

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara Indonesia merupakan negara hukum, bukan negara kekuasaan.¹ Paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kedaulatan rakyat (demokrasi). Demokrasi adalah paham dan system politik yang didasarkan pada kekuasaan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Karena rakyat mempunyai kekuasaan tertinggi dalam system politik. Demokrasi sebagai suatu doktrin atau paham maupun sebagai system politik yang dilihat sebagai alternative yang lebih baik dari pada system politik lainnya yang ada di setiap bangsa dan negara.²

Pemilihan umum adalah tempat pelaksanaan kedaulatan rakyat, dimana rakyat memiliki hak tersendiri untuk memilih sesuai pilihannya sendiri. maksudnya rakyat memiliki kekuasaan untuk memilih pemimpinnya, karena rakyat mempunyai kekuasaan tertinggi. Pemilu kebanyakan dilaksanakan di negara demokrasi karena Pemilu dianggap lambang sekaligus tolok ukur, dari demokrasi itu tersebut. Sebab Pemilu dilaksanakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat, dianggap mencerminkan dengan agak akurat partisipasi serta aspirasi masyarakat.³

Pilkada merupakan pesta demokratis, tapi ada beberapa pihak yang tak diijinkan terlibat secara langsung. Salah satunya ialah Aparatur Sipil Negara

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

² Richard s. Katz dan William Crotty, *Hadbook Partai Politik*, (Bandung : Penerbit Nusa Media, 2014),hlm. 73.

³ Marriam Budiarto, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama,2008),hlm. 461.

(ASN). Aparatur Sipil Negara atau yang dikenal dengan istilah ASN, ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Pegawai ASN terdiri dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).

Selanjutnya di penjelas dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerinthan Daerah. Pengertian Pilkada menurut Undang-Undang Nomor 8 tahun 2015 menyebutkan bahwa :⁴

“Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah Provinsi, Kabupaten dan Kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis”.

Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN), menentukan bahwa Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik, sedang Pasal 12 menyatakan Pegawai ASN berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang professional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi.⁵

⁴ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang.

⁵ Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN)

Netralitas berasal dari kata “netral” yang artinya tidak berpihak (tidak ikut atau membantu salah satu pihak). Pengertian netralitas adalah kedaulatan dan sikap netral(tidak memihak atau bebas). Netralitas ASN ini menurut marbun yaitu agar bebasnya ASN dari pengaruh kepentingan partai politik untuk memilih, dan berhak untuk dipilih dalam pemilu. Maksud netralitas yang lain adalah jika seorang pegawai ASN aktif menjadi pengurus parpol atau anggota legislatif.⁶Netralitas Pegawai ASN adalah kebijakan politik yang melarang ASN untuk terlibat politik praktis atau harus netral dalam politik karena keberadaannya sebagai pelayan masyarakat.

Pada prinsipnya walaupun ASN mempunyai hak untuk memilih,akan tetapi tidak boleh terafiliasi dengan salah satu kelompok partai politik manapun, akan tetapi imbas dari reformasi dimana otonomi daerah begulir dan kewenangan sebaaian pengisian jabatan structural ASN berada ditangan Kepala Daerah yang rata-rata memiliki posisi atau jabatan pada partai politik tertentu yang tentunya yang pastinya menginginkan partai yang menjadi tempat Kepala Daerah bernaung atau bahkan yang di pimpinya memperoleh kemenangan pada perhelatan Pemilu belum lagi jika salah satu calon partai tertentu adalah kerabat dari Kepala Daerah sehingga terjadinya kasus ASN.⁷

Sudah menjadi rahasia umum ada pejabat daerah berpolitik praktis. Oknum Kepala Dinas, Camat, bahkan pejabat setingkat eselon IV ikut mengampanyekan *incumbent*. Bahkan saat ini ada oknum Camat yang berani

⁶Sri Hartini, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*,(Jakarta: Sinar Grafika 2014), hlm.60.

⁷Anton K.Wenur, ‘*Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pemilihan Umum Legislatif 2019 di Kabupaten Minahasa Utara*’ Jurnal Ilmu Pemerintahan,Vol. 2 No. 5 Tahun 2020

menggumpulkan tim pemenangan tingkat Kecamatan untuk meraih dukungan untuk atasannya yang ikut mencalonkan diri.

Di Kabupaten Sijunjung banyak kasus pelanggaran netralitas ASN, Ketua Bawaslu Kabupaten Sijunjung Agus Hutrial Tatul Brasumsi, Pernyataan terkait kerawanan Netralitas ASN Sijunjung saat Pilkada, kemungkinan berpedoman pada laporan Bawaslu Sijunjung ke Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN).

Untuk mengetahui data pelanggaran ASN di Sumatra Barat dapat dilihat pada Tabel berikut :

Tabel 1.1

**Data Pelanggaran ASN yang tidak Netral Dalam Pilkada Tahun 2020
di Kabupaten Sijunjung**

N O	Tanggal Temuan	Kabupaten/ Kota	Jabatan	Trend Pelanggaran
1.	30 / 01/ 2020	Kabupaten Sijunjung	Kepala BAPEDA	ASN melakukan pendekatan/ mendaftarkan diri pada salah satu partai politik
2.	30 / 01/ 2020	Kabupaten Sijunjung	KA Biro Umum Kemenag RI	ASN sosialisasi bakal calon melalui APK
3.	2 /08/ 2020	Kabupaten Sijunjung	Sekretaris BKKBN	ASN melakukan pendekatan/ mendaftarkan diri pada salah satu partai politik
4.	23 /09/ 2020	Kabupaten Sijunjung	Kabit Dinas Perikanan dan Pangan	ASN memberikan dukungan melalui media sosial/ massa
5.	29 /09/ 2020	Kabupaten Sijunjung	Sekretaris Kec. Sumpur Kudus	ASN memberikan dukungan melalui media sosial/ massa
6.	26 /10/ 2020	Kabupaten Sijunjung	Sekretaris Kec. Tanjung	ASN memberikan dukungan melalui

			Gadang	media sosial/ massa
7.	29/09/2020	Kabupaten Sijunjung Kecamatan Koto VII	Camat Kec. Koto VII	ASN menghadiri/mengikuti acara silaturahmi bakal paslon/parpol

Sumber : Bawaslu Kabupaten Sijunjung.⁸

Dengan melihat adanya fenomena ketidaknetralan ASN di Kabupaten Sijunjung seperti yang telah penulis sampaikan di atas sehingga penulis ingin melihat bagaimana upaya yang dilakukan agar tidak terjadi kasus ketidaknetralitas ASN di Kabupaten Sijunjung. Sebelum melihat upayanya penulis ingin mendalami dan menganalisis penyebab yang menyebabkan oknum ASN melakukan tindakan tersebut.

Dari data di atas kasus pelanggaran di Kabupaten Sijunjung ada 7 pelanggaran yaitu :

1. Kepala BAPEDA yang melakukan pelanggaran netralitas ASN karena mendaftarkan diri sebagai calon Bupati dan masih berstatus sebagai ASN aktif dengan jabatan Kepala BAPEDA, secara terang-terangan memasang baliho dan spanduk yang berpasangan dengan calon wakil bupati yang saat itu berstatus sebagai pengurus aktif di partai politik, dan spanduk tersebut tersebar luas di seluruh nagari/desa yang berada di Kabupaten Sijunjung. Terhadap pelanggaran ini terbukti secara sah melakukan pelanggaran dan dijatuhi sanksi oleh KASN berdasarkan adanya rekomendasi dari Bawaslu Kabupaten Sijunjung.
2. KA Biro Umum Kemenag RI yang melakukan pelanggaran netralitas ASN karena pada saat itu berstatus sebagai ASN aktif ikut bersosialisasi dan

⁸Data Bawaslu Kabupaten Sijunjung

mendukung salah satu pasangan calon Bupati dengan menyebarkan foto pasangan calon Bupati yang didukung melalui sosialmedia. Dan kasus ini di rekomendasikan atas pelanggaran Netralitas ASN oleh Bawaslu Kabupaten Sijunjung dan di tindaklanjuti oleh KASN.

3. Sekretaris BKKBN yang melakukan pelanggaran netralitas ASN karena mendaftarkan diri sebagai wakil calon bupati yang pada saat itu masih berstatus sebagai ASN aktif dan diketahui berpasangan dengan teman dekatnya sendiri dan mereka juga mengalang dukungan dari camat dan perangkat nagari di Kabupaten Sijunjung, kasus ini di rekomendasikan atas pelanggaran Netralitas ASN oleh Bawaslu Kabupaten Sijunjung dan di tindaklanjuti oleh KASN.
4. Kabid Dinas Perikanan dan Pangan yang melakukan pelanggaran karena memberikan dukungan kepada salah satu pasangan calon Bupati melalui media sosial/ massa dibuktikan dengan adanya berupa foto dan kasus ini di rekomendasikan atas pelanggaran Netralitas ASN oleh Bawaslu Kabupaten Sijunjung dan di tindaklanjuti oleh KASN.
5. Sekretaris Kec. Sumpur Kudus yang melakukan pelanggaran karena memberikan dukungan melalui media sosial/massa dibuktikan dengan adanya foto Sekretaris Camat dengan pasangan calon Bupati yang di dukungnya dan kasus ini di rekomendasikan atas pelanggaran Netralitas ASN oleh Bawaslu Kabupaten Sijunjung dan di tindaklanjuti oleh KASN.
6. Sekretaris Kec. Tanjung Gadang yang melakukan pelanggaran karena memberikan dukungan melalui media sosial/ massa dan ikut sosialisasi

salah satu pasangan calon serta menempelkan stiker di depan rumah yaitu photo pasangan calon Bupati yang di dukung. kasus ini di rekomendasikan atas pelanggaran Netralitas ASN oleh Bawaslu Kabupaten Sijunjung dan di tindaklanjuti oleh KASN.

7. Camat Kec. Koto VII yang melakukan pelanggaran karena menghadiri/mengikuti acara silaturahmi/sosialisasi /bakti sosial/ bakal paslon/parpol dibuktikan dengan adanya rekaman kegiatan tersebut dengan jelas bahwa camat tim yang dibentuk tersebut dengan sebutan Tim Plat Merah kasus ini di rekomendasikan atas pelanggaran Netralitas ASN oleh Bawaslu Kabupaten Sijunjung dan di tindaklanjuti oleh KASN.

Netralitas ASN dalam pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Sijunjung pada Pilkada 2020 tengah menjadi sorotan masyarakat. Apalagi, tingkat kerawanan netralitas ASN di Kabupaten Sijunjung nomor 6 dari 270 daerah yang ikut Pilkada ini berdasarkan rilis Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) Bawaslu RI. Ketua Bawaslu Sijunjung akan menindak tegas ASN yang tidak netral, jika ikut terlibat berpolitik memenangkan pasangan calon pada pemilihan Kepala Daerah dan hingga kini sudah ada 7 pelanggaran dalam Pilkada di Kabupaten Sijunjung, 4 diantaranya merupakan pelanggaran netralitas ASN dan sudah direkomendasikan kepada KASN, ketua Bawaslu RI menyatakan 10 daerah di Indonesia yang memiliki tingkat kerawanan paling tinggi ketidaknetralan ASN pada Pilkada 2020. Dua daerah di Sumatra Barat yaitu Kabupaten Sijunjung dan Kabupaten Agam kondisi itu berdasarkan Indeks Kerawanan Pilkada (IKP).

Penelitian yang dilakukan oleh Sutrisno⁹ ”meneliti ” Prinsip Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah 2015”. Kesimpulan penelitian ini factor-faktor yang mempengaruhi netralitas ASN dalam pilkada yaitu : adanya factor loyaritas ASN , factor hubungan kekeluargaan dan ambisi karir jabatan.

Penelitian yang dilakukan oleh Nur Putri Jayanti meneliti¹⁰“ Netralitas Kesimpulan penelitian ini bahwa peran ASN dalam Pemilihan Umum sudah baik dijelaskan dan telah diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun penerapan dilapangan sepertinya masih sulit untuk diterapkan, karena adanya beberapa kepentingan yang membuat pelanggar terbebas dari hukuman yang seharusnya mereka dapatkan.

Adapun penelitian terdahulu sebelumnya yang menjelaskan tentang netralitas ASN tapi yang membedakan dengan penelitian ini disini penulis ingin melihat penyebab dan upaya dalam satu kajian itu yang membedakan penelitan penulis dengan penelitian terdahulu sebelumnya sehinggal dengan melihat kasus ketidaknetralan ASN di Kabupaten Sijunjung yang terjadi penulis ingin melihat upaya yang dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Sijunjung namun sebelum penulis membahas tentang upaya penulis ingin melihat penyebab dari kasus tersebut.

Persoalan Netralitas ASN tersebut seperti tidak pernah terselesaikan, maka penulis tertarik untuk membahas lebih lanjut permasalahan yang ada di dalam karya ilmiah yang berbentuk Skripsi dengan judul ”**Upaya Netralitas Aparatur**

⁹Sutrisno, ‘ *Prinsip Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pimelihan Kepala Daerah 2015*’, Jurnal Hukum lus quia lustum Faculty of law, Vol 26. No.3, September 2019. hlm.527

¹⁰Nur Putri Jayanti, ‘*Netralitas Peran Aparatur Sipil Negara dalam Kebijakan Publik dan Pemilihan Umum*’, Jurnal Analisis Kebijakan, Vol.3 No.1 2019 hlm. 102

Sipil Negara (ASN) Dalam Pemilihan Kepala Daerah Di Kabupaten Sijunjung Tahun 2020”.

1.2 Perumusan Masalah

Dari gambaran latar belakang masalah sebagaimana yang dikemukakan di atas, maka dapatlah dirumuskan permasalahan yang menjadi bahan sebagai berikut:

1. Apa penyebab ketidaknetralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pilkada Di Kabupaten Sijunjung Tahun 2020 ?
2. Bagaimana upaya untuk mewujudkan Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pilkada Di Kabupaten Sijunjung Tahun 2020 ?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis penyebab ketidaknetralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pilkada Di Kabupaten Sijunjung Tahun 2020
2. Untuk mengetahui dan menganalisis upaya untuk mewujudkan Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pilkada Di Kabupaten Sijunjung Tahun 2020

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan ilmu pengetahuan ilmiah di bidang ilmu politik khususnya yang berkaitan dengan aturan netralitas ASN diharapkan pada saat pemilihan tidak terjadinya pelanggaran tersebut.

2. Manfaat Praktis

- a. Memberikan kontribusi serta manfaat bagi individu, masyarakat, bangsa, negara maupun pihak yang berhubungan dengan Bawaslu sebagai lembaga pengawas Pemilu
- b. Bagi Bawaslu Kabupaten Sijunjung bias menjadi bahan evaluasi kerja
- c. Bagi masyarakat, diharapkan lebih berperan aktif membantu Bawaslu untuk mengawasi Pemilu sebelumnya
- d. Bagi peneliti atau pun akademisi yang lain, penelitian ini dapat dijadikan referensi bahan kajian lebih lanjut

1.5 Landasan Teori

1.5.1 Netralitas Birokrasi

Netralitas birokrasi adalah sebuah system dimana birokrasi tidak akan berubah dalam melakukan menjaga pelayanannya kepada public/masyarakat walupun pemimpinannya berganti dengan pimpinan yang lain.¹¹ Presiden dan Wakil, maupun Kepala Daerah. Netralitas birokrasi pada hakikatnya adalah suatu sistem dimana birokrasi tidak akan berubah dalam memberikan pelayanan kepada pimpinan/masternya (dari partai politik yang memerintah), biarpun masternya berganti dengan master (parpol) yang lain.

Menurut Marx netralitas berpendapat bahwa birokrasi harus memihak pada kelas (tidak netral). Menurut Marx negara itu tidak mewakili kepentingan umum akan tetapi Pusat Pengkajian dan Penelitian Kepegawaian BKN kepentingan khusus dari kelas dominan. Menurut Marx Birokrasi

¹¹ Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, (Jakarta: PT RajaGrafindo, 2016).hlm. 166

merupakan suatu instrumen di mana kelas dominan melaksanakan dominasinya atas kelas sosial lainnya.

Menurutnya weber birokrasi dibentuk independen dari kekuatan politik atau diposisikan sebagai kekuatan yang netral. Netralitas birokrasi diartikan lebih mengutamakan kepentingan rakyat dan negara dibanding kepentingan yang lain. Pendapat tersebut di dukung oleh Woodrow Wilson yang berpendapat bahwa birokrasi pemerintah berfungsi melaksanakan kebijakan politik, sehingga birokrasi itu harus berada di luar kajian politik.

Adapun indikator yang digunakan untuk mengukur netralitas antara lain sebagai berikut:

- 1) Tidak terlibat, dalam arti tidak menjadi tim sukses calon kandidat pada masa kampanye atau menjadi peserta kampanye baik menggunakan atribut partai atau atribut PNS.
- 2) Tidak memihak, artinya tidak membantu dalam membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan 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 PNS dalam lingkup unit kerjanya, anggota keluarga dan masyarakat serta tidak membantu dalam menggunakan fasilitas Negara yang terkait dengan jabatannya dalam rangka pemenangan salah satu calon pasangan Kepala Daerah/wakil Kepala Daerah pada masa kampanye.

Adapun Jenis-jenis dari Netralitas birokrasi untuk negara ini meliputi sembilan jenis, yaitu:

1. Netralitas anggota DPR RI/DPRD, anggota DPD, dan anggota MPR RI
Netral yang dimaksud adalah tidak memaksakan kehendak berupa kepentingan parpol dan kelompok.
2. Netralitas hakim dan jaksa terhadap tugas eksekutif, legislatif dan yudikatif dalam pemerintahan. Netral yang dimaksud adalah tidak membawa kepentingan parpol dan hanya bertindak atas dasar sikap profesionalisme.
3. Netralitas anggota TNI dan POLRI terhadap tugas eksekutif dan yudikatif dalam pemerintahan. Netral yang dimaksud adalah tidak membawa kepentingan parpol dan hanya bertindak atas dasar sikap profesionalisme.
4. Netralitas Presiden, Wakil Presiden, dan para Menteri terhadap tugas eksekutif dalam pemerintahan. Netral yang dimaksud adalah tidak membawa kepentingan parpol dan hanya bertindak atas dasar sikap profesionalisme.
5. Netralitas Gubernur terhadap tugas eksekutif dalam pemerintahan. Netral yang dimaksud adalah tidak membawa kepentingan parpol dan hanya bertindak atas dasar sikap profesionalisme.
6. Netralitas Bupati/Walikota terhadap tugas eksekutif dalam pemerintahan. Netral yang dimaksud adalah tidak membawa kepentingan parpol dan hanya bertindak atas dasar sikap profesionalisme.

7. Netralitas PNS terhadap tugas eksekutif dalam pemerintahan. Netral yang dimaksud adalah tidak membawa kepentingan parpol dan hanya bertindak atas dasar sikap profesionalisme .
8. Netralitas pegawai dan anggota komisi terhadap tugas eksekutif dalam pemerintahan. Netral yang dimaksud adalah tidak membawa kepentingan parpol dan hanya bertindak atas dasar sikap profesionalisme .
9. Netralitas pegawai lainnya yang menerima gaji tetap/rutin dari negara lewat APBN/ APBD terhadap tugas eksekutif dalam pemerintahan. Netral yang dimaksud adalah tidak membawa kepentingan parpol dan hanya bertindak atas dasar sikap profesionalisme .¹²

Dari Sembilan jenis netralitas Birokrasi tersebut, pemerintah dan dewan tinggal menyusun peraturan perundangan agar kesemuanya dapat diimplemetasikan secara optimal. Tugas birokrasi sebagai pemberi pelayanan tidak boleh berkurang kualitasnya, walaupun pemimpinannya berganti¹³. Oleh karena itu, dibutuhkan ASN yang netral terhadap segala bentuk kegiatan politik, tidak terintervensi, tidak memihak dengan kubu politik manapun, serta bebas dari segala jenis tuntutan politik karena ASN Sebagai aparatur pemerintah yang paling dekat dengan masyarakat, ASN memberikan pelayanan public secara langsung dan berinteraksi dengan masyarakat.

¹² Miftah Thoha, *Birokrasi Pemerintahan Indonesia di Era Reformasi*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2016).hlm. 155

¹³ Miftah Thoha, Op.Cit. hlm. 168

1.5.2 Teori Pemilu

Salah satu wujud nyata dari pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam suatu negara yang menganut system demokrasi adalah dilaksanannya pemilihan umum secara langsung, umum, bebas, dan rahasia serta jujur dan adil yang dapat menjamin persamaan hak dan kewajiban setiap warga negara di depan hukum. Maka dari itu pemilihan umum bisa diartikan sebagai suatu lembaga sekaligus praktik politik yang memungkinkan untuk terbentuknya suatu pemerintahan perwakilan. Pemilihan umum juga disebut dengan arena *politic market* yang berarti bahwa pemilihan umum menjadi tempat individu atau masyarakat untuk berinteraksi dan melakukan kontrak sosial dengan para peserta pemilihan umum¹⁴.

Perjalanan pemilihan umum di Indonesia telah melalui perjalanan yang cukup panjang, mulai dari pemilu pada masa orde lama pada tahun 1955 sebagai pemilu pertama kemudian pada masa orde baru, Indonesia melakukan pemilu sebanyak enam kali yaitu pada tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997. Kemudian pada masa reformasi sampai dengan sekarang yaitu pada tahun 1999, 2004, 2009, dan terakhir 2014¹⁵. Sejak tahun 2004, Presiden dan wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat yang sebelumnya Presiden dan wakil Presiden dipilih oleh anggota DPR/MPR. Demikian juga untuk pemilihan Kepala Daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota).

¹⁴ Marriam Budiarjo, Op.Cit. hlm.461.

¹⁵ Miftah Thoha, *Birokrasi Politik dan Pemilihan Umum Di Indonesia*, (Jakarta: PrenadaMedia, 2017).hlm. 122

Pemilihan umum merupakan suatu ajang kompetisi dimana setiap negara mempunyai hak yang sama untuk memilih dan dipilih sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Terpilihnya suatu kandidat ditentukan oleh rakyat dengan menggunakan mekanisme pengumuman suara. Sebagai suatu instrument yang sangat penting dalam rangka untuk memilih dan ikut menentukan para wakilnya sekaligus pemimpin bagi rakyat yang akan duduk di lembaga pemerintahan, pemilihan umum memberikan kesempatan untuk setiap warga negara untuk memilih pemimpin-pemimpin yang dianggap mampu memperjuangkan aspirasi rakyat dengan baik. Ajang pemilihan umum menjadi penting bagi rakyat. Selain itu melahirkan pemimpin baru, pemilihan umum juga merupakan kesempatan bagi rakyat untuk menangih janji kampanye dan menila kualitas kerja para pemimpin terpilih sebelumnya. Muhadam labulo & Teguh ilham menyatakan bahwa: ¹⁶

Dalam kehidupan berdemokrasi, pemilihan umum adalah suatu proses substansial dalam penyegaran suatu pemerintahan. Dikatakan suatu penyegaran karena pemilu dilakukan secara berkala merupakan suatu sarana untuk meeregenerasi kepemimpinan sehingga dapat mencegah munculnya kepemimpinan yang otoriter. Melalui pemilu rakyat menilai kinerja pejabat yang telah mereka pilih sebelumnya dan menghukum dengan cara tidak memilihnya pada pemilu berikutnya jika kinerja selama menjadi pejabat dinilai buruk. Dengan demikian, para pemimpin rakyat yang menjadi anggota badan legislative maupun yang menduduki jabatan eksekutif diseleksi dan diawasi sendiri oleh rakyat

Sejak tahun 2005, Indonesia telah melaksanakan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung baik ditingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah ini diatur dalam UU. No 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis yang berdasarkan asas

¹⁶ *Ibid*, hlm. 133

langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pilkada secara sah dikatakan sebagai Pemilu setelah disahkannya UU No. 15 tahun 2011 tentang penyelenggaraan Pemilihan Umum, sehingga sampai saat ini pemilihan Kepala Daerah lebih akrab disebut dengan Pemilukada/Pilkada.

Pada tahun 2011, terbit lagi Undang-Undang yang mengatur tentang penyelenggaraan pemilihan umum yaitu Undang-Undang No 15 tahun 2011. Didalam Undang-Undang ini istilah yang digunakan adalah pemilihan Gubernur, Bupati/Walikota. Pemilihan Kepala Daerah diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang ada di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota yang dan diawasi oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum (BAWASLU). Secara umum pemilihan umum terdiri dari tiga jenis yaitu pemilihan Presiden dan wakil Presiden (Pilpres), pemilihan anggota DPR, DPD, DPRD (Pileg), dan pemilihan kepala daerah yang terdiri dari Gubernur, Bupati dan Walikota (Pilkada/ Pemilukada). Dilaksanakannya Pemilihan Umum tujuan utamanya adalah untuk melahirkan pemimpin yang amanah sesuai dengan pilihan hati rakyat yang mampu memberikan kesejahteraan bagi rakyat secara umum. Pemilihan umum juga merupakan sebuah tolok ukur untuk menilai kualitas demokrasi yang sedang dijalankan oleh suatu negara. Menurut Ramlan Surbakti, ada tiga tujuan dilaksanakannya pemilihan umum antara lain ¹⁷:

- a) Sebagai mekanisme untuk menyeleksi para pemimpin pemerintahan dan alternative kebijakan umum dalam demokrasi

¹⁷ Muhtar Haboddin, *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, (Malang: UB Press, 2006). hlm 4.

- b) Sebagai mekanisme memindahkan konflik kepentingna dari masyarakat kepada badan-badan perwakilan rakyat melalui wakil-wakli rakyat yang terpilih atau partai-partai yang memenangkan kursi sehingga integrasi masyarakat terjamin
- c) Sebagai sarana untuk membilisasikan dan/atau melangalang dukungna rakyat terhadap negara dan pemerintahan dengna jalan ikut serta dalam preses politik

Dalam pelaksanaan pemiihan umum harus berdasarkan asas pemilihan umum sebagaimana suatu ketentuan yang menjamin hak individu untuk menentukan pilihannya. Asas-asas pemilihan umum dalam UUD 1945 pasal 22 E Ayat 1 adalah sebagai berikut:

- a) Asas langsung, artinya pemilih berhak memilih pilihannya tanpa ada perantara dari orang lain
- b) Asas umum, artinya pada dasarnya semua warga negara yang memenuhi persyaratan minimal dalam usia, yaitu berumur 17 tahun atau telah atau pernah kawin berhak ikut memilih dalam Pemilu.
- c) Asas bebas , artinya setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilhannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun. Di dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dengan berhendak hati nurani dan kepentingannya
- d) Asas rahasia, artinya dalam memberikan suaranya, pemilih di jamin bahwa pemilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa suaranya diberikan. Asas rahasia ini tidak berlaku lagi bagi pemilih yang telah keluar dari tempat pemungutan

suara dan secara sukarela bersedia mengungkapkan pilihannya kepada pihak manapun.

- e) Asas jujur, artinya dalam pemilihan umum, penyelenggaraan atau pelaksanaan pemerintahan dan partai politik peserta pemilu, pengawasan dan pemantau pemilu, termasuk pemilih, serta semua pihak yang terlibat secara tidak langsung, harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku
- f) Asas adil,¹⁸ artinya dalam penyelenggaraan pemilu, setiap pemilih dan partai politik peserta pemilu mendapat perlakuan yang sama serta bebas dari kecurangan pihak manapun

Untuk mewujudkan terlaksananya Pemilihan Umum yang demokratis maka di butuhkan juga system yang mendukung pelaksanaannya. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, system adalah perangkat unsur yang saling berkaitan dengan membentuk suatu totalitas. Dalam pemilihan umum system tidak selalu diartikan kedalam teknik pengumpulan dan perhitungan suara, akan tetapi pada skala yang lebih luas yaitu suatu bentuk hubungan antara semua bagian dan hal-hal yang berkaitan dalam prosese Pemilihan Umum. Adapun bagian yang menjadi unsur yang diperlukan dalam pemilihan umum adalah:

- a) Objek Pemilihan Umum, yaitu warga negara yang memilih pemimpinannya
- b) System kepartaian atau pola dukungan yang menjadi perantara antara pemilik suara dan elite atau pejabat public

¹⁸ Marsono, *Pemilihan Umum 1997 Pedoman, Peraturan dan Pelaksanaan*, (Jakarta: Djambatan, 1996).hlm. 3.

c) System pemilihan (*electoral system*) yang menerjemahkan suara-suara menjadi kursi jabatan baik di parlemen ataupun pemerintahan

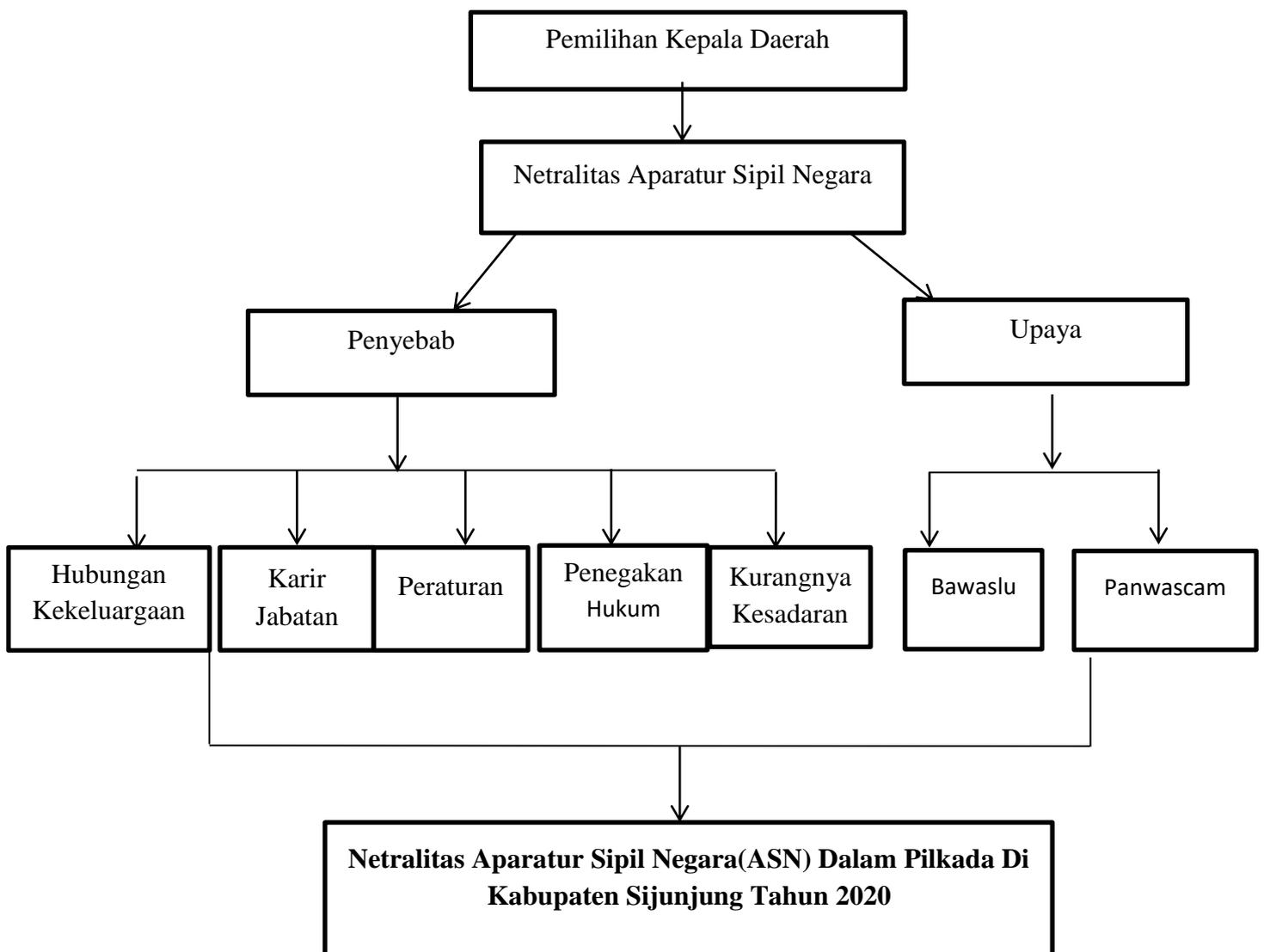
Berkembang pesatnya paham demokrasi yang diadopsi oleh berbagai negara didunia, maka pemilihan umum dianggap menjadi tata cara yang paling demokrasi untuk memilih pemimpin dan pejabat bagi setiap negara yang menganutnya. Termasuk dalam Pemilihan Kepala Daerah, Kepala Daerah adalah jabatan politik yang bertugas memimpin dan mengerakan lajunya roda pemerintahan. Makna jabatan politik adalah bahwa mekanisme rekrutmen Kepala Daerah dilakukan secara politik yaitu melalui Pemilihan Umum yang melibatkan elemen-elemen politik yaitu dengan menyeleksi rakyat terhadap tokoh yang mencalonkan sebagai Kepala Daerah.

1.6 Kerangka Pikir

Kerangka pikir dibuat untuk mempermudah proses penelitian karena telah mencakup tujuan dari penelitian itu sendiri. Tujuan utama dari penelitian ini adalah untuk mengetahui netralitas ASN pada Pilkada di Kabupaten Sijunjung 2020

Gambar 1.1

Kerangka Pikir



1.7 Metode Penelitian

1.7.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan pada penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif yaitu merupakan suatu strategi *inquiry* yang menekankan pencarian makna, pengertian, konsep, karakteristik, gejala, symbol, maupun deskripsi tentang suatu fenomena, focus dan multimetode, bersifat alami dan holistic, mengutamakan kualitas, menggunakan beberapa cara, serta disajikan secara narrative.¹⁹

Penelitian ini bertujuan untuk menggambarkan suatu objek yang berlangsung sebelumnya. Penelitian ini nantinya akan memberikan gambaran apakah ASN di Kabupaten Sijunjung tersebut sudah netral/ tidak pada Pilkada 2020 dan apa saja hal yang menyebabkan ketidaknetranya.

1.7.2 Lokasi/ Objek Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Sijunjung, provinsi Sumatera Barat. Pertimbangan penulis peneliti meneliti dilokasi ini guna memperoleh keterangan-keterangan informasi dan data yang diperlukan dalam meneliti yang sedang diteliti oleh peneliti lokasi penelitian.

1.7.3 Fokus Penelitian

Berdasarkan latar belakang yang telah dijabarkan, maka focus penelitian adalah Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pilkada di Kabupaten Sijunjung 2020. Maka dimensi dari penelitian ini meliputi : penyebab dan upaya

¹⁹ Muri Yusuf, *Metodologi Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, Penelitian Gabungan*, (Jakarta kencana, 2014), hlm.29

netralitas ASN pada Pilkada Tahun 2020. penelitian ini akan dilakukan di dua Kecamatan yang ditemukan melanggar netralitas ASN saat Pilkada dan satu Kecamatan yang jarang terjadi pelanggaran netralitas ASN Kabupaten yaitu:

- a. Kecamatan Sumpur Kudus yang merupakan Kepala Desa pelanggaran dengan menghadiri/mengikuti acara silaturahmi pasangan calon Bupati dan wakil Bupati
- b. Kecamatan Koto VII yang merupakan ASN melakukan pelanggaran dengan menghadiri/mengikuti acara silaturahmi bakal paslon/parpol
- c. Kecamatan Kupitan yang di sana jarang sekali di temukan pelanggaran netralitas ASN pada saat Pilkada

1.7.4 Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini adalah subjek dari mana data dapat diperoleh. Sumber data dapat dibagi menjadi dua yaitu data sekunder dan data primer. Sebagai berikut :

- a. Data Primer

Merupakan data yang diperoleh langsung dari objek yang diteliti (responden) atau data pokok yang di dapatkan dilapangan, instrument yang digunakan oleh peneliti yaitu pedoman wawancara.

- b. Data Sekunder

Adalah data yang dikumpulkan oleh peniliti melalui upaya pengambilan data di lapangan langsung. Data ini biasanya didapatkan melalui buku, publikasi pemerintah, catatan internal organisasi, laporan, jurnal, hingga berbagai situs yang berkaitan dengan informasi yang sedang dicari.

1.7.5 Teknik Penentuan Informan

Informan ialah orang yang dapat memberikan informasi suatu baik orang, benda atau lembaga (organisasi). Adapun teknik penentuan informan dalam penelitian ini menggunakan teknik *purposive sampling* dilandasi tujuan dan pertimbangan tertentu terlebih dahulu yaitu teknik pengambilan sampel didasarkan atas tujuan tertentu (orang yang dipilih betul-betul memiliki kriteria sebagai sampel).²⁰ Penjelasan sebelumnya mengenai sampel informasi dan informan tersebut maka peneliti menentukan informan dalam penelitian ini sebagai berikut :

Tabel 2.1 Informan Penelitian

NO.	INFORMAN	KETERANGAN
1.	Anggota Bawaslu Kabuapten Sijunjung Divisi Hukum Hubungan Masyarakat dan Data Informasi	1 Orang
2.	Anggota Bawaslu Kabupaten Sijunjung Divisi Penyelesaian Sangketa	1 Orang
3.	Ketua Panwascam Kecamatan Sumpur Kudus	1 Orang
4.	Ketua Panwascam Kecamatan Koto VII	1 Orang
5.	Camat Kecamatan Koto VII	1 Orang
6.	Sekretaris Camat Kecamatan Tanjuang Gadang	1 Orang
7.	Sekretaris Camat Kecamatan Sumpur Kudus	1 Orang
7.	ASN Kabupaten Sijunjung	5 Orang
8.	Masyarakat Kabupaten Sijunjung	5 Orang

²⁰ *Ibid*, hlm. 369

1.7.6 Teknik Pengumpulan Data

Model analisis data kualitatif ini terdiri dari tiga komponen pokok yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan beserta verifikasi data:

a. Wawancara (*indepth interview*)

Wawancara adalah suatu kejadian atau suatu proses interaksi antara pewawancara(*interviewer*) dan sumber informasi atau orang yang diwawancarai(*interviewee*) melalui komunikasi langsung.

b. Metode Dokumentasi

Metode dokumentasi adalah metode yang digunakan untuk menelusuri data historis. Dokumen tentang orang atau sekelompok orang, peristiwa, atau kejadian dalam situasi sosial yang sesuai dan terkait dengan fokus penelitian adalah sumber yang berguna dalam penelitian kualitatif. Dokumen dapat berupa teks tertulis, artefak, gambar, maupun foto.²¹ Metode dokumen ini akan membantu peneliti mengingat hal-hal yang berkaitan dengan penelitian, termasuk informasi maupun bentuk lain yang dapat di dokumentasi.

c. Penyusuran Data Online

Penyusuran data *online*, data yang dikumpulkan melalui *online* seperti internet atau media *online* lainnya yang menyediakan informasi online sehingga memungkinkan penelitian dapat memanfaatkan data informasi yang berupa data maupun informasi teori, secepat atau semudah mungkin dan dapat dipertanggung jawabkan secara akademik.

²¹*Ibid*, hlm. 391.

1.7.7 Teknik Analisis Data

Adapun teknik analisis adalah metode deskriptif analitik, yaitu mendeskripsikan data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambar, dan bukan angka. Data yang berasal dari naskah, wawancara, catatan lapangan, dokumen, dan sebagainya, kemudian dideskripsikan sehingga dapat memberikan kejelasan terhadap kenyataan atau realitas. data kualitatif dilakukan dengan tahap sebagai berikut :

a. Reduksi data

Reduksi data yaitu suatu bentuk analisis yang mempertajam, memilih, memfokuskan, membuang, dan mengorganisasikan data dalam satu cara dimana kesimpulan akhir dapat digambarkan dan diverifikasikan.

b. *Display* (Penyajian Data)

Display dalam konteks ini Kumpulan informasi yang telah tersusun yang membolehkan penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian data kualitatif di sajikan dalam bentuk teks naratif dengan tujuan di rancang guna menggabungkan informasi yang tersusun dalam bentuk yang padu dan mudah dipahami.

c. Verifikasi (Menarik Kesimpulan)

Kesimpulan menurut verifikasi oleh orang lain yang ahli dalam bidang yang ahli dalam bidang yang diteliti atau mungkin juga mengecek dengan data lain, namun perlu diingat bahwa seandainya menambah data, berarti

perlu dilakukan lagi reduksi data display dan penarikan kesimpulan berikutnya.²²

1.7.8 Keablasan Data (Triangulasi Data)

Triangulasi adalah teknik pengumpulan data untuk mendapatkan temuan interpretasi data yang lebih akurat dan kredibel. Penelitian ini menggunakan triangulasi sumber dan metode sebagai berikut:

1. Triangulasi Sumber, adalah pengumpulan dari berbagai ragam sumber yang saling berbeda dengan menggunakan suatu metode yang sama. Data yang diperoleh dianalisis oleh peneliti sehingga menghasilkan suatu kesimpulan selanjutnya dimintakan kesepakatan dengan tiga sumber
2. Triangulasi Metode, ialah upaya membandingkan temuan data yang telah diperoleh dengan menggunakan suatu metode tertentu, dengan data yang diperoleh dengan menggunakan metode lain mengenai permasalahan dan sumber yang sama.²³

²²*Ibid*, hlm. 408.

²³*Ibid*, hlm. 395.

