

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Tinjauan umum tentang Disiplin PNS**

Disiplin pegawai negeri sipil (PNS) diatur dalam peraturan pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang disiplin PNS. Ketentuan peraturan tersebut menjelaskan bahwa disiplin PNS merupakan kesanggupan PNS untuk menaati kewajiban dan menghindari larangan yang telah ditentukan oleh Undang-Undang ataupun kedinasan apabila tidak ditaati maka akan diberi sanksi.<sup>1</sup> Ketentuan dalam peraturan ini digunakan sebagai pedoman PNS dalam melaksanakan tugasnya kemudian peraturan ini digunakan juga bagi para pejabat berwenang untuk mengawasi dan melakukan tindakan bagi PNS yang melanggar disiplin PNS. Pelanggaran disiplin berdasarkan ketentuan PP No 53 Tahun 2010 tentang disiplin PNS menjelaskan bahwa pelanggaran disiplin merupakan pelanggaran terhadap kewajiban dan larangan ketentuan disiplin PNS dapat berupa tulisan, ucapan, dan perbuatan yang dilakukan PNS.<sup>2</sup> PP Nomor 53 Tahun 2010 telah mengatur adanya kewajiban dan larangan PNS. Kewajiban berdasarkan Pasal (3) PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang disiplin PNS bahwa setiap PNS Wajib :

1. Mengucapkan sumpah/janji PNS;
2. Mengucapkan sumpah/janji jabatan;

---

<sup>1</sup> Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

<sup>2</sup>*Ibid.*

3. Setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Pemerintah;
4. Menaati segala ketentuan peraturan perundang-undangan;
5. Melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepada PNS dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggung jawab;
6. Menjunjung tinggi kehormatan negara, Pemerintah, dan martabat PNS;
7. Mengutamakan kepentingan negara dari pada kepentingan sendiri, seseorang, dan/atau golongan;
8. Memegang rahasia jabatan yang menurut sifatnya atau menurut perintah harus dirahasiakan;
9. Mekerja dengan jujur, tertib, cermat, dan bersemangat untuk kepentingan negara;
10. Melaporkan dengan segera kepada atasannya apabila mengetahui ada hal yang dapat membahayakan atau merugikan negara atau Pemerintah terutama di bidang keamanan, keuangan, dan materiil;
11. Masuk kerja dan menaati ketentuan jam kerja;
12. Mencapai sasaran kerja pegawai yang ditetapkan;
13. Menggunakan dan memelihara barang-barang milik negara dengan sebaik-baiknya;
14. Memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat;
15. Membimbing bawahan dalam melaksanakan tugas;

16. Memberikan kesempatan kepada bawahan untuk mengembangkan karier; dan

17. Menaati peraturan kedinasan yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang.

Larangan PNS diatur dalam Pasal (4) PP Nomor 53 Tahun 2010 bahwa Setiap PNS dilarang untuk:

1. Menyalahgunakan wewenang;
2. Menjadi perantara untuk mendapatkan keuntungan pribadi dan/atau orang lain dengan menggunakan kewenangan orang lain;
3. Tanpa izin Pemerintah menjadi pegawai atau bekerja untuk negara lain dan/atau lembaga atau organisasi internasional;
4. Bekerja pada perusahaan asing, konsultan asing, atau lembaga swadaya masyarakat asing;
5. Memiliki, menjual, membeli, menggadaikan, menyewakan, atau meminjamkan barang-barang baik bergerak atau tidak bergerak, dokumen atau surat berharga milik negara secara tidak sah;
6. Melakukan kegiatan bersama dengan atasan, teman sejawat, bawahan, atau orang lain di dalam maupun di luar lingkungan kerjanya dengan tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan, atau pihak lain, yang secara langsung atau tidak langsung merugikan negara;
7. Memberi atau menyanggupi akan memberi sesuatu kepada siapapun baik secara langsung atau tidak langsung dan dengan dalih apapun untuk diangkat dalam jabatan;

8. Menerima hadiah atau suatu pemberian apa saja dari siapapun juga yang berhubungan dengan jabatan dan/atau pekerjaannya;
9. Bertindak sewenang-wenang terhadap bawahannya;
10. Melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan yang dapat menghalangi atau mempersulit salah satu pihak yang dilayani sehingga mengakibatkan kerugian bagi yang dilayani;
11. Menghalangi berjalannya tugas kedinasan;
12. Memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara:
  - a. ikut serta sebagai pelaksana kampanye;
  - b. menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS;
  - c. sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain; dan/atau
  - d. sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara;
13. Memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden dengan cara:
  - a. membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau
  - b. mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan,

himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat;

14. Memberikan dukungan kepada calon anggota Dewan Perwakilan Daerah atau calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara memberikan surat dukungan disertai foto kopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk sesuai peraturan Perundang-Undangan; dan

15. Memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, dengan cara:

- a. terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah;
- b. menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye;
- c. membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau
- d. mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.

Disiplin merupakan adanya suatu proses yang dapat menimbulkan perasaan seseorang untuk dapat meningkatkan atau mempertahankan tujuan

organisasi berdasarkan kepatuhan dalam menjalankan peraturan secara objektif.<sup>3</sup> Menciptakan disiplin harus adanya ketaatan atau kepatuhan mengenai peraturan yang telah diciptakan, disiplin ini bertujuan agar dapat menimbulkan kelarasan ataupun keselancaran peraturan secara sistematis.

Suatu organisasi apabila tidak adanya kedisiplinan maka segala aktivitas ataupun kegiatan tidak dapat berjalan sesuai apa yang telah direncanakan, begitupun didalam aktivitas ataupun peningkatan kerja juga sangat diperlukan adanya suatu disiplin kerja. Segala aktivitas atau proses kerja akan berjalan dengan baik apabila didalam aktivitas dan proses kerja tersebut dilandasi adanya kedisiplinan. Disiplin kerja merupakan adanya niatan yang berasal dari sikap atau perilaku untuk mematuhi segala peraturan organisasi berdasarkan kesadaran sendiri untuk menyesuaikan dengan peraturan organisasi.<sup>4</sup>

Disiplin kerja selain untuk peningkatan kerja dan menunjukkan suatu sikap kepatuhan seseorang, disiplin kerja juga dapat menunjukkan suatu sikap atau karakter seseorang. Disiplin kerja tidak hanya menunjukkan mengenai bagaimana seseorang menunjukkan sikap kepatuhannya tetapi sikap kejujuran seseorang, tingkat semangat dalam bekerja, perilaku baik atau buruknya seseorang, dan sikap-sikap lainnya. Di dalam kinerja PNS perlu diperhatikan mengenai disiplin PNS hal ini difungsikan agar dapat tertatanya suatu pemerintahan yang baik dalam pelayanan masyarakat.

---

<sup>3</sup> Prawatya, Dipta Adi. 2012. "Pengaruh disiplin kerja dan budaya organisasi terhadap kinerja karyawan pabrik minyak kayu putih (pmkp) di krai Purwodadi". (Tesis pascasarjana tidak diterbitkan, Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Diponegoro Semarang). hlm 28

<sup>4</sup> Avin fadilla helmi. 1996. " Disiplin kerja". Buletin psikologi fakultas psikologi universitas gajah mada. IV. hlm 3

Implementasi disiplin PNS apabila tidak sesuai dengan peraturan yang telah dibuat maka dapat diragukan keefektivitasan dan penegakan hukumnya. Bagi PNS yang tidak mentaati aturan yang telah tertera didalam PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang disiplin PNS akan ada hukuman disiplin bagi PNS yang melanggar ketentuan. Hukuman disiplin dijatuhkan berdasarkan tingkat dan jenis pelanggarannya, sehingga hukumannya beragam dari hukuman ringan sampai hukuman berat berdasarkan keputusan penjatuhan hukuman. Penjatuhan hukuman disiplin dijatuhkan oleh Presiden, Pejabat Pembina Kepegawaian, Gubernur selaku Wakil Pemerintah, Kepala Perwakilan Republik Indonesia, dan Pejabat yang berwenang berdasarkan tingkat dan jenis hukuman disiplin kemudian diterapkan kepada PNS yang melanggar.

PP Nomor 53 Tahun 2010 mempertegas bahwa tanggung jawab dipegang secara penuh oleh atasan. Apabila atasan tidak bertindak ataupun menjatuhkan hukuman terhadap stafnya maka akan diberikan hukuman yang sama jenisnya dengan PNS yang diberi hukuman.<sup>5</sup> Penegakan hukuman disiplin PNS perlu adanya suatu sistem hukum yang baik yang dengan merubah paradigma hukum kepegawaian yang tidak hanya berorientasi memenuhi kebutuhan masyarakat.<sup>6</sup>

Tingkat dan jenis Hukuman Disiplin yang diterapkan ketentuan Peraturan tersebut diatur pada Pasal (7) PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang disiplin PNS. Menjelaskan bahwa tingkat hukuman disiplin berupa hukuman disiplin ringan, sedang, dan berat. Jenis hukuman ringan meliputi hukuman yang

---

<sup>5</sup> Suryani wagiarti. 2013. ‘ Analisis Implementasi PP No. 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin PNS di Pemerintah Kabupaten Sumbawa Barat’ (Tesis pascasarjana tidak diterbitkan, program pascasarjana magister administrasi publik universitas terbuka jakarta ). hlm 83

<sup>6</sup> Tedi Sudrajat. 2008. ‘ Problematika penegakan hukuman disiplin kepegawaian’’. Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto. vol 8. no 3. hlm. 219

terdiri dari teguran baik secara lisan, tulisan, dan pernyataan tidak puas secara tertulis. Jenis hukuman sedang meliputi hukuman selama (1) satu tahun berupa penundaan kenaikan gaji berkala, penundaan kenaikan pangkat, dan penurunan pangkat setingkat lebih rendah. Kemudian untuk jenis hukuman disiplin berat berupa penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama (3) tiga tahun. Pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah, pembebasan dari jabatan, pemberhentian dengan hormat tanpa permintaan PNS itu sendiri, dan pemberhentian secara tidak hormat sebagai PNS.

Penerapan disiplin PNS pada PNS sangat dibutuhkan dan memiliki arti yang penting. Adanya disiplin PNS dapat meningkatkan kinerja PNS dalam menjalankan tugas pemerintahan. Hanya saja didalam penerapannya masih terdapat PNS yang melanggar kewajiban dan larangannya. Tingkat kedisiplinan PNS didalam pelayanan publik selama ini dirasa kurang optimal. Beberapa faktor yang dapat mempengaruhi tingkat kedisiplinan kerja Pegawai yaitu:

a. Adanya keteladana pemimpin.

Perilaku Pemimpin dalam mempengaruhi para pegawai memiliki perilaku yang berbeda. Pemimpin perlu memberikan perilaku teladan dalam dirinya terlebih dahulu sehingga dapat mempengaruhi perilaku pegawai. Hal ini merupakan sebagai dasar dan merupakan contoh kecil dalam meningkatkan disiplin pegawai. Perilaku teladan yang dilakukan pemimpin akan menimbulkan motivasi diri dalam menjalankan perannya sebagai pegawai.

b. Adanya pengawasan yang melekat.

Pengawasan ini dilakukan oleh atasan secara langsung atau pimpinan mengenai berbagai permasalahan pekerjaan yang dihadapi setiap pegawainya. Pemimpin didalam pengawasannya perlu memberikan arahan, bimbingan dan petunjuk dalam menghadapi pekerjaannya. Pemimpin perlu meningkatkan komunikasi dilingkungan pekerjaan dengan pegawai sehingga dapat menimbulkan sinergi antara pemimpin dan pegawai.

c. Adanya ketegasan pemimpin.

Ketegasan pemimpin merupakan suatu karakter pemimpin yang dibutuhkan para pegawai. Ketegasan pemimpin berupa ketegasan dalam bertindak, konsisten dalam mengambil tindakan, dan adil dalam menjatuhkan hukuman. Apabila tidak ada ketegasan pemimpin dalam bertindak maka segala peraturan yang telah ditetapkan tidak dapat berjalan semestinya. Bagi PNS yang melanggar aturan maka tidak perlu diberikan toleransi karena hal tersebut dapat menurunkan sikap disiplin pegawai.

d. Sanksi hukuman.

Sanksi hukuman merupakan alat yang digunakan dalam memelihara kedisiplinan. Sanksi hukuman yang diterapkan semakin berat maka akan menimbulkan rasa takut pada diri pegawai untuk melanggar peraturan tersebut. Namun didalam penerapan sanksi hukuman harus berdasarkan

peraturan yang telah disepakati. Apabila jenis pelanggaran yang dilakukan ringan maka jenis sanksi yang diterapkan juga ringan.<sup>7</sup>

## **B. Tinjauan Umum Tentang Netralitas PNS**

Netralitas pegawai negeri sipil merupakan suatu tolak ukur terbentuknya suatu tatanan negara yang baik yang dijalankan PNS mengenai tidak di perbolehkan PNS terlibat didalam ruang lingkup politik. PNS harus dapat menjaga profesionalitasnya untuk dapat menjaga dan meningkatkan kualitas pelayanan publik tanpa intervensi dari berbagai pihak ataupun kepentingan individu. Intervensi merupakan suatu keterlibatan atau campur tangan pihak lain terhadap pihak tertentu. Netralitas PNS merupakan upaya bagi PNS tetap menjaga apa yang sudah diamanatkan oleh negara dan agar tidak terdapat diskriminasi apapun terutama yang berkaitan dengan pelayanan publik.

Menjamin keutuhan dan persatuan PNS adalah hasil usaha menjaga netralitas PNS yang sangat membantu supaya pegawai negeri sipil dapat fokus dan memusatkan tugas yang telah dibebankan.<sup>8</sup> Peran PNS sangat mempengaruhi pelayanan publik untuk membentuk pemerintahan yang baik sebagai kesejahteraan rakyat dan negara. Bagi PNS yang tidak dapat menjaga netralitasnya maka dapat dipastikan akan menimbulkan berbagai macam problematika yang dapat menyangkut keutuhan negara. Diperlukan suatu komitmen yang kuat dari para PNS untuk dapat

---

<sup>7</sup> Putra, S. P., Asmony, T., & Nasir, M. (2016). Beberapa Faktor Yang Mempengaruhi Disiplin Kerja Pegawai Negeri Sipil Puskesmas Se Kabupaten Dompu. *JUPE: Jurnal Pendidikan Mandala*, 1 (1). hal 298-299.

<sup>8</sup> Yamin, Muhammad Halwan. 2013. "Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam pemilihan umum Kepala Daerah di Kabupaten Takalar". *Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar*. Hlm 51.

menjaga dan mempertahankan netralitasnya demi menciptakan kinerja yang profesional.

UU No 5 Tahun 2014 tentang aparatur sipil negara telah mengatur mengenai netralitas pegawai negeri sipil sehingga pegawai negeri sipil dilarang terkait segala pengaruh ataupun aktivitas politik. Bagi PNS yang melanggar ketentuan yang telah diperintahkan termasuk melanggar netralitasnya maka akan ditindak berdasarkan disiplin pns yang sudah ditetapkan. Wujud netralitas berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 2014 menjadi permasalahan didalam intervensi politik yang kuat pada sebuah birokrasi pemerintahan. Permasalahan itu perlu penegakan pembagian kewenangan pada pimpinan-pimpinan disetiap birokrasi pemerintah dengan konsep netral yang jelas dapat menguatkan produk perundang-undangan dan kepentingan masyarakat.<sup>9</sup>

Penelitian terdahulu dari *Tesis Mulyono* menjelaskan bahwa secara struktural partai politik sebenarnya merupakan bukan pengaruh dari birokrasi PNS karena partai politik tidak menentukan karir PNS. Karir PNS sebenarnya yang mempengaruhi adalah pejabat politik seperti menteri/gubernur/bupati/walikota yang memiliki kewenangan karier PNS didalam kekuasaan kepimpinannya.<sup>10</sup> PNS menggunakan pendekatan politik untuk menunjang karirnya ketika pasangan calon telah menang dan menduduki jabatan politik yang digunakan untuk penunjang karir

---

<sup>9</sup> Matias neis watunglawar. 2015. “ Perwujudan Asas Netralitas Birokrasi Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara” ( Tesis pascasarjana tidak diterbitkan, program pascasarjana Fakultas hukum universitas jember). hlm 46.

<sup>10</sup> Z.R.P.TJ. Mulyono. 2008. ” Kebijakan Netralitas Politik Pegawai Negeri Sipil Dalam Perspektif Perlindungan Hak Asasi Manusia Diindonesia” ( Tesis Pascasarjana tidak diterbitkan , program pascasarjana fakultas hukum universitas diponegoro semarang ). hlm 110-111

PNS tersebut. Watak netral yang diharapkan muncul tampaknya hanya sebatas wacana ketika berhadapan dengan kekuatan politik jelang demokrasi yang secara sosiologis pegawai negeri sipil memiliki pengaruh besar dalam kemenangan pemilu karena masyarakat memandang sebagai panutan yang digunakan sebagai referensi tentang pilihan politik.<sup>11</sup>

ASN merupakan PNS atau pegawai pemerintah yang berdasarkan ketentuan umum UU No 5 Tahun 2014 tentang aparatur sipil negara. ASN diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dengan perjanjian kerja dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintah atau tugas negara lainnya berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan. Pejabat Pembina Kepegawaian mempunyai kewenangan melaksanakan proses pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian ASN sesuai ketentuan perundang-undangan. Kewenangan yang terdapat dalam Pejabat Pembina Kepegawaian sering kali disalahgunakan untuk melakukan intervensi politik kepada PNS di lingkungannya. Hal ini dapat di akibatkan adanya kedudukan kepala daerah sebagai pejabat politik atau representasi dari partai politik dan disisi lain merupakan Pejabat Pembina Kepegawaian yang harus senantiasa obyektif.<sup>12</sup>

Konteks politik Indonesia birokrasi dari pra kemerdekaan, masa orde lama, hingga orde baru cenderung berpolitik tersebut digunakan sebagai mempertahankan kekuasaan dengan memberikan hadiah dan hak istimewa kepada bawahannya. Namun menuntut loyalitas aparatur

---

<sup>11</sup> Tatang sudrajat. "Netralitas Pns Dan Masa Depan Demokrasi Dalam Pilkada Serentak 2015", Jurnal administrasi Fakultas Ilmu Komunikasi dan Administrasi (FIKA) Universitas Sangga Buana (USB) YPKP Bandung. vol XII. no 3. desember 2015. hlm 364-365.

<sup>12</sup> Bagus Sarnawa. 2017. Pengaturan dan Implementasi Prinsip Netralitas Aparatur Sipil Negara di Indonesia. Jurnal Media Hukum. vol 24. No 1. Hal 49-50.

birokrasi yang kemudian menganggap promosi akan dirinya dianggap berkah.<sup>13</sup> Berbagai permainan birokrasi tersebut menjadi suatu persoalan yang semakin sulit diatasi terutama apabila sudah melibatkan kekuasaan yang sedang dijalankan. Sehingga pihak yang bersifat independen dapat menjalankan sistemnya secara profesional tanpa adanya suatu permainan ataupun intervensi politik. Menjaga Netralitas merupakan bukan suatu persoalan yang mudah dapat ditangani sehingga perlu pengawasan dan dorongan secara independent terutama menjaga netralitas PNS.

### **C. Tinjauan umum tentang pilkada**

Pilkada merupakan suatu pesta demokrasi dimasyarakat yang diselenggarakan disetiap daerah, Pilkada merupakan singkatan yang berasal dari pemilihan kepala daerah. Pilkada dilakukan secara langsung oleh penduduk daerah ataupun penduduk setempat dengan syarat-syarat tertentu yang telah ditetapkan. Pilkada sendiri mencakup pemilihan Kepala daerah dan Wakil kepala daerah yang diusulkan oleh partai politik dan Penyelenggaraan Pilkada diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), KPU Provinsi ataupun Kabupaten. Pelaksanaan pilkada diawasi oleh Panitia Pengawas Pemilihan Umum (PANWASLU), panwaslu ini mengawasi berbagai segala aktivitas pilkada untuk meminimalisir terjadi kecurangan.

Penyelenggaraan pilkada dilaksanakan setiap 5 (lima Tahun) sekali. Didalam Proses pilkada, pemilihan kepala daerah, dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat. Pemilihan secara langsung ini

---

<sup>13</sup> Leo Agustino. 2009. *Pilkada dan Dinamika politik lokal*. Yogyakarta. Pustaka pelajar. hlm 160-161

menunjukkan adanya suatu bentuk demokrasi demi terwujudnya pemerintahan dan negara yang lebih baik. Demokrasi merupakan bentuk proses pengambilan keputusan didalam sistem pemerintahan dimana seluruh warga negara mempunyai hak yang sama dalam pengambilan keputusan tersebut.<sup>14</sup>

Segala proses sistem pemerintahan bahwa rakyat turut berkontribusi dan berhak berpartisipasi hal tersebut sudah melekat pada hak-hak yang ada pada rakyat. Adanya hak tersebut supaya pemerintahan dapat diawasi langsung sehingga apabila ada suatu permasalahan didalam pemerintahan maka rakyat berhak mengambil tindakan. Proses Pilkada dilakukan secara langsung melalui pemilu karena indonesia merupakan negara yang menganut sistem pemerintahan Presidensial. Proses pemilihan Presiden sebagai kepala negara dipilih secara langsung oleh rakyat sehingga untuk Daerah Otonomi Kepala Daerah juga dipilih langsung oleh rakyat. Pemilihan Kepala Negara dan Kepala Daerah dipilih secara langsung supaya menimbulkan adanya pembagian kekuasaan karena tugas dan wewenang yang berbeda. Pembagian kekuasaan ini agar antara lembaga legislatif dan eksekutif saling mengontrol dan mengawasi terhadap suatu sistem atau kebijakan dan keduanya memiliki legitimasi dari rakyat.<sup>15</sup>

Didalam suatu sistem pemerintahan sangat diperlukan sistem kontrol dari rakyat atau lembaga pemerintahan. Apabila didalam suatu sistem

---

<sup>14</sup> Maxmanroe. "pengertian demokrasi". <https://www.maxmanroe.com/vid/sosial/pengertian-demokrasi.html>. diakses 24 Februari 2019 pukul 14.21

<sup>15</sup> Lumolos, Johny. "Sikap Pemilih Terhadap Pasangan Calon Kepala Daerah Menjelang Pilkada Langsung di Kota Bitung". *Jurnal Penelitian Politik* 4.1 (2007) Hal 34

pemerintahan tidak ada pengawasan atau saling kontrol secara langsung dari rakyat atau lembaga pemerintahan maka dapat dipastikan sistem pemerintahan tidak dapat seimbang. Pada saat penyelenggaraan pilkada juga perlu adanya sistem kontrol dan pengawasan secara langsung dari rakyat. Rakyat tidak hanya digunakan sebagai peserta pemilihan umum tetapi turut berpartisipasi mengawasi jalannya pilkada tersebut. Pengawasan yang dilakukan oleh rakyat tidak hanya dilakukan pada saat proses diselenggarakannya pilkada tetapi pengawasan dilakukan sejak kampanye hingga berakhirnya masa pilkada.

Berbagai permainan politik sering sekali terjadi pada proses penyelenggaraan pemilihan umum ataupun pilkada sehingga perlu pengawasan dari rakyat dan para pihak yang berwenang. Pelaksanaan Pemilihan umum harus bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Pemilu bersifat langsung yaitu bahwa pemilu tidak dapat diwakilkan oleh orang lain dan dilakukan secara langsung oleh orang yang bersangkutan. Pemilu bersifat umum yaitu bahwa seluruh warga negara yang memenuhi syarat memiliki hak untuk memilih. Pemilu bersifat bebas yaitu bahwa rakyat bebas memilih pasangan calon sesuai hati nuraninya tanpa adanya tekanan atau paksaan. Pemilihan umum harus bersifat rahasia yaitu hanya pihak bersangkutan yang mengetahui pilihannya. Pemilu bersifat jujur bahwa segala proses pemilihan umum tidak dimanipulasi baik data ataupun hasil perhitungan suara. Kemudian pemilihan umum bersifat adil yaitu pihak penyelenggara atau KPU tidak berpihak pada calon atau partai politik, KPU harus netral.

Penyelenggaraan Pilkada yang baik dapat terwujudnya demokrasi yang baik. Pelaksanaan pilkada yang diselenggarakan secara langsung merupakan suatu bentuk komitmen negara demokrasi yang telah digariskan pada konstitusi.<sup>16</sup> Tanpa adanya penyelenggaraan pilkada dengan baik maka seharusnya negara tersebut bukanlah negara demokrasi yang menjunjung tinggi rakyatnya. Dalam penyelenggaraan pilkada masyarakat harus cerdas dan dewasa dalam menentukan pilihannya. Masyarakat dalam berpartisipasi dalam pilkada perlu memahami berbagai persoalan yang tidak baik dalam penyelenggaraan pilkada. Dalam pilkada perlunya demokrasi yang menjunjung tinggi rakyat tanpa adanya intervensi ataupun tekanan berbagai pihak.

Adanya proses demokrasi diharapkan dapat terpilihnya pemimpin daerah yang dapat menceminkan aspirasi rakyat sesungguhnya hanya saja proses perkembangan demokrasi sering menimbulkan rumitnya aturan main dalam membangun demokrasi yang berkualitas.<sup>17</sup> Perlunya perubahan yang mendasar agar pola demokrasi dapat berjalan semestinya. Perubahan yang mendasar ini dapat ditimbulkan dari kesadaran masyarakat untuk menciptakan demokrasi yang baik. Masyarakat harus dapat mengantisipasi segala bentuk intervensi demokrasi oleh berbagai pihak pada saat diselenggarakannya pilkada. Pelaksanaan demokrasi terdapat prinsip dalam terselenggaranya demokrasi yaitu:

- a. Terdapat pembagian kekuasaan.

---

<sup>16</sup> Simamora Janpatar. 2011. "eksistensi pemilukada dalam rangka mewujudkan pemerintahan daerah yang demokratis". Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. vol 23. No 1 Hal 223.

<sup>17</sup> Ibid.

- b. Pemilihan umum yang bebas.
- c. Manajemen terbuka.
- d. Kebebasan individu.
- e. Peradilan yang bebas.
- f. Pemerintahan yang konstitusional.
- g. Pemerintah yang berdasarkan hukum.
- h. Perlindungan hak asasi manusia.
- i. Kebebasan pers.
- j. Adanya pemerintahan yang mengutamakan musyawarah.
- k. Pengawasan administrasi negara.<sup>18</sup>

Prinsip demokrasi dapat dijadikan sebagai suatu landasan apabila prinsip tersebut terpenuhi maka dapat dipastikan demokrasi pada negara tersebut diselenggarakan dengan tepat. Apabila suatu proses demokrasi dapat berjalan dengan tepat maka dapat dipastikan penyelenggaraan pilkada juga dapat berjalan sesuai ketentuannya dengan benar. Dalam penyelenggaraan pilkada sangat erat hubungannya dengan demokrasi karena dapat menentukan regulasi pada suatu sistem pemerintahan dengan baik.

Pilkada merupakan suatu pemilihan umum tingkat daerah yang memiliki tujuan untuk dapat menciptakan pemerintahan yang baik. Pilkada terdapat beberapa fungsi-fungsi penting dari adanya aktivitas politik dalam pemilihan umum yaitu:

---

<sup>18</sup> Ibid , hal 225

a. Adanya fungsi legitimasi politik.

Fungsi legitimasi melalui pemilihan umum kepala daerah merupakan suatu kebutuhan didalam pemerintahan dan sistem politik. Fungsi legitimasi ini menjadi suatu keabsahan pemerintah daerah dalam berkuasa dapat ditegakan program atau kebijakan yang dihasilkan. Melalui fungsi legitimasi ini maka berdasarkan hukum yang disepakati Pemerintah tak hanya memiliki otoritas tapi dapat memberikan hukuman atau sanksi bagi yang melanggar. Pemilihan umum dapat menjadi fungsi legitimasi politik bagi pemerintah. Melalui pemilihan umum pemerintah dapat memperbarui dan meyakinkan kesepakatan yang dibuat untuk rakyat. Selanjutnya melalui pemilihan umum pemerintah dapat mempengaruhi perilaku rakyat dan penguasa dituntut mengadakan kesepakatan kepada rakyat.

b. Adanya fungsi perwakilan politik.

Fungsi perwakilan politik ini merupakan sebagai fungsi pengontrol segala perilaku pemerintah, program pemerintah dan kebijakan pemerintah. Fungsi perwakilan ini juga dapat menjadi kebutuhan masyarakat untuk mengevaluasi dan mengontrol pemerintahan. Pemilihan umum digunakan masyarakat sebagai mekanisme dalam menentukan wakil rakyat yang dapat dipercaya untuk menjalankan pemerintahan.

c. Pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai mekanisme bagi pergantian atau sirkulasi elit penguasa tingkat daerah.

Hubungan pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan sirkulasi elit didasari adanya asumsi bahwa kaum elit bertugas mewakili masyarakat luas atau rakyat. Hubungan ini dapat diamati adanya mobilitas kaum elit dan nonelit yang menggunakan institusi politik. Pemilihan umum diharapkan dapat menjadi pergantian kepala daerah atau pergantian tingkat penguasa daerah secara kompetitif dan demokratis.

d. Sebagai sarana dan pendidikan politik bagi rakyat.

Pemilihan umum merupakan sebagai sarana pendidikan politik bagi rakyat yang bersifat langsung, terbuka, dan massal. Dengan adanya pemilihan umum sebagai pendidikan politik diharapkan dapat mencerdaskan pemahaman politik dan meningkatkan kesadaran masyarakat tentang demokrasi.<sup>19</sup>

Pilkada dapat disebut sebagai penentuan pembangunan bangsa sehingga pilkada memiliki peran yang sangat penting dalam pembangunan bangsa. Namun Pilkada juga memiliki berbagai persoalan yang kompleks yaitu kecurangan di dalam Pilkada hampir selalu dilakukan. Fenomena ini seakan-akan sudah menjadi tradisi untuk sebuah pencapaian kemenangan di dalam Pemilu atau Pilkada. Fenomena ini merupakan strategi dari partai politik dalam mencapai kemenangan. Berbagai intervensi parpol ditunjukkan kepada berbagai pihak kemudian permainan *money* politik untuk dapat memenangkan pesta demokrasi. Fenomena ini tentunya menjadi permasalahan yang

---

<sup>19</sup> Ibid Hal 227-228

sangat berpengaruh didalam tatanan pemerintahan dan kebijakan pemerintah maupun daerah. Kenyataannya sebagian besar partai politik pada masa diselenggarakannya pilkada ataupun pemilu banyak yang tersangkut dugaan *money* politik.

Masalah pendanaan politik diindonesia sendiri masih belum diatur secara jelas apalagi bagi parpol yang dapat menepati kursi DPR akan disubsidi oleh anggaran pemerintah hal ini diatur dalam PP Nomor 5 Tahun 2014.<sup>20</sup> Momentum Pilkada ketika keterlibatan masyarakat menjadi dasar dalam pembangunan demokrasi maka perlu partisipasi masyarakat tetapi proses demokrasi dalam penegakan kedaulatan hanya digunakan sebagai mesin-mesin politik tertentu.<sup>21</sup> Sehingga dapat dipahami dan dinilai bahwa permasalahan didalam politik begitu kompleks karna adanya permainan politik.

Pilkada sebagai pelaksanaan demokrasi untuk dapat memenuhi hak rakyat justru sering menimbulkan efek buruk yang sulit untuk dihindari. Rakyat tidak hanya menjadi korban namun banyak kandidat yang tidak memberikan contoh yang baik kepada rakyat. Berbagai permainan politik dan proses persaingan yang tidak sehat terkadang sering dilakukan kandidat atau partai politik. Berbagai permasalahan yang timbul pada saat Pilkada seharusnya dapat diatasi segera, supaya tidak menimbulkan keraguan rakyat terhadap bangsa.

---

<sup>20</sup> Wahyudi kumorotomo. 2009. Intervensi papol, politik uang, dan korupsi : tatangan kebijakan publik setelah pilkada langsung. makalah disajikan dalam konferensi administrasi negara , surabaya 15 hlm 7.

<sup>21</sup> Batawi, J. W. 2013. "Tingkat kesadaran politik pemilih pemula dalam pilkada." Jurnal UNIERA 2.2 , hlm 35.

Solusi mengatasi persoalan pilkada sangat beragam dan harus diatasi secara mendasar. Beberapa hal yang harus diperhatikan dalam pilkada yaitu merajut kepada kesadaran partisipasi masyarakat. Masyarakat harus dapat memaknai bahwa pilkada merupakan sarana mewujudkan pemerintah yang demokratis. Dalam menangani persoalan yang ada maka perlunya dibentuk regulasi baru yang dapat mereduksi berbagai persoalan tanpa harus memutus kedaulatan rakyat dan merubah sistem Pilkada secara langsung. Peran parpol dalam demokrasi seharusnya lebih dimaksimalkan. Peran parpol memegang tanggung jawab yang besar dalam memberikan pendidikan politik kepada berbagai elemen.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Simamora. Op.Cit., 233-234