

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pilkada merupakan pesta Demokrasi rakyat dalam memilih kepala Daerah beserta wakilnya yang berasal dari usulan partai politik tertentu, koalisi partai politik atau secara independen yang telah memenuhi persyaratan. Pemilihan Kepala Daerah secara langsung ini diatur didalam Undang-Undang Dasar NRI tahun 1945. Dalam Pasal 18 ayat 4 UUD NRI tahun 1945 dinyatakan bahwa, Gubernur dan WaliKota masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

Dalam pemilihan kepala daerah seperti gubernur, bupati dan wali kota sejak Indonesia merdeka sebelum tahun 2005 hanya dipilih melalui Dewan Perwakilan Rakyat daerah (DPRD) setempat. Sejak berlakunya Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah, kepala Daerah dan wakil kepala Daerah atau disingkat pilkada.

Sejak berlakunya Undang-Undang nomor 22 tahun 2007 tentang penyelenggara pemilihan umum, pilkada dimasukan dalam rezim pemilu, sehingga secara resmi bernama Pemilihan Umum Kepala Daerah dan wakil kepala Daerah atau disingkat pemilukada. Pemilihan Umum Kepala Daerah pertama yang diselenggarakan berdasarkan undang-undang tersebut adalah DKI Jakarta 2007.

Pada tahun 2011, terbit undang-undang baru mengenai penyelenggara pemilihan umum yaitu Undang-Undang nomor 15 tahun 2011. Didalam Undang-Undang ini, istilah yang digunakan adalah pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Sejak bangsa Indonesia merdeka, salah satu prinsip dasar bernegara yang dianut adalah paham kedaulatan rakyat. Hal ini ditandai sebagaimana amanat ketentuan Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945 sebelum dan sesudah amandemen yang menyatakan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat. Hal ini berarti bahwa kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat.

Semangat kedaulatan rakyat yang direalisasikan melalui upaya Demokratisasi lokal dianggap sejalan dengan semangat reformasi dan diharapkan mampu mempercepat pertumbuhan ekonomi serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat hingga ketingkat daerah. Walaupun demikian, Henk Schulte Nurdholt dan Gery Van Klinken memperlihatkan adanya anomali demokrasi lokal dalam pelaksanaan pilkada diindonesia. Pilkada diindonesia cenderung diwarnai oleh primordial etnisitas, kekerabatan, besarnya pengaruh agama, dan peran elit lokal atau raja-raja kecil yang dominan. Desentralisasi tidak serta merta membuahkan demokrasi lokal yang lebih kuat, justru diwarnai berbagai permasalahan.¹

Kedaulatan rakyat yang tercermin dalam proses demokrasi terus berkembang pesat diindonesia, setelah sukses dengan pemilihan presiden secara langsung pada tahun 2004, 2009, 2014, dan 2019, serta pilkada langsung tahun 2005. Pilkadaserentak dilaksanakan sejak 2015 dan 2017.

Sejak diselenggarakannya pilkada langsung telah terjadi banyak permasalahan yang pertama mengenai partisipasi yang tidak merata. Pendapat yang mengatakan bahwa pemilihan secara langsung memiliki legitimasi yang lebih tinggi dibandingkan dengan pemilihan melalui perwakilan tidak selamanya benar. Terjadi tren penurunan dari beberapa kali pelaksanaan pilkada. Kondisi tersebut didorong oleh kekecewaan masyarakat terhadap partai politik yang

¹Stepi Anriani, 2018, *intelijen dan Pilkada*, PT Gramedia Pustaka utama, *ibid*, hlm, 1

kerap kali menyodorkan calon yang tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat sebagai hasil dari proses pencalonan yang diduga penuh KKN dan politik uang.

Kekecewaan itu memunculkan respons mulai dari menguatnya apatisme dikalangan masyarakat, gejala *Protest voter's* yang meluas hingga golput, serta munculnya aspirasi calon perseorangan atau calon independen.

Yang kedua, Netralitas Aparatur Sipil Negara, Aparat keamanan, dan *stakeholder* terkait. Aparat yang seharusnya menjadi penetral pilkada sering kali ²tergoda untuk ikut berpolitik. tidak jarang alokasi proyek-proyek di daerah juga melibatkan Aparatur Sipil Negara yang pada akhirnya membuat mereka dilematis. Satu sisi perintah atasan, satu sisi tidak netral.

Dari berbagai persoalan yang diperhadapkan pada saat momentum pikadama perlu ada lembaga penyelenggara yang dapat mengawasi jalannya pada saat Pilkada berlangsung, salah satu lembaga penyelenggara yang dimaksudkan yaitu Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Bawaslu bertugas untuk melakukan pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran pemilu, mengawasi persiapan penyelenggaraan pemilu, penyelenggara pemilu dimaksud terdiri atas perencanaan dan penetapan jadwal tahapan pemilu, perencanaan pengadaan logistik oleh KPU, dan sosialisasi penyelenggara pemilu.

Selain tugas-tugas diatas, Bawaslu juga memiliki sejumlah kewenangan: menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pemilu, memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administrasi pemilu, memeriksa, mengkaji, dan memutus

²*Ibid*,

pelanggaran politik uang, menerima memeriksa, memediasi atau mengajudikasi, dan memutuskan penyelesaian sengketa proses pemilu.³

Bawaslu juga mempunyai beberapa kewenangan. Adapun kewenangan Bawaslu menurut UU pemilu, yaitu merekomendasikan kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan terhadap netralitas Aparatur Sipil Negara, Netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan Netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia.

Oleh karena itu untuk mewujudkan Demokrasi yang dicita-citakan maka perlu adanya lembaga Penyelenggara untuk mengatasi serta mengawasi pelanggaran-pelanggaran pada saat Pilkada, salah satunya kasus yang selalu terjadi dalam Pilkada, yaitu ketidak Netralan ASN dalam pilkada 2018 di kota ternate, karena yang *Pertama* dilihat dari segi arti kata, netralitas berasal dari kata "Netral" yang artinya tidak membantu atau tidak mengikuti satu pihak.

Sementara Netralitas merupakan satu keadaan dan sikap netral atau tidak memihak dan bebas. Sehingga seseorang dapat dikatakan netral apabila ia tidak memihak satu, dua atau lebih pihak tertentu baik dari seseorang, hubungannya dengan karakteristik individual maupun kelompok. Maka jelas bahwa substansi netral adalah tidak memihak.

Aparatur Sipil Negara (ASN) menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara ialah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan perjanjian kerja dan bekerja pada instansi pemerintah.⁴

³Prof.Dr,Teguh Prastyo, 2017" Pemilu bermartabat (*reorientasi pemikiran baru tentang Demokrasi*)*Ibid*,Hlm,124

⁴Jurnal,justisi Hukum ISSN 2528-2638 Vol 3,no.1,September 2018

Berkaitan dengan hal di atas pada saat Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) tahun 2018, Bawaslu Kota Ternate mencatat beberapa temuan dan pelanggaran ketidaknetralan atau keterlibatan ASN terhadap Pemilihan Kepala Daerah.

Dilihat dari Surat Rekomendasi Bawaslu Kota Ternate atas pelanggaran netralitas ASN a.n.Nuryadin A.Rachman, dengan isi surat yang berbunyi “Bersama ini diberitahukan bahwa komisi Aparatur Sipil Negara(KASN)telah menerima laporan dari Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi Maluku utara Nomor: PM-05.01/15/MU2018/22/1/2018, perihal penerusan pelanggaran asas netralitas oleh Aparatur Sipil Negara yang diduga dilakukan oleh ASN atas namaNuryadin

A.Rachman,Wahda,S.Umsohi,Fhandi,Mahmud,mustamin,hamza,Arsad Saraha, yang menghadiri deklarasi, konvoi dan memposting foto salah satu bakal calon gubernur Maluku Utara (Malut) di media sosial, terkait dengan laporan yang dimaksud, dengan ini disampaikan hal-hal sebagai berikut :

- a) Hasil kajian Laporan Panwaslu Kota Ternate Nomor: 01.3/A-B/PILGUB TTE/2017 tanggal 03 Januari 2018 diperoleh informasi sebagai berikut:
- b) Bahwa terdapat dugaan keterlibatan ASN yang menghadiri deklarasi dan konvoi salah satu bakal pasangan calon gubernur dan wakil gubernur Maluku utara.
- c) Bahwa terdapat bukti berupa foto para terlapor ditempat kejadian.

Data dan fakta tersebut diketahui sebagai persoalan Netralitas ASN yang sampai saat ini belum mampu terjawab secara baik dengan hadirnya berbagai pengaturan mengenai Netralitas ASN. Sehingga dapat dikatakan bahwa harus adanya penegakan dari Lembaga Bawaslu Kota Ternate berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Peraturan Bawaslu Nomor. 6 Tahun 2018 Tentang Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan anggota kepolisian Negara Republik Indonesia, agar supaya adanya kepastian hukum dari netralisasi ASN tersebut.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka penulis tertarik untuk mengangkat judul penelitian yaitu: **"Peran Bawaslu Kota Ternate Dalam Menegakan Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN)" (Studi kasus Pilgub Maluku Utara 2018)**

B. Rumusan Masalah

Adapun yang menjadi pokok permasalahan dalam penulisan ini yaitu:

1. Bagaimana Efektifitas Bawaslu Kota Ternate dalam Penegakan Netralitas Aparatur Sipil Negara?
2. Faktor-Faktor apakah yang mempengaruhi Peran Bawaslu dalam menegakkan Hukum Netralitas Aparatur Sipil Negara?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui bagaimana Efektifitas Bawaslu Kota Ternate dalam Penegakan Netralitas Aparatur Sipil Negara.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor apakah yang memengaruhi peran Bawaslu Kota Ternate dalam menegakan Hukum Netralitas Aparatur Sipil Negara.

D. Manfaat penelitian

Adanya suatu penelitian diharapkan dapat memberikan manfaat bagi bidang ilmu pengetahuan yang diteliti. Olehnya itu, manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritik
 - a. Dapat menambah wawasan dan menawarkan gagasan-gagasan hukum dalam bidang Hukum Tata Negara, terutama dalam melihat bagaimana Efektifitas Bawaslu Kota Ternate dalam Penegakan Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara.

b. Untuk dapat memahami bagaimana Peran Bawaslu Kota Ternate dalam menegakan hukum Netralitas Aparatur Negara.

2 Manfaat praktis

a. Dari penelitian ini, penulis harapkan dapat memberikan pemahaman mengenai Peran Bawaslu Kota Ternate dalam penegakan pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara.

b. Dapat memberikan sumbangsih yang berarti bagi dunia ilmu pengetahuan khususnya di bidang ilmu hukum.

