

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Sejak dikeluarkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, selanjutnya ditetapkan Undang-undang nomor 23 tahun 2014 yang saat ini telah terbit Undang-Undang nomor 2 tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang, telah banyak terjadi perubahan dalam tatanan pemerintahan di Indonesia. Sistem pemerintahan yang sebelumnya begitu sentralistik, secara perlahan mulai menuju ke arah yang lebih desentralistik. Satu persatu kewenangan pemerintah pusat ditanggalkan dan harus direlakan menjadi kewenangan pemerintah daerah.

Satu hal yang paling berubah secara signifikan dengan berlakunya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 ini adalah mengenai pemilihan kepala daerah. Agenda reformasi digulirkan dengan tujuan mewujudkan iklim yang lebih demokratis dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal ini dapat diwujudkan dengan mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat. Selama ini yang terjadi adalah kedaulatan seakan-akan berada di tangan partai politik. Satu-satunya hak politik yang dimiliki oleh rakyat adalah pada saat memilih orang yang akan mewakili mereka di Dewan Perwakilan Rakyat, baik pusat maupun daerah, melalui Pemilihan

Umum. Bahkan yang dipilih rakyat itu hanya gambar, bukan langsung orang yang mereka percayai.

Pemilihan secara langsung bukanlah hal yang baru bagi rakyat Indonesia, karena sebelumnya telah dilaksanakan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung juga. Namun pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan hal yang berbeda, mengingat besarnya kewenangan daerah sejak bergulirnya otonomi daerah. Kepala daerahlah yang paling berperan dalam menentukan keberhasilan pembangunan suatu daerah. Dengan kata lain masyarakat lebih banyak berharap kepada kepala daerah dalam memperbaiki kondisi yang telah ada.

Pemilihan umum kepala daerah (pemilukada) langsung diharapkan akan menghasilkan figur kepemimpinan yang aspiratif, berkualitas, dan *legitimate*. Pemilukada langsung akan mendekatkan pemerintah dengan yang diperintah dan akuntabilitas kepala daerah benar-benar tertuju kepada rakyat. Disamping itu pemilukada langsung merupakan tuntutan dan desakan rakyat yang menghendaki bahwa kepala daerah tidak lagi dipilih oleh DPRD tetapi rakyat dapat menggunakan hak politiknya secara langsung seperti pada pemilihan presiden. Dengan demikian suara rakyat tidak lagi digadaikan kepada politisi di DPRD dan anggota Dewan tidak dapat sepenuhnya memainkan dan memonopoli suara rakyat di daerah. Sehubungan dengan hal ini maka wacana mengenai pemilukada langsung terus bergulir.

Agar pemilihan kepala daerah dapat berjalan dengan baik dan menghasilkan kepala daerah yang berkualitas sesuai dengan harapan masyarakat, dibutuhkan sistem, prosedur dan perangkat yang tepat. Keberhasilan pelaksanaan pemilihan

kepala daerah tidak terlepas dari peranan aparat pelaksanaanya, yaitu KPUD beserta jajarannya, mulai dari Sekretariat, Panwas, PPK sampai pada PPS. Aparat yang profesional, kompeten dan netral akan dapat mewujudkan pemilihan kepala daerah secara jujur dan adil.

Keberadaan Pegawai Negeri Sipil atau sekarang lebih dikenal sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah satu bagian dari masyarakat yang mempunyai hak yang sama untuk memilih dalam pemilukada dan dipilih sebagai calon kepala daerah. Artinya tidak ada larangan bagi Aparatur Sipil Negara untuk ikut dalam kompetisi politik digelandang pemilukada. Namun keikutsertaan Aparatur Sipil Negara dalam upaya memenangkan salah satu calon yang ikut berlaga dalam Pemilukada tentu saja dilarang. Keterkaitan antara Pemilu dan Birokrasi (*usable bureaucracy*) diantaranya secara jelas tampak dari adanya larangan bagi aparatur birokrasi untuk menjadi anggota dan pengurus Partai Politik serta keharusan mengundurkan diri dari PNS. Larangan ini mengimplikasikan netralitas ASN dalam Pemilu, sehingga birokrasi tidak terpolitisasi dan terpolarisasi oleh kepentingan politik tertentu. Dengan demikian ASN dapat berkembang menjadi lembaga profesional dan secara efektif dapat digunakan oleh pemerintah demokratis yang baru untuk mengatur dan melayani masyarakat.

Namun menjelang pelaksanaan Pemilukada, netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) justru banyak dipertanyakan. Hal itu bisa dimaklumi mengingat sejarah birokrasi Indonesia yang selama lebih dari 32 tahun dijadikan tunggangan politik oleh golongan penguasa untuk mempertahankan kekuasaannya. Pada satu sisi, Aparatur Sipil Negara adalah aparat pemerintah yang dituntut untuk bersikap netral

dalam pelaksanaan tugasnya, sedangkan di sisi lain mereka juga anggota masyarakat yang memiliki kepentingan-kepentingan politis maupun ekonomis tersendiri menyangkut siapa yang akan terpilih. Seringkali terjadi kepentingan-kepentingan tersebut lebih dominan sehingga apa yang diharapkan sebagai pemilihan yang jujur dan adil bisa terancam.

Cerita tentang keterlibatan birokrasi dalam kegiatan Pemilukada sesungguhnya terjadi hampir di semua daerah yang melaksanakan Pemilukada. Setelah rangkaian pilkada 2010, sejumlah studi mengidentifikasi fakta-fakta keterlibatan politik birokrasi dalam pilkada dan pemilu legislatif. Salah satunya studi *Indonesia Corruption Watch (ICW)*. Bersama jaringan kerja di empat daerah (Jakarta, Semarang, Surabaya, dan Jogjakarta), ICW menemukan 54 indikasi pelanggaran ketentuan tentang fasilitas jabatan selama Pemilu 2009. Pelibatan politik birokrasi terjadi dalam bentuk mobilisasi Pegawai Negeri Sipil (PNS) (<http://beritasatu.com/nasional/322075-saat-pilkada-jalur-birokrasi-rawan-disalahgunakan-calon-petahana.html> diakses pada 17 Desember 2015). Modus tersebut paling sering ditemukan. Modus lain berupa penggunaan kendaraan dinas, pelibatan pejabat daerah, penggunaan rumah ibadah, penggunaan rumah dinas, dan penggunaan program populer pemerintah. Dari hasil monitoring Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), Dinas Sosial menempati urutan tertinggi dalam penyaluran dana Bansos. Dimana Bansos ini menjadi trend karena sifatnya langsung dapat dipergunakan penerima manfaat, dan bersifat bantuan kepada individu/keluarga. (<http://www.bawaslu.go.id/id/berita/potret-hasil-temuan-dana-kampanye-pilkada>).

Kabupaten Labuhanbatu merupakan kabupaten induk setelah dimekarkan menjadi 3 kabupaten sejak 24 Juni 2008 dengan terbentuknya Kabupaten Labuhanbatu Selatan dan Kabupaten Labuhanbatu Utara yang dinyatakan dengan undang-undang nomor 22 tahun 2008 dan undang-undang nomor 23 tahun 2008 yang masing-masing menyatakan bahwa luas wilayah Kabupaten Labuhanbatu Utara dan Selatan mengurangi luas wilayah Kabupaten Labuhanbatu.

Sebagai kabupaten yang dimekarkan, Kabupaten Labuhanbatu yang beribu kota di Rantauprapat ini sekarang memiliki 9 kecamatan yang dahulunya berjumlah 22 Kecamatan. Hingga saat ini Kabupaten Labuhanbatu masih terkenal dengan hasil perkebunan kelapa sawit dan karetinya. ([https:// id.m. wikipedia. Org /wiki /Kabupaten Labuhanbatu](https://id.m.wikipedia.org/wiki/Kabupaten_Labuhanbatu)). Status Rantauprapat yang sebelumnya merupakan kota administratif dihapuskan pada tahun 2003 menjadi kota kecamatan karena tidak memenuhi persyaratan peningkatan daerah otonom. ([http:// m.kaskus. co.id /thread/ 51f0e608f8ca178f5a000004 /rantauprapat -kota-kecil-di –ujung –sumatera -utara/](http://m.kaskus.co.id/thread/51f0e608f8ca178f5a000004/rantauprapat-kota-kecil-di-ujung-sumatera-utara/)).

Berkenaan dengan pelaksanaan pemilukada, sejak dimekarkan pada tahun 2008 silam, Kabupaten Labuhanbatu telah melaksanakan Pemilukada sebanyak dua kali. Pada masing-masing pemilukada yang dilaksanakan pada tahun 2010 dimenangkan oleh pasangan dr. H. Tigor Panusunan Siregar, Sp.PD dan pada pemilukada tahun 2015, walaupun *incumbent* ikut kembali bertarung, namun kali ini dimenangkan oleh pasangan H. Pangonal Harahap, SE, Msi dan H. Andi Suhaimi Dalimunthe, ST,M.Si.

Pada pemilukada yang diselenggarakan di 21 daerah di Sumatera Utara pada tahun 2015 ini, setidaknya ada 13 petahana (*incumbent*) ikut kembali bertarung

pada pilkukada kali ini. Salah satunya adalah Kabupaten Labuhanbatu. Pada pilkukada di Kabupaten Labuhanbatu tersebut partisipasi pemilih masyarakat berjumlah 64,14%, dengan persentase golput sebanyak 35,86%. (<https://pilkada2015.kpu.go.id/labuhanbatukab>).

Adapun yang juga akan saya amati adalah Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) yang ada di Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perijinan Terpadu (BPMP2T) kabupaten Labuhanbatu dalam Pilkada serentak di Kabupaten Labuhanbatu. Kenapa BPMP2T menarik untuk diteliti, tidak lain karena dari hasil pengamatan sekilas terlihat bahwa ASN yang ada di BPMP2T mulai dari tingkat staf hingga kepala badan, mempunyai perspektif yang berbeda-beda dalam menyikapi 5 (lima) pasangan yang bertarung pada pilkada di Labuhanbatu tahun 2015. Selain itu, BPMP2T, sebagai unit organisasi pelayanan perijinan terpadu, walau belum mencakupi seluruh perijinan yang dikeluarkan suatu daerah, tapi sering kali perijinan dianggap sebagai tempat modus politisasi birokrasi dan abuse of power melalui penerbitan izin untuk mengumpulkan dana kampanye secara illegal untuk *incumbent*. Berdasarkan data Litbang KPK ditemukan penerbitan izin usaha pertambangan di beberapa daerah di Indonesia menjelang pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah cukup gencar. (<http://www.republika.co.id/berita/nasional/hukum/14/03/26/n311f0-jelang-pilkada-penerbitan-iup-cukup-gencar>).

1.2. Perumusan Masalah

Labuhanbatu adalah salah satu kabupaten yang pada tanggal 9 Desember 2015 lalu, untuk ketiga kalinya menyelenggarakan pemilukada untuk memilih Bupati dan Wakil Bupati secara langsung. Berdasarkan nomor urut pencalonan, urutan pertama adalah Pasangan calon Dr. Ir. H. Zainal Arifin Dalimunthe, MM dan Wira Abdi, S.Si, M.SP, Urutan kedua H. Mahini Rizal, ST dan Waluyo, urutan ketiga H. Pangonal Harahap, SE, M.Si dan H. Andi Suhaimi Dalimunthe, ST, urutan keempat adalah pasangan calon Suhari, S.IP dan Ihsan Rambe, SE, M.Si , dan yang terakhir pasangan calon nomor urut lima yaitu dr.H. Tigor Panusunan Siregar, Sp.PD dan dr. H. Erik Adtrada Ritonga.

Pasangan-pasangan calon kepala daerah yang dicalonkan itu diharapkan mampu membawa dan mewujudkan visi dan misi Kabupaten Labuhanbatu dan mampu mensinergikan potensi yang dimiliki sehingga dapat dibentuk suatu pasangan yang solid yang bisa seiring sejalan dan merupakan figur yang *marketable* di Labuhanbatu. Artinya karena masyarakat memilih langsung maka figur yang dipilih adalah sosok yang bisa menjual dirinya sendiri kepada masyarakat Labuhanbatu sehingga calon dengan segala karakteristiknya akan menjadi unsur yang sangat penting. Dari kelima pasangan calon kepala daerah, dr.H. Tigor Panusunan Siregar, Sp.PD dan Suhari Pane, S.IP merupakan *incumbent* atau mantan Bupati dan Wakil Bupati periode sebelumnya.

Pada berbagai daerah dimana salah satu pasangan calon yang ikut dalam pemilukada adalah pasangan *incumbent*, biasanya dapat dengan mudah memenangkan persaingan. Meski sulit untuk dibuktikan, namun dengan mesin

politik yang masih dikuasai yaitu birokrasi pemerintahan dari tingkat kabupaten/kota sampai dengan tingkat lingkungan akan dengan mudah melakukan mobilisasi dukungan guna memenangkan calon *incumbent* tersebut.

Dengan kondisi tersebut maka aktifitas politik termasuk Pemilihan Umum Kepala Daerah menjadi perhatian banyak pihak, apalagi yang ikut dalam Pemilukada tersebut adalah Bupati dan Wakil Bupati yang telah berkuasa lima tahun sebelumnya. Keberadaan aparatur birokrasi yang selama ini merupakan bawahan dari pasangan *incumbent* berada dalam situasi dilematis, karena dianggap mendapat intervensi baik dari pimpinan maupun dari oknum lain dari pasangan calon. Hal ini mengundang asumsi apakah kemenangan tersebut salah satunya disebabkan intervensi politik terhadap aparatur birokrasi di lingkungan Pemerintah Kabupaten Labuhanbatu. ataukah karena alasan lain yang membuat pasangan ini lebih dipilih rakyat Labuhanbatu dibandingkan calon yang lain.

Proses perilaku dalam menentukan pilihan bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) inilah yang cukup menarik untuk dikaji dalam kaitannya dengan Pemilukada Kabupaten Labuhanbatu tahun 2015. Adapun alasan mengapa penulis mengambil studi kasus di Kabupaten Labuhanbatu adalah karena dalam pemilihan kepala daerah tersebut mantan pasangan Bupati dan Wakil Bupati sama sama berjuang untuk dapat menjadi calon Bupati selanjutnya dengan porsi perolehan suara yang nyaris sama, Dimana dr. Tigor Panusunan Siregar, Sp.PD sebagai mantan Bupati Labuhanbatu periode sebelumnya dengan pasangan barunya, dr. H. Erik Adtrada Ritonga dengan perolehan suara 30,08%, dan mantan Wakil Bupati Periode Sebelumnya, Suhari, S.IP dan Ihsaan Rambe, SE, MSi, dengan perolehan suara

29,33%, kedua pasangan ini hanya memiliki selisih suara yang sangat tipis yaitu hanya sekitar 0,75% suara atau hanya selisih 1380 suara dan sama-sama bukan pemenang pilkada 2015. Karena yang menjadi pemenangnya adalah Pasangan Calon Nomor Urut 3, H. Pangonal Harahap, SE, MSi dan H. Andi Suhaimi Dalimunthe, ST. Dengan perolehan suara 59.907 suara atau 32,33%.

Berpijak pada uraian tersebut di atas, maka pertanyaan penelitian yang hendak dijawab dan dianalisis adalah bagaimana Aparatur Sipil Negara di Kabupaten Labuhanbatu, Khususnya ASN yang ada di BPMP2T Kabupaten Labuhanbatu mengimplementasikan Surat edaran tersebut terkait dengan Pilkada Labuhanbatu Tahun 2015?. Terkait dengan BPMP2T sebagai badan pelayanan perijinan terpadu, apakah ada modus untuk mengumpulkan dana kampanye secara illegal melalui penerbitan ijin secara gencar menjelang pilkada kemarin?.

1.3. Tujuan Penelitian

Setiap kajian ilmiah senantiasa diupayakan ke arah terwujudnya tujuan yang diinginkan. Yang menjadi tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui apakah terimplementasikan SE MENPAN RB tentang Netralitas ASN dan Larangan Penggunaan Aset Pemerintah Dalam Pilkada kemarin di BPMP2T Labuhanbatu.
2. Memperoleh fakta tentang faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi keberhasilan Implementasi SE MENPAN RB tentang Netralitas ASN dan

Larangan Penggunaan Aset Pemerintah Dalam Pilkada kemarin di BPMP2T Labuhanbatu.

1.4. Manfaat Penelitian

Kajian ini diharapkan mampu memberikan masukan yang bermanfaat kepada semua pihak secara umum yaitu :

1. Bagi pengembangan ilmu, kajian ini diharapkan mampu memperkaya ilmu pengetahuan dalam bidang studi Administrasi Publik yang dapat membantu proses pembangunan politik.
2. Bagi instansi terutama Pemerintah Daerah, Komisi Pemilihan Umum, dan Badan Pengawas Pemilihan Umum kajian ini dapat menjadi bahan acuan untuk mengetahui bagaimana perilaku memilih birokrat dalam bidang politik terutama dalam pemilihan umum kepala daerah.