

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Demokrasi menjadi salah satu sistem yang digunakan di negara Indonesia. Demokrasi adalah suara rakyat. Artinya, rakyat menentukan kedaulatan dan menentukan arah perjalanan politik suatu negara dan pemerintahan. Demokrasi menjelaskan prinsip bahwa setiap manusia memiliki hak dan kewajiban yang sama di dalam hukum pemerintahan. Setiap individu berperan sangat penting dalam sistem demokrasi sehingga konsep hak asasi manusia sangat erat kaitannya dengan prinsip demokrasi. Demokrasi diyakini sebagai suatu sistem yang mencerminkan mekanisme politik dan dianggap mampu menjamin adanya suatu pemerintahan yang tanggap terhadap keinginan warga negaranya. “Sebagai syarat utama terciptanya sebuah tatanan demokrasi secara universal ialah pemilihan umum.”¹

Pemilihan umum merupakan sebuah sarana demokrasi terpenting. Di kebanyakan negara demokrasi, pemilihan umum dianggap lambang, sekaligus tolok ukur dari demokrasi itu. Hasil pemilihan umum yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat, dianggap mencerminkan dengan agak akurat partisipasi serta aspirasi masyarakat. “Sekalipun demikian, disadari bahwa pemilihan umum tidak merupakan satu-satunya tolok ukur dan perlu dilengkapi dengan

¹ Beni Ahmad Saebani, *Perspektif Perubahan Sosial*, Bandung : Pustaka Setia, 2016, hlm 157.

pengukuran beberapa kegiatan lain yang lebih bersifat berkesinambungan, seperti partisipasi dalam kegiatan partai, *lobbying*, dan sebagainya.”²

Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah (PILKADA) merupakan proses pergantian kepemimpinan pemerintahan Propinsi dan Kabupaten/Kota yang mencerminkan pelaksanaan sistem daerah otonom. Lebih jauh lagi Pasal 18 ayat (4) UUD Negara Republik Indonesia 1945, menyebutkan bahwa: "Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”.

Penyelenggaraan Pilkada ialah wujud dari demokrasi dan kedaulatan rakyat. Pilkada merupakan sebuah peristiwa luar biasa yang dapat membuat perubahan berarti bagi daerah. Pilkada pada setiap daerah diharapkan mampu terlaksana dengan lancar dan sesuai yang dikehendaki oleh Pemerintah Daerah, Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) dan juga masyarakat itu sendiri.³ Tetapi, pada kenyataannya praktik Pilkada ditingkat daerah menimbulkan berbagai polemik dimasyarakat atas keterlibatan ASN dalam tahapan-tahapan penyelenggaraan Pilkada. Budaya politik masyarakat dari bangsa Indonesia menunjukkan kecenderungan yang sangat kuat bahwa potensi ASN khususnya, merupakan instrumen politik yang sangat efektif untuk memperkuat kontrol politik demi memperluas dan mempertahankan rezim kekuasaannya.

² Miriam Budiarto, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, 2008, hlm 461.

³ Septi Nur Wijayanti, “Keterlibatan Partai Politik dalam Pemilihan Kepala Daerah”, *Jurnal Konstitusi*, Volume II, Nomor 1, September 2013, hlm.19.

Di dalam Pasal 3 Ayat (2) Peraturan Walikota Jambi Nomor 58 Tahun 2016, Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia mempunyai tugas membantu Walikota dalam melaksanakan fungsi penunjang urusan pemerintahan dibidang kepegawaian, pendidikan dan pelatihan. Berdasarkan Pasal 3 Ayat (3) Peraturan Walikota Jambi Nomor 58 Tahun 2016, untuk melaksanakan tugas Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia mempunyai fungsi sebagai berikut:

1. Perumusan kebijakan teknis dibidang manajemen kepegawaian meliputi penyusunan dan penetapan kebutuhan, pengadaan kebutuhan, pengadaan, pangkat dan jabatan, pengembangan karier, pola karier, promosi, mutasi, penilaian kerja, penggajian dan tunjangan, penghargaan, disiplin, pemberhentian, jaminan pensiun dan jaminan hari tua, dan perlindungan (pelaksanaan perumusan kebijakan teknis dibidang kepegawaian daerah);
2. Pemberian dukungan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dibidang kepegawaian;
3. Pembinaan dan pelaksanaan tugas bidang pengembangan pegawai, mutasi, pembinaan dan pengelolaan data pegawai, pendidikan dan pelatihan;
4. Pelaksanaan penyiapan penyusunan peraturan perundang-undangan daerah dibidang kepegawaian daerah sesuai dengan norma, standar dan prosedur yang ditetapkan pemerintah;
5. Pelaksanaan penyelenggaraan administrasi kepegawaian daerah;
6. Pelaksanaan pengelolaan sistem informasi kepegawaian daerah;
7. Pengkoordinasian hubungan kerjasama dengan instansi pemerintah maupun swasta untuk kepentingan pelaksanaan dibidang kepegawaian;
8. Pelaksanaan urusan ketatausahaan, rumah tangga dan perlengkapan; dan
9. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Berdasarkan Peraturan Walikota Jambi Nomor 58 Tahun 2016 Bab V, Kedudukan tugas dan fungsi bidang di Organisasi Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia, yakni Sub Bidang Disiplin Pegawai:

- a) Menyusun rencana kegiatan sub bidang disiplin pegawai;
- b) Menyelenggarakan pelaksanaan penilaian kerja;
- c) Melaksanakan pemantauan dan evaluasi kehadiran pegawai;
- d) Melaksanakan koordinasi dan evaluasi pengawasan disiplin pegawai;
- e) Menyiapkan rumusan kebijakan teknis penanganan indisipliner PNS;
- f) Menyiapkan dan memproses penanganan indisipliner sesuai ketentuan yang berlaku;
- g) Menyiapkan rumusan sanksi indisipliner sesuai ketentuan peraturan perundangan yang berlaku;
- h) Membuat laporan tahunan;
- i) Menindaklanjuti ASN yang tersangkut tindak pidana;
- j) Melaksanakan tugas lain yang diberikan atasan sesuai dengan bidang tugasnya.

Regulasi mengenai PNS termuat di dalam Pasal 1 Ayat (1) sampai (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yaitu:

- (1) Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.
- (2) Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- (3) Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Jambi Nomor 14 Tahun 2016 tentang pembentukan dan susunan perangkat daerah, Sekretariat Daerah Kota Jambi mempunyai tugas membantu Walikota dalam penyusunan kebijakan dan pengkoordinasian administratif terhadap pelaksanaan tugas perangkat daerah serta pelayanan administratif. Dan mempunyai fungsi:

- a. Penyusunan kebijakan pemerintah daerah;
- b. Pengkoordinasian pelaksanaan tugas dinas daerah dan lembaga teknis daerah;
- c. Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan pemerintahan daerah;
- d. Pembinaan administrasi dan aparatur pemerintah daerah; dan
- e. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya.

BKPSDM berfungsi sebagai auditor internal pemerintah yang mempunyai tugas menyelenggarakan kegiatan pengawasan umum pemerintah daerah dan tugas lain yang diberikan kepala daerah. BKPSDM memainkan peran yang sangat penting untuk kemajuan dan keberhasilan pemerintah daerah dan perangkat daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. BKPSDM adalah aparat pengawas fungsional yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota. BKPSDM merupakan lembaga penting dalam upaya menciptakan pemerintahan yang bersih. Banyak hal dapat

dicapai apabila institusi ini mampu menjalankan tugas-tugas pengawasan dan pencegahan.

BKPSDM sebagai lembaga pengawas di lingkungan pemerintah salah satu tugasnya adalah mengawasi netralitas PNS. Seandainya BKPSDM menemukan ada PNS yang diduga tidak netral dalam pemilihan umum kepala daerah, maka BKPSDM akan menindak lanjut dengan melakukan pemeriksaan, mengumpulkan informasi dan bukti-bukti atau saksi-saksi yang mengarah pada dugaan. Apabila setelah itu didapati bukti awal yang cukup berkaitan dengan PNS yang tidak netral maka BKPSDM akan melaporkan hal ini ke Walikota selaku Pejabat Pembina Kepegawaian, selanjutnya Walikota akan melaporkan lagi ke Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN).

Berdasarkan Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2012 Pembentukan Badan Pengawas Pemilu Provinsi (BAWASLU), selanjutnya disingkat Bawaslu Provinsi adalah badan yang dibentuk oleh Bawaslu untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilu di wilayah provinsi. Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, selanjutnya disingkat Panwaslu Kabupaten/Kota adalah panitia yang dibentuk oleh Bawaslu Provinsi untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilu di wilayah kabupaten/kota. Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan, selanjutnya disingkat Panwaslu Kecamatan, adalah Panitia yang dibentuk oleh Panwaslu Kabupaten/Kota yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di wilayah kecamatan atau nama lain.

Panwaslu, tidak hanya bertanggungjawab terhadap pembentukan pemerintahan yang demokratis, tetapi juga ikut andil dalam membuat rakyat memilih kandidat kepala daerah yang mereka anggap mampu. Mengacu pada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, pengawasan penyelenggaraan pemilihan umum dilakukan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri.

Adapun tugas dan wewenang Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 dalam pasal 77:

- a) Mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu di wilayah Kabupaten/Kota;
- b) Menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan pemilihan mengenai Pemilu;
- c) Menyelesaikan temuan dan laporan sengketa penyelenggaraan Pemilu yang tidak mengandung unsur tindak pidana;
- d) Menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU Kabupaten/Kota untuk ditindaklanjuti;
- e) Meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang;
- f) Menyampaikan laporan kepada Bawaslu sebagai dasar untuk mengeluarkan rekomendasi Bawaslu yang berkaitan dengan adanya dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu oleh Penyelenggara Pemilu di tingkat Kabupaten/Kota;
- g) Mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi Bawaslu tentang pengenaan sanksi kepada anggota KPU Kabupaten/Kota, sekretaris dan pegawai sekretariat KPU Kabupaten/Kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya Pemilu yang sedang berlangsung;
- h) Mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu; dan
- i) Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

PNS sebagai bagian dari warga negara Indonesia juga mempunyai hak untuk memilih. Namun demikian, berbeda dengan WNI lainnya. PNS dilarang untuk menunjukkan preferensi pilihan politiknya di hadapan publik. PNS

diharuskan pada posisi netral. Netral disini diartikan bahwa PNS mempunyai hak suara untuk memilih pasangan calon dalam pemilihan umum, hanya saja tidak diperbolehkan terlibat saling mendukung kepada salah satu pasangan calon termasuk pasangan petahana (*incumbent*). Sebagai konsekuensi dari asas netralitas dalam penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN.

Netralitas adalah keadaan sikap tidak memihak atau bebas. Dasar hukumnya diatur dalam Undang-Undang No 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Berdasarkan pasal 2 huruf f, menyatakan bahwa salah satu asas penyelenggaraan kebijakan dan manajemen Aparatur Sipil Negara adalah asas netralitas. Tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada siapapun. Dalam konteks ini netralitas diartikan sebagai tidak terlibatnya PNS dalam Pilkada baik secara aktif maupun pasif.

Dalam konteks penyelenggaraan pesta demokrasi, netralitas merupakan sebuah dinamika masalah terpenting dalam melaksanakan pemilihan umum ialah keterlibatan Aparatur Sipil Negara (ASN) disini disebut dengan Pegawai Negeri Sipil (PNS). PNS ialah subjek utama dalam suatu birokrasi yang berperan khusus untuk menjalankan tugas negara dan pemerintahan. Dalam hal ini PNS merupakan unsur dalam terciptanya pelayanan kepada masyarakat secara profesional, adil dan merata. Kedudukan aparatur negara merupakan sebuah unsur abdi masyarakat dan memiliki mental loyalitas tinggi terhadap negara. Hal ini secara tidak langsung PNS dituntut harus bersikap netral dari

pengaruh semua golongan partai politik serta tidak diskriminatif terhadap pelayanan masyarakat.

Kerentanan PNS dalam politik praktis dipengaruhi oleh keterlibatan PNS dalam menyukseskan salah satu pasangan calon kepala daerah *incumbent* didasarkan oleh iming-iming promosi jabatan.⁴ Pada Pilkada 2018 Kota Jambi memilih 2 pasangan calon kepala daerah dan salah satunya adalah calon *incumbent*. Adanya calon *incumbent* ini mempermudah si pencalon dalam kampanye dan adanya peluang untuk menang dalam pilkada. Kampanye dilakukan kepada para kalangan yang ada di lingkungan sekitarnya pencalon *incumbent* bekerja. Dan pencalon *incumbent* ini juga yang lebih dekat dengan posisinya dengan para PNS. Hal ini juga yang menjadi mudahnya netralitas ASN terganggu.

Di Kota Jambi diketahui beberapa jenis pelanggaran berupa PNS menghadiri pendaftaran pasangan calon Kepala Daerah, kampanye pasangan calon Kepala Daerah, publikasi melalui media sosial. Akibat PNS yang tidak netral akan diberikan sanksi sesuai peraturan yang berlaku. Terkait dengan hal ini perkembangan pada birokrasi di Indonesia tak terkecuali pada fenomena pilkada Kota Jambi tahun 2018 memang menjadi kelemahan bagi menciptakan birokrasi netral, ketika adanya pengaduan terkait dengan pelanggaran yang dilakukan PNS namun dalam birokrasi itu sendiri adanya pembiaran terkait dengan hal tersebut sehingga penegakan hukum yang terjadi atas tindakan

⁴ Tedi Sudrajat, Agus Mulya Karsona, “Menyoal Makna Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara”, *Jurnal Media Hukum*, Fakultas Hukum UMY, hlm.88.

pelanggaran yang dilakukan oleh PNS tidak terjadi bahkan akan menciptakan suatu birokrasi yang mudah terbawa arus politik.

Berdasarkan uraian di atas maka penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut untuk menyusun proposal yang berjudul **“Upaya Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) Dalam Mengawasi Netralitas PNS Pada PILKADA Tahun 2018 di Kota Jambi”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dijelaskan di atas maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana netralitas PNS pada Pilkada Tahun 2018 di Kota Jambi ?
2. Bagaimana Upaya Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) dalam mengawasi netralitas PNS pada Pilkada Tahun 2018 di Kota Jambi ?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis netralitas PNS pada Pilkada Tahun 2018 di Kota Jambi.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis Upaya Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) dalam mengawasi netralitas PNS pada Pilkada Tahun 2018 di Kota Jambi.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian, sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan keilmuan, yaitu di bidang ilmu pemerintahan khususnya mengenai Upaya BKPSDM dalam mengawasi netralitas PNS pada Pilkada Tahun 2018 di Kota Jambi.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Masyarakat

Diharapkan agar bisa menambahkan saran terhadap Upaya BKPSDM dalam mengawasi netralitas PNS pada Pilkada Tahun 2018 di Kota Jambi.

b. Bagi Peneliti

Dapat menambah pengetahuan, pengalaman dan wawasan tentang Upaya BKPSDM dalam mengawasi netralitas PNS pada Pilkada Tahun 2018 di Kota Jambi.

c. Bagi Instansi

Dapat menjadi evaluasi bagi BKPSDM dalam meningkatkan kualitas SDM.

1.5 Landasan Teori

1.5.1 Netralitas

Netralitas dari sudut pandang ASN khususnya PNS sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 huruf (f) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 bahwa penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN berdasarkan pada asas netralitas. Menurut penjelasan Pasal 2 huruf (f), yang dimaksud dengan “asas netralitas”

adalah bahwa setiap Pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.

Netralitas berasal dari kata netral, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) kata netral artinya tidak berpihak (tidak ikut membantu salah satu pihak). Sedangkan Netralitas berarti keadaan dan sikap netral (tidak memihak, bebas). Seseorang yang bersikap tidak memihak salah satu pihak diantara dua atau lebih pihak, baik itu orang, golongan, organisasi dalam penentuan hal tertentu misalnya organisasi partai politik. Keadaan dimana seseorang itu steril dari kepentingan, dalam hal penentuan hal tertentu. Dengan adanya sikap seseorang seperti ini maka ia dapat dinyatakan telah bersikap netral.

Netralitas menurut Marbun, yaitu:

Bebasnya PNS dari pengaruh kepentingan partai politik tertentu atau tidak memihak untuk kepentingan partai tertentu atau tidak berperan dalam proses politik. Namun PNS masih tetap mempunyai hak untuk memilih dan berhak untuk dipilih dalam pemilihan umum. Namun tidak diperkenankan aktif menjadi anggota dan pengurus partai.⁵

“Menurut Nuraida Mokhsen, netralitas ASN mengandung makna *impartiality* yaitu bebas kepentingan, bebas intervensi, bebas pengaruh, adil, objektif, dan tidak memihak”.⁶ Apabila dikaitkan dengan penyelenggaraan Pilkada, “netralitas dapat didefinisikan sebagai perilaku tidak memihak, atau tidak terlibat yang ditunjukkan

⁵ Sri Hartini, *Penegakan Hukum Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS)*, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 9 No.3, 2009, Yogyakarta, hlm. 74.

⁶ Nuraida Mokhsen, *FGD Sistem Pengawasan KASN Terhadap Pelaksanaan Asas Netralitas ASN*, Jakarta, 2018.

birokrasi pemerintahan dalam masa kampanye kandidat kepala daerah ajang pilkada baik secara diam-diam maupun terang-terangan”.⁷

Menurut La Ode Muh. Yamin, ada dua indikator utama dari netralitas politik, yaitu:

- a. Tidak terlibat, dalam arti tidak menjadi tim sukses calon kandidat pada masa kampanye atau menjadi peserta kampanye baik dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS
- b. Tidak memihak, dalam arti tidak membantu dalam membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan salah satu pasangan calon, tidak mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap salah satu pasangan calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah pada masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkup unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat, serta tidak membantu dalam menggunakan fasilitas negara yang terkait dengan jabatan dalam rangka pemenangan salah satu pasangan calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah pada masa kampanye.⁸

Menurut Hollyson, faktor penyebab pelanggaran netralitas birokrasi dikarenakan adanya faktor Internal dan Eksternal, berikut faktor Internal antara lain:

- a. Budaya *patron-client*

Budaya *patron-client* menjadi penyebab utama keberpihakan birokrat dalam pilkada. *Patron* adalah seorang pemimpin dan *client* adalah anak buah, keduanya berjalan karena terdapat hubungan yang terikat. Budaya *patron-client* dapat tergambar pada rezim orde baru yang dikenal sangat kental terhadap patrimonialis. Presiden Soeharto sebagai penguasa menjadi atasan kuat terhadap bawahan terutama birokrat.

Budaya *Patron-client* memposisikan seorang atasan atau *patron* untuk menyediakan atau memberikan jabatan bagi *client* dengan balas jasa bawahan atau *client* harus memberikan loyalitas serta dedikasinya. Birokrasi bersifat terikat terhadap atasan sehingga intruksi atasan sebagai *patron* menjadi tolok ukur

⁷ La Ode Muh. Yamin, *Netralitas Birokrat Pemerintahan pada Dinas Pendidikan Kota Makassar dalam Pilkada di Kota Makassar (Pemilihan Walikota Makassar Tahun 2008)*. 2013.

⁸ *Ibid.*

birokrat bertindak termasuk memberikan dukungan dan mobilisasi masyarakat terhadap salah satu pihak calon Kepala Daerah.

b. Hubungan kekerabatan

Hubungan kekerabatan terbentuk atas dasar keturunan yang sama secara biologis, pada konteks budaya terdapat hubungan sosial yang terbina karena berada dalam lingkup yang erat. Hubungan kekerabatan yang erat berdampak pada keinginan birokrat untuk berpihak pada salah satu pasangan calon tertentu.

c. Motivasi terhadap jabatan

Keterlibatan Birokrasi dalam pilkada disebabkan adanya motivasi dari dalam diri untuk melanggengkan kekuasaan serta adanya vested interest berupa kepentingan memelihara dan meningkatkan posisi karir atau jabatan. Motivasi mendapatkan jabatan atau posisi tertentu dalam tubuh birokrasi mengakibatkan seorang birokrat berpartisipasi secara aktif dalam pilkada termasuk kampanye politik untuk memenangkan pasangan calon tertentu.

Pasangan terpilih dilantik, maka dalam waktu yang tidak akan lama terdapat promosi jabatan bagi birokrat yang berpihak atau memegang andil penting dalam memenangkan pilkada atau sebaliknya terdapat mutasi terhadap birokrat. Birokrat yang beruntung dengan ketentuan pasangan yang didukung memenangi pilkada, maka birokrat tersebut akan menduduki jabatan strategis atau promosi jabatan sebagai bentuk imbalan atas jasa pada proses pilkada.⁹

Faktor penyebab birokrasi bersikap tidak netral juga disebabkan oleh adanya faktor eksternal atau dorongan dari luar struktural birokrasi, antara lain:

a. Intervensi elit politik

Berkaitan dengan jabatan dalam lingkungan birokrasi semakin kental dengan aspek politis terutama saat memilih Kepala Daerah melalui mekanisme pemilihan secara langsung. Sistem pemilihan langsung sangat rentan menjadikan birokrasi sebagai kekuatan politik untuk mendapatkan dukungan. Peluang birokrat untuk terlibat dalam politik praktis sangat besar karena jabatan karir sangat ditentukan oleh pejabat di atasnya yaitu Kepala Daerah.

⁹ Rahmat Hollyson, *Tertib Politik: di Tengah Pergeseran Masa*, Jakarta : Penerbit Bestari, 2014, hlm. 85.

b. Intervensi partai politik

Birokrasi tidak dapat menghindar dari *pressure* atau tekanan yang kuat dari kelompok kepentingan yaitu partai politik. Birokrasi secara sadar menjadi mesin politik serta sebagai bagian yang terlibat dalam koalisi politik dalam lingkungan pejabat struktural birokrasi. Beberapa bentuk keterlibatan partai politik seperti adanya intervensi terhadap kebijakan dengan membuat kebijakan yang menguntungkan pihak pasangan tertentu terutama *incumbent*, selain itu pemanfaatan fasilitas negara untuk memobilisasi *public*.¹⁰

1.5.2 Pengawasan

Menurut Sondang P. Siagian pengawasan adalah proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan..¹¹

Pengawasan menurut Fahmi yang dikutip oleh Erlis Milta Rin Sondole dkk, bahwa pengawasan secara umum didefinisikan sebagai cara suatu organisasi mewujudkan kinerja yang efektif dan efisien, serta lebih jauh mendukung terwujudnya visi dan misi organisasi.¹²

Dilihat dari segi organisasi yang melaksanakan pengawasan dibagi menjadi dua yaitu:

- a) Pengawasan Internal adalah pengawasan yang dilakukan oleh satuan Organisasi pengawas dalgm organisasi yang bersangkutan atau aparat
- b) Pengawas fungsional dalam suatu organisasi/instansi. Pengawas Eksternal adalah pengawasan yang rilakuiiran oleh aparat pengawas diluar organisasi atau insatansi yang diperiksa atau diawasi.¹³

¹⁰ *Ibid*, hlm. 86.

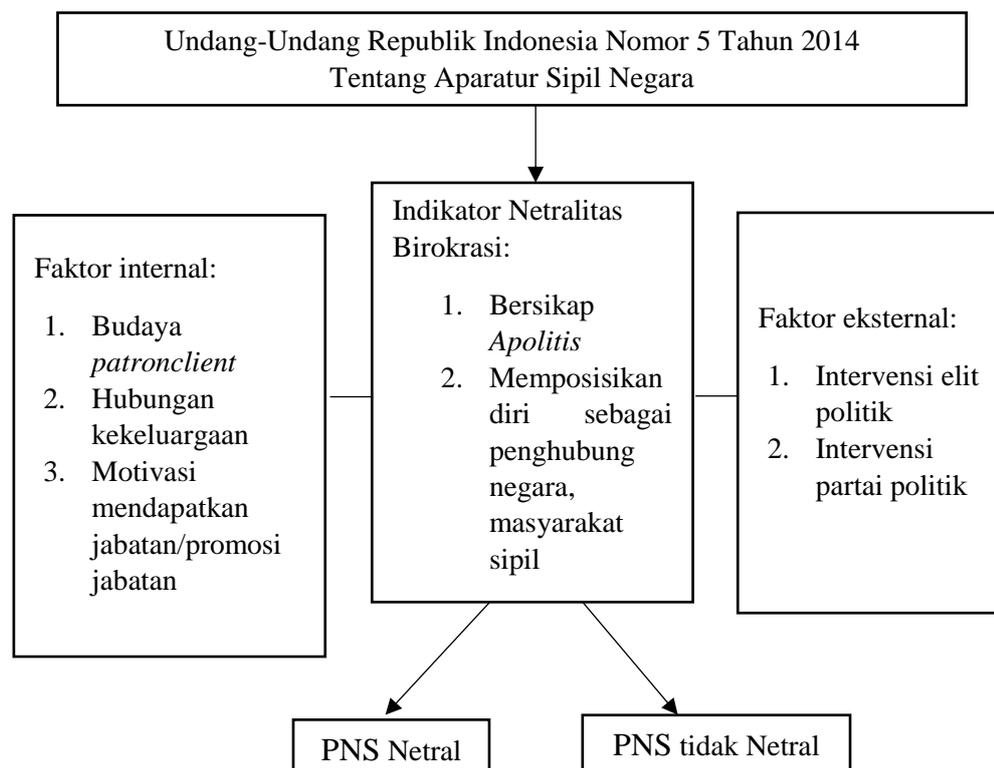
¹¹ Kusnandar, *Guru Professional*, Jakarta : PT Raja Grafindo, 2007, hlm. 213.

¹² *Ibid*, hlm. 214.

¹³ *Ibid*.

1.6 Kerangka Berpikir

Berdasarkan latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kajian teori penelitian ini untuk mengetahui Pelaksanaan Tugas Pejabat Pembina Kepegawaian Dalam Mengawasi Netralitas PNS pada PILKADA Tahun 2018 di Kota Jambi. Untuk memperjelas pelaksanaan penelitian dan sekaligus untuk mempermudah dalam pemahaman, maka perlu dijelaskan suatu kerangka pemikiran sebagai landasan dalam pemahaman. Adapun kerangka pemikiran dapat digambarkan sebagai berikut:



1.7 Metode Penelitian

Di dalam metode penelitian sangat penting bagi penulis untuk mengumpulkan data dan bahan dalam penulisan skripsi ini, agar mengandung suatu kebenaran yang ilmiah dan objektif, maka digunakan metode penelitian sebagai berikut:

1.7.1 Pendekatan dan Jenis Penelitian

Tipe penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif. “Menurut Bodgan dan Taylor, penelitian kualitatif merupakan proses penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang dan perilaku yang diamati”.¹⁴

Dalam penelitian kualitatif ini penulis menggunakan jenis penelitian studi kasus. Studi kasus merupakan penelitian yang berusaha untuk menggali suatu masalah dengan batasan yang jelas, data yang mendalam disertai waktu dan tempat, sedangkan kasus yang dipelajari dapat berupa program, peristiwa, aktivitas, atau individu.¹⁵

1.7.2 Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian merupakan tempat dimana peneliti akan mengungkapkan keadaan sebenarnya untuk mendapatkan data-data

¹⁴ Adnan Mahdi Mujahidin, *Panduan Penelitian Praktis Untuk Menyusun Skripsi, Tesis dan Disertasi*, Bandung : Alfabeta, 2014, hlm. 123.

¹⁵ *Ibid.* hlm.126.

dari objek yang di teliti. Lokasi penelitian ini dilakukan di Kota Jambi Pilkada Tahun 2018.

1.7.3 Fokus dan Dimensi Penelitian

Untuk membatasi studi dalam penelitian digunakan batasan masalah yang disebut dengan fokus penelitian. Adapun fokus penelitian dalam hal ini ialah:

1. Netralitas PNS pada Pilkada Tahun 2018 di Kota Jambi.
2. Upaya Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) dalam mengawasi netralitas PNS pada Pilkada Tahun 2018 di Kota Jambi.

1.7.4 Penentuan Informan

Teknik penentuan informan dalam penelitian ini menggunakan teknik *purposive sampling*, dan *Snowball sampling*. *Purposive sampling* merupakan “teknik penentuan sampel dengan pertimbangan tertentu.”¹⁶ Dimana orang tersebut dianggap paling mengetahui tentang apa yang diharapkan oleh peneliti. Selanjutnya berdasarkan informasi yang diperoleh dari sampel sebelumnya itu, peneliti dapat menetapkan sampel lainnya yang dipertimbangkan akan memberikan data lebih lengkap dan memuaskan. Teknik ini dikenal dengan *Snowball Sampling* adalah “teknik pengambilan sumber data yang pada awalnya jumlahnya sedikit lama-lama menjadi besar.”¹⁷

¹⁶ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, Bandung : Alfabeta, 2009, hlm. 85.

¹⁷ *Ibid.*

Dalam penelitian ini, maka peneliti menggunakan informan yang terdiri dari:

1. Informan kunci (*Key Informan*), yaitu orang-orang yang sangat memahami permasalahan yang diteliti. Yang termasuk sebagai informan kunci ialah:
 - a. Kasubag Disiplin Pegawai Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Daerah Kota Jambi (BKPSDM)
 - b. Kasubag Teknis Penyelenggaraan Pengawasan Pemilu Badan Pengawas Pemilu Provinsi Jambi (BAWASLU)

Informan tambahan, yaitu seseorang yang mengetahui dan memiliki bagian informasi pokok yang diperlukan dalam penelitian. Maka yang menjadi informan tambahan dalam penelitian ini adalah beberapa Pegawai BKPSDM, pegawai BAWASLU dan PNS lainnya.

1.7.5 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan subyek dari mana data-data penelitian bisa diperoleh. Dalam penelitian ini data diperoleh dari 2 sumber, yaitu:

1. Data Primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari sumbernya, kemudian diamati dan dicatat oleh penulis. Data primer tersebut yaitu:
 - a) Wawancara

Dalam wawancara, peneliti dapat melakukan *face-to-face interview* dengan partisipan, mewawancarai mereka dengan telepon, atau terlibat dalam *focus group interview* yang terdiri dari enam sampai 8 partisipan per kelompok.¹⁸ Dalam proses pengumpulan data dengan metode wawancara peneliti langsung berkomunikasi dan mewawancarai informan untuk mendapatkan informasi secara langsung. Namun sebelumnya peneliti terlebih dahulu sudah menyiapkan instrumen wawancara sebagai bahan dalam proses wawancara.

b) Observasi

Observasi adalah ketika peneliti langsung turun ke lapangan untuk mengamati perilaku dan aktivitas individu-individu di lokasi penelitian. Dalam pengamatan ini, peneliti merekam/mencatat baik secara terstruktur maupun semistruktur aktivitas-aktivitas di lokasi penelitian. Pada umumnya observasi ini bersifat *open-ended* dimana peneliti mengajukan pertanyaan-pertanyaan umum kepada partisipan yang memungkinkan partisipasinya bebas memberikan pandangan-pandangan mereka.¹⁹

2. Data Sekunder ialah data yang diperoleh dari data yang sudah ada dan mempunyai hubungan dengan masalah yang diteliti atau

¹⁸ John W. Creswell, *Research Design Pendekatan Metode Kualitatif, Kuantitatif, dan Campuran*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016, hlm. 254

¹⁹ *Ibid.*

sumber data pelengkap yang berfungsi sebagai pelengkap data-data yang diperlukan oleh data primer. Selain melalui wawancara, observasi, informasi juga bisa diperoleh dari arsip foto, karya ilmiah, jurnal ilmiah, skripsi, peraturan perundang-undangan, buku, internet, koran dan hasil penelitian dari instansi atau dinas yang terkait dengan penelitian ini.

1.7.6 Teknik Analisis Data

Dalam penelitian kualitatif, data diperoleh dari beberapa sumber, dengan menggunakan berbagai teknik pengumpulan data. Analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil pengamatan, wawancara, catatan lapangan dan dokumentasi dengan cara mengorganisasikan data ke dalam kategori, menjabarkan ke dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola, memilih mana yang akan dipelajari, dan membuat kesimpulan sehingga mudah dipahami oleh diri sendiri maupun orang lain.

a. Sebelum memasuki lapangan

Penelitian kualitatif telah melakukan analisis data sebelum peneliti memasuki lapangan. Analisis dilakukan terhadap data hasil studi pendahuluan, atau data sekunder yang akan digunakan untuk menentukan fokus penelitian namun masih bersifat sementara dan akan berkembang saat memasuki lapangan.

b. Selama di lapangan

Selama di lapangan model analisis data yang digunakan yaitu model analisis data oleh Miles and Huberman, yaitu :

a. Reduksi Data

Data yang diperoleh dari lapangan cukup banyak, untuk itu perlu dicatat secara teliti dan rinci. Semakin lama peneliti di lapangan maka data akan semakin banyak, kompleks dan rumit. Untuk itu perlu segera dilakukan analisis data melalui reduksi data. Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dan dicari tema dan polanya.

b. Penyajian Data

Dalam penelitian kualitatif, penyajian data bisa dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori. Biasanya yang paling sering digunakan untuk menyajikan data dalam penelitian kualitatif adalah dengan teks yang bersifat naratif. Penyajian data diarahkan agar data hasil reduksi terorganisir, tersusun dalam pola hubungan, sehingga makin mudah dipahami dan merencanakan kerja penelitian selanjutnya.

c. Penarikan Kesimpulan dan Verifikasi

Setelah melakukan reduksi data dan penyajian data maka langkah selanjutnya adalah penarikan kesimpulan dari data-

data yang telah diperoleh dan diolah dan verifikasi data. Kesimpulan awal dalam penelitian kualitatif masih bersifat sementara dan akan berubah bila ditemukan bukti-bukti kuat yang mendukung tahap pengumpulan data berikutnya. Proses untuk mendapatkan bukti-bukti inilah yang disebut dengan verifikasi data. Apabila kesimpulan yang dikemukakan diawal didukung oleh bukti-bukti yang kuat dalam arti konsisten dengan kondisi yang ditemukan saat peneliti kembali ke lapangan maka kesimpulan yang diperoleh merupakan kesimpulan yang kredibel.²⁰

1.7.7 Triangulasi Data

Dalam keabsahan data juga dilakukan triangulasi data. Menurut Imam Gunawan, triangulasi data ada empat yakni triangulasi sumber, triangulasi metode, triangulasi peneliti, dan triangulasi teoritik. Penjelasan dari keempat triangulasi dipaparkan sebagai berikut²¹:

- a. Triangulasi Sumber, adalah menggali kebenaran informasi tertentu melalui berbagai sumber memperoleh data.
- b. Triangulasi Metode, adalah usaha mengecek keabsahan data, atau mengecek keabsahan temuan penelitian. Triangulasi metode

²⁰ Sugiono. *Loc.cit.* hlm. 132.

²¹ Imam Gunawan, *Metode Penelitian Kualitatif Teori dan Praktek*, Jakarta : PT Bumi Aksara, 2015, hlm 219.

dilakukan dengan cara membandingkan informasi atau dengan cara yang berbeda.

- c. Triangulasi Peneliti, adalah menggunakan lebih dari satu peneliti dalam mengadakan observasi atau wawancara.
- d. Triangulasi Teoritik, berdasarkan anggapan bahwa fakta tertentu tidak dapat diperiksa derajat kepercayaannya dengan satu atau lebih teori. Triangulasi teoritik adalah memanfaatkan dua teori atau lebih untuk diadu dan dipadu.

