

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA, PEGAWAI NEGERI SIPIL, NETRALITAS BIROKASI DAN PEMILUKADA

A. Tinjauan umum Aparatur Sipil Negara

Aparatur sipil Negara yang selanjutnya disingkat dengan ASN adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.¹ Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai ASN secara tetap oleh jabatan pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintah.² Pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang selanjutnya disingkat PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.³

1. Hak, Kewajiban dan Kedudukan Aparatur Sipil Negara

1) Hak Aparatur Sipil Negara

Berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Pasal 21 tentang Hak-hak pegawai negeri sipil (PNS) adalah sesuatu yang diterima oleh

¹ Pasal 1 angka 1 Undang-undang No.5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

² *Ibid.*, Pasal 1 angka 3

³ *Ibid.*, Pasal 1 angka 4

pegawai negeri sipil (PNS) dengan persyaratan-persyaratan tertentu yang harus dipenuhi dan diperoleh, antara lain⁴:

- a. Gaji, tunjangan, dan fasilitas;
- b. Cuti;
- c. Jaminan pensiunan jaminan hari tua;
- d. Perlindungan; dan
- e. Pengembangan kompetensi.

Hak Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, PPPK berhak memperoleh⁵:

- a. Gaji dan tunjangan;
- b. Cuti;
- c. Perlindungan; dan
- d. Pengembangan kompetensi.

2) Kewajiban pegawai ASN adalah⁶:

- a. Setia dan taat pada Pancasila, Undang-undang dasar negara Republik Indonesia tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan pemerintah yang sah;
- b. Menjaga persatuan dan kesatuan bangsa;
- c. Melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang;
- d. Menaati ketentuan peraturan perundang-undangan;

⁴ Pasal 21, Undang-Undang No 5 Tahun 2014, tentang Aparatur Sipil Negara

⁵ *Ibid.*, Pasal 22

⁶ *Ibid.*, Pasal 23

- e. Melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab;
- f. Menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan;
- g. Menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia;
- h. jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- i. Bersedia ditempatkan diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

3) Kedudukan Aparatur Sipil Negara⁷:

- a. Pegawai ASN berkedudukan sebagai unsur Aparatur Sipil Negara.
- b. Pegawai ASN melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh pimpinan instansi pemerintah.
- c. Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik.

2. Fungsi, Tugas, dan Peran Aparatur Sipil Negara

1) Pegawai ASN berfungsi sebagai⁸:

- a. Pelaksana kebijakan publik;
- b. Pelayan publik; dan
- c. Perekat dan pemersatu bangsa.

2) Pegawai ASN bertugas⁹:

⁷ *Ibid.*, Pasal 8-9

⁸ *Ibid.*, Pasal 10

⁹ *Ibid.*, Pasal 11

- a. Melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh pejabat pembinaan kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undang;
- b. Memberikan pelayanan publik yang professional dan berkualitas;
- c. Mempererat persatuan dan kesatuan negara kesatuan Republik Indonesia;
- d. Pegawai ASN berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang professional, netral, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.¹⁰

B. Tinjauan tentang Pegawai Negeri Sipil

Pegawai Negeri Sipil (PNS) menurut kamus umum bahasa Indonesia, “pegawai” berarti “orang yang bekerja pada pemerintah (perusahaan, kantor, dan sebagainya), sedangkan “negeri” berarti negara atau pemerintah, jadi pegawai negeri sipil adalah orang yang bekerja pada pemerintah atau negara.¹¹

Melihat Undang-undang lain yang berlaku, terdapat pengertian Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang agak berbeda dengan yang disebutkan dalam Undang-undang pokok kepegawaian, seperti didalam Undang-undang pemberantas tindak pidana korupsi pengertian Pegawai Negeri Sipil (PNS) menyebutkan pegawai negeri yang dimaksud oleh Undang-undang ini, meliputi juga orang-orang yang menerima gaji atau upah dari suatu badan/badan hukum yang

¹⁰ *Ibid.*, Pasal 12

¹¹ W,J,S Poerwadarminta, 1986, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hlm 702

menerima bantuan dari keuangan negara atau daerah atau badan hukum lain yang menggunakan modal dan kelonggaran-kelonggaran dari negara atau masyarakat.¹² Pengertian pegawai negeri juga dikemukakan oleh Kranenburg, yaitu pejabat yang ditunjuk, jadi pengertian tersebut tidak termasuk terhadap mereka yang memangku jabatan mewakili seperti anggota perlemen, Presiden dan sebagainya.¹³

Berkaitan dengan pengertian pegawai negeri atau seseorang dapat disebut pegawai negeri apabila memenuhi beberapa unsur yaitu:

- a. Memenuhi syarat-syarat yang ditentukan;
- b. Diangkat oleh pejabat yang berwenang;
- c. Diserahi tugas dalam suatu jabatan Negara lainnya; dan
- d. Digaji berdasarkan peraturan perundang-undang.

Berdasarkan pengertian pegawai negeri dalam perundang-undangan yang mengatur tentang pokok-pokok kepegawaian, dapat dilihat adanya unsur-unsur yang harus dipenuhi dari seorang untuk dapat diangkat sebagai pegawai negeri yaitu sebagai berikut :¹⁴

- a. Warga Negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditemukan dalam peraturan perundang-undangan. Ketentuan mengenai persyaratan tentang syarat-syarat seseorang dapat diangkat sebagai pegawai negeri diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun

¹² Faisal Abdullah, 2011, *Hukum Kepegawaian Indonesia*, Rangkang Education. Yogyakarta, hlm.

2.

¹³ Muchan, 1982, *Hukum Kepegawaian*, Jakarta, Bina Aksara, hlm. 12

¹⁴ *Op. Cit.* Faisal Abdullah. hlm, 4.

2002 tentang perubahan atas peraturan pemerintah Nomor 89 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil, yang menentukan persyaratannya adalah sebagai berikut :

- 1) Warga Negara Indonesia;
 - 2) Berusia serendah-rendahnya 18 (delapan belas) tahun dan setinggi-tingginya 35 (tiga puluh lima) tahun;
 - 3) Tidak pernah dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum yang tetap, karena melakukan suatu tindak pidana kejahatan;
 - 4) Tidak pernah diberhentikan dengan hormat, tidak atas permintaan sendiri dan atau tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) atau diberhentikan tidak dengan hormat sebagai pegawai swasta;
 - 5) Tidak berkedudukan sebagai calon/pegawai negeri;
 - 6) Mempunyai pendidikan, kecakapan, keahlian, dan keterampilan yang diperlukan;
 - 7) Berkelakuan baik;
 - 8) Sehat jasmani dan rohani;
 - 9) Bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia atau negara lain yang ditentukan oleh pemerintah; dan
 - 10) Syarat lain yang ditentukan dalam persyaratan jabatan.
- b. Diangkat oleh pejabat berwenang. Pejabat yang berwenang dimaksud adalah pejabat yang mempunyai kewenangan mengangkat, memindahkan

dan memberhentikan Pegawai Negeri berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- c. Diserahi tugas dalam suatu dalam suatu jabatan negeri atau diserahi tugas negara lainnya.
- d. Digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Pada Undang-undang Aparatur sipil Negara menggantikan Undang-undang pokok kepegawaian istilah pegawai negeri sipil (PNS) diganti menjadi Aparatur Sipil Negara. Pegawai aparatur sipil negara adalah pegawai negeri sipil dan pegawai tidak tetap pemerintah yang diangkat oleh pejabat yang berwenang secara kompetitif berdasarkan asas merit, dan diserahi tugas untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dan tugas pembangunan negara, professional, memiliki nilai-nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme serta digaji berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

1. Jenis pegawai negeri sipil

Pegawai negeri sipil pusat adalah pegawai negeri sipil yang gajinya dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja negara. Pegawai negeri sipil (PNS) tersebut bekerja pada departemen, lembaga pemerintah nondepartemen, kesekretariatan lembaga negara, instansi vertikal di daerah Provinsi Kabupaten/Kota, kepaniteraan pengadilan, atau dipekerjakan untuk menyelenggarakan tugas negara lainnya.¹⁵

¹⁵ *Ibid.*,

Pegawai Negeri Sipil Daerah adalah Pegawai Negeri Sipil Daerah atau Provinsi/Kabupaten/Kota yang gajinya dibebankan anggaran pendapatan dan belanja daerah dan bekerja pada pemerintah daerah, atau dipekerjakan diluar instansi induknya.¹⁶

Pegawai negeri sipil pusat dan pegawai negeri sipil daerah yang diperbantukan diluar instansi induk, gajinya dibebankan pada instansi yang menerima perbantuan. Pejabat yang berwenang sebagaimana pada Pasal 2 ayat (3), pejabat yang berwenang itu dapat mengangkat pegawai tidak tetap. Pengertian pegawai tidak tetap tersebut adalah pegawai yang diangkat untuk jangka waktu tertentu guna melaksanakan tugas pemerintah dan pembangunan yang bersifat teknis professional dan administrasi, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan organisasi. Pegawai tidak tetap tidak berkedudukan sebagai pegawai negeri. Penamaan pegawai tidak tetap mempunyai arti sebagai pegawai di luar PNS dan pegawai lainnya (tenaga kerja). Penamaan pegawai tidak tetap merupakan salah satu bentuk antisipasi pemerintah terhadap kebutuhan pegawai yang sangat banyak namun dibatasi oleh dana APBD/APBN dalam penggajiannya.¹⁷

2. Pembinaan Pegawai Negeri Sipil

Pembinaan merupakan suatu tindakan, proses, hasil, atau pernyataan menjadi lebih baik, pembinaan menunjukkan adanya kemajuan, peningkatan, perubahan, evolusi atas berbagai kemungkinan, berkembang, atau

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 37

¹⁷ *Ibid.*,

peningkatan atas sesuatu.¹⁸ Pengertian di atas mengandung dua hal yaitu: *pertama*, bahwa pembinaan itu sendiri bisa berupa tindakan, proses, atau pernyataan dari suatu tujuan. *kedua*, pembinaan bisa menunjukkan kepada perbaikan atas sesuatu. Pengertian lain, bahwa pembinaan dalam manajemen sumber daya manusia adalah upaya untuk menaikkan potensi dan kompetensi melalui pendidikan formal maupun informal, pembinaan menurut pengertian diatas, bertujuan untuk menggali profesi dan kompetensi pegawai.¹⁹

Pembinaan adalah proses mengarahkan yang dilakukan oleh seorang manajer untuk melatih dan memberikan orientasi kepada seorang karyawan tentang realitas di tempat kerja, dan membantunya mengatasi hambatan dalam mencapai prestasi optimal. Pembinaan erat kaitannya dengan kata membina, membimbing, yaitu proses pemberian dukungan oleh manajer untuk membantu seorang karyawan mengatasi masalah pribadi di tempat kerja atau masalah yang muncul akibat perubahan organisasi yang berdampak pada prestasi kerja. Pembinaan pegawai dapat diartikan sebagai suatu kebijaksanaan agar perusahaan (organisasi) memiliki pegawai yang handal dan siap menghadapi tantangan.

Dalam pembinaan diberikan batasan yang sempit, yaitu upaya untuk meningkatkan kecakapan karyawan melalui pendidikan dan pelatihan, istilah pembinaan dalam administrasi kepegawaian diberikan pengertian yang luas, meliputi beberapa unsur kegiatan seperti pengembangan karier, perpindahan, pendidikan dan latihan, sampai dengan kesejahteraan di luar gaji. Pembinaan

¹⁸ Miftah Thoha, 1999, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, Jakarta, Kencana Pres, hlm. 52

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 7

dalam konteks pembahasan administrasi kepegawaian, pembinaan pegawai diartikan sebagai proses pembentukan sosok pegawai yang diinginkan suatu organisasi. Kegiatan pembinaan tersebut meliputi pembentukan sikap dan mental yang loyal dan setia pada pemerintah dan negara yang berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945, serta peningkatan keterampilan dan kesepakatan melaksanakan organisasi. Langkah tersulit dalam pembinaan adalah mengubah sikap mental dan meningkatkan kemampuan mereka yang berkedudukan sebagai Pegawai Negeri.

3. Kewajiban Pegawai Negeri Sipil

Mengenai kewajiban pegawai negeri sipil diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Pasal 3, mengatur kewajiban bagi pegawai negeri sipil (PNS) adalah :

1. Mengucapkan sumpah/janji PNS;
2. Mengucapkan sumpah/janji jabatan;
3. Setia dan taat sepenuhnya kepada pancasila, Undang-undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Pemerintah;
4. Menaati segala ketentuan peraturan perundang-undangan;
5. Melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepada PNS dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggung jawab;
6. Menjunjung tinggi kehormatan negara, pemerintah, dan martabat PNS;

7. Mengutamakan kepentingan negara daripada kepentingan sendiri, seseorang atau golongan;
8. Memegang rahasia jabatan yang menurut sifatnya atau menurut perintah harus dirahasiakan;
9. Bekerja dengan jujur, tertib, cermat, dan bersemangat untuk kepentingan negara;
10. Melaporkan dengan segera kepada atasannya apabila mengetahui ada dua hal yang dapat membahayakan atau merugikan negara atau pemerintah terutama di bidang keamanan, keuangan dan materiil;
11. Masuk kerja dan menaati ketentuan jam kerja;
12. Mencapai sasaran kerja pegawai yang ditetapkan;
13. Menggunakan dan memelihara barang-barang milik negara dengan sebaik-baiknya;
14. Memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat;
15. Membimbing bawahan dalam melakukan tugas;
16. Memberikan kesempatan kepada bawahan untuk mengembangkan karier; dan
17. Menaati peraturan kedisiplinan yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang.

4. Larangan bagi pegawai negeri sipil

Adapun larangan Pegawai Negeri Sipil diatur didalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010, PNS dilarang:

1. Menyalahgunakan wewenang;
2. Menjadi perantara untuk mendapatkan keuntungan pribadi dan/atau orang lain dengan menggunakan kewenangan orang lain;
3. Tanpa izin pemerintah menjadi pegawai atau bekerja untuk negara lain dan/atau organisasi internasional;
4. Bekerja pada perusahaan asing, konsultan asing, atau lembaga swadaya masyarakat asing;
5. Memiliki, menjual, membeli, menggadaikan, menyewakan, atau meminjamkan barang-barang baik bergerak atau tidak bergerak, dokumen atau surat berharga milik negara secara tidak sah;
6. Melakukan kegiatan bersama dengan alasan, teman sejawat, bawahan, atau orang lain di dalam maupun diluar lingkungan kerjanya dengan tujuan untuk kepentingan pribadi, golongan, atau pihak lain, yang secara langsung atau tidak langsung merugikan negara;
7. Memberi atau menyanggupi akan memberi sesuatu kepada siapapun baik secara langsung atau tidak langsung dan dengan dalih apapun untuk diangkat dalam jabatan;
8. Menerima hadiah atau suatu pemberian apa saja dari siapapun juga yang berhubungan dengan jabatan dan/atau pekerjaannya;
9. Bertindak sewenang-wenang terhadap bawahannya;
10. Melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan yang dapat menghalangi atau mempersulit salah satu pihak yang dilayani sehingga mengakibatkan kerugian bagi yang dilayani;

11. Menghalangi berjalannya tugas kedinasan;
12. Memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, atau dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara:
 - a. Ikut serta sebagai pelaksanaan kampanye;
 - b. Menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS;
 - c. Sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain; dan/atau;
 - d. Sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara;
13. Memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden dengan cara:
 - a. Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye;
 - b. Mengadakan kegiatan yang mengarah 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.
14. Memberikan dukungan kepada calon anggota Dewan Perwakilan Daerah atau calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara memberikan surat dukungan disertai foto kopi kartu tanda penduduk sesuai peraturan perundangan-undangan; dan

15. Memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Daerah dengan cara:
- a. Terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala daerah/Wakil Kepala daerah;
 - b. Menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye;
 - c. Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye, dan/atau;
 - d. Mengadakan kegiatan yang mengarah keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, atau sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.

5. Sanksi

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010, PNS yang melanggar akan dijatuhi hukuman disiplin sebagaimana dalam Pasal 7 yang menegaskan :

- 1) Tingkatan hukuman disiplin terdiri dari :
 - a. Hukuman disiplin ringan;
 - b. Hukuman disiplin sedang, dan;
 - c. Hukuman disiplin berat.

2) Jenis hukuman disiplin ringan sebagaimana yang dimaksud pada ayat

(1) huruf a terdiri dari :

- a. Teguran lisan;
- b. Teguran tertulis;
- c. Pernyataan tidak puas secara tertulis.

3) Jenis hukuman disiplin sedang sebagaimana yang dimaksud pada ayat

(1) huruf b terdiri dari :

- a. Penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun;
- b. Penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun;
- c. Penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 (satu) tahun.

4) Jenis hukuman disiplin berat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf

c terdiri dari :

- a. Penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun;
- b. Pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah;
- c. Pembebasan dari jabatan;
- d. Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS; dan
- e. Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.

C. Netralitas Birokrasi Dalam Pemilukada

Agar bisa dipahami secara mendalam mengenai sejauh mana pegawai negeri sipil (PNS) tidak terlibat dalam pemilihan Kepala Daerah, maka terlebih dahulu akan dipaparkan pengertian yang menyangkut netralitas pegawai negeri

sipil (PNS) dalam pemilihan kepala daerah. Asas netralitas berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 adalah bahwa setiap pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Netralitas dapat juga diartikan dengan bersikap tidak memihak terhadap sesuatu apapun. Dalam konteks ini netralitas diartikan sebagai tidak terlibatnya pegawai negeri sipil (PNS) dalam pemilihan kepala daerah baik aktif maupun pasif.²⁰

Netralitas dapat diartikan dengan bersikap tidak memihak terhadap sesuatu apapun. Pegawai negeri sipil (PNS) ditengah-tengah suka duka masyarakat dengan ciri menonjol kepemimpinan dan keteladanannya. Pegawai Negeri Sipil (PNS) pada level apapun menjiwai ciri-ciri pemimpin yang baik, mampu memimpin multikulturisme bangsa. Terjadinya proses peningkatan kapabilitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) karena kebutuhan aktualisasi diri yang makin sempurna menyertai jiwa kepemimpinan dan keteladanannya, dengan *mindset* kuat menunjukkan *performance* kreatif inovatif. Profesionalisme adalah pilar yang akan menempatkan birokrasi sebagai mesin yang efektif bagi pemerintah dan sebagai parameter kecakapan aparatur dalam bekerja secara baik (*good performance*).

Ukuran profesionalisme adalah kompetensi, efisiensi dan efektifitas serta bertanggungjawab. Sisi pengabdian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) harus ditempatkan sebagai kode etik profesionalisme yang mengarah pada kompetensi dalam melakukan tugas. Sedangkan profesionalisme karir adalah

²⁰ Yamin, M.H, 2013, *Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah di Kabupaten Takalar*, Makasar: Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum, hlm 13

kemampuan melaksanakan tugas dan jabatan dalam karir yang meliputi jabatan struktural dan fungsional setelah memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan. Profesional karir juga bisa dikatakan keterampilan dan sikap serta nilai yang diharapkan mampu menyelenggarakan tugas umum pemerintah dan pembangunan sebagai kunci sangat strategis untuk mewujudkan cita-cita bangsa.

Pegawai negeri sipil (PNS) yang sekarang berganti nama menjadi Aparatur Sipil Negara sesuai dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, selalu menghadapi situasi yang dilematis saat penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah secara langsung. Penyelenggaraan pesta demokrasi yang mengharapkan partisipasi seluruh elemen masyarakat tersebut, pegawai berada dalam posisi netral. Netral berarti mempunyai hak suara untuk memilih kepala daerah tetapi tidak boleh terlibat mendukung dan berpihak kepada salah satu calon.

Peraturan di Indonesia memiliki batasan agar birokrasi bersikap *apolitis* dengan berlakunya Undang-undang Aparatur Sipil Negara tentang Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam kegiatan politik dan tidak terkecuali pada pemilihan kepala daerah. Produk hukum ini dipertegas dengan adanya Surat Ederan Menteri Pendayagunaan Aparatur Sipil Negera Reformasi Birokrasi Nomor: SE/06/M.PAN-RB/11/206 tentang Pelaksanaan Netralitas dan penegakkan disiplin serta sanksi bagi aparatur sipil negara pada penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara serentak tahun 2017.

Gambaran diatas itulah yang sesungguhnya merupakan identitas netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS). Netralitas membuka ruang terbangunnya profesionalitas dan memberi tempat yang “nyaman” untuk membuktikan dalam karir Pegawai Negeri Sipil.²¹

Dalam pembahasan tentang birokrasi tidak dapat dilepaskan dari persoalan politik, terutama keberpihakan birokrat akan rentan jelang kontestasi politik seperti pemilu dan pilkada. Birokrat yang terpolitisasi akan tergadaikan netralitasnya sebagai aparatur Negara. Netralitas merupakan bentuk tindakan yang bebas atau tidak terlibat dalam suatu urusan yang seharusnya tidak perlu mencampuri. Ada beberapa alasan mengapa ASN dilibatkan dalam pilkada atau dimanfaatkan birokrasinya oleh beberapa pihak disebabkan oleh sebagai berikut:²²

- a. Birokrasi seringkali mudah dimanfaatkan sebagai personifikasi Negara. Masyarakat pedesaan adalah kelompok warga atau pemilih yang sangat mudah untuk dimanipulasi pilihannya dalam pilkada. Dengan melibatkan birokrasi ataupun para birokrat dalam pilkada, menjadi tim sukses, menjadi peserta kampanye atau lainnya, mereka dapat mengatasnamakan institusi Negara untuk merayu atau bahkan mengintimidasi warga. Dengan kepatuhan warga untuk melakukan apa yang harus dilakukan oleh mereka atas perintah birokrasi/birokrat selama orde baru, ini menunjukkan pada kandidat peserta pilkada bahwa membawa institusi ini ke dalam percaturan politik adalah keuntungan. Oleh karena itu, ini adalah salah satu alasan mengapa mereka mudah terlibat atau diundang untuk terlibat dalam pilkada.
- b. Birokrasi dianggap perlu dimanfaatkan karena memegang akses informasi di daerah. Tidak dapat dipungkiri bahwa keberhasilan birokrasi ialah kemampuannya untuk mengumpulkan informasi dari dan di wilayah kemasyarakatannya (teritorinya). Lembaga manapun, baik legislative, yudikatif, maupun lembaga pihak nirlaba tidak memiliki kemewahan akses informasi sebagaimana birokrasi miliki,

²¹ Faisal Tamim, 2004, *Reformasi Birokrasi: Analisis Pembangunan Administrasi Negara*, Cetakan I Belantika, Jakarta, hlm. 148-149

²² H.Purba, L. A, 2010, *Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung*, Jakarta: Universitas Indonesia, hlm. 135

maka birokrasi dianggap sebagai sumber kekuatan yang tidak terperi oleh para kandidat pilkada. Sulit kirannya apabila birokrasi tidak diundng dalam percaturan politik daerah karena birokrasi memiliki sekumpulan data mengenai besaran pemilih, basis massa partai, pemilih pemula (*early voters*), sekelompok Golput, dan lain sebagainya yang dapat dimanfaatkan oleh calon-calon penguasa, terutama *incumbent*.

- c. Kemungkinan dimanfaatkannya keahlian teknis yang dimiliki oleh birokrat dalam birokrasi merupakan alasan lain mengapa mereka pantas untuk dilibatkan dalam kontestasi politik di daerah, keahlian teknis formulasi dan implementasi kebijakan.
- d. Untuk faktor internal merupakan kepentingan yang partisan untuk mobilitas karir. Adanya *vasted-interest* berupa kepentingan memelihara dan meningkatkan posisi karir/jabatan menjadi alasan beberapa birokrasi berpolitik dalam pilkada. Dan dari itu, sebagian birokrat berpolitik berspekulasi dengan harapan jika kandidat yang dipilih atau didukung menang, maka birokrat tersebut akan mendapat posisi yang lebih penting dikemudian hari.
- e. Masih kuatnya budaya *patron-client* menyebabkan PNS yang loyal akan membela habis-habisan atasannya yang menjadi kandidat dalam pilkada. Selain itu, ada juga tarikan kepentingan jaringan “bisnis dan politik” dari *shadow government in bureaucracy*.

1. BIROKRASI

Birokrasi itu sendiri adalah sebagai institusi yang menghubungkan antara “negara” yang memanifestasikan kepentingan umum dan “*civil society*” yang memanifestasikan kepentingan khusus dalam msyarakat.²³ Birokrasi dalam hal lain, memiliki pengertian yang bebas nilai dan terbatas yang sama dengan organisasi pemerintah maupun administrasi negara. Birokrasi bisa dikatakan perwujudan dari keseluruhan organisasi pemerintah, dari tingkat pusat sampai tingkat lokal, yang berfungsi menyelenggarakan tugas-tugas administratif negara. Pelaksanaan tugas-tugas tersebut mengacu pada peraturan-peraturan dan prosedur formal. Pada umumnya birokrasi dipahami pula sebagai suatu

²³ Tjokrowminoto dalam Santoso, 1997, *Birokrasi Pemerintah Orde Baru : Perspektif Kultural Dan Struktual*, Edisi I, Cetakan Ketiga, PT.Rajagrafindo, Persada, Jakarta, hlm 15-16

organisasi yang ditunjukkan untuk melaksanakan tugas-tugas administratif yang besar, dan melibatkan sejumlah besar pegawai dalam tata jenjang kompleks.

Pada awal 19 di eropa, birokrasi seringkali menjadi sasaran dari cemooh dari kritikan karena dianggap malas dan tidak efisiensi, karena para pejabatnya dianggap sewenang-wenang dan dianggap terlalu banyak ikut campur dalam kehidupan sosial dan menyalahgunakan kekuasaannya. Kita mengenal ada 3 bangunan model birokrasi yang selama ini kita pelajari yakni bangunan birokrasi Weberian, birokrasi Hegelian dan Birokrasi Marxian.²⁴

Menurut teori liberal bahwa birokrasi pemerintah itu menjalankan kebijakan-kebijakan pemerintah yang mempunyai akses langsung dengan rakyat melalui mandate yang diperoleh dalam pemilihan. Dengan demikian, maka birokrasi pemerintah itu bukan hanya didominasi oleh penjabat politik dan sebaliknya bahwa didalam birokrasi pemerintah itu bukan hanya dimiliki oleh pemimpin politik dari partai saja melainkan ada juga pimpinan birokrasi karir yang professional.

Berkaitan dengan birokrasi modern saat ini konsep weberian haruslah menunjukkan perilaku yang rasional, legalistic, impersonal, hirarkis.²⁵ Weber mengemukakan ciri-ciri pokok struktur birokrasi sebagai berikut :²⁶

1. Birokrasi melaksanakan kegiatan-kegiatan regular yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan organisasi, didistribusikan melalui cara tertentu,

²⁴ Miftha Thoha, *Birokrasi Pemerintah dan Kekuasaan di Indonesia*, Metapenalstitute,, Yogyakarta, hlm.3.

²⁵ *Ibid.*, hlm.60-61

²⁶ Kumorotomo, Wahyudi, 2005, *Etika Administrasi Negara, Edisi I, Cetakan Keenam*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 75-76

dan dianggap sebagai tugas-tugas resmi. Pembagian tugas secara tegas memungkinkan untuk mempekerjakan hanya ahli-ahli dengan spesialisasi tertentu pada jabatan-jabatan tertentu dan membuat mereka bertanggung jawab atas pelaksanaan tugas masing-masing secara efektif. Tingkat spesialisasi yang ini telah menjadi bagian dari kehidupan sosial ekonomi kita sehingga kita cenderung lupa bahwa hal ini merupakan inovasi birokrasi yang relatif baru dan belum pernah ditemui pada masa-masa lalu.

2. Pengorganisasian kantor mengikuti prinsip hierarkis, yaitu bahwa unit yang lebih rendah dalam sebuah kantor berada di bawah pengawasan dan pembinaan unit yang lebih tinggi. Setiap pejabat yang berada dalam hierarki administrasi ini dipercayai oleh atasan-atasannya guna bertanggung jawab atas semua keputusan yang dilakukan dan tindakan oleh bawahannya maupun diri sendiri. Agar dapat mempertanggungjawabkan pekerjaan-pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya, ia diberi wewenang untuk mengatur mereka, ia punya hak untuk memberikan perintah-perintah, dan bawahannya punya kewajiban untuk memetuhinya. Namun, harus diingat bahwa wewenang itu hanya berlaku sepanjang itu berkenaan dengan tugas-tugas kedinasan.
3. Pelaksanaan tugas diatur oleh suatu “sistem peraturan-peraturan abstrak yang konsisten” dan mencakup juga penerapan aturan-aturan itu dalam kasus-kasus tertentu. Sistem pedoman ini dirancang untuk menjamin adanya keseragaman dalam pelaksanaan setiap tugas (berapa pun

banyaknya pegawai yang terlibat di dalamnya) dan untuk mengkoordinasikan tugas-tugas yang beraneka ragam.

4. Pejabat yang ideal melaksanakan tugas-tugasnya dengan semangat *sine ira et studio* (formal dan tidak bersifat pribadi), tanpa perasaan-perasaan dendam dan nafsu dan karena itu tanpa perasaan suka atau tidak suka. Agar pedoman-pedoman yang rasional bisa mempengaruhi jalannya pelaksanaan tugas tanpa dicampuri hal-hal yang bersifat pendirian pribadi, di dalam organisasi (terutama dalam menghadapi klien) orang yang harus menampilkan pendekatan yang tidak mengandung ikatan.
5. Pekerjaan dalam organisasi Pegawai Negeri Sipil (PNS) didasarkan pada kualifikasi teknis dan dilindungi dari pemecatan oleh sepihak. Pekerjaan dalam suatu organisasi Pegawai Negeri Sipil (PNS) mencakup suatu jenjang karir serta mengandung suatu “sistem kenaikan pangkat” yang berdasarkan senioritas atau prestasi maupun gabungan antar keduanya. Kebijakan-kebijakan kepegawaian yang tidak hanya ditemui pada organisasi-organisasi pemerintah (*civil service*), tetapi juga dalam perusahaan-perusahaan swasta (*private service*) ini hendaknya mendorong tumbuhnya kesetiaan terhadap organisasi serta rasa ikatan (*esprit de corps*) diantara sesama anggota.
6. Pengalaman menunjukkan bahwa tipe organisasi administrasi yang murni berciri Pegawai Negeri Sipilis dilihat dari sudut teknis akan mampu mencapai tingkat efisiensi yang tertinggi. Birokrasi mengatasi masalah-

masalah yang menonjol dalam organisasi, bukan hanya mengatasi masalah-masalah individu saja.

Dari konsep weber ini miftah toha memahami Dalam organisasi besar itu ditata dengan mengemukakan prinsip kekuasaan yang melekat pada jabatan pemimpinan organisasi. Siapapun orangnya kalau menduduki jabatan atasan atau pimpinan selalu dilengkapi dengan kekuasaan untuk mengatur organisasi termasuk orang-orang yang menjadi subordinasinya atau bawahannya. Kadang orang menggunakan kekuasaan itu berlebihan kadang-kadang tidak. Pada umumnya kekuasaan dipergunakan berkelebihan, sehingga birokrasi itu merupakan kerajaan memamerkan kekuasaan itu.

Kekuasaan dalam birokrasi pemerintah selama ini digunakan sangat sentralistis dan eksekutif. Ada korelasi yang positif antara tingkatan hirarki jabatan dalam birokrasi dengan kekuasaan (*power*), semakin tinggi *layer* atau lapisan hirarki jabatan seseorang dalam birokrasi semakin besar kekuasaannya, dan semakin rendah lapis hierarkinya semakin tidak berdaya (*powerless*). Adapun yang berada diluar lapis-lapis hirarki (*beyond the hierarchy*) adalah rakyat yang sama sekali tidak memiliki kekuatan untuk menghadapi kekuasaan birokrasi.²⁷

Adapun fungsi birokrasi menurut Tjokrowinoto, yaitu :

- a. Fungsi instrumental yakni menjabarkan perundang-undangan dan kebijakan publik dalam kegiatan rutin untuk memproduksi jasa, pelayanan, komoditi atau mewujudkan situasi tertentu.

²⁷Miftha toha, *Op.cit.* hlm. 14

- b. profesionalisme untuk mempengaruhi sosok kebijaksanaan.
- c. Fungsi katalis *public interest* yaitu mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan publik dan mengintegrasikan atau menginkorporasikannya dalam kebijaksanaan dan keputusan pemerintah.
- d. Fungsi enterprencurial yaitu member inspirasi bagi kegiatan-kegiatan inovatif dan non rutin serta mengaktifkan sumber-sumber daya potensial untuk mencapai tujuan yang optimal.²⁸

2. NETRALITAS BIROKRASI

Netralitas birokrasi merupakan birokrasi pemerintah yang tidak memihak terhadap kekuatan politik dan golongan dominan dengan istilah politiknya *apoliti*. Sikap apolitik diperlukan agar pelayanan serta pengabdianya kepada pemerintahan dan kepada seluruh masyarakat atau sebagai abdi Negara dan abdi rakyat.

Di Indonesia, upaya melepaskan birokrasi dari pengaruh politik bukan lagi sekedar wacana. Seperti pada masa kepresidenan Habibie, telah dikeluarkan PP no 5 tahun 1999 yang menekankan bahwa PNS harus netral dari partai politik. Meskipun usaha itu merupakan langkah maju, namun belum mampu mewujudkan birokrasi yang netral dan independen mengingat birokrasi di Indonesia belum lepas dari pengaruh pemerintah (eksekutif) yang merupakan kekuasaan politik.

²⁸ Tjokrowinoto, Moeljarto, Dkk, 2004, *Birokrasi Dalam Polemik Cetakan II* Saiful Arif (Editor), Pustaka Pelajar Bekerjasama Dengan Pusat Studi Kewilayahan Universitas Muhammadiyah Malang, Pustaka Pelajar Offset, Yogyakarta, Hlm. 54

Dalam konteks Indonesia, aspek kenegaraan dan pemerintah seringkali tidak jelas. Menurut Iskantrinah (2003), dalam sistem pemerintahan Indonesia, presiden memiliki dua kedudukan, sebagai salah satu organ Negara yang bertindak untuk dan atas nama Negara, dan sebagai penyelenggara Negara/administrasi Negara. Pada prakteknya, seringkali terjadi pencampuran antara presiden sebagai kepala Negara dan kepala pemerintahan. Peran eksekutif yang dimainkan presiden seringkali dialamatkan kepada kepala Negara, begitu sebaliknya. Ketidakjelasan peran ini mengakibatkan birokrasi yang seharusnya menjadi institusi Negara lalu menjadi institusi pemerintah.

Campur aduknya birokrasi Negara dan birokrasi pemerintah membuat birokrasi di Indonesia tak pernah benar-benar netral. Pemerintah yang notabene pejabat politik, memiliki kekuasaan yang sangat besar terhadap birokrasi. Bahkan, pengaruh pemerintah (eksekutif) menjangkau hampir seluruh lembaga negara karena seluruh lembaga negara (legislatif, yudikatif, dan lembaga lain yang dibentuk atas dasar konstitusi) terdapat unsur birokrasi (melalui sekretariat jendral). Pada posisi ini, pengaruh pemerintah sangat dominan, dimana masing-masing lembaga Negara seharusnya saling independen antara satu dengan yang lainnya.

Pola hubungan bawahan-atasan antara birokrasi dan pemerintah rentan untuk disalahgunakan. Presiden dapat mengeluarkan kebijakan apa saja terhadap birokrasi yang sesungguhnya menjadi area kerja internal birokrasi. Begitu pula yang terjadi di lingkungan pemerintahan daerah. Akibatnya diberbagai wilayah, Kepala Daerah bersikap selayaknya raja yang bertindak

bebas terhadap birokrasi. Bahkan Kepala Daerah (Bupati dan Walikota) bisa memainkan birokrasi seperti melakukan mutasi, merekrut dan memasang orang-orang kepercayaan serta memanfaatkan seluruh instrument birokrasi untuk kepentingan-kepentingan politis jangka pendek.

Administrasi Negara sebagai organ birokrasi di Indonesia tampaknya akan sulit bersikap independen dan netral. Di Indonesia, administrasi negara berada di bawah kekuasaan pemerintah, dan karenanya disebut administrasi pemerintahan. Posisi ini membuat birokrasi senantiasa dalam bayang-bayang kuat pemerintahan, baik Presiden-Wakil Presiden, Menteri, serta Kepala Daerah Provinsi dan Kepala Daerah Kabupaten/Kota. Merujuk pada Rancangan Undang-undang (RUU) Administrasi Pemerintah yang dikeluarkan oleh kantor Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara.

Administrasi Pemerintahan adalah semua tindakan hukum dan tindakan materiil pemerintah yang dilakukan oleh instansi Pemerintah dan Pejabat Administrasi Pemerintahan serta badan hukum lain yang diberi wewenang untuk melaksanakan semua fungsi dan tugas pemerintahan, termasuk memberikan pelayanan publik terhadap masyarakat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Posisi administrasi pemerintahan berada di bawah kekuasaan eksekutif (pemerintah). Pandangan itu ditegaskan dengan sistem presidensiil yang dianut di Indonesia dimana Presiden dan Wakil Presiden merupakan institusi penyelenggara kekuasaan eksekutif Negara yang tertinggi di bawah konstitusi. Dalam sistem ini tidak dikenal dan tidak perlu dibedakan adanya Kepala

Negara dan Kepala Pemerintahan. Keduanya adalah Presiden dan Wakil Presiden dalam menjalankan pemerintahan Negara, kekuasaan dan tanggung jawab politik berada ditangan presiden.²⁹ Pemerintahan seperti itu memunculkan kekeliruan kerangka pemikiran yang sudah lama dibangun, yakni :

1. Kepala pemerintah/daerah adalah penguasa dan penanggung jawab pemerintahan.
2. Birokrasi (Administrasi pemerintahan) berada di wilayah eksekutif dan merupakan aparat pemerintah.
3. Pemerintah (Presiden-Wakil, Menteri, Kepala Daerah) memiliki kewenangan dan tanggung jawab sepenuhnya untuk menjalankan roda administrasi pemerintahan.

3. ASAS NETRALITAS

Asas netralitas dalam birokrasi secara teori, terkait kenetralitasan pegawai ASN khususnya kalangan birokrasi tidak banyak dibatas oleh para Pakar, Woodrow Wilson menyoroti tentang kenetralan birokrasi. Birokrasi pemerintah menurut Wilson berfungsi melaksanakan kebijakan politik, sehingga birokrasi itu harus berada diluar kajian politik . konsep dasar Wilson kemudian diukiti oleh sarjana politik Frank Goodnow (1900) yang menyatakan bahwa ada dua

²⁹ Jimly Asshiddiqie, Struktur Ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan Keempat UUD 1945, Makalah Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Tema : Penegakan Hukum dalam Era Pembangunan Berkelanjutan, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi manusia RI, 2003, hlm 8

fungsi pokok pemerintah yang amat berbeda satu sama lainnya yaitu fungsi pokok politik dan administrasi. Fungsi politik berarti pemerintah membuat merumuskan kebijakan-kebijakan, sementara fungsi administrasi berarti pemerintah tinggal melaksanakan kebijakn tersebut.³⁰

Penegasan asas netralitas telah tersirat dalam Pasal 1 ayat 5 Undang-undang Nomor 5 tahun 2014 tentang manajemen ASN yakni bahwa “ manajemen ASN adalah pengelolaan ASN yang professional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Bersihnya PNS dalam setiap bentuk intervensi dan pengaruh dari dalam maupun luar.

4. Pemilihan Kepala Daerah (Pemilukada)

Pemilihan kepala daerah secara langsung pertama kali dilakukan di Indonesia dimulai sejak tahun 2005. Pemilihan saat itu berbeda karena dahulunya pemilihan kepala daerah dipilih oleh legislatif di daerah telah berubah. Pelaksanaan pemilihan kepala daerah saat ini, rakyat tak lagi menjadi penonton tetapi sebagai penentu kewenangan seorang pemimpin daerah. Pemilukada langsung merupakan proses demokrasi bagi seluruh lapisan masyarakat untuk bertanggungjawab atas keberhasilan roda pemerintahan. Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah pemilu untuk memilih Kepala Daerah dan Wkakil Kepala Daerah secara langsung dalam

³⁰ Akhmad Aulawi, *Penerapan Sistem Merit Dalam Manajemen ASN Dan Netralitas ASN Dari Unsur Politik Dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara*, Journal, Rest Vinding

Negara. Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-undang dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Sebelum diberlakukannya Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih oleh dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD), pemilihan kepala daerah secara langsung telah diatur dalam Undang-undang No 32 tahun 2004 Pasal 56 *jo* Pasal 119 dan peraturan pemerintah nomor 6 tahun 2005 yang menyatakan bahwa pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, rahasia, jujur dan adil.

Sejak diberlakukannya Undang-undang No 22 tahun 2007 tentang penyelenggaraan pemilihan umum, pilkada dimasukkan dalam rezim pemilu, sehingga secara resmi bernama “Pemilihan Umum Kepala Daerah” atau “Pemilukada”. Berdasarkan Undang-undang nomor 32 tahun 2004, peserta pemilukada adalah pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Ketentuan ini diubah dengan Undang-undang nomor 12 tahun 2008 yang menyatakan bahwa peserta pemilukada juga dapat berasal dari pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang. Undang-undang ini menindaklanjuti keputusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan beberapa Pasal menyangkut peserta pemilukada dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004.³¹

Pelaksanaan pemilukada langsung sejalan dengan otonomi daerah dan upaya menciptakan pemerintahan demokratis dimana kedaulatan dan

³¹ <http://www.kpu-tangerangkota.go.id/p/pemilihan-umum-kepala-daerah-dan-wakil.html?m=1>, diakses pada tanggal 29 April 2017 pukul 13.00

kekuasaan berada di tangan rakyat yang difasilitasi lewat Undang-undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah Pasal 56 ayat 1 menyebutkan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, jujur, bebas, umum, rahasia dan adil. Adapun Asas-asas pemilu yaitu :³²

- a) Langsung berarti rakyat (pemilih) mempunyai hak untuk secara langsung memberikan suaranya sesuai dengan kehendak hatinya, tanpa perantara;
- b) Umum berarti pada dasarnya semua warga negara yang memenuhi syarat minimal dalam usia, yaitu sudah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau telah/pernah kawin berhak ikut memilih dalam pemilihan umum. Warga negara yang sudah berumur 21 (dua puluh satu) tahun berhak dipilih. Jadi pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara yang telah memenuhi syarat tertentu tanpa diskriminasi (pengecualian) berdasarkan acuan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, dan status sosial;
- c) Bebas berarti setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun. Di dalam melaksanakan haknya, setiap warganegara dijamin keamanannya, sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hatinya dan kepentingannya;

³² <http://dhea-adzana.blogspot.com/2012/03/asas-asas-pemilu-tujuan-pemilu-20042009.html>, diakses pada 11 april 2017, pukul 23.40 WIB

- d) Rahasia berarti dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pemilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apapun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada suaranya diberikan. Asas rahasia ini tidak berlaku lagi bagi pemilih yang telah keluar dari tempat pemungutan suara dan secara sukarela bersedia mengungkapkan pilihannya kepada pihak manapun.
- e) Jujur berarti dalam menyelenggarakan pemilihan umum, penyelenggaraan/pelaksana, pemerintah dan partai politik peserta pemilu, pengawa dan pemantau pemilu, termasuk pemilih, serta semua pihak yang terlibat secara tidak langsung, harus bersikap jujur sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku;
- f) Adil berarti dalam menyelenggarakan pemilu, setiap pemilih dan partai politik peserta pemilu mendapatkan perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

Sistem pilkada langsung dilaksanakan oleh lembaga independen, mandiri dan non-partisan sebagai objektivitas, transparansi dan keadilan bagi pemilih dan peserta pilkada dapat dioptimalkan. Lembaga yang berwenang sebagai penyelenggara pilkada langsung adalah DPRD, KPUD, dan Pemerintah Daerah sesuai dengan Undang-undang no 32 tahun 2004, DPRD yang berkedudukan sebagai pemegang otoritas politik karena merupakan representasi rakyat yang memiliki mandate penyelenggaraan pilkada langsung. KPUD berfungsi sebagai pemegang mandate penyelenggaraan pilkada dan

merupakan pelaksana teknis dalam setiap tahapan pilkada, mulai dari pendaftaran pemilih sampai pada penetapan calon terpilih. Pemerintah daerah berfungsi sebagai fasilitator dalam proses pelaksanaan pilkada yaitu anggaran, personalia, kebijakan sebagai eksekutif serta tugas teknis lain yang menunjang pelaksanaan pilkada.

Pemilihan kepala daerah secara langsung juga memiliki tujuan. Tujuan dari dilaksanakannya pemilukada serentak adalah :

- 1) Mendekatkan Negara kepada masyarakat;
- 2) Mengembalikan kedaulatan dari kedaulatan Negara menjadi kedaulatan rakyat;
- 3) Memberikan pelajaran politik kepada rakyat;
- 4) Secara psikologis meningkatkan rasa harga diri dan otonomi masing-masing daerah;
- 5) Memberikan legitimasi yang kuat kepada daerah untuk memerintah; dan
- 6) Memberikan kontribusi terhadap pengembangan demokrasi sitingkat lokal.

Netralitas birokrasi sangat dibutuhkan dalam pemilihan kepala daerah. Netralitas birokrasi dalam pemilukada merupakan sikap tidak memihak atau diskriminatif dalam memilih calon kepala daerah tertentu dan ditunjukkan dengan keberpihakannya kepada calon kepala daerah yang dinilai masyarakat sebagai pilihan yang terbaik. Hak pilih birokrasi terhadap calon kepala daerah tertentu tidak didasarkan atas kepentingan pribadi atau pihak calon kepala daerah yang dipilih. Netralitas birokrasi dalam konsep demokrasi tidak hanya

dilihat atau dicapai dengan peran serta masyarakat untuk mengontrol birokrasi, tetapi juga dicapai dengan sistem pemilukada (*election*) yang dilakukan rakyat terhadap pejabat-pejabat pemerintah.

Adanya motif yang ingin dicapai birokrat dalam keterlibatannya dengan tim sukses pilkada demi meraih jabatan yang menjadikannya sebagai aktor. Birokrasi secara sadar menjadi bagian dari koalisi pemenang kandidat, birokrat rela bila program dan kegiatannya didompleng kepentingan politik yang berpotensi mengakumulasi dukungan publik terhadap kandidat kepala daerah. Keterlibatan PNS dalam pilkada langsung sangat mungkin terjadi jika kita hubungkan dengan kondisi daerah pemilihan. Untuk daerah pemilihan tertentu, misalnya perkotaan, keterlibatan PNS dapat dibatasi, tetapi untuk daerah pinggiran yang manusianya terbatas, PNS dapat membantu menjadi panitia penyelenggara pilkada. Ketentuan ini sangat penting agar tidak terjadi keraguan baik untuk PNS maupun untuk lembaga lain, seperti panwas yang selalu mencatat setiap penyelenggara. Sebenarnya, yang harus mendapatkan titik tekan pelanggaran PNS terlibat dalam penyelenggaraan pilkada langsung adalah dalam konteks sebagai peserta, baik sebagai calon kepala daerah maupun tim kampanye pendukung kepala daerah.