

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Demokrasi sebagai landasan hukum dalam bernegara mempunyai nilai yang penting dalam kehidupan masyarakat memberikan kebebasan untuk berpendapat, kebebasan perpolitik, dan juga hadir sebagai persamaan hak warga negara. seperti yang di kemukakan oleh David Beetham dan Kevin Boyle, bahawa demokrasi yaitu perwujudan kehinginan secara keseluruhan anggota dan dalam hal ini semua anggota memiliki hak yang sama. <sup>1</sup>Sebab hakekat dalam Demokrasi dari rakyat, oleh rakyat, dan seharusnya untuk rakyat.

Sebagai negara demokrasi, elemen penting yang terkandung di dalamnya yaitu kebebasan berpolitik bagi setiap warga negara indonesia karena melibatkan seluruh warga negara Indonesia untuk berpartisipasi dalam politik. seperti yang di kemukakan oleh Joseph Schumpeter, Demokrasi merupakan persiapan dalam membuat suatu keputusan politik.<sup>2</sup> Kekuasaan seseorang dalam memperoleh keputusan ditentukan oleh voting suara rakyat disebut juga sebagai keputusan politik dimana dikatakan sebagai sebuah pemilihan umum.

Pemilihan umum dimaksudkan sebagai cara atau sarana untuk menentukan orang-orang yang akan mewakili rakyat dalam menjalankan pemerintahan dalam suatu negara. Dalam sebuah negara demokrasi, pemilihan umum merupakan salah satu tolak ukur keikutsertaan warga secara aktif dalam penyelenggaraan

---

<sup>1</sup> Muslim Mufti dan Didah Durrotun Naafisah, 2013, *Teori –Teori Demokrasi*, Cv Pustaka Setia, Bandung, hlm 21

<sup>2</sup> *Ibid*, hlm 23

kehidupan bernegara. Dengan kata lain, pemilihan umum merupakan sarana kongret bagi suatu warga di suatu negara dalam proses kehidupan bernegara, sekaligus tolak ukur dari sebuah demokrasi. Hasil pemilihan umum yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat, dalam pemilihan umum juga akan terlihat seberapa besar partisipasi politik masyarakat. di negara berkembang, keikutsertaan masyarakat dalam pemilu akan membantu penanganan masalah yang ditimbulkan oleh perbedaan etnis, budaya, status sosial, ekonomi, budaya, dan sebagainya.

Pemilu menurut teori demokrasi klasik merupakan *Transmission of Belt* sehingga kekuasaan yang berasal dari rakyat dapat beralih menjadi kekuasaan negara yang menjelma dalam bentuk wewenang pemerintah untuk memerintah dan mengatur rakyat. Menurut Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim menyatakan bahwa pemilihan umum adalah suatu cara untuk memilih wakil-wakil rakyat. Oleh karena itu, bagi suatu negara yang menyebut dirinya sebagai negara demokrasi, pemilihan umum harus dilaksanakan dalam waktu-waktu tertentu. sebab pemilu dipandang sebagai bentuk paling nyata dari kedaulatan yang berada di tangan rakyat serta wujud paling konkret bagi partisipasi rakyat dalam menyelenggarakan pemilu. Oleh karena itu, sistem dan penyelenggaraan pemilu selalu menjadi perhatian utama. Sistem pemilihan umum merupakan metode yang mengatur dan memungkinkan warga negara memilih para wakil-wakil rakyat di antara mereka.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> .Yaya Mulyana Aziz,M.Si. *Dinamika Sistem Politik Indonesia*, Bandung 1 Febuari 2016, hlm,123- 125

Mahkamah Konstitusi selanjutnya di sebut (MK) menyatakan bahwa pemilu hadir sebagai salah satu mekanisme pokok prosedur demokrasi yang mendapatkan jaminan konsitusional dalam UUD 1945. keberalanjutan demokrasi melalui pemilu dilakukan secara berkala 5 (lima) tahun sekali dan harus memenuhi asas-asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan pasal 22E ayat (1) UUD 1945. Dari sisi prosedural, pemilu harus dilakukan 5 (lima) kali secara langsung, umum, bebas, dan rahasia, sedangkan dari substansial pemilu harus di laksanakan secara jujur, dan adil. Asas jujur dan adil hanya dapat terwujud jika, antara lain, penyelenggara pemilu tdak dapat diintervensi atau di pengaruhi oleh pihak mana pun. Karena itu, penyelenggara pemilu tidak dapat diserahkan kepada pemerintah atau partai politik sebab berpotensi dan rawan dipengaruhi atau dimanfaatkan oleh berbagai kepentingan, sehingga pemilu harus diselenggarakan oleh pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri sebgaimana diatur dalam pasal 22E ayat ( 5) UUD 1945. Salah satu penyelenggara pemilu adalah Komisi Pemilihan Umum sebagai kesatuan organisasi di tingkat pusat maupun tingkat daerah.<sup>4</sup>

Pada tingkat Pusat, pemilu di tentukan atas Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, sedangkan dalam tingkat daerah yaitu pemilihan kepala daerah dan wakil kepala ddaerah. penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (Pilkada) yang dikemukakan oleh Marijan sejatinya merupakan bagian penting kehidupan bernegara Indonesia di era reformasi. penyelenggaraan pemilu termasuk pilkada merupakan wujud pelaksanaan sistem demokrasi tidak langsung (*Indirect*

---

<sup>4</sup> Jenedjri M Gaffar. 2015. *Hukum Pemilu Dalam Yurisprudensi Mahkamah Konstitus*. Konstitusi Pres. Medan. Hlm. 128

*Democracy*). Pada sistem demokrasi tidak langsung (*Indirect Democracy*) atau demokrasi perwakilan (*Representative Democracy*), dilaksanakannya pilkada bertujuan agar kepala daerah benar-benar bertindak atas nama rakyat sehingga pemilihannya harus dilakukan sendiri oleh rakyat melalui pemilu. Artinya, penyelenggaraan pilkada untuk memilih kepala daerah merupakan mekanisme demokratis agar rakyat dapat menentukan kepala daerah yang dapat memperjuangkan kepentingan-kepentingannya.

Oleh karena itu, sesungguhnya penyelenggaraan pilkada adalah sarana pemberian mandat dan legitimasi dari rakyat kepada kepala daerah dengan harapan kepala daerah yang terpilih dapat memperjuangkan kepentingan rakyat. meski demikian, ternyata banyak sekali kepala daerah yang menyalahgunakan kekuasaannya dengan melakukan korupsi. Sejatinya penyelenggaraan pilkada sebagai mekanisme pemilihan haruslah landasi semangat kedaulatan rakyat dan dilaksanakan secara demokratis.

menurut Marijan, salah satu prasyarat utama untuk mewujudkan pemilu yang demokratis adalah adanya partisipasi politik. Sejalan dengan itu, Huntington dan Nelson juga menyarankan keterlibatan di bidang politik dalam negara demokrasi sesuatu yang baik, karena ia membuat demokrasi lebih berarti sebab akan mengakibatkan pemerintah lebih tanggap dan mengembangkan kepribadian individu dalam masyarakat menjadi manusia susila dan warga negara yang bertanggung jawab. Keberadaan partisipasi masyarakat dalam pilkada merupakan sesuatu yang krusial keberadaannya sebab pilkada akan melahirkan pemimpin daerah yang kesuksesan pilkada menjadi cerminan dari kualitas demokrasi oleh

karena itu, partisipasi warga negara ketika memilih pemimpin harus ada meskipun keterlibatan warga negara lebih banyak berhenti pada proses pemilihan.<sup>5</sup>

ditegaskan juga oleh Asshiddiqie, Bagi negara Indonesia yang tengah menapaki demokrasi, pemilu (*general election*) merupakan ciri penting yang harus dilaksanakan secara berkala dalam waktu-waktu tertentu. menurut Budiarjo, idealnya, dapat menjadi lambang sekaligus salah satu tolak ukur demokrasi dikarenakan hasil pemilu menjadi cerminan partisipasi dan aspirasi masyarakat jika diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan berserikat. Sekalipun pemilu merupakan cerminan partisipasi masyarakat, tetapi mempunyai peraturan yang membatasi Pegawai Negeri Sipil untuk turut serta di dalamnya.

Dalam konteks hukum kepegawaian pegawai negeri sipil sebagai unsur aparatur negara memiliki peran yang sentral dalam membawa komponen kebijaksanaan dan peraturan-peraturan pemerintah. akan tetapi dalam kenyataan bahwa Pegawai Negeri Sipil turut terlibat dan bahkan menjadi tim Pemenangan dalam Pemilihan. seperti menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 pasal 2 huruf (f) “bahwa setiap pegawai ASN tidak berpihak dari segala pengaruh manapun dan tidak memihak pada kepentingan siapapun”.<sup>6</sup>

Keterlibatan ASN dalam politisasi berpengaruh terhadap kualitas kinerja ASN karena berpotensi terjadinya konflik kepentingan. ASN yang diharapkan memiliki profesionalitas dalam menjalankan peran dan fungsi sebagai pelayan masyarakat yang profesional menjadi sulit terwujud karena dibenturkan berbagai

---

<sup>5</sup> Cucu Sutrisno, Partisipasi Warga Negara dalam Pilkada, Jurnal Pancasila dan Kewarganegaraan, Vol. 2, No. 2, juli 2017, hlm. 36.-38

<sup>6</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun Aparatur Sipil 2014 tentang Negara

kepentingan. pihak yang berpotensi melakukan politisasi pada ASN dapat berasal dari internal ataupun eksternal yaitu berasal dari atasan maupun pihak lain yang dapat mempengaruhi seorang ASN.

Secara praktis, politisasi birokrasi dapat terlihat jika terjadi adanya keterkaitan politis antara PNS dengan kepala daerah terpilih melalui penempatan jabatan tidak berdasar kompetensi, namun lebih karena faktor *mariage sistem* bukan *merit sistem*. Salah satu faktor Kenapa ASN tunduk Terhadap segala arahan petahana meskipun hal tersebut melanggar Netralitas ialah kedudukan Kepala daerah Sebagai pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). PPK berwenang melakukan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian ASN. Hal inilah yang kemudian menjadi awal dari Persoalan dalam Pembentukan karakter seorang ASN, Sehingga tujuan dari ASN yang memiliki independensi, objektivitas dan Transparan dalam pelayanan Publik menjadi sulit atau bahkan tidak dapat tercapai.

peranan dari pegawai negeri sipil seperti dihistilahkan dalam dunia kemiliteran "*not the gun, the man behind the gun*" yaitu bukan senjata yang penting melainkan manusia yang menggunakan senjata itu. senjata yang moderen tidak mempunyai arti apa-apa apabila manusia yang di percaya menggunakan senjata itu tidak melaksanakan kewajibannya dengan benar. hal ini berarti pegawai negeri sipil merupakan tulang punggung pemerintahan dalam melaksanakan fungsi pelayanan dan pembangunan nasional.

Berdasarkan hal di atas, maka kedudukan dan peranan pegawai negeri sipil akan berkaitan erat dengan hak dan kewajiban melingkupi aktivitasnya. Apabila hak telah diperoleh namun kewajiban tidak dilaksanakan, secara otomatis pegawai

negeri sipil tersebut akan dikenakan sanksi. hal tersebut merupakan konsekuensi dari *openbare dienstbetrekking* (hubungan dinas publik) yang melekat pada hubungan kepegawaian sebagai hubungan *sublogemann*, hubungan dinas publik adalah bilamana seorang mengikat dirinya untuk tunduk pada perintah dari pemerintah untuk melakukan sesuatu atau beberapa macam jabatan itu dihargai dengan pemberian gaji dan beberapa keuntungan lain. inti dari hubungan dinas publik adalah kewajiban bagi pegawai yang bersangkutan untuk tunduk pada pengangkatan dalam beberapa macam jabatan tertentu yang berkibat bahwa pegawai yang bersangkutan tidak menolak (menerima tanpa syarat) pengangkatannya dalam satu jabatan yang telah di tentukan leh pemerintah dimana sebaliknya pemerintah berhak mengangkat seseorang pegawai dalam jabatan tertentu tanpa harus adanya penyesuaian kehendak dari yang bersangkutan. hubungan dinas publik inipun berkaitan dengan segi pengangkatan pegawai negeri sipil yang dikenal dengan teori *contrac suigeneris*. *contrac suigeneris* berarti bahwa pegawai negeri harus setia dan taat selama menjadi pegawai negeri.<sup>7</sup>

Teori diatas menekankan bahwa kewajiban melaksanakan tugas negara merupakan intisari dari kepegawaian. Dalam lingkungan pegawai negeri sipil, guna menjamin taat tertib dan kelancaran pelaksanaan tugas pekerjaan telah dibuat suatu ketentuan tentang disiplin pegawai negeri sipil. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 pasal 1 ayat (1) tentang manajemen Pegawai Negeri Sipil menyatakan bahwa “Manajemen Pegawai Negeri Sipil untuk

---

<sup>7</sup> Gema Perdana, menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi Protecting The ASN Neutrality From Bureaucracy Politicization, Negara Hukum, Vol. 10, No. 1, Juni 2019, hlm, 110- 113

menghasilkan Pegawai Negeri Sipil yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme”.<sup>8</sup>

Penetapan sanksi terhadap pelanggaran disiplin PNS merupakan konsekuensi terhadap bentuk pelanggaran yang dilakukan oleh pegawai negeri sipil dalam melaksanakan tugasnya. Jadi bentuk evaluasi kinerja merupakan upaya yang dilakukan pemerintah dalam melaksanakan fungsi pemerintah dalam pengawasan terhadap perilaku Aparatur Sipil Negara yang tujuannya adalah untuk menjaga kredibilitas, harkat dan martabat Aparatur Sipil Negara di mata masyarakat.<sup>9</sup>

didalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur sipil negara dalam rangka mencapai tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam alinea ke-4 pembukaan-Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun (1945), diperlukan ASN yang profesional, bebas, dari Intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, dan kolusi, nepotisme, mampu menyelenggarakan pelayanan Publik Bagi Masyarakat Dan Mampu Menjalankan Peran Sebagai Perekat persatuan dan Kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.<sup>10</sup>

Tingkat pelanggaran asas netralitas dikalangan pegawai ASN masih tinggi terutama dalam menjelang pelaksanaan Pilkada serentak. hal tersebut terlihat di beberapa daerah salah satunya yang terjadi di Kabupaten Halmahera Selatan. ketidak netralitas Aparatur Sipil Negara di Kabupaten Halmahera Selatan dalam

---

<sup>8</sup> Tim Viva Justica, 2017, *Undang-Undang ASN Aparatur Sipil Negara*, Yogyakarta, hlm, 107

<sup>9</sup> Jurnal Dinamika Hukum Vol. 8 No.3 September 2008. Hlm 117

<sup>10</sup> Tim Penyusun, 2017. *Undang-Undang Aparatur Sipil Negara*. Penerbit Genesis Learning, Yoyakarta.



mementum pemilihan kepala daerah serentak dipandang sebagai pelanggaran kode etik ASN yang mencemarkan nama baik Aparatur sipil negara.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka penulis tertarik untuk mengangkat penelitian dengan judul ; “Keterlibatan Aparatur sipil negara dalam pemilihan kepala daerah Kabupaten Halmahera Selatan.

### **1.2. Rumusan Masalah**

Adapun yang menjadi pokok permasalahan ini yaitu;

1. Bagaimana keterlibatan aparatur sipil negara dalam Pemilihan kepala daerah Kabupaten Halmahera Selatan Tahun 2020?
2. Faktor-faktor apakah yang mendorong aparatur sipil negara dalam Pemilihan kepala daerah di Kabupaten Halmahera Selatan Tahun 2020.?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian :

1. untuk mengetahui keterlibatan Aparatur sipil negara sebagai bagian Pemilihan kepala daerah Kabupaten Halmahera Selatan Tahun 2020
2. untuk mengetahui faktor- faktor yang mendorong aparatur sipil Negara terlibat dalam Pemilihan kepala daerah di Kabupaten Halmahera Selatan Tahun 2020.

### **3.4. Manfaat Penelitian**

Adapun yang menjadi manfaat dalam penelitian ini adalah:

1. Diharapkan Penelitian ini dapat memberikan sumbangsi pemikiran terhadap perkembangan ilmu pengetahuan terutama pada dunia ilmu hukum ketatanegaraan mengenai dengan keterlibatannya aparatur sipil negara (ASN) dalam pemilihan kepala daerah. yang kemudian dapat dijadikan referensi atau masukan bagi setiap orang yang ingin mendalami hukum Ketatanegaraan di Indonesia.
2. Hasil penelitian ini dapat memberikan informasi atau masukan kepada pihak dalam ini akademis, mahasiswa, serta kalangan penegak hukum.