

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Dalam Negara Hukum segala kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat harus didasarkan atas hukum. Hal ini berarti hukum mempunyai kedudukan yang tinggi dan setiap orang baik pemerintah ataupun warga negara harus tunduk terhadap hukum. Keberadaan Negara hukum diharuskan untuk menjunjung nilai-nilai atau asas-asas yang menjadi pedoman penyelenggaraan pemerintah dan penegakan hukumnya. Dalam sistem demokrasi, penyelenggaraan negara itu harus bertumpu pada partisipasi dan kepentingan rakyat. Implementasi negara hukum itu harus ditopang dengan sistem demokrasi. Hubungan antara negara hukum dan demokrasi tidak dapat dipisahkan karena demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna.<sup>1</sup>

Penerapan asas demokrasi yang nampak jelas kita temui ialah pemilihan umum (PEMILU). Dalam Pemilihan umum terdapat keterlibatan warga negara (rakyat) dalam pengambilan keputusan politik, baik langsung maupun tidak langsung yang merupakan salah satu ciri pemerintah memberdayakan peran dan partisipasi masyarakat terkait hak-hak politik dan sosialnya, yang dijamin secara konstitusional.

---

<sup>1</sup>Jum Anggriani, Hukum Administrasi Negara, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2014, Hlm. 37

Pesta demokrasi yang terjadi Setiap 5 tahun sekali ini ditandai dengan perkembangan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia melalui Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang telah menjadi dasar-dasar kehidupan berbangsa dan bernegara serta kedaulatan berada di tangan rakyat, kemudian diaplikasikan melalui pengembangan sistem politik dalam negeri dan pengembangan sistem pemerintahan, termasuk sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah dan juga sistem Pemilihan Kepala Daerah, guna menunjang pelaksanaan pemerintahan berjalan lebih demokratis. Proses penyelenggaraan pemilu diharapkan mampu menjaring calon-calon pemimpin yang berkualitas dan sesuai dengan keinginan rakyat, serta pemimpin yang mementingkan kepentingan rakyat yang menjadi salah satu tujuan demokrasi.

Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA) adalah pemilihan untuk memilih kepala daerah secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik.<sup>2</sup>

Sejalan dengan perkembangan implementasi yang terjadi di lapangan justru memberikan pandangan lain, mengenai pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah yaitu tidak netralnya aparatur sipil negara terhadap Pemilihan Kepala Daerah yang berlangsung dan tidak sedikit membuat netralitas aparatur sipil negara dalam pemilihan kepala daerah ini menjadi faktor utama berbagai kecurangan.

---

<sup>2</sup>Siswanto sunarno, Hukum Pemerintah Daerah. SinarGrafika:Jakarta. Hal. 130

Netralitas Aparatur Sipil Negara memang sangat dibutuhkan dalam proses politik seperti Pemilihan Kepala Daerah karena pegawai aparatur sipil negara

merupakan pelayan publik dan pegawai aparatur sipil yang betul-betul berdiri secara independen tanpa harus memihak. kemudian Harus diperhatikan bahwa kadang kala pegawai aparatur sipil negara terbawa arus atau dengan kata lain dalam keadaan terpaksa untuk memihak pada salah satu pihak apalagi ketika salah satu kandidat merupakan calon petahana (incumbent). Ketidaknetralan Pegawai aparatur sipil negara juga sangat terlihat apabila ada calon kepala daerah yang berasal dari keluarganya, sehingga nilai-nilai yang seharusnya dimiliki harus terbuang dan ditinggalkan. Tidak mengherankan jika banyak proses politik dalam hal ini pemilihan kepala daerah dicerai dengan adanya keterlibatan secara langsung aparatur sipil negara dalam mendukung salah satu calon kepala daerah.<sup>3</sup>

Di daerah Kabupaten Gorontalo, panitia pengawas pemilu menemukan adanya berbagai praktek kecurangan yang melibatkan aparatur sipil negara dalam pemilihan kepala daerah. Dalam temuan panwaslu tersebut memperlihatkan keterlibatan aparatur sipil negara dalam berbagai rangkaian tahapan pemilihan kepala daerah. Berdasarkan data laporan yang saya ambil, terhadap pelanggaran pilkada yang terjadi pada tahun 2010, panitia pengawas pemilu Melakukan 5 penanganan laporan pelanggaran. Adapun 1 diantaranya mengenai aparatur sipil negara yang dinyatakan melanggar kode etik oleh pihak panwaslu dalam Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) yaitu Kepala Kecamatan Telaga Jaya. ASN tersebut sudah diperiksa dan hasil plenonya melanggar kode etik dalam pemilihan umum kepala daerah yang saat ini disebut dengan (Pilkada) di Kabupaten Gorontalo Tahun 2010 dan sudah di rekomendasikan kepada bupati saat itu untuk menjatuhkan sanksi kepada oknum tersebut karena telah melibatkan diri bukan di libatkan dalam

kampanye pasangan calon.<sup>3</sup> Kemudian Pilkada Tahun 2015 berdasarkan laporan terhadap pelanggaran yang terjadi, Panitia Pemilu Melakukan 19 penanganan laporan pelanggaran. Adapun 2 diantaranya mengenai aparatur sipil negara yang dinyatakan melanggar kode etik oleh pihak Panwaslu dalam Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) yaitu kepala Desa Dulohupa Kec. Boliyohuto dan Kepala Desa Buhu Kec. Telaga Jaya. Kedua ASN tersebut sudah diperiksa dan Hasil plenonya mereka melanggar kode etik dalam tahapan Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Gorontalo dan sudah di rekomendasikan kepada Bupati untuk menjatuhkan sanksi teguran dan peringatan kepada kedua kepala desa tersebut. Oknum tersebut telah melakukan tindakan yang merugikan pasangan calon lain dan pada saat rangkaian kegiatan kampanye kandidat melibatkan kepala desa setempat dalam tahapan pemilihan kepala daerah. sehingga jelas ini melanggar kode etik aparatur sipil negara yang tertuang dalam undang-undang dan peraturan pemerintah.<sup>3</sup>

Ketentuan tentang dilarangnya atau tidak diperbolehkannya pegawai negeri sipil untuk ikut serta secara langsung dalam pemilihan Kepala Daerah diatur dalam Pasal 70 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 *jo* Undang-Undang No 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Daerah

---

<sup>3</sup>Wawancara dengan Bapak Moh. Tayeb Rahman, Ketua Devisi Penindakan Pelanggaran (Panwaslu 2010). Tanggal 10 Mei 2016, pukul 08.30

<sup>4</sup>Wawancara dengan Ibu Susanti dj. Tolo. SE, Ketua Panwaslu Kabupaten Gorontalo, Tanggal 19 Desember 2015, pukul 14.00

1. Dalam kampanye, dilarang melibatkan:

- a. Pejabat badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah

- b. Aparatur sipil negara, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dan anggota Tentara Nasional Indonesia
  - c. Kepala Desa atau sebutan lain/lurah perangkat desa atau sebutan lain/perangkat kelurahan
2. Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, pejabat negara lainnya, serta pejabat daerah dapat ikut dalam kampanye dengan ketentuan peraturan perundangan-undangan.
  3. Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota Dan Wakil Walikota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, dalam melaksanakan kampanye harus memenuhi ketentuan :
    - a. tidak menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya;
    - b. menjalani cuti di luar tanggungan negara; dan
    - c. pengaturan lama cuti dan jadwal cuti dengan memperhatikan keberlangsungan tugas penyelenggaraan pemerintahan daerah.
  4. Cuti pejabat negara sebagaimana dimaksud pada ayat (3), bagi Gubernur dan wakil Gubernur diberikan oleh Menteri Dalam Negeri serta Walikota dan Wakil Walikota diberikan oleh Gubernur atas nama Menteri.
  5. Izin cuti yang diberikan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) wajib diberitahukan oleh Gubernur, Walikota, Bupati Kepada KPU Provinsi, KPU Kota dan KPU Kabupaten.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup>Undang-undang 22 Tahun 2014 *jo* Undang-Undang No 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Daerah

Selain diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 *jo* Undang-Undang No 8 tentang PILKADA khususnya Pasal 70 bahwa pegawai aparatur

negara tidak dapat terlibat dalam proses pemilihan kepala daerah, hal ini juga sejalan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN dalam Pasal 8 dan 9 yang menyatakan bahwa dalam melaksanakan tugas sebagai unsur aparatur negara pegawai negeri harus netral atau bebas dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Oleh karena itu, berdasarkan latar belakang di atas maka peneliti mengangkat judul **“Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA) di Kabupaten Gorontalo Tahun 2015”**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Dari gambaran latar belakang masalah sebagaimana yang dikemukakan di atas, maka dapatlah dirumuskan permasalahannya yang menjadi pembahasan, sebagai berikut :

1. Bagaimana wujud Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) di Kabupaten Gorontalo Tahun 2015 ?
2. Bagaimana bentuk pengawasan yang dilakukan panwaslu dalam kaitannya dengan Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Gorontalo Tahun 2015 ?

## **1.3 Maksud Dan Tujuan Penulisan**

Adapun maksud yang hendak dicapai dalam rangka proposal ini adalah sebagai berikut:

#### 1. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Untuk mengetahui wujud Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA) di Kabupaten Gorontalo Tahun 2015
- b. Untuk mengetahui dan menganalisis bentuk pengawasan yang dilakukan panwaslu dalam kaitannya dengan Netralitas Aparatur Sipil Negara di Kabupaten Gorontalo 2015.

#### 2. Manfaat penelitian

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Diharapkan dapat memahami Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA) di Wilayah Kabupaten Gorontalo.
- b. Sebagai bahan masukan yang bersifat teoritis dalam penyusunan skripsi ini.
- c. Sebagai sumbangsih dan referensi dalam pengembangan ilmu dan pengetahuan, pada khususnya dalam studi ilmu Hukum Tata Negara dan Administrasi Negara.