

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1.Latar Belakang**

Pada dasarnya Indonesia merupakan salah satu dari banyak negara di dunia yang menggunakan sistem demokrasi. Sistem demokrasi sendiri merupakan salah satu bentuk sistem pemerintahan suatu negara yang dimana secara penuh berupaya untuk mewujudkan kedaulatan rakyat atau negara yang dijalankan oleh pemerintah. Pada sistem ini semua individu-individu didalam negara memiliki hak yang setara dalam pengambilan keputusan yang dapat mengubah hidup para individu tersebut. Demokrasi ini juga memberikan wewenang pada warga negara untuk berpartisipasi baik secara langsung atau melalui perwakilan dalam perumusan, pengembangan dan pembuatan hukum.

Dalam keberlangsungannya, demokrasi di Indonesia banyak pula macamnya, seperti ada demokrasi terpimpin, demokrasi pancasila sampai pada munculnya reformasi. Hal ini terjadi dikarenakan dinamika dari bangsa Indonesia sendiri. namun pada intinya demokrasi yang dianut oleh bangsa Indonesia berupaya memberikan kedaulatan pada rakyatnya, walaupun seringkali terjadi yang mendominasi pemerintahnya dibanding rakyatnya. Dalam penerapannya juga demokrasi tidak boleh keluar dari arah pedoman kehidupan bangsa Indonesia, yaitu Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Dimana kedua itu merupakan landasan terkuat yang harus diimplementasikan oleh berbagai individu, badan maupun lembaga tinggi negara.

Sistem demokrasi sendiri juga memunculkan elemen-elemen baru dalam keberlangsungan bernegara. Dimana muncullah fenomena yang kita sebut Pemilihan Umum. Seperti yang kita ketahui, Pemilihan Umum atau disingkat Pemilu adalah suatu proses untuk memilih individu yang akan menduduki kursi pemerintahan. Berdasarkan seorang Akademisi, Dr. Drs. Zainul, M.Si. ia mengatakan

*“.....Pemilihan umum (Pemilu) merupakan operasionalisasi demokrasi secara maksimal, bukan saja dioperasikan sebagai penggunaan kedaulatan rakyat, namun sekaligus untuk menentukan pemimpin politik dan pemerintahan”.*

Sejalan dengan tujuan dari sistem demokrasi itu sendiri, pemilu ini diadakan untuk mewujudkan kedaulatan rakyat yang mana ia berwenang secara langsung untuk memilih pada siapa yang akan memimpin mereka.

Dalam pelaksanaannya pemilu ini bergunaan beberapa asas-asas yang harus diterapkan dalam keberlangsungannya diantara :

*“.....(1) Langsung, Pada asas ini, masyarakat sebagai pemilih memiliki hak untuk memilih secara langsung dalam pemilu sesuai dengan hati nuraninya tanpa ada perantara. (2) Umum, Umum sendiri berarti pemilu berlaku untuk seluruh warga negara yang memenuhi persyaratan, tanpa membedakan agama, suku, ras dan lainnya. (3) Bebas, Asas bebas ini, masyarakat sebagai pemilih yang sudah memenuhi persyaratan sebagai pemilih, bebas menentukan siapa saja yang akan dipilih untuk menjadi pemimpin. (4) Rahasia, Rahasia, berarti dalam menentukan pilihannya, pemilih dijamin kerahasiaan pilihannya. (5) Jujur Jujur, berarti semua pihak yang terkait dengan pemilu harus bertindak dan juga bersikap jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. (6) Adil, disini berarti dalam pelaksanaan pemilu, setiap pemilih dan peserta pemilihan umum mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun.”<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> <https://www.detik.com/edu/detikpedia/d-5818140/6-asas-pemilu-di-indonesia-pelajar-sudah-tahu-belum>. Diakses pada 3 Januari 2023

Tentunya dalam menjalankan fenomena tersebut tidak bisa dijalankan sendiri oleh pemerintah, salah satu faktornya adalah dikhawatirkan banyak kepentingan individu didalamnya dan menimbulkan krisis kepercayaan pada pelaksanaan pemilu didalam tubuh masyarakat. Akibat munculah berbagai badan yang berwenang dalam menjaga keberlangsungan dari pemilihan umum tersebut. Diantaranya terdapat Badan Pengawas Pemilu, Komisi Pemilihan Umum dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu. Ketiga element ini sangatlah penting dalam keberlangsungan pemilihan itu sendiri. Dimana badan-badan ini bak tiang dalam pemilihan umum, sebagai acuan dari setiap prosedur yang harus dilakukan dalam setiap pemilihan umum di Indonesia.

Dalam pelaksanaan pemilihan umum ini, hal terpenting adalah siapa yang akan menjadi obyek dan subyek pemilihan. Berbicara obyek, obyek dalam hal pemilihan umum ini merupakan individu yang secara legowo ingin mengisi jabatan dalam suatu kekuasaan politik melalui pemilihan umum. Sedangkan untuk subyek sendiri adalah masyarakat di suatu negara tersebut, masyarakat yang dari berbagai kalangan profesi, mulai dari petani, nelayan, pengusaha, militer maupun aparatur sipil negara. seperti yang sudah dipaparkan sebelumnya, semua masyarakat mempunyai hak yang sama selagi ia telah memenuhi syarat dalam pemilihan umum ini.

Obyek dalam pemilihan tentu memiliki berbagai karakter ataupun syarat prasyarat yang harus dipenuhi oleh individu tersebut. Dimana hal tersebut sangatlah harus dipertimbangkan dengan banyaknya prosedur guna

meminimalisir dalam kinerja ataupun integritas dari individu tersebut. Dalam hal kriteria ataupun syarat prasyarat ini terdapat 2 bagian pemisah seperti ada syarat untuk menjadi presiden dan wakil presiden dan satu lagi ialah menjadi Gubernur, Bupati dan Walikota. Namun secara garis besar, hal ini masih sama. Berdasarkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2017 mengatakan terdapat beberapa syarat untuk mencalonkan diri dalam ranah pemilihan ini, diantara :

“.....(1) Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa. (2) Setia Kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 dan Negara Kesatuan Republik Indonesia. (3) Berpendidikan paling rendah sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat. (4) Berusia paling rendah 30 (tiga puluh) tahun untuk Calon Gubernur dan Wakil Gubernur dan 25 (dua puluh lima) tahun untuk Calon Bupati dan Wakil Bupati atau Calon Walikota dan Wakil Walikota terhitung sejak penetapan Pasangan Calon. (5) Mampu secara jasmani, rohani dan bebas penyalahgunaan narkotika berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter yang terdiri dari dokter, ahli psikologi dan Badan Narkotika Nasional (BNN). (6) Tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, terpidana karena kealpaan ringan (culpa levis), terpidana karena alasan politik, terpidana yang tidak menjalani pidana dalam penjara wajib secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan sedang menjalani pidana tidak di dalam penjara. (7) Bagi Mantan Terpidana yang telah selesai menjalani masa ppidanaannya, secara kumulatif, wajib memenuhi syarat secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik dan bukan sebagai pelaku kejahatan yang berulang, kecuali bagi Mantan Terpidana yang telah selesai menjalani masa pidananya paling singkat 5 (lima) tahun sebelum jadwal pendaftaran.”<sup>2</sup>

Hal ini dilakukan dan harus dipatuhi oleh setiap individu yang ingin mencalonkan dirinya, tentunya peraturan tersebut memiliki fungsi sebagai

---

<sup>2</sup> Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2017.

pembatas dari setiap individu didalamnya. Agar keberlangsungan dalam perpolitikan dapat berjalan dengan baik, benar dan tidak digunakan untuk kepentingan atau masalah kelompok tertentu saja.

Dalam hal ini tentu obyek dan subyek sangatlah berkaitan dalam keberlangsungan pemilu. Pada dasarnya dalam kontestasi politik ini, obyek yang memiliki suara terbanyak yang akan memenangkan dari pemilihan umum ini. Tentu dalam mengambil atau meraih suara terbanyak tersebut akan bersangkutan langsung dengan si subyek pemilu yaitu masyarakat. Dalam meraih suara terbanyak tersebut, terdapat suatu proses pra-pemilu yaitu masa kampanye. Pada dasarnya masa kampanye adalah suatu bentuk komunikasi politik pasangan calon kepada pemilih, dalam kampanye ini, pasangan calon atau disingkat paslon, masing-masing berusaha membawa tema atau topik tertentu untuk ditawarkan pada masyarakat. Sebagian dari kita mungkin lebih familiar dengan janji-janji politik. Hal ini bisa jadi benar, karena itu merupakan bagian dari pesan dalam kampanye politik, meski tidak selalu bermakna demikian.<sup>3</sup>

Dalam pelaksanaan kampanye politik sendiri, terdapat peraturan-peraturan yang harus ditaati oleh setiap obyek maupun subyek pemilihan umum. Untuk sisi obyek sendiri, materi kampanye yang dilakukan sudah diatur dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2018 Pasal 20 tentang Kampanye Pemilihan Umum.

---

<sup>3</sup> Siti Fatimah, *Kampanye sebagai Komunikasi Politik: Esensi dan Strategi dalam Pemilu*, RESOLUSI Jurnal Sosial Politi, 2020, hal. 7.

Dalam pasal tersebut terdapat poin pemahaman mengenai materi kampanye untuk obyek pemilu, diantaranya menjunjung tinggi pelaksanaan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, menghormati perbedaan suku, agama, ras dan golongan dalam masyarakat. Sedangkan untuk subyek pemilu sendiri terkhusus pada 1 kalangan profesi terdapat juga larangan dalam pelaksanaan kampanye ini. Dalam hal ini seperti Aparatur Sipil Negara.

Pada dasarnya Aparatur Sipil Negara merupakan sebuah elemen dalam birokrasi suatu pemerintahan yang berada di tingkat daerah ataupun pusat. Tentunya dalam keberlangsungan birokrasi tersebut, individu-individu didalamnya haruslah bersikap netral terkhusus dalam ranah pesta demokrasi ini yaitu pemilu. Berbicara tentang netral, sudah diatur pula poin-poin tersebut pada Pasal 12 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang berbunyi :

“.....Pegawai Aparatur Sipil Negara berperan sebagai perencana, pelaksana dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme”.

Terdapat juga Peraturan Pemerintahan Nomor 94 Tahun 2021 yang membahas mengenai Disiplin Pegawai Negeri Sipil, dimana berdasarkan Peraturan Pemerintah tersebut terdapat poin yang membahas terkait Pegawai Negeri Sipil dilarang memberikan dukungan kepada Calon

Presiden/Wakil Presiden, Calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah ataupun Calon dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Tentu hal ini sudah tergambar dengan gamblang bahwasanya, Aparatur Sipil Negara tidak boleh terlibat dalam suatu proses kampanye politik dan juga tidak boleh menggunakan kekuasaan selama menjadi Aparatur Sipil Negara guna menguntungkan salah satu pasangan calon pemilu. Namun dalam kasus ini masih juga terdapat pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh para Aparatur Sipil Negara, mulai dari mengikuti kampanye politik pasangan calon, lalu penyelewengan jabatan guna menguntungkan salah satu pasangan calon.

Pada Pemilihan Kepala Daerah serentak 2020 ini, terdapat berbagai masalah yang mencuat, salah satunya ialah netralitas birokrasi. Hal ini merupakan hal yang sering terjadi pada pergelutan pemilihan kepala pemimpin. Dalam indeks kerawanan pemilu Pemilihan Kepala Daerah tahun 2020, tercatat bahwa ketidaknetralan Birokrat berada pada peringkat teratas.<sup>4</sup> Pada hal ini dapat dikatakan cukup bervariasi dalam bentuk pelanggaran netralitas Birokrat tersebut, diantaranya berupa pembuatan *advertorial* guna membangun citra dari salah satu paslon Pemilihan Kepala Daerah, pelaksanaan program yang menguntungkan salah satu paslon ataupun pelaksanaan program yang menguntungkan salah satu paslon.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Dewi Dharmaningtias, *Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pilkada*, Jakarta: Puslit Badan Keahlian DPR RI, 2020

<sup>5</sup> Ibid.



Hal ini pun terjadi pada Pemilihan Walikota Kota Depok Tahun 2020. Dimana terdapat indikasi bahwa kepala suatu bidang di birokrasi Pemerintah Kota melakukan suatu pelanggaran pada asas netralitas Birokrat/Aparatur Sipil Negara. Tentu hal ini cukup menciderai dari integritas suatu birokrasi tersebut. Ketidaknetralitasan ini dapat berdampak pada kinerja atau profesionalisme pegawai suatu birokrasi yang dapat berpengaruh secara signifikan terhadap penyelenggaraan pelayanan public dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan.<sup>6</sup>

Selain daripada itu, netralitas birokrat ini dapat dipermainkan dengan cukup mudah oleh individu-individu yang ingin menjabat dua kali dalam suatu kontestasi politik atau dapat dikatakan Incumbent. Tentu hal dikarenakan petahana ini memang diuntungkan dengan *privilege* yang ia punya seperti petahana dapat memanfaatkan fasilitas negara, akses sumber daya (Aparatur Sipil Negara) otomatis lebih dekat, gerakan politik dapat saja luwes, kampanye gratis mudah didapatkan.<sup>7</sup> Dengan berbagai macam keuntungan tersebut bagi sisi petahana, hal tersebut cukup melanggar hukum yang ada, dimana fasilitas negara memang secara jelas tidak dapat digunakan untuk kepentingan individu dalam hal ini kepentingan kampanye seseorang dan juga dalam akses sumber daya (Aparatur Sipil Negara), tak jarang banyaknya fenomena yang terjadi pada petahana yang ingin mancalonkan dirinya pada konstetasi politik sering membujuk,

---

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Andri Ristiani, *Demokrasi dan Kekuasaan Politik Calon Incumbent*. Jurnal Ilmu Pemerintahan : Kajian Ilmu Pemerintahan dan Politik Daerah, 2016, hal. 190.



mempengaruhi bahkan memerintah bawahannya untuk berpihak dan bahkan memberikan dukungan untuk kepentingan petahana ini.<sup>8</sup>

## 1.2. Rumusan Masalah

Pada fenomena Pemilihan Walikota Kota Depok Tahun 2020 terdapat cukup banyak pelanggaran pada hal netralitas aparatur sipil negara. Terdapat indikasi pelanggaran yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Depok terkhusus pada salah satu kepala divisi didalamnya dan ditambah pada kontestasi pemilihan tersebut terdapat petahana yang ikut serta dan bersaing, yang kemungkunan besar merupakan salah satu faktor pengaruh dari netralitas Aparatur Sipil Negara. Maka permasalahan yang akan dibahas adalah :

Bagaimana Politik Petahana Menghadapi Birokrasi Daerah dalam Pemilihan Walikota Kota Depok Tahun 2020 ?

## 1.3. Tujuan dan Manfaat

### a) Tujuan Penelitian

Pada penelitian ini yang berjudul Politik Pertahana Menghadapi Birokrasi Daerah (Studi Kasus Pemilihan Walikota Kota Depok Tahun 2020), adalah sebagai berikut :

Untuk mengetahui Politik Petahana Menghadapi Birokrasi Daerah dalam Pemilihan Walikota Kota Depok Tahun 2020

### b) Manfaat Penelitian

---

<sup>8</sup> Ardenolis, dkk, *Larangan Penggunaan Fasilitas Negara dalam Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Peraturan-Undang-Undangan*, Adil: Jurnal Hukum, 2020.

Pada dasarnya manfaat dalam penelitian ini terbagi menjadi dua, yakni manfaat akademis dan manfaat praktis sebagai berikut :

- Manfaat Akademis,

Melalui penulisan ini diharapkan bisa menjadi suatu referensi dalam dunia akademik terkhusus pada ranah birokrasi Indonesia dalam konteks pelanggaran Aparatur Sipil Negara.

- Manfaat Praktis,

Dalam manfaat praktis ini, diharapkan dalam penelitian ini dapat menjadi bahan masukan untuk Pemerintah Kota Depok dalam menjaga atau menegakan kenetralitasan Aparatur Sipil Negaranya.

#### 1.4.Sistematika Penulisan

Dalam proses penulisan ini untuk mempermudah memahami dari pembahasan yang ada di dalam penelitian ini secara keseluruhan, maka dari itu dirasa perlu untuk dipaparkan sistematika penulisan sebagai sebuah acuan dalam menulis skripsi yang menjelaskan setiap bab pada penelitian ini. Adapun sistematika penulisan skripsi ini diantara, sebagai berikut :

1. Bagian Awal Skripsi

Pada bagian awal penulisan ini, berisikan tentang halaman judul, lembar persetujuan, lembar pengesahan, abstraksi, halaman kata pengantar, halaman daftar isi, halaman daftar tabel dan daftar lampiran.

2. Bagian inti Skripsi

Pada dasarnya bagian inti skripsi ini terdiri dari bab dan sub bab, yaitu sebagai berikut :

**BAB I : PENDAHULUAN**

Pada bab ini, peneliti memaparkan terkait beberapa hal permasalahan mengenai latar belakang tentang permasalahan yang ingin diangkat, dalam hal ini yang menjadi pembahasan adalah netralitas Aparatur Sipil pada Pemilihan Walikota Kota Depok Tahun 2020. Selain daripada itu, bab ini pun berisikan mengenai rumusan masalah dan pertanyaan penelitian yang nantinya akan diteliti, tujuan dan manfaat yang diharapkan dalam penelitian serta sistematika penulisan sebagai acuan dalam penulisan skripsi ini.

**BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Pada bab ini berisikan tentang studi penelitian dengan kajian terdahulu dari tema yang relevan dengan penelitian yang dilakukan. Bab ini juga menunjukkan landasan dari teori dan konsep yang digunakan oleh penulis dalam memahami dan mengkaji permasalahan yang ingin angkat. Kemudian pada bab ini juga, terdapat kerangka berpikir yang menjelaskan secara garis besar alur pemikiran dair penelitian ini melalui penegasan teori

dengan fakta dan kajian kepustakaan yang dijadikan dasar dari kegiatan penelitian.

### **BAB III : METODE PENELITIAN**

Dalam Bab ini berisikan tentang penggunaan metode penelitian yang memuat tentang Pendekatan Penelitian, Penentuan Informan, Teknik Pengumpulan Data, Teknik Pengolahan Data dan Analisis Data, Lokasi dan Jadwal Penelitian.

### **BAB IV : GAMBARAN UMUM**

Pada Bab ini, penulis akan memberikan gambaran secara umum mengenai Pelaksanaan pada Pemilihan Walikota Kota Depok Tahun 2020.

### **BAB V : HASIL PENELITIAN**

Pada Bab ini menjelaskan terkait pertanyaan penelitian yang diangkat dengan menemukan data hasil temuan penelitian di lapangan dan analisis terhadap temuan-temuan tersebut guna menunjang dari penelitian.

### **BAB VI : PENUTUP**

Dalam Bab ini merupakan bagian akhir yang terdiri dari kesimpulan dan saran dari penelitian yang sudah dilakukan.

### 3. Bagian Akhir Skripsi

Pada bagian akhir dari skripsi ini memuat tentang Daftar Pustaka dan Daftar Lampiran.

