

BAB II

**TINJAUAN UMUM TENTANG ASAS NETRALITAS PEGAWAI NEGERI
SIPIL DAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH**

A. Tinjauan Umum tentang Asas Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS)

1. Pengertian Netralitas

Netralitas berasal dari kata “netral” yang artinya tidak membantu atau tidak mengikuti salah satu pihak. Sedangkan Netralitas adalah keadaan dan sikap netral (tidak memihak, bebas).¹ Sehingga seseorang dapat dinyatakan netral apabila ia tidak memihak kepada dua atau lebih orang atau memihak kepada organisasi atau lembaga dalam penentuan sesuatu misalnya organisasi partai politik.² Netral juga dapat diartikan sebagai:

- a. Sikap tidak memihak dan tidak berpihak terhadap salah satu kelompok/ golongan.
- b. Tidak diskriminatif.
- c. Steril dari kepentingan kelompok.

¹ Rusliandy, “Netralitas Pegawai Negeri Sipil”, <http://rusliandy.blogspot.co.id/2009/06/netralitas-pegawai-negeri-sipil.html>, diakses pada tanggal 25 Maret 2017 pukul 20.21 WIB.

² Dispen, “Netralitas PNS dalam Pilkada”, <http://dispenmaterikuliah.blogspot.co.id/2011/07/netralitas-pns-dalam-pilkada.html>, diakses pada tanggal 25 Maret 2017 20.55 WIB.

d. Tidak terpengaruh dari kepentingan partai politik.³

Netralitas atau *neutrality* (kenetralan) berasal dari kata *neutral* yang berarti murni. Murni dalam hal ini disamakan dengan tidak memihak.⁴ Sedangkan asas netralitas adalah bahwa setiap pegawai aparatur sipil negara tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.⁵

2. Pengertian Pegawai Negeri Sipil (PNS)

Pegawai Negeri Sipil, menurut Kamum Umum Bahasa Indonesia, “Pegawai” berarti “orang yang bekerja pada pemerintah (perusahaan dan sebagainya), sedangkan “Negeri” berarti Negara atau pemerintah, jadi Pegawai Negeri Sipil adalah orang yang bekerja pada pemerintah atau Negara.⁶ Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai ASN secara tetap oleh pejabat Pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.⁷ Selanjutnya pada pasal 7 menyebutkan PNS merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai

³ Anonim, “Netralitas Pegawai Negeri Sipil”, https://docs.google.com/document/d/1svE_SXQZsGw01bAlGVPKTZYRjvHRgdMyr158XE4RsUyU/edit#!, diakses pada tanggal 25 Maret 2017 pukul 20.58 WIB.

⁴ *Ibid.*

⁵ Republik Indonesia, *Op.Cit.* Penjelasan Umum Pasal 2, Huruf f.

⁶ W.J.S Poerwadarminta, 1986, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, hlm. 702.

⁷ Republik Indonesia, *Op.Cit.* Pasal 1 angka 3

pegawai tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan memiliki nomor induk pegawai secara nasional.⁸ Pegawai negeri terdiri dari:

- a. Pegawai Negeri Sipil
- b. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia
- c. Anggota Tentara Nasional Indonesia.

Pegawai Negeri Sipil terdiri dari 2 (dua) yaitu Pegawai Negeri Sipil (PNS) Pusat dan Pegawai Negeri Sipil (PNS) Daerah.

1) Pegawai Negeri Sipil (PNS) Pusat adalah:

- a) Pegawai Negeri Sipil yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan bekerja pada Departemen, Lembaga pemerintah non Departemen, Kesekretariatan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara, Instansi Vertikal di Daerah Propinsi/Kabupaten/ Kota, Kepaniteraan Pengadilan, atau dipekerjakan untuk menyelenggarakan tugas Negara lainnya.⁹
- b) Pegawai Negeri Sipil Pusat yang bekerja pada perusahaan jawatan.
- c) Pegawai Negeri Sipil Pusat yang diperbantukan atau dipekerjakan pada daerah otonom.

⁸ *Ibid*, Pasal 7.

⁹ Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999, Nomor 169, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3890, Penjelasan Umum, Pasal 2 ayat (2) huruf a

- d) Pegawai Negeri Pusat yang berdasarkan suatu peraturan perundang-undangan diperbantukan atau dipekerjakan pada badan lain, seperti perusahaan umum, yayasan, dan lain-lain.
 - e) Pegawai Negeri Sipil Pusat yang menyelenggarakan tugas negara lain, seperti hakim pada pengadilan negeri, pengadilan tinggi, dan lain-lain.
- 2) Pegawai Negeri Sipil (PNS) Daerah adalah Pegawai Negeri Sipil yang bekerja di daerah otonom seperti daerah provinsi/kabupaten/kota dan gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan bekerja pada Pemerintah Daerah, atau diperkerjakan diluar instansi induknya.¹⁰

Pegawai Negeri Sipil Pusat dan Pegawai Negeri Sipil Daerah bisa diperbantukan di luar instansi induk, gajinya dibebankan pada instansi yang menerima perbantuan.¹¹

3. Pengertian Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS)

Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah kebijakan politik yang melarang PNS untuk terlibat politik praktis atau harus netral dalam politik karena keberadaannya sebagai pelayan masyarakat.¹² Makna dari netralitas ini menurut Marbun yaitu agar bebasnya PNS dari pengaruh kepentingan partai politik atau tidak berperan dalam proses politik, namun

¹⁰ *Ibid*, Pasal 2 ayat (2) huruf b

¹¹ *Ibid*.

¹² GlosarId, "Arti Netralitas PNS", https://glosar.id/index.php/term/pengetahuan_80151-netralitas-pns-adalah.xhtml, diakses pada tanggal 30 Maret 2017 pukul 14.07 WIB.

masih tetap mempunyai hak politik untuk memilih, dan berhak untuk dipilih dalam pemilihan umum. Maksud netralitas yang lain adalah jika seorang Pegawai Negeri Sipil 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 dalam pemerintahan.¹³ Makna netralitas tersebut di atas adalah bebasnya Pegawai Negeri Sipil dari pengaruh kepentingan partai politik tertentu atau tidak memihak untuk kepentingan partai tertentu atau tidak berperan dalam proses politik karena dikhawatirkan pegawai tersebut menyalahgunakan penggunaan fasilitas negara untuk kepentingan partai seperti yang telah terjadi pada masa Orde Baru.¹⁴

Setiap peraturan memiliki pembatasan terhadap keberlakuannya untuk dapat menegaskan aspek kepastian, keadilan, dan kegunaan hukum. Artinya tidak ada satupun peraturan yang keberlakuannya sepanjang zaman dan memenuhi kebutuhan realitas sosial yang terus berubah, sehingga setiap perubahan pada hakikatnya merupakan konsekuensi logis bagi setiap keinginan untuk memenuhi tuntutan zaman.¹⁵

¹³ S.F. Marbun, 1998, *Reformasi Hukum Tata Negara, Netralitas Pegawai Negeri Dalam Kehidupan Politik Di Indonesia*, Yogyakarta, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Hlm. 74.

¹⁴ Sri Hartini, Penegakan Hukum Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS). *Jurnal Dinamika Hukum*. Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto. Vol. 9 Nomor 3, September 2009

¹⁵ Ellydar Chaidir, 2008, *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Yogyakarta, Total Media, hlm. 294.

Dalam hubungan hukum antara negara dengan pegawai pemerintah, telah ditegaskan ketentuan tentang pembatasan perilaku pegawai yang bekerja dalam instansi negeri. Hubungan ini disebut dengan hubungan dinas publik. Inti dari hubungan dinas publik adalah kewajiban bagi pegawai yang bersangkutan untuk tunduk pada pengangkatan dalam beberapa macam jabatan tertentu yang mengakibatkan pegawai yang bersangkutan tidak menolak (menerima tanpa syarat) pengangkatannya dalam satu jabatan yang telah ditentukan oleh pemerintah. Pemerintah sebaliknya berhak mengangkat seorang pegawai dalam jabatan tertentu tanpa adanya penyesuaian kehendak dari yang bersangkutan.¹⁶

Dalam penerapannya, hubungan dinas publik ini berkaitan dengan segi pengangkatan birokrasi pemerintah yang dikenal dengan teori *Contract Sui Generis*. Teori yang dikemukakan oleh Buysini menyatakan bahwa *Contract Sui Generis* mensyaratkan birokrat pemerintah harus setia dan taat selama berstatus sebagai pegawai negeri, meskipun dia setiap saat dapat mengundurkan diri. Dari pendapat Buysini, dapat disimpulkan bahwa selama menjadi pegawai negeri, mereka tidak dapat melaksanakan hak-hak asasinya secara penuh.¹⁷

Apabila pegawai negeri akan melaksanakan hak-hak asasinya secara penuh, maka pemerintah dapat menyatakan yang bersangkutan bukanlah orang yang diperlukan bantuannya oleh pemerintah. Berkaitan

¹⁶ S.F. Marbun dan Mahfud M. D, 1987, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, Liberty, hlm. 98-99.

¹⁷ *Ibid*, hlm. 99-100

dengan hal ini, Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa kajian hukum administrasi lebih memandang hubungan hukum kepegawaian tersebut sebagai hubungan *Openbare Dienstbetrekking* (hubungan dinas publik) terhadap Negara (pemerintah). Hubungan dinas publik yang melekat pada hubungan kepegawaian itu lebih merupakan hubungan *sub-ordinatie* antara bawahan dan atasan.¹⁸

4. Kedudukan Pegawai Negeri Sipil

Kedudukan dan peranan dari Pegawai Negeri dalam setiap organisasi pemerintahan sangatlah menentukan, sebab Pegawai Negeri Sipil merupakan tulang punggung pemerintahan dalam melaksanakan pembangunan nasional.¹⁹ Pegawai ASN berkedudukan sebagai unsur aparatur Negara. Pegawai ASN melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh pimpinan Instansi Pemerintah. Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik.²⁰

Rumusan kedudukan pegawai negeri didasarkan pada pokok-pokok pikiran bahwa pemerintah tidak hanya menjalankan fungsi umum pemerintahan, tetapi juga harus mampu melaksanakan fungsi pembangunan atau dengan kata lain pemerintah bukan hanya menyelenggarakan tertib pemerintahan, tetapi juga harus mampu

¹⁸ Philipus M.Hadjon (et.al.), 2005, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, hlm. 214.

¹⁹ Sri Hartini, Setiajeng Kadarsih, Tedi Sudrajat, 2014, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 31.

²⁰ Republik Indonesia, *Op. Cit.* Bab III, Pasal 8 dan 9.

menggerakkan dan memperlancar pembangunan untuk kepentingan rakyat banyak.²¹

Pegawai Negeri mempunyai peranan penting, sebab pegawai negeri merupakan unsur aparatur Negara untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan dalam rangka mencapai tujuan Negara. Kelancaran pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan nasional terutama sekali tergantung pada kesempurnaan aparatur negara yang pada pokoknya tergantung juga dari kesempurnaan pegawai negerinya (sebagian dari aparatur Negara).²²

Dalam konteks hukum publik, Pegawai Negeri Sipil bertugas membantu Presiden sebagai Kepala Pemerintahan dalam menyelenggarakan pemerintahan, tugas melaksanakan peraturan perundang-undang, dalam arti kata wajib mengusahakan agar setaip peraturan perundang-undangan ditaati oleh masyarakat. Di dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan pada umumnya, kepada pegawai negeri diberikan tugas kedinasan untuk dilaksanakan sebaik-baiknya. Sebagai abdi Negara seorang pegawai negeri juga wajib setia dan taat kepada Pancasila sebagai falsafah dan ideology Negara, kepada Undang-Undang Dasar 1945, kepada Negara, dan kepada pemerintah.²³

²¹ C.S.T Kansil, 1979, *Pokok-Pokok Hukum Kepegawaian Republik Indonesia*, Jakarta, Pradnya Paramitha, hlm. 38.

²² Sri Hartini, Setiajeng Kadarsih, Tedi Sudrajat, *Op. Cit*, hlm.38.

²³ C.S.T. Kansil, *Op. Cit*, hlm 18.

Selain itu PNS juga harus profesional, Profesionalisme yang melekat pada setiap gerak langkah PNS akan menopang lahirnya netralitas.

Berdasarkan fakta sejarah, terdapat beberapa hal yang perlu dievaluasi terkait kerentanan status PNS dalam politik praktis yaitu:

- a. Banyaknya kasus dalam pemilihan umum kepala daerah yang menunjukkan keterlibatan PNS dalam menyukseskan salah satu pasangan calon kepala daerah didasarkan oleh adanya iming-iming promosi jabatan. Implikasinya adalah semakin buruknya kualitas pelayanan masyarakat serta semakin terpuruknya citra pemerintah karena pembangunan sistem kerja yang tidak profesional dan memihak serta menyampingkan asas netralitas.
- b. Masih adanya ketidakpastian hukum atas posisi politik PNS. Disatu sisi setiap warga diberikan hak politik secara luas, namun disisi lain, PNS sebagai pelayan publik dibatasi hak politiknya.²⁴

5. Disiplin Pegawai Negeri Sipil

Untuk mencapai tujuan nasional, diperlukan adanya Pegawai Negeri Sipil sebagai unsur Aparatur Negara, Abdi Negara, dan Abdi Masyarakat yang penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara, dan Pemerintah serta yang bersatu padu, bermental baik, berwibawa, berdaya guna, berhasil guna, bersih, bermutu tinggi dan sadar akan tanggung jawabnya untuk menyelenggarakan tugas

²⁴ Sri Hartini, Setiajeng Kadarsih, dan Tedi Sudrajat. Kebijakan Netralitas Politik Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilukada (Studi di Jawa Tengah), Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum, Volume 1, Nomor 3, Tahun 2014

pemerintahan dan pembangunan. Untuk membina Pegawai Negeri Sipil yang demikian itu, antara lain diperlukan adanya peraturan disiplin yang memuat pokok-pokok kewajiban, larangan, dan sanksinya apabila kewajiban tidak ditaati, atau larangan dilanggar.²⁵

Unsur-unsur kedisiplinan aparat pemerintahan antara lain: ketaatan, kesetiaan, kesungguhan dalam menjalankan tugas dan kesanggupan berkorban, dalam hal ini mengorbankan kepentingan pribadi dan golongan untuk kepentingan negara dan masyarakat.

Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah peraturan yang mengatur mengenai kewajiban, larangan, dan sanksi apabila kewajiban tidak ditaati atau larangan dilanggar oleh pegawai negeri sipil. Disiplin Pegawai Negeri Sipil adalah kesanggupan Pegawai Negeri Sipil untuk menaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan kedinasan yang apabila tidak ditaati atau dilanggar dijatuhi hukuman disiplin. Tujuan hukuman disiplin adalah untuk memperbaiki dan mendidik Pegawai Negeri Sipil yang melakukan pelanggaran disiplin.²⁶

Dalam manajemen kepegawaian yang baik, sangat dibutuhkan ketersediaan pribadi pegawai yang baik guna menunjang pelaksanaan tugas-tugas yang diembannya. Kebaikan pegawai itu sangat menentukan keberhasilan dalam pencapaian tujuan dari unit-unit organisasi kerja

²⁵ Miftah Thoha, 2008, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, hlm 42.

²⁶ *Ibid*, hlm 43

pemerintahan. Dalam masalah pembinaan kualitas kerohanian Pegawai Negeri Sipil, tentu tidak cukup hanya dengan melakukan pembinaan moral yang dilakukan oleh para pimpinan dari unit pegawai itu sendiri, tetapi dibutuhkan juga suatu regulasi yang dapat menggiring perilaku pegawai menjadi pegawai yang andal, professional, dan juga bermoral.²⁷ Keandalan dari seorang pegawai tentu harus di tunjukkan dari kemampuan dalam melaksanakan tugas dan harus dibarengi dengan jiwa profesionalitas.

Di samping itu, tentu juga harus dilandasi dengan jiwa dan moral yang baik. Semua unsur kepribadian pegawai tersebut tentu sangat membantu pencapaian *good governance* menuju aparat yang bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Untuk mencapai kualitas pegawai tersebut, tentu dibutuhkan suatu perangkat penegakan disiplin pegawai negeri sipil. Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Dalam Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil diatur ketentuan-ketentuan mengenai:

- a. Kewajiban dan Larangan
- b. Hukuman disiplin
- c. Upaya Administratif
- d. Berlakunya hukuman disiplin dan Pendokumentasian keputusan hukuman disiplin

²⁷ Yos Johan Utama, 2016, *Hukum Administrasi Negara*, Banten, Univeristas Terbuka, hlm. 3.37

Kewajiban-kewajiban yang harus ditaati oleh setiap Pegawai Negeri Sipil, yaitu Setiap PNS wajib:

- a. mengucapkan sumpah/janji PNS;
- b. mengucapkan sumpah/janji jabatan;
- c. setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Pemerintah;
- d. menaati segala ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepada PNS dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggung jawab;
- f. menjunjung tinggi kehormatan negara, Pemerintah, dan martabat PNS;
- g. mengutamakan kepentingan negara daripada kepentingan sendiri, seseorang, dan/atau golongan;
- h. memegang rahasia jabatan yang menurut sifatnya atau menurut perintah harus dirahasiakan;
- i. bekerja dengan jujur, tertib, cermat, dan bersemangat untuk kepentingan negara;
- j. melaporkan dengan segera kepada atasannya apabila mengetahui ada hal yang dapat membahayakan atau merugikan negara atau Pemerintah terutama di bidang keamanan, keuangan, dan materiil;
- k. masuk kerja dan menaati ketentuan jam kerja;
- l. mencapai sasaran kerja pegawai yang ditetapkan;

- m. menggunakan dan memelihara barang-barang milik negara dengan sebaik-baiknya;
- n. memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat;
- o. membimbing bawahan dalam melaksanakan tugas;
- p. memberikan kesempatan kepada bawahan untuk mengembangkan karier; dan menaati peraturan kedisiplinan yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang.²⁸

Larangan-larangan yang tidak boleh dilanggar oleh Pegawai Negeri Sipil, yaitu Setiap PNS dilarang:

- a. menyalahgunakan wewenang;
- b. menjadi perantara untuk mendapatkan keuntungan pribadi dan/atau orang lain dengan menggunakan kewenangan orang lain;
- c. tanpa izin Pemerintah menjadi pegawai atau bekerja untuk negara lain dan/atau lembaga atau organisasi internasional;
- d. bekerja pada perusahaan asing, konsultan asing, atau lembaga swadaya masyarakat asing;
- e. memiliki, menjual, membeli, menggadaikan, menyewakan, atau meminjamkan barang-barang baik bergerak atau tidak bergerak, dokumen atau surat berharga milik negara secara tidak sah;
- f. melakukan kegiatan bersama dengan atasan, teman sejawat, bawahan, atau orang lain di dalam maupun di luar lingkungan kerjanya dengan

²⁸ Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2010 Nomor 74. Bab II, Pasal 3.

tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan, atau pihak lain, yang secara langsung atau tidak langsung merugikan negara;

- g. memberi atau menyanggupi akan memberi sesuatu kepada siapapun baik secara langsung atau tidak langsung dan dengan dalih apapun untuk diangkat dalam jabatan;
- h. menerima hadiah atau suatu pemberian apa saja dari siapapun juga yang berhubungan dengan jabatan dan/atau pekerjaannya;
- i. bertindak sewenang-wenang terhadap bawahannya;
- j. melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan yang dapat menghalangi atau mempersulit salah satu pihak yang dilayani sehingga mengakibatkan kerugian bagi yang dilayani;
- k. menghalangi berjalannya tugas kedinasan;
- l. memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara:
 - 1) ikut serta sebagai pelaksana kampanye;
 - 2) menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS;
 - 3) sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain; dan/atau
 - 4) sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara;
- m. memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden dengan cara:

- 1) membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau
 - 2) mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat;
- n. 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 atau Surat Keterangan Tanda Penduduk sesuai peraturan perundang-undangan; dan
- o. memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, dengan cara:
- 1) terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah;
 - 2) menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye;
 - 3) membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau

4) mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.²⁹

6. Etika Pegawai Negeri Sipil

Dalam kehidupan bermasyarakat, setiap anggota masyarakat diharapkan dapat bersosialisasi dengan anggota masyarakat lainnya. Akan tetapi, dalam kehidupan bermasyarakat dibatasi oleh kaidah-kaidah yang terdapat dalam lingkungannya, baik itu norma hukum, kesopanan, kesusilaan dan agama yang disebut sebagai etika.

Istilah etika berasal dari bahasa Yunani, yaitu *ethos*, yang berarti kebiasaan atau watak. Jadi dalam hal ini etika merupakan pola perilaku atau kebiasaan yang baik dan dapat diterima oleh lingkungan pergaulan seseorang atau sesuatu organisasi tertentu.³⁰

Dalam konteks organisasi administrasi publik atau pemerintah, pola-pola sikap dan perilaku serta hubungan antar manusia dalam organisasi maupun hubungannya dengan pihak luar organisasi pada umumnya diatur dalam peraturan perundangan yang berlaku. Etika bagi aparatur pemerintah merupakan hal penting yang harus dikembangkan

²⁹ Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, Bab II, Pasal 4.

³⁰ Desi Fernanda, 2003, *Etika Organisasi Pemerintah*, Jakarta, Lembaga Administrasi Negara-Republik Indonesia, hlm.2.

karena dengan adanya etika diharapkan mampu untuk membangkitkan kepekaan birokrasi (pemerintah) dalam melayani kepentingan masyarakat.³¹

Nilai-nilai etika yang harus ditaati oleh Pegawai Negeri Sipil tercermin dalam kewajiban PNS berdasarkan peraturan perundangan. Kewajiban pegawai negeri adalah segala sesuatu yang wajib dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Bentuk konkret dari penjabaran iktikad baik pemerintah dalam menjunjung tinggi nilai-nilai etika di lingkungan Pegawai Negeri Sipil adalah dicantumkannya kode etik Pegawai Negeri Sipil dan Sumpah/Janji Pegawai Negeri Sipil dalam Undang-Undang Nomor yang berlaku.³²

B. Tinjauan Umum tentang Pemilihan Kepala Daerah

1. Pengertian Kepala Daerah

Kepala Daerah adalah orang yang diberikan tugas oleh pemerintah pusat untuk menjalankan pemerintahan di daerah. Kedudukan kepala daerah dan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) sama tingginya.³³ Kepala Daerah, dalam konteks Indonesia adalah gubernur (kepala daerah provinsi), bupati (kepala daerah kabupaten), atau wali kota (kepala daerah kota). Kepala daerah dibantu oleh seorang wakil kepala daerah.

³¹ Sri Hartini, Setiajeng Kadarsih, Tedi Sudrajat, *Op. Cit*, hlm 47.

³² *Ibid*, hlm 48

³³ Ali Samiun, "Pengertian Kepala Daerah, Tugas dan Pemilihan Kepala Daerah", <http://www.informasiahli.com/2015/08/pengertian-kepala-daerah-tugas-dan-pemilihan-kepala-daerah.html>, diakses pada tanggal 2 April 2017 pukul 22.31WIB.

Kepala Daerah mempunyai dua fungsi. Pertama, sebagai Kepala Daerah Otonom. Kedua, sebagai pimpinan yang menyelenggarakan urusan pemerintahan umum yang menjadi tugas Pemerintah Pusat di daerah. Sebagai Kepala Daerah Otonom disebut Kepala Daerah, yaitu Kepala Daerah Tingkat I dan Kepala Daerah Tingkat II. Sebagai pimpinan penyelenggaraan pemerintahan umum di daerah disebut Kepala Wilayah dengan penanaman menurut jenjang wilayah masing-masing. Kepala Wilayah Provinsi adalah Gubernur, Kepala Kabupaten adalah Bupati, Kepala Kotamadya adalah Walikota, dan Kepala Kecamatan adalah Camat.³⁴

Sejak tahun 2005, pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada). Pasangan tersebut dicalonkan oleh partai politik dan/atau independen.³⁵ Seorang kepala daerah mempunyai tugas utama, yaitu memimpin dan bertanggung jawab secara penuh dalam penyelenggaraan segala sesuatu hal yang berjalan di daerah.

Tugas dan Wewenang Kepala Daerah:

- a. Memimpin sebuah penyelenggaraan pemerintahan daerah atas dasar suatu kebijakan yang telah ditetapkan saat bersama DPRD;
- b. Mengajukan sebuah rancangan peraturan daerah atau perda;

³⁴ Philipus M. Hadjon, R Sri Soemantri Martosoewignjo, Sjachran Basah, Bagir Manan, H M Laica Marzuki, J.B.J.M Ten Berge, P.J.J. Van Buuren, F.A.M. Stroink, 2011, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press. Hlm. 114-115.

³⁵ Wikipedia, "Kepala Daerah", https://id.wikipedia.org/wiki/Kepala_daerah, diakses pada tanggal 2 April 2017 pukul 22.23 WIB.

- c. Menetapkan adanya peraturan sebuah daerah (perda) yang sudah disetujui bersama DPRD;
- d. Menyusun serta mengajukan sebuah rancangan peraturan daerah atau perda mengenai APBD untuk dibahas dan ditetapkan kepada DPRD secara bersama;
- e. Mengusahakan untuk terlaksananya sebuah kewajiban daerah;
- f. Mewakili daerahnya baik didalam maupun di luar pengadilan, namun bisa diwakilkan oleh seorang kuasa hukum sesuai aturan perundang-undangan yang ditetapkan;
- g. Menjalankan tugas serta wewenang yang lainnya berdasarkan aturan perundang-undangan.³⁶

Tugas dan Wewenang Wakil Kepala Daerah:

- a. Membantu seorang kepala daerah dalam menyelenggarakan dan menjalankan pemerintah daerah;
- b. Membantu kepala daerah dalam koordinasi aktivitas instansi vertikal didaerah serta menindak tegas apabila ditemukannya sebuah lampiran atau temuan hasil pengawasan seorang aparat pengawas;
- c. Melaksanakan adanya pemberdayaan pemuda dan pemudi;
- d. Mengusahakan terciptanya pengembangan dan kelestarian sosial dan budaya serta lingkungan hidup;

³⁶ Mishba7, "Pengertian, Wewenang dan Tugas Kepala Daerah Bersama Wakil Kepala Daerah", <http://www.mishba7.com/2015/11/pengertian-wewenang-dan-tugas.html>, diakses pada tanggal 2 April 2017 pukul 22.42 WIB.

- e. Memantau serta mengavaluasi terselenggaranya pemerintahan yang ada di kabupaten dan kota untuk seorang wakil kepala daerah provinsi;
- f. Memberi saran dan masukan kepada kepala daerah dalam tugas penyelenggaraan suatu kegiatan pemerintah daerah;
- g. Menggantikan tugas kepala daerah ketika kepala daerah sedang dalam kondisi berhalangan;
- h. Melaksanakan serta melakukan tugas lain yang diberikan oleh kepala daerah.³⁷

Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya itu, Kepala Daerah mempunyai kewajiban:

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan UUD 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- c. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- d. Menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan;
- e. Menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- f. Memajukan dan mengembangkan daya saing yang bersih dan baik;
- g. Melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah;

³⁷ *Ibid.*

- h. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah;
 - i. Menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah di hadapan rapat paripurna DPR Daerah;
 - j. Memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah Pusat;
 - k. Memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPR Daerah;
 - l. Menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.
2. Pengertian Pemilihan Kepala Daerah

Pemilihan umum (pemilu) di Indonesia pada awalnya ditujukan untuk memilih anggota lembaga perwakilan, yaitu DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Setelah amandemen keempat UUD 1945 pada 2002, pemilihan presiden dan wakil presiden (pilpres), yang semula dilakukan oleh MPR, disepakati untuk dilakukan langsung oleh rakyat sehingga pilpres pun dimasukkan ke dalam rezim pemilu. Pilpres sebagai bagian dari pemilu diadakan pertama kali pada Pemilu 2004. Pada 2007, berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (pilkada) juga dimasukkan sebagai bagian dari rezim pemilu.

Pemilihan secara langsung bukanlah hal yang baru bagi rakyat Indonesia, karena sebelumnya telah dilaksanakan pemilihan Presiden dan

Wakil Presiden secara langsung juga. Namun pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan hal yang berbeda, mengingat besarnya kewenangan daerah sejak bergulirnya otonomi daerah. Kepala daerahlah yang paling berperan dalam menentukan keberhasilan pembangunan suatu daerah. Dengan kata lain masyarakat lebih banyak berharap kepada kepala daerah dalam memperbaiki kondisi yang telah ada.

Pemilihan Kepala Daerah atau yang biasa disingkat dengan Pilkada adalah pemilihan umum untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung di Indonesia oleh penduduk daerah setempat yang memenuhi syarat.³⁸ Pilkada adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.³⁹ Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁴⁰ Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah selanjutnya disebut Pilkada adalah pemilihan umum untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur atau Bupati dan Wakil

³⁸ Cakra Arbas, 2012, *Jalan Terjal Calon Independen pada Pemilukada di Provinsi Aceh*, Jakarta, Softmedia, hlm 31.

³⁹ Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005, Nomor 22, Bab I, Pasal 1, Angka 1.

⁴⁰ Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 59. Bab 1, Pasal 1, Angka 4

Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota secara demokratis dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴¹

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada) dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah merupakan instrumen yang sangat penting berdasarkan prinsip demokrasi di daerah, karena dalam penentuan kebijakan Negara inilah perwujudan bahwa pemegang kedaulatan adalah rakyat. Artinya rakyatlah yang menjadi pemegang kekuasaan tertinggi untuk mengatur Pemerintahan Negara. Melalui Pilkada, rakyat dapat menentukan siapa yang pantas dijadikan pemimpin dan wakilnya dalam proses penyaluran pendapat, keluh kesah, saran dan aspirasi, yang selanjutnya menentukan arah masa depan sebuah negara.

Perkembangan demokrasi lokal dalam pemilihan kepala daerah secara langsung adalah merupakan jalan untuk mewujudkan kedaulatan rakyat secara maksimal di tingkat daerah. Terlibatnya rakyat secara langsung dalam pilkada diyakini akan dapat mewujudkan pemerintahan yang demokratis seiring dengan kehendak rakyat.⁴²

Dalam pilkada, seluruh rakyat memiliki peluang yang sama untuk dipilih dan memilih. Partisipasi masyarakat sangat penting karena akan memberikan kontribusi yang sangat besar dalam usaha mewujudkan

⁴¹ Republik Indonesia, Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2012 tentang Pedoman Teknis Pencalonan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Bab I, Pasal 1, Angka 1.

⁴² Janpatar Simamora, “ Eksistensi Pilukada dalam rangka mewujudkan Pemerintah Daerah yang Demokratis”, Jurnal Hukum, Volume 23, Nomor 1, Februari 2011.

pemilukada yang berkualitas.⁴³ Penyelenggara pemilukada adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang diawasi oleh Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota. Pemilihan kepala daerah (Pilkada) dilakukan secara langsung oleh penduduk daerah administratif setempat yang memenuhi syarat. Pemilihan kepala daerah dilakukan satu paket bersama dengan wakil kepala daerah. Kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dimaksud mencakup:

- a. Gubernur dan wakil gubernur untuk provinsi
- b. Bupati dan wakil bupati untuk kabupaten
- c. Wali kota dan wakil wali kota untuk kota.⁴⁴

Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.⁴⁵ Pasangan calon Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah selanjutnya disebut pasangan calon adalah peserta pemilihan yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang telah memenuhi persyaratan.⁴⁶ Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah:

⁴³ Septi Nurwijayanti, 2009, *Politik Ketatanegaraan*, Yogyakarta, Lab Hukum. Hlm. 72-73

⁴⁴ Vidi Kapahang, "Makalah Pengantar Ilmu Politik", <http://kapahangvidi.blogspot.co.id/2015/10/makalah-pengantar-ilmu-politik-tentang.html>, diakses pada tanggal 31 Maret 2017 pukul 15.31 WIB.

⁴⁵ Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004, Nomor 125. Bab IV, Pasal 56, Ayat (1).

⁴⁶ *Ibid.* Bab I, Pasal 1, Angka 20.

- a. pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik.
- b. pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang.⁴⁷

Pemilihan Kepala Daerah memiliki tiga fungsi penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu:

- a. Memilih Kepala Daerah sesuai dengan kehendak bersama masyarakat di daerah sehingga diharapkan dapat memahami dan mewujudkan kehendak masyarakat di daerah.
- b. Melalui pilkada diharapkan pilihan masyarakat di daerah didasarkan pada misi, visi, program serta kualitas dan integritas calon Kepala Daerah, yang sangat menentukan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan di daerah.
- c. Pilkada merupakan sarana pertanggungjawaban sekaligus sarana evaluasi dan control secara politik terhadap seorang Kepala Daerah dan kekuatan politik yang menopang.⁴⁸

Selain itu, terdapat beberapa alasan mengapa diharuskan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung, adalah:

- a. Mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat

⁴⁷ Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008, Nomor 59. Bab IV, Pasal 59, Ayat (1)

⁴⁸ Janedri M Gaffar, 2012, *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta, Kontpress, hlm. 85

Warga masyarakat di daerah merupakan bagian yang tak terpisahkan dari warga masyarakat Indonesia secara keseluruhan, yang mereka juga berhak atas kedaulatan yang merupakan hak asasi mereka, yang hak tersebut dijamin dalam konstitusi kita Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Oleh karena itu, warga masyarakat di daerah, berdasarkan kedaulatan yang mereka punya, diberikan hak untuk menentukan nasib daerahnya masing-masing, antara lain dengan memilih Kepala Daerah secara langsung.

- b. Legitimasi yang sama antar Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dengan DPRD

Sejak Pemilu legislatif 5 april 2004, anggota DPRD dipilih secara langsung oleh rakyat melalui sistem proporsional dengan daftar calon terbuka. Apabila Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tetap dipilih oleh DPRD, bukan dipilih langsung oleh rakyat, maka tingkat legitimasi yang dimiliki DPRD jauh lebih tinggi dari tingkat legitimasi yang dimiliki oleh Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

- c. Kedudukan yang sejajar antara Kepala Daerah dan wakil daerah dengan DPR

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD. Logikanya apabila Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD maka kedudukan DPRD lebih tinggi daripada Kepala Daerah. Oleh karena itu, untuk

memberikan mitra sejajar dan kedudukan sejajar antar Kepala Daerah dan DPRD maka keduanya harus sama-sama dipilih oleh rakyat.

- d. UU No.22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD

Dalam UU diatas, kewenangan DPRD untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sudah dicabut.

- e. Mencegah politik uang

Sering kita mendengar isu politik uang dalam proses pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah oleh DPRD. Masalah politik uang ini terjadi karena begitu besarnya wewenang yang dimiliki oleh DPRD dalam proses pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Oleh karena itu, apabila dilakukan pemilihan Kepala Daerah secara langsung kemungkinan terjadinya politik uang bisa dicegah atau setidaknya dikurangi.⁴⁹

3. Pemilihan Kepala Daerah Serentak

Pemilihan Kepala Daerah Serentak adalah proses Pemilihan Kepala Daerah (baik tingkat Provinsi maupun tingkat Kabupaten/Kota) dalam lingkup wilayah atau kawasan tertentu yang dilakukan secara serentak atau dalam waktu bersamaan. Tujuan dilaksanakannya Pilkada serentak adalah untuk efektifitas dan efisiensi dalam pelaksanaannya,

⁴⁹ Rozali Abdullah, 2005, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 53-55

dengan harapan dapat dilakukannya penghematan waktu, energi dan anggaran pilkada.⁵⁰

Poin penghematan anggaran muncul pada saat KPU membiayai honor petugas TPS. Jika pemilihan Gubernur yang berbarengan dengan pemilihan Bupati atau Walikota, pembiayaan atas petugas TPS hanya perlu dibayarkan satu kali termasuk biaya bimbingan teknis, biaya sosialisasi, dan biaya-biaya lain untuk pembiayaan satu kali pemilihan. Misalnya Pemilihan Gubernur, berbarengan dengan 8 Pemilihan Bupati/Walikota nya, hal-hal yang bisa dihemat adalah pembiayaan honorarium petugas, jadi petugas TPS hanya sekali kerja mengerjakan dua hal, proses rekapitulasi pemilihan gubernur dan proses pemungutan dan penghitungan suara Bupati, Walikota. Honorinya hanya satu kali.

⁵⁰ Anonim, "Pengertian Pilkada Serentak", <http://www.pengertianmenurutparaahli.net/pengertian-pilkada-serentak/>, diakses pada tanggal 4 April 2017 pukul 23.31 WIB