualitas ASN, dan memastikan bahwa seluruh ASN telah berlaku sebagaimana ketentuan peraturan perundang-undangan. KASN diharapkan mampu menjaga kualitas pelaksanaan sistem merit, sehingga ASN

tidak perlu khawatir pada saat terjadi intervensi politik dari pihak manapun yang mengancam keberlangsungan karir ASN di masa yang akan datang. Dengan demikian ASN dalam menjalankan tugas dan fungsinya akan selalu mengedepankan netralitas dan profesionalisme dalam rangka optimalisasi pelayanan terhadap masyarakat untuk kepentingan negara.

B. Saran

Netralitas memiliki peranan penting dalam menjaga profesionalisme kerja ASN untuk menjalankan tugas dan fungsi pelayanan publik. Politisasi birokrasi oleh pihak tertentu akan berimplikasi terhadap kualitas pelayanan yang akan diberikan kepada masyarakat. Pembentuk produk hukum diharapkan mampu membuat sebuah regulasi dalam rangka pengetatan akses pemangku jabatan publik untuk menyalahgunakan kewenangan, serta memberikan akses pengawasan yang ketat dari para pihak termasuk internal ASN untuk dapat melaporkan segala bentuk intervensi. Perlu dilakukan penyusunan ulang terkait format kinerja antara pejabat yang berfungsi membuat dan merumuskan kebijakan dengan level pelaksana kebijakan, untuk memperkecil potensi penyalahgunaan kewenangan.

Daftar Pustaka

Jurnal

- Hendra Nurtjahjo, Lembaga, Badan, dan Komisi Negara Independen (*State Auxiliary Agencies*) di Indonesia: Tinjauan Hukum Tata Negara, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Tahun ke-XXXV, No. 3, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Tome, Abdul Hamid. "Reformasi Birokrasi Dalam Rangka Mewujudkan Good Governane Ditinjau dari Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2010", *Jurnal Hukum Unsrat*, Vol. XX, No. 3, April-Juni 2012.
- Tedi Sudrajat dan Sri Hartini, Rekonstruksi Hukum atas Pola Penanganan Asas Netralitas Pegawai Negeri Sipil, *Jurnal MImbar Hukum UGM*, Vol 29, No. 3 Tahun 2017.
- Hadjon, Phiplips M. Ide Negara Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, *Makalah* disampaikan saat Simposium tentang Politik, Hak Asasi dan Pembangunan Hukum dalam rangka Dies Natalis XL/Lustrum Universitas Airlangga Surabaya pada 3 November 1994.
- Sri Hartini, Setiajeng Kadarsih, dan Tedi Sudrajat, Kebijakan Netralitas Politik Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilukada (Studi di Jawa Tengah), *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vo. 1 No. 3 Tahun 2014.
- Soewoto, Hak Asasi Manusi Masalah Konsep, Penjabaran, Pelaksanaan dan Pengawasan di Indonesia, *Makalah* pada Dies Natalis Universitas Brawijaya Ke 31. Pada *Jurnal Media Hukum*, Vol 23 No. 1 Tahun 2016.
- Sudrajat, Tatang. Netralitas PNS dan Masa Depan Demokrasi dalam PILKADA Serentak 2015, *Jurnal Ilmu Administrasi*, Vol. XII No. 3 Tahun 2015.
- Tedi Sudrajat dan Agus Mulya Karsona, Menyoal Makna Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, *Jurnal Media Hukum*, Vol. 23, No. 1 Tahun 2016.

Buku

- Dwiyanto, A. *Reformasi Birokrasi Konstektual*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015.
- Gaffar, Afan. *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999.
- Komisi Aparatur Sipil Negara, *Netralitas ASN ditengah Intervensi Politik*, Policy Brief KASN Tahun 2017.
- Korpri DKI Jakarta, *Korpri dan Perkembangannya*, Jakarta: Korpri, 1988.
- Mahfud M. D., *Pergulatan Polik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media, 1999.
- Marbun, S.F dan M. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty, 1987.
- Marbun, S.F. *Reformasi Hukum Tata Negara, Netralitas Pegawai Negeri dalam Kehidupan Politik di Indonesia*, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 1998.
- Sri Hartini, et.al. *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- Thoha, M. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pres, 2007.
- _____, *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*, Jakarta: Prenada Media Group, 2008.
- Utomo, Warsito. *Administrasi Publik Baru Indonesia: Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006.

YKPI, *Peranan dan Tugas Pegawai Republik Indonesia dalam Pembangunan*, Jakarta: YKPI, 1984.

Pustaka dalam Jaringan

Aulawi, Akhmad. Penerapan Sistem Merit dalam Manajemen ASN dan Netralitas ASN dari Unsur Politik dalam Undang-undang Aparatur Sipil Negara, *Jurnal Rechtsvinding*, diakses pada https://rechtsvinding.bphn.go.id/jurnal_online/DPR%20P3i%20Akhmad%20Aulawi%20-%20ASN_REV.pdf 27 Mei 2019.

iNews.id, Tak Netral di Pilkada Sebanyak 219 PNS diberhentikan Sementara, diakses pada <https://www.inews.id/news/read/112041/tak-netral-di-pilkada-sebanyak-219-pns-diberhentikan-sementara>, 7 Oktober 2018 Jam 23.08 WIB.

TribunJogja.com, Kontroversi Penurunan Jabatan di Kabupaten Magelang, diakses pada <http://jogja.tribunnews.com/2014/10/03/kontroversi-penurunan-jabatan-di-kabupaten-magelang>, 7 Oktober 2018 Jam 23.16 WIB.

Komisi Aparatur Sipil Negara, KASN dan BAWASLU bersinergi tangani Pelanggaran Netralitas ASN, diakses di <https://www.kasn.go.id/details/item/215-kaasn-dan-bawaslu-bersinergi-tangani-pelanggaran-netralitas-asn>, pada 8/10/2018 Jam 01.10 WIB.