

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Netralitas

Netralitas dapat diartikan sebagai perilaku tidak memihak, atau tidak terlibat yang ditunjukkan birokrasi pemerintahan dalam masa kampanye kandidat kepala daerah di ajang pemilukada baik secara diam-diam maupun terang-terangan. Adapun indikator untuk mengukur netralitas adalah sebagai berikut : (a) Tidak terlibat, dalam arti tidak menjadi tim sukses calon kandidat pada masa kampanye atau menjadi peserta kampanye baik dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS. (b) Tidak memihak, dalam arti tidak membantu dalam membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan salah satu pasangan calon, tidak mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap salah satu pasangan calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah pada masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkup unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat, serta tidak membantu dalam menggunakan fasilitas negara yang terkait dengan jabatan dalam rangka pemenangan salah satu calon pasangan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah pada masa kampanye.¹⁴

Menurut Marbun, bahwa yang dimaksud dengan netralitas adalah: (1) bebasnya PNS dari pengaruh kepentingan partai politik tertentu atau tidak memihak untuk kepentingan partai tertentu atau tidak berperan dalam proses politik. Namun, PNS masih mempunyai hak politik untuk memilih dan berhak

¹⁴ Amin, 2013, *Netralitas Birokrat Pemerintahan pada Dinas Pendidikan Kota Makassar dalam Pemilukada di Kota Masakar (Pemilihan Walikota Makassar Tahun 2008)*. hlm. 16-17

untuk dipilih dalam pemilihan umum, namun tidak diperkenankan aktif menjadi anggota dan pengurus partai politik. (2) PNS yang aktif menjadi pengurus partai politik atau anggota legislatif, maka harus mengundurkan diri, dengan demikian birokrasi akan stabil dan dapat berperan dalam mendukung serta merealisasikan kebijakan atas kehendak politik maupun yang sedang berkuasa dalam pemerintahan.¹⁵

Netralitas pada hakekatnya merupakan sikap tidak memihak terhadap sesuatu apapun. Dengan demikian netralitas diartikan sebagai tidak terlibatnya pegawai negeri sipil dalam pemilihan Kepala Daerah baik secara aktif maupun pasif.¹⁶ bahwa netralitas merupakan kondisi terlepasnya birokrasi spoil system yang berarti birokrasi bekerja berdasarkan profesionalisme dan kemampuan teknis yang dibutuhkan.¹⁷

Disisi lain, Rouke, mengatakan netralitas birokrasi dari politik hampir tidak mungkin, sebab jika partai politik tidak mampu memberikan alternatif program pengembangan dan mobilisasi dukungan, maka birokrasi akan melaksanakan tugas-tugas itu sendiri dan mencari dukungan politik di luar partai politik yang bisa membantunya dalam merumuskan kebijakan politik. Dukungan politik itu, menurut Rouke dapat diperoleh melalui tiga konsentrasi yakni : (1) Pada

¹⁵ Marbun, 1998, Reformasi Hukum Tata Negara, Netralitas Pegawai Negeri dalam Kehidupan Politik di Indonesia, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta

¹⁶ Yamin, 2013, *Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah di Kabupaten Takalar. Makasar*, hlm. 13

¹⁷ Patria, A, 2015, *Intervensi Politik dan Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Provinsi Lampung Tahun 2014*, hlm. 21

masyarakat luar (2) Pada legislatif (3) Dan pada diri birokrasi sendiri (executive brauch).¹⁸

Netralitas Aparatur Sipil Negara adalah persoalan yang sangat besar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, karena secara teoritis sulit ditemukan landasan teoritis yang dapat memberikan alasan pembenaar bagi dimungkinkannya pegawai negeri untuk terlibat dalam kegiatan-kegiatan politik praktis.¹⁹

Senada dengan pendapat Mahfud, Thoha menyebutkan bahwa netralitas Pegawai Negeri Sipil terhadap pengaruh dan intervensi politik tidak bisa dianggap ringan, Pegawai Negeri Sipil seyogianya tidak memihak atau sengaja dibuat memihak kepada salah satu kekuatan politik atau partai politik. Apabila Pegawai Negeri Sipil netral maka rakyat secara keseluruhan akan bisa dilayani dengan baik dengan kata lain tidak mengutamakan atau memihak pada salah salah satu kepentingan kelompok rakyat tertentu. Oleh sebab itu Dalam upaya menjaga netralitas Pegawai Negeri Sipil dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan Pegawai Negeri Sipil, serta dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaga pada tugas yang dibebankan, Pegawai Negeri Sipil dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.²⁰

Ada beberapa alasan mengapa ASN dilibatkan dalam pilkada atau dimanfaatkan birokrasinya oleh politisi : (1) Birokrasi seringkali mudah dimanfaatkan sebagai personifikasi negara. Masyarakat pedesaan adalah kelompok warga atau pemilih yang sangat mudah untuk dimanipulasi pilihannya

¹⁸ Watunglawar, 2015, *Perwujudan Asas Netralitas Birokrasi dalam Undang-Undangn Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara*, hlm. 26

¹⁹ Mahfud, 1999, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indoensia*, hlm. 69

²⁰ Miftah Thoha, 2008, *Menejemen Kepegawaian Sipil di Indonesia* ,hlm. 8

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 calon 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, (2) 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 legislatif, yudikatif, maupun lembaga privat nirlaba tidak memiliki kemewahan akses informasi sebagaimana birokrasi miliki, maka birokrasi dianggap sebagai sumber kekuatan yang tidak terperi oleh para kandidat pilkada. Sulit kiranya apabila birokrasi tidak diundang dalam percaturan politik daerah karena birokrasi memiliki sekumpulan data mengenai besaran pemilih, basis massa partai, pemilih pemula (early voters), kelompok Golput, dan lain sebagainya yang dapat dimanfaatkan oleh calon-calon penguasa, terutama incumbent, (3) 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 dalam formulasi dan implementasi kebijakan. (4) Untuk faktor internal berupa kepentingan yang partisan untuk mobilitas karis. Adanya vested-interest berupa kepentingan

memilihara dan meningkatkan posisi karir/jabatan menjadi alasan beberapa birokrasi berpolitik dalam pilkada. Dan dari itu, sebagian birokrat berpolitik berspekulasi dengan harapan jika kandidat yang didukung menang, maka birokrat tersebut akan mendapat posisi yang lebih penting dikemudian hari. (5) Masih kuatnya budaya patron-client menyebabkan PNS yang loyal akan membela habis-habisan atasannya yang menjadi kandidat dalam pilkada.²¹

Netralitas ASN merupakan suatu kewajiban yang harus dimiliki ASN karena sifatnya Imperatif. Konsekuensi dari sifat imperatif adalah sanksi dan jika ketentuan tersebut tidak dilakukan atau melakukan apa yang harusnya tidak dilakukan itulah yang disebut sebagai Pelanggaran dalam konteks ini pelanggaran netralitas dalam kegiatan politik yang dilakukan oleh ASN.

Ketidaknetralan Birokrasi dapat menimbulkan implikasi terhadap : 1) Diskriminasi dalam pelayanan birokrasi. Birokrasi berfungsi sebagai alat pengendali masyarakat dan alat mobilisasi masyarakat. 2) terlalu banyak political appointment pada jabatan karier birokrasi dan munculnya birokrasi yang bersifat partisan 3) pengabaian prinsip meritokrasi dan berkembangnya praktek koneksi dan praktek rekrutmen, promosi dan demosi yang lebih didasarkan pada faktor askriptif dan 4) pelembagaan conflict of interest dan munculnya birokrasi berbisnis.²²

Dalam sejarahnya, pengaturan netralitas Pegawai Negeri Sipil dapat dilihat dari masa Orde Lama, Orde Baru, Orde Reformasi dan pasca Orde Reformasi.

²¹ Purba, L. A, 2010, *Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung*, hlm. 135-136

²² Warsito Utomo, 2005, *Administrasi Publik Indonesia di Era Demokrasi Lokal Bagaimana Semangat Kompabilitas menjadi Budaya Birokrasi*, hlm. 6

Pada masa Orde Lama ditandai dengan diberlakukannya Undang-undang Darurat No.25 tahun 1950 tentang Hak Mengangkat Pegawai Negeri Sipil, selanjutnya diterbitkan Undang-undang No.20 tahun 1952 tentang Pensiun Pegawai Negeri Sipil dan Undang- undang No.21 tahun 1952 yang menyempurnakan Undang-undang Darurat No.25 tahun 1950 tentang Hak Mengangkat Pegawai Negeri Sipil.²³

Sampai dengan tahun 1960, pemerintah lebih banyak menerbitkan aturan-aturan kepegawaian dalam bentuk peraturan pemerintah. Hal ini mengakibatkan aparat pemerintah mengalami kesulitan untuk mendapatkan landasan hukum dalam menyelesaikan permasalahan kepegawaian dengan tepat. Oleh sebab itu, pemerintah berinisiatif menyusun undang undang kepegawaian yang bersifat menyeluruh. Pada tahun 1958, pemerintah membentuk panitia yang diketuai Prajudi Atmosoedirjo untuk menyusun undang undang kepegawaian. Pada tahun 1961, melalui proses politik berhasil diundangkan Undang- undang No.18 tahun 1961 tentang Ketentuan Pokok Kepegawaian.²⁴

B. Aparatur Sipil Negara

Aparatur Sipil Negara adalah Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan pertauran perundang-undangan. Pegawai Negeri Sipil adalah warganegara Indonesia yang memenuhi syarat untuk menduduki jabatan pemerintahan dan memiliki Nomor Induk Pegawai secara nasional.

²³ Abdulah, Rozali, 1986, Hukum Kepegawaian di Indone- sia, Jakarta, Rajawali Press

²⁴ Satoto, Sukamto, 2004, Pengaturan Eksistensi dan Fungsi Badan Kepegawaian Negara, Yogyakarta: CV Hanggar Kreator

Pengangkatan PNS dalam suatu jabatan dilaksanakan dengan memperhatikan jenjang pangkat yang ditetapkan untuk suatu jabatan tersebut.

Menejemen PNS sebagai mana tercantum dalam pasal 55 ayat (1) Undang Undang Nomor 5 tahun 2014 mencakup penyusunan dan penetapan kebutuhan, pengadaan, pangkat dan jabatan, pengembangan karier, pola karier dan promosi, mutasi, penilaian kinerja, penggajian dan tunjangan, penghargaan, disiplin, pemberhentian, pensiunan dan tabungan hari tua dan perlindungan.

Undang undang ini juga mengatur hak dan kewajiban PNS. Pasal 21 menyebutkan bahwa hak PNS adalah memperoleh gaji, tunjangan dan fasilitas, cuti, jaminan pensiun dan jaminan hari tua, perlindungan dan pengembangan kompetensi. Gaji pada dasarnya merupakan balas jasa atau penghargaan atas hasil kerja setiap PNS. Setiap PNS berhak mendapatkan gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban pekerjaan, tanggung jawab dan risiko pekerjaan. Gaji yang diterima harus mampu memacu produktivitas dan menjamin kesejahteraan PNS. Selain gaji, PNS juga berhak atas cuti. Cuti adalah tidak masuk bekerja yang diizinkan dalam jangka waktu tertentu. Tujuan cuti adalah untuk menjamin kesegaran jasmani dan rohani serta untuk kepentingan PNS yang bersangkutan. Hak cuti yang diatur antara lain cuti karena alasan penting, cuti tahunan, cuti sakit, cuti besar, cuti bersalin dan cuti diluar tanggungan negara. Selain itu PNS juga berhak mendapatkan perawatan serta biaya perawatan dan pengobatan apabila PNS tersebut tertimpa kecelakaan ketika melaksanakan tugas. Apabila ketika melaksanakan tugas, PNS tersebut mengalami kecelakaan yang mengakibatkan PNS mengalami cacat maka PNS berhak atas tunjangan cacat. Apabila PNS

tersebut tidak dapat melaksanakan tugas-tugasnya sebagai PNS maka PNS tersebut diberhentikan dengan hak pensiun. Apabila PNS tersebut meninggal dunia maka diberikan uang duka. Meninggal dalam hal ini adalah meninggal dalam dan karena menjalankan tugas dan kewajibannya, meninggal dengan keadaan lain yang berhubungan dengan dinas, meninggal yang langsung diakibatkan oleh luka atau cacat jasmani maupun rohani yang didapat karena menjalankan tugasnya, serta meninggal karena anasir yang tidak bertanggung jawab ataupun sebagai akibat tindakan anasir tersebut. Uang duka yang dimaksud dalam hal ini tidak mengurangi uang pensiun dan hak-hak lain yang masih dapat diterima oleh PNS tersebut.

Hak selanjutnya adalah hak pensiun. Setiap PNS yang telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan memiliki haknya untuk memperoleh pensiun. Pensiun diartikan sebagai jaminan hari tua yang juga sekaligus sebagai balas jasa terhadap seorang PNS yang telah bertahun-tahun mengabdikan dirinya kepada negara. Oleh karena itu pensiun bukan saja sebagai jaminan hari tua, tetapi juga adalah sebagai balas jasa atas pengabdian PNS kepada negara.

Selanjutnya dalam pasal 23 Undang Undang Nomor 5 tahun 2014, menyebutkan bahwa setiap ASN wajib setia dan taat pada Pancasila, Undang Undang Dasar 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dan pemerintah yang sah, menjaga persatuan dan kesatuan bangsa, melaksanakan kebijakan yang dirumuskan oleh pejabat pemerintah yang berwenang, mentaati peraturan perundang-undangan, melaksanakan tugas-tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kesadaran dan tanggungjawab, menunjukkan integritas dan

keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan pada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan, menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Setiap PNS dapat diberikan kenaikan pangkat dan jabatan berdasarkan prinsip profesionalisme dengan kompetensi, prestasi kerja dan jenjang pangkat yang ditetapkan untuk suatu jabatan serta syarat obyektif lain tanpa harus membedakan jenis kelamin, suku, ras, agama ataupun golongan. Sementara dasar awal pengangkatan PNS dalam pangkat awal ditetapkan berdasarkan atas tingkat pendidikan formal dari Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan.

C. Pemilihan Umum

Di negara-negara yang menamakan diri sebagai negara demokrasi mentradisikan Pemilu untuk memilih pejabat-pejabat publik di bidang legislatif dan eksekutif baik di pusat maupun daerah. Demokrasi dan Pemilu yang demokratis saling merupakan “*qonditio sine qua non*”, the one can not exist without the others. Dalam arti bahwa Pemilu dimaknai sebagai prosedur untuk mencapai demokrasi atau merupakan prosedur untuk memindahkan kedaulatan rakyat kepada kandidat tertentu untuk menduduki jabatan-jabatan politik.²⁵ Pemilu dianggap sebagai lambang, sekaligus tolok ukur dari demokrasi itu sendiri. Dengan kata lain, Pemilu merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan

²⁵ Veri Junaidi, 2009, *Menata Sistem Penegakan Hukum Pemilu Demokratis Tinjauan Kewenangan MK atas Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu (PHPU)*, hlm. 106

kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik.²⁶

Pemilu juga menunjukkan bahwa kekuasaan politik berasal dari rakyat dan dipercayakan demi kepentingan rakyat, dan bahwa kepada rakyatlah para pejabat bertanggungjawab atas tindakan-tindakannya.²⁷ Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa "kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Makna dari "kedaulatan berada di tangan rakyat" adalah bahwa rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat, serta memilih wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Perwujudan kedaulatan rakyat dilaksanakan melalui Pemilu secara langsung sebagai sarana bagi rakyat untuk memilih wakilnya yang akan menjalankan fungsi melakukan pengawasan, menyalurkan aspirasi politik rakyat, membuat undang-undang sebagai landasan bagi semua pihak di Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam menjalankan fungsi masing-masing, serta merumuskan anggaran pendapatan dan belanja untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diselenggarakan berlandaskan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur,

²⁶ Bisariyadi, 2012, *Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di Beberapa Negara* Penganut Paham Demokrasi Konstitusional, hlm.536

²⁷ David Bentham dan Kevin Boyle, 2000, *Demokrasi*, hlm. 27

dan adil setiap lima tahun sekali. Pemilu diselenggarakan dengan menjamin prinsip keterwakilan, yang artinya setiap orang Warga Negara Indonesia dijamin memiliki wakil yang duduk di lembaga perwakilan yang akan menyuarakan aspirasi rakyat di setiap tingkatan pemerintahan, dari pusat hingga ke daerah. Pemilu yang terselenggara secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil merupakan syarat mutlak untuk mewujudkan wakil rakyat yang berkualitas, dapat dipercaya, dan dapat menjalankan fungsi kelembagaan legislatif secara optimal. Penyelenggaraan Pemilu yang baik dan berkualitas akan meningkatkan derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, dan keterwakilan yang makin kuat dan dapat dipertanggungjawabkan.

Dengan asas langsung, rakyat sebagai Pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara. Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial. Setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapa pun. Di dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya oleh negara, sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati nurani. Dalam memberikan suaranya, Pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak mana pun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain. Dalam penyelenggaraan Pemilu ini, penyelenggara Pemilu, aparat pemerintah, Peserta Pemilu, pengawas Pemilu, pemantau Pemilu, Pemilih, serta

semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Setiap Pemilih dan Peserta Pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak mana pun.

International Commission of Jurist dalam konferensinya di kota Bangkok pada tahun 1965, menyebutkan bahwa salah satu syarat dasar bagi negara Demokrasi perwakilan dibawah rule of Law adalah terselenggaranya pemilihan umum yang bebas. Pemilihan umum merupakan suatu lembaga yang berfungsi sebagai sarana penyampaian hak-hak demokrasi rakyat.²⁸

Pemilihan umum merupakan perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan yang demokratis. Penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil hanya dapat terwujud apabila mempunyai integritas yang tinggi serta memahami dan menghormati hak-hak sipil dan politik dari warga negara. Penyelenggara pemilihan umum yang lemah berpotensi menghambat terwujudnya pemilihan umum yang berkualitas.

Pemilihan Umum pada dasarnya mempunyai beberapa tujuan, antara lain (1) terjadinya pergantian pemerintahan secara damai dan tertib, (2) berfungsinya lembaga-lembaga negara sesuai dengan maksud Undang Undang Dasar 1945 dan (3) pelaksanaan hak asasi warganegara.

Undang Undang Dasar 1945 menjamin hak-hak warga negara untuk memilih dan hak untuk dipilih dalam pelaksanaan pemilihan umum. Impelementasi atyas hak warganegara untuk memilih harus didasarkan pada

²⁸ Azed, 2000, *Sistem-sistem Pemilihan Umum*, hlm. 1-2

kemerdekaan warga negara dalam menyalurkan aspirasi politiknya kepada calon atau partai politik yang dianggap mampu menampung aspirasi politiknya.