

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Prinsip Netralitas

Netralitas dari sudut pandang ASN khususnya Pegawai Negeri Sipil sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 huruf (f) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 bahwa penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN berdasarkan pada asas netralitas. Menurut penjelasan Pasal 2 huruf f, yang dimaksud dengan “asas netralitas” adalah bahwa setiap Pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.

Netralitas berasal dari kata “netral”, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) kata “netral” artinya “tidak berpihak (tidak ikut membantu salah satu pihak)”.¹³ Sedangkan Netralitas berarti keadaan dan sikap netral (tidak memihak, bebas).¹⁴ Seseorang yang bersikap tidak memihak salah satu pihak diantara dua atau lebih pihak, baik itu orang, golongan, organisasi dalam penentuan hal tertentu misalnya organisasi partai politik. Keadaan dimana seseorang itu steril dari kepentingan, dalam hal penentuan hal tertentu. Dengan adanya sikap seseorang seperti ini maka ia dapat dinyatakan telah bersikap netral.

Menurut konteks keilmuan, pencarian makna netralitas sendiri selalu berhubungan dengan obyektifitas cara pandang. Selama cara

¹³ <https://www.apaarti.com/netral.html> diakses pada tanggal 22 April 2018 Pukul 15.15 WIB.

¹⁴ <https://www.apaarti.com/netralitas.html> diakses pada tanggal 22 April 2018 Pukul 15.26 WIB.

pandang tersebut tidak terpengaruh oleh unsur-unsur lain di luar dirinya untuk membangun teori teorinya, hal ini bisa disebut juga *independent*. Berdasarkan konteks ini netral pada hakikatnya tidak memihak.

Prinsip Netralitas yang dimaksud penulis dalam penelitian ini yaitu berkaitan dengan konteks penerapannya dalam pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah, berkenaan dengan banyaknya pengaruh kepentingan yang dapat dilakukan oleh para calon kepala daerah terhadap pihak-pihak yang dapat menunjang keberhasilan mereka dalam pemilukada.

B. Pegawai Negeri Sipil (PNS)

Subjek hukum terhadap sumber daya manusia di bidang kepegawaian adalah Aparatur Sipil Negara. Berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU. No. 5 Tahun 2014, Aparatur Sipil Negara adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.¹⁵

Adapun pegawai Aparatur Sipil Negara adalah Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Mencermati hal tersebut,

¹⁵ Sri Hartini, Tedi Sudrajat, 2017, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 32.

maka jelas bahwa profesi ASN terbagi dalam 2 kategori, yaitu Pegawai Negeri Sipil dan PPPK.¹⁶

Dalam melaksanakan tugasnya, Aparatur Sipil Negara sebagai profesi berlandaskan pada prinsip sebagai berikut:

- a. Nilai dasar
- b. Kode etik dan kode pemerintahan
- c. Komitmen dan integritas moral, dan tanggung jawab
- d. Pada pelayanan publik
- e. Kompetensi yang diperlukan sesuai dengan bidang tugas
- f. Kualifikasi akademik
- g. Jaminan perlindungan hukum dalam melaksanakan tugas
- h. Profesionalitas jabatan

1. Pengertian Pegawai Negeri Sipil

Pegawai Negeri Sipil merupakan bagian dari Pegawai Aparatur Sipil Negara. Pegawai Negeri adalah mereka yang setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang, dan disertai tugas dalam sesuatu jabatan negeri atau disertai tugas negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU ASN).

¹⁶ *Ibid*, hlm.32-33.

Pegawai Negeri Sipil Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia (KKBI), “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.

Pengertian Pegawai Negeri Sipil terbagi dalam 2 (dua) bagian, yaitu pengertian sipulatif dan pengertian ekstensif (perluasan pengertian).¹⁷

a. Pengertian Stipulatif

Pengertian sipulatif terdapat dalam Pasal 1 angka 3 UU No.5 Tahun 2014, yaitu warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) secara tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.

Pengertian di atas berlaku dalam pelaksanaan semua peraturan kepegawaian dan pada umumnya dalam pelaksanaan semua peraturan perundang-undangan lainnya, kecuali diberikan definisi lain.

b. Pengertian Ekstensif

Menurut UU No. 5 Tahun 2014 ada beberapa golongan yang sebenarnya bukan Pegawai Negeri Sipil, tetapi dalam hal tertentu dianggap sebagai dan dipelakukan sama dengan pegawai

¹⁷ *Ibid*, hlm. 34

negeri, artinya di samping pengertian stipulatif ada pengertian yang hanya berlaku pada hal-hal tertentu. Pengertian tersebut terdapat pada antara lain sebagai berikut.

- 1) Ketentuan yang dimuat dalam Pasal 415-437 KUHP mengenai kejahatan. Menurut pasal-pasal tersebut orang yang melakukan kejahatan jabatan adalah orang yang melakukan kejahatan yang berkenaan dengan tugas dengan tugasnya sebagai orang yang disertai jabatan publik, baik tetap maupun sementara. Jadi, orang yang disertai suatu jabatan publik itu belum tentu Pegawai Negeri Sipil menurut pengertian stipulatif apabila melakukan kejahatan dalam kualitasnya sebagai pemegang jabatan publik, ia dianggap dan diperlakukan sama dengan Pegawai Negeri, khusus untuk kejahatan yang dilakukannya.
- 2) Ketentuan Pasal 92 KUHP yang berkaitan dengan status keanggotaan Dewan Rakyat, Anggota Dewan Daerah, dan Kepala Desa. Menurut Pasal 92 KUHP, di mana diterangkan bahwa yang termasuk dalam arti Pegawai Negeri adalah orang-orang yang dipilih dalam pemilihan berdasarkan peraturan-peraturan umum dan juga mereka yang bukan dipilih tetapi diangkat menjadi Anggota Dewan Rakyat dan Dewan Daerah serta Kepala Desa dan sebagainya.

Pengertian Pegawai Negeri menurut KUHP sangatlah luas, tetapi pengertian tersebut hanya berlaku dalam hal ada orang-orang yang, melakukan kejahatan atau pelanggaran jabatan dan tindak pidana lain yang disebut dalam KUHP, jadi pengertian ini tidak termasuk dalam hukum kepegawaian.

- 3) Ketentuan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi memperluas pengertian dari Pegawai Negeri.
- 4) Ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1974 tentang Pembatasan Kegiatan Pegawai Negeri dalam usaha swasta.

Pengertian stipulatif dan ekstensif merupakan penjabaran atas maksud dari keberadaan Pegawai Negeri Sipil dalam hukum Kepegawaian. Pengertian tersebut terbagi dalam sistem hukum yang ada, karena pada dasarnya jabatan negeri negara dalam sistem hukum yang ada, karena pada dasarnya jabatan negeri akan selalu berkaitan dengan penyelenggara negara, yaitu Pegawai Negeri.

2. Pembagian Pegawai Negeri Sipil

UU ASN Pasal 7 menyebutkan bahwa PNS merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan memiliki Nomor Induk Pegawai secara nasional. Pegawai negeri terdiri dari:

a. Pegawai Negeri Sipil

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.
- b) Pegawai Negeri Sipil Pusat yang bekerja pada perusahaan jawatan.
- c) Pegawai Negeri Sipil Pusat yang diperbantukan atau dipekerjakan pada daerah otonom.
- 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.

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

- b. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia
- c. Anggota Tentara Nasional Indonesia.

C. Pemilihan Umum Kepala Daerah

1. Pengertian Kepala Daerah

Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dalam Pasal 59 ayat (1): “Setiap Daerah dipimpin oleh kepala Pemerintahan Daerah yang disebut kepala daerah.” Maka menurut pasal ini Kepala Daerah merupakan kepala pemerintahan yang memimpin pada tingkat daerah. Kemudian dalam ayat (2): “Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk Daerah provinsi disebut gubernur, untuk Daerah kabupaten disebut bupati, dan untuk Daerah kota disebut wali kota.”

Tugas yang dilaksanakan kepala daerah dibagi antara daerah propinsi dan daerah kabupaten. Gubernur sebagai pemangku jabatan

kepala daerah pada tingkat daerah propinsi mempunyai tugas yaitu melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah kabupaten/kota, sebagai koordinator penyelenggaraan urusan pemerintah di daerah propinsi dan kabupaten/kota, dan sebagai koordinator pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pemerintah di daerah propinsi dan kabupaten/kota.¹⁸ Kemudian Bupati/Walikota sebagai pemangku jabatan kepala daerah pada tingkat kabupaten/kota mempunyai tugas yaitu menyelenggarakan pemerintahan daerahnya dengan Perda, melakukan pembangunan daerah sesuai sumber daya yang dimiliki, merencanakan dan mengatur anggaran daerah termasuk pendidikan, dan membuat perhitungan perimbangan keuangan atas hasil sumber daya alam yang berada di bawah wewenang pemerintah pusat.¹⁹

2. Pengertian Pemilihan Umum Kepala Daerah

Pemilihan Umum adalah proses yang dilakukan untuk menentukan orang yang akan mengisi jabatan-jabatan politik tertentu. Jabatan-jabatan itu mulai dari tingkatan presiden dan wakil presiden, dan wakil rakyat sampai pada tingkatan terendah kepala desa. Pengisian jabatan kepemimpinan pada tingkat daerah dilakukan melalui Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada). Pemilu merupakan sebuah mekanisme penyeleksian dan pendelegasian atau penyerahan

¹⁸ R. Abdoel Djamali, 2008, *Pengantar Hukum Indonesia*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, hlm.139.

¹⁹ *Ibid*, hlm.139

kedaulatan kepada orang atau organisasi partai politik yang dipercaya. Pengertian lain pemilihan umum adalah cara atau sarana untuk mengetahui keinginan rakyat mengenai arah dan kebijakan negara kedepan. Paling tidak ada tiga macam tujuan pemilihan umum, yaitu :

- a. memungkinkan peralihan pemerintahan secara aman dan tertib
- b. untuk melaksanakan kedaulatan rakyat
- c. dalam rangka melaksanakan hak asasi warga Negara.

Sedangkan menurut Ali Moertopo pada hakekatnya, pemilu adalah sarana yang tersedia bagi rakyat untuk menjalankn kedaulatannya sesuai dengan azas yang bermaktub dalam Pembukaan UUD 1945. Dari beberapa definisi ini maka dapat disimpulkan mengenai pengertian pemilihan umum secara luas yaitu sebagai sarana yang penting dalam kehidupan suatu negara yang menganut asas Demokrasi yang memberi kesempatan berpartisipasi politik bagi warga negara untuk memilih wakil-wakilnya yang akan menyuarakan dan menyalurkan aspirasi mereka.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dalam ketentuan umum Pasal 1 angka 1 disebutkan pengertian Pemilu adalah “Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut pemilu adalah sarana kedaulatan ratkyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia,

jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Pemilihan umum (pemilu) di Indonesia pada mulanya ditujukan untuk memilih anggota lembaga perwakilan, yaitu DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Setelah dilakukannya amandemen keempat UUD 1945 pada 2002, yakni mengenai 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. Kemudian 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 Umum Kepala Daerah atau yang biasa disingkat dengan Pemilukada adalah pemilihan umum untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung di Indonesia oleh penduduk daerah setempat yang memenuhi syarat. Pemilukada adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah propinsi dan/atau kabupaten/kota berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah selanjutnya disebut Pilkada adalah pemilihan umum untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur atau Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota secara demokratis dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pemilukada) 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.

Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah ini memberikan seluruh rakyat peluang yang sama untuk dipilih dan memilih. Partisipasi masyarakat sangat penting karena akan memberikan kontribusi yang sangat besar dalam usaha mewujudkan pemilukada yang berkualitas. 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.