

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang.

Negara Republik Indonesia merupakan Negara hukum dengan paham demokrasi. Istilah Negara hukum merupakan terjemahan langsung dari (*rechtsstaat*). Sebagaimana dirumuskan di dalam Pasal 1 ayat (3) dikatakan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara hukum.¹ Paham Negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kedaulatan rakyat (demokrasi). Hal tersebut sejalan dengan diamanatkannya dalam Pembukaan Konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) Amandemen ke-4, bahwa dalam rangka pelaksanaan cita-cita bangsa dan mewujudkan tujuan Negara Indonesia. Perlu dibangun Aparatur Sipil Negara (ASN) yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²

Keterlibatan rakyat dalam bentuk demokrasi tersebut, juga dapat dilihat pada pelaksanaan pemilihan kepala daerah atau biasa disingkat dengan Pilkada, sebab pelaksanaan pemilihan kepala daerah merupakan wujud dari demokrasi dan kedaulatan rakyat. Dengan demikian dalam konsep demokrasi, pemerintahan

¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), h. 57.

² Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) Amandemen ke-4, h. 1.

suatu Negara merupakan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.³ Sedangkan dalam Islam seorang pegawai yang netral itu harus yang amanah, ia harus berlaku adil, tidak memihak dan tidak berbuat curang. Sebagaimana ditegaskan pada Firman Allah SWT. Dalam Q.S al-Anfal / 8 : 27 yang berbunyi;

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا لَا تَخُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوا أَمْنَتِكُمْ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ ﴿٢٧﴾

Terjemahnya :

*Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu mengkhianati Allah dan Rasul (Muhammad) dan (juga) janganlah kamu mengkhianati amanat-amanat yang dipercayakan kepadamu, sedang kamu mengetahui.*⁴

Akan tetapi pada fakta yang ada dilapangan bahwa di dalam kontestasi Pilkada di Kabupaten Konawe. Masyarakat masih saja seringkali menemukan adanya sebagian oknum Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang seringkali turut serta ikut terlibat mejadi salah satu tim sukses atau tim kampanye dalam pilkada, baik itu secara sembunyi-sembunyi maupun secara terang-terangan. Berbagai macam faktor pelibatan Pegawai Negeri Sipil dalam pemilihan kepala daerah di Kabupaten Konawe diantaranya yaitu adanya faktor kedekatan atau hubungan kekeluargaan, kedaerahan, kesukuan dan sejenisnya yang menjadi salah satu sebab terjadinya keterlibatan Pegawai Negeri Sipil dalam pemilihan kepala daerah, kemudian karena adanya iming-iming jabatan atau promosi jabatan dan kemudian selanjutnya karena adanya tekanan secara struktural atau intimidasi dari atasan, sehingga setiap Pegawai Negeri Sipil dituntut untuk memenuhi atau melaksanakan keinginan para pimpinannya.

³ *Op Cit.*, h. 120.

⁴ Ahmad Mustafa al-Maraghi, *Terjemahan Tafsir al-Maraghi*, (Semarang: PT Karya Toha Putra Semarang, 1994), h. 362.

Sebagaimana pernyataan dari Ketua (Bawaslu) Kabupaten Konawe, (Sabdah), beliau mengatakan bahwa;

“Keterlibatan ASN dalam kontestasi Pilkada disebabkan karena adanya tekanan secara struktural dari atasan atau pimpinannya dan jika tidak dituruti maka akan berimplikasi pada beberapa hal yakni dipindah tugaskan/mutasi atau bahkan di non job bagi yang menduduki jabatan dan kegiatan tersebut berlangsung pada setiap hajatan pemilihan kepala daerah berlangsung, maka dengan kondisi demikian kekuatan politik yang dimiliki oleh pegawai negeri sipil (PNS) dalam hal pemberian hak suara akan dapat menjadi suatu kekuatan untuk melakukan intervensi secara mendalam, dalam segala aktivitasnya. Dan tentunya kami sebagai pengawas dalam penyelenggaraan pilkada tentunya kami banyak menemukan serta mendapatkan laporan atau aduan dari masyarakat terkait keterlibatan ASN baik secara langsung maupun tidak langsung dan hal itu kami telah melakukan proses dalam bentuk pengaduan secara hukum”.⁵

Berdasarkan temuan yang diperoleh penulis dilapangan, bahwa keterlibatan Pegawai Negeri Sipil dalam pemilihan kepala daerah di Kabupaten Konawe pada Tahun 2018 disebabkan karena adanya calon kandidat yang berasal dari petahana atau *incumbent* yang mencalonkan kembali sebagai calon kepala daerah periode 2018-2023. Sehingga secara tidak langsung sebagian oknum Pegawai Negeri Sipil ikut serta terlibat dalam pesta demokrasi yang berlangsung. Sedangkan data hasil yang diperoleh penulis dari pihak Bawaslu menerangkan bahwa terdapat 16 (enam belas) orang PNS yang terbukti terlibat dalam kontestasi pilkada dengan melanggar “Asas Netralitas” dan 5 (lima) orang diantaranya adalah PNS yang berasal dari lingkup pemerintah Kecamatan Konawe.

⁵ Sabdah, Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Kabupaten Konawe, Wawancara pada Tanggal 22 Januari 2019, Pukul 09.15 Wita.

Keterlibatan Pegawai Negeri Sipil dalam pemilihan kepala daerah di Kabupaten Konawe, tidak hanya dilihat pada aspek mobilisasi massa namun dari segi finansial juga dapat menjadi salah satu bagian dari ketidak netralnya para Pegawai Negeri dalam menghadapi proses Pilkada, dan secara tidak langsung, pegawai negeri juga akan dapat menjadi sumber pendanaan bagi calon kepala daerah. Sehingga dengan kondisi demikian, maka kekuatan politik yang dimiliki oleh pegawai negeri dalam hal pemberian hak suara akan dapat menjadi suatu kekuatan untuk melakukan *intervensi* secara mendalam, dalam segala aktivitasnya.

Sebagaimana hasil wawancara yang diperoleh penulis bersama R (ASN), beliau mengatakan bahwa;

“Keterlibatan ASN di Kabupaten Konawe memang tidak bisa di pungkiri dan dihindari sebab disetiap penyelenggaraan pilkada, ASN memang seringkali menjadi sorotan dikalangan masyarakat, apalagi ketika kandidatnya berasal dari calon petahana atau *Incumbent*. Maka secara tidak langsung kami selaku pegawai ASN, mau tidak mau kami harus mengikuti keinginan atasan kami dan meskipun diketahui bahwa hal tersebut telah melanggar hukum kami akan tetap, menjalankan perintah atasan demi mempertahankan jabatan kami. Dan bahkan ada beberapa sebagian teman kami yang telah melanggar ketentuan tersebut dan telah diproses secara hukum”.⁶

Berdasarkan pengamatan peneliti dalam latar permasalahan tersebut, maka menurut hemat peneliti, hal inilah yang menarik untuk diteliti dan dikaji lebih lanjut dalam bentuk skripsi yang berjudul: Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA) Di Kabupaten Konawe Di tinjau dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

⁶ R, (ASN), Wawancara pada Tanggal 23 Januari 2019, Pukul 10.35 Wita.

B. Fokus Penelitian.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian terkait pada variabel-variabel yang berkenaan langsung dengan Ketidaknetralan Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Kepala Daerah Di Kabupaten Konawe Di tinjau dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

C. Rumusan Masalah.

Adapun rumusan masalah dari penelitian ini adalah sebagai berikut;

1. Mengapa pegawai negeri sipil tidak netral dalam pemilihan kepala daerah di Kecamatan Konawe?
2. Bagaimana perspektif undang-undang nomor 5 tahun 2014 terhadap keterlibatan pegawai negeri sipil dalam pemilihan kepala daerah di Kecamatan Konawe?

D. Tujuan Penelitian.

Penelitian ini memiliki tujuan yang diharapkan, hal ini dimaksudkan agar dapat memberikan gambaran tentang aktivitas demokrasi yang dilaksanakan dalam proses Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) sehingga dapat diketahui gambaran dan penjelasan yang diharapkan, adapun tujuan penelitian ini adalah;

1. Untuk mengetahui mengapa pegawai negeri sipil tidak netral dalam pemilihan kepala daerah di Kecamatan Konawe?
2. Untuk mengetahui perspektif undang-undang nomor 5 tahun 2014 terhadap keterlibatan pegawai negeri sipil dalam pemilihan kepala daerah di Kecamatan Konawe?

E. Manfaat Penelitian.

1. Manfaat Teoritis.

- a. Sebagai bahan studi lanjut, penelitian ini berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan.
- b. Sebagai sumbangsih dan referensi dalam pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya dalam Program Studi Hukum Tata Negara.

2. Manfaat Praktis.

- a. Bagi Program Studi Hukum Tata Negara, hasil penelitian diharapkan mampu memberikan kontribusi yang positif dalam pengembangan Fakultas Syari'ah ke depan dan menjadi salah satu cara untuk mewujudkan visi, misi dan tujuan Fakultas Syari'ah.
- b. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan rujukan dan bahan pertimbangan bagi semua pihak, dalam menyikapi masalah netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilihan kepala daerah.

F. Definisi Operasional.

Demi menghindari kesalahan persepsi mengenai definisi variabel-variabel secara praktis pada judul penelitian ini, maka peneliti memandang perlu memberikan batasan pengertian judul yakni;

1. Netralitas.

Netralitas yaitu berasal dari kata “netral” yang artinya tidak berpihak (tidak ikut atau membantu salah satu pihak). netralitas menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah keadaan dan sikap netral (tidak memihak, bebas).⁷ Selain itu kata netral juga dapat diartikan sebagai, Sikap tidak memihak dan tidak berpihak terhadap salah satu kelompok atau golongan, Tidak diskriminatif, Steril dari kepentingan kelompok, Serta tidak terpengaruh dari kepentingan partai politik manapun. Dalam konteks ini netralitas dapat diartikan sebagai tidak terlibatnya pegawai negeri sipil dalam pemilihan Kepala Daerah baik secara aktif maupun pasif.

2. Pegawai Negeri Sipil.

Pegawai Negeri Sipil adalah merupakan bagian dari Pegawai Aparatur Sipil Negara. Olehnya itu, Pegawai Negeri Sipil menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, “Pegawai” berarti “Orang” yang bekerja pada pemerintahan (perusahaan dan sebagainya), sedangkan “Negeri” berarti Negara atau Pemerintah,⁸ Begitu juga di pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, yang dimaksud Pegawai Negeri Sipil yaitu warga Negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian (PPK) untuk menduduki jabatan pemerintahan.⁹ jadi Pegawai Negeri Sipil adalah orang yang bekerja pada Pemerintah atau Negara.

⁷ Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Versi Online, <https://web.id/netral>, (Di akses pada Tanggal 23 Februari 2018, Pukul 17.05 Wita).

⁸ Departemen Pendidikan NRI, Kamus Besar Bahasa Indonesia, (Jakarta: Balai Pustaka, 2007), h. 702.

⁹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

3. Pemilihan.

Pemilihan yaitu merupakan mekanisme penyeleksi dan pendelegasian atau penyerahan kedaulatan kepada orang atau partai yang dipercaya.¹⁰ Jika kita lihat dari Kamus Besar Bahasa Indonesia, Pemilihan adalah Proses, cara, atau Perbuatan Memilih.¹¹ Dari pernyataan diatas, dapat di simpulkan bahwa yang dimaksud dengan Pemilihan secara umum ialah sarana penting dalam kehidupan suatu Negara yang memegang asas demokrasi dan memberi kesempatan berpartisipasi politik bagi warga Negara untuk memilih wakilnya dan yang akan menyalurkan aspirasi mereka.

4. Kepala Daerah.

Kepala Daerah adalah jabatan politik dan jabatan publik yang bertugas memimpin Birokrasi dan menggerakkan jalannya roda Pemerintahan. Fungsi-fungsi pemerintahan yang terbagi menjadi Perlindungan, Pelayanan publik dan Pembangunan (*protective, public services, dan development*). Kepala Daerah menjalankan fungsi pengambilan kebijakan atas ketiga fungsi pemerintahan itu. Dalam konteks struktur kekuasaan, Kepala Daerah adalah Kepala eksekutif di daerah.¹² Kepala Daerah merupakan unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan. Oleh karena itu, dalam penulisan ini kepala daerah yang di maksud adalah Kepala eksekutif daerah yang menjalankan roda pemerintahan dalam suatu daerah.

¹⁰ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Widiasarana, 1992), h. 8.

¹¹ Departemen Pendidikan NRI, Kamus Besar Bahasa Indonesia, *Op Cit.*, h. 1021.

¹² Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, dalam Pasal 1 angka 3, h. 1.

5. Undang-Undang.

Undang-Undang adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPR dengan Persetujuan Presiden.¹³ Undang-Undang juga dikatakan Hukum.¹⁴ Hal ini karena undang-undang berisi kaedah hukum yang bertujuan untuk melindungi kepentingan manusia. Setiap orang dianggap tahu akan adanya suatu undang-undang. Pernyataan ini merupakan fictie karena kenyataannya tidak setiap orang dapat mengetahui setiap undang-undang yang diundangkan hal ini karena ketidaktahuan seseorang bukanlah termasuk dasar pemaaf.¹⁵ Dengan kata lain, undang-undang merupakan peraturan-peraturan tertulis yang dibuat oleh perlengkapan Negara yang berwenang dan mengikat setiap orang selaku warga Negara.



¹³ Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam Pasal 1 angka 3, h. 1.

¹⁴ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 1999), h. 8.

¹⁵ Hal ini sesuai dengan pendapat, Mahkamah Agung dalam Putusannya Nomor 645K/Sip/1970 dan putusan MK No. 001/PUU-V/2007.